

318509

15
24

UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL



ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
1984 - 1989

**"SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION
PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO GABRIEL ROMERO GONZALEZ

Asesor de Tesis: Dr. Héctor Santos Azuela

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION PARA LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

I N D I C E

INTRODUCCION

PAG.

CAPITULO PRIMERO:

MARCO REFERENCIAL.- EL ESTADO Y SUS FUNCIONES:

1.1	LA NOCION DE ESTADO.	1
1.2	LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.	7
1.3	LOS FINES DEL ESTADO.	10
1.4	LAS FUNCIONES DEL ESTADO.	13
1.5	LA ORGANIZACION DEL ESTADO.	16
1.5.1	LA FORMA DE ESTADO	17
1.5.2	LA FORMA DE GOBIERNO	19
1.5.2.1	LA REPUBLICA	20
1.5.2.2.	EL SISTEMA REPRESENTATIVO	22
1.5.2.3	LA DEMOCRACIA.	23

CAPITULO SEGUNDO:

MARCO CONCEPTUAL.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

2.1	EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA	24
2.2	LAS FASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	32
2.3	LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	38

2.3.1	CENTRALIZADA	40
2.3.2	PARAESTATAL	45
2.4	LA SECRETARIA DE ESTADO Y SU TITULAR.	47
2.5	EL FUNCIONARIO PUBLICO Y EL EMPLEADO PUBLICO.	49
2.6	EL SERVIDOR PUBLICO Y LA FUNCION PUBLICA.	54
2.7	NOCION DE LA BUROCRACIA.	56
2.8	EL NOMBRAMIENTO.	66

CAPITULO TERCERO:

MARCO HISTORICO.- EVOLUCION DEL SISTEMA BUROCRATICO EN MEXICO.

3.1	EPOCA PREHISPANICA	70
3.2	EPOCA COLONIAL	80
3.3	MEXICO INDEPENDIENTE	86
3.4	LA REFORMA	92
3.5	EL PORFIRIATO	93
3.6	MEXICO REVOLUCIONARIO	99
3.7	MEXICO POSTREVOLUCIONARIO	103
3.8	MEXICO ACTUAL	113

CAPITULO CUARTO:

MARCO JURIDICO.- LA CAPACITACION DE LA BUROCRACIA.

4.1	MARCO JURIDICO	119
4.2	CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.	119
4.3	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	124
4.4	REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.	131
4.5	LEGISLACION BUROCRATICA.	141

4.5.1	LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.	144
4.6	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994)	144
4.7	LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	147

CAPITULO QUINTO:

MARCO OPERATIVO.- LAS BASES OPERATIVAS PARA LA CAPACITACION DE LA BUROCRACIA.

5.1	LA CAPACITACION	148
5.1.1	EL ADIESTRAMIENTO	152
5.1.2	EL ENTRENAMIENTO	154
5.2	LA PLANEACION	156
5.2.1	LA INFORMACION	163
5.3	LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL	168
5.4	LA CAPACITACION DE LA BUROCRACIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	179
5.5	LA CAPACITACION DE LA BUROCRACIA EN LOS MUNICIPIOS.	185
5.6	EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.	197

CAPITULO SEXTO:

PROPUESTA PARA LA IMPLANTACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

6.1	LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CAPACITACION INTEGRAL EN EL SECTOR PUBLICO.	202
6.2	LA CAPACITACION DEL TRABAJADOR PUBLICO COMO PARTE DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL.	209
6.3	CREACION DE UN CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	215

6.4	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SU INSTITUCIONALIZACION.	218
6.5	LA NECESIDAD DE UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION.	238

CONCLUSIONES:

BIBLIOGRAFIA.

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

La burocracia en los últimos diez años del siglo XX ha adquirido una singular importancia, tanto por el impacto de la modernización en la nueva perspectiva del Estado, así como por el tamaño de los Gobiernos considerando el apuntamiento de un nuevo orden internacional. En la mayor parte de los países, el "Estado Benefactor" o "Estado Paternalista" quedaron superados en su contexto conceptual y práctico, habida cuenta de una nueva realidad.

Desde la década 1970-1980, comenzó a gestarse el "Estado Solidario", muy cercano al modelo de "Estado Rector" y también al modelo de "Estado Neo Liberal".

Trátase de economías con el sistema de planeación central o de economías con planeación de libre empresa, han recibido además el influjo de diversos factores que concurren al objetivo, al funcionamiento, al tamaño y las setas de la burocracia. Dichos factores, son entre otros, los que se señalan a continuación:

- 1) Modificación del marco legal, acercándose a un nuevo perfil de economía mixta.

- 2) Recepción del impacto de la globalización de las economías a nivel mundial, privilegiándose un nuevo orden internacional.

- 3) Celebración de diversos convenios, acuerdos, tratados, etc., que insertan a los países en vías de desarrollo en un contexto jurídico que debe revisarse. En el curso de México: TLC, GATT, Ronda de Uruguay, etc.

- 4) Presiones para la revisión del marco jurídico laboral, que afecta de manera directa o indirecta a las burocracias;

- 5) Redefinición del sistema político en un contexto de mayor apertura y democracia.

Los cinco factores anteriores obligan a considerar la importancia y el papel que desempeña ahora la burocracia, tanto en los países de corte democrático y con economía de mercado, como en aquellos que lo venían teniendo con carácter estatista y con economías centralmente planificadas.

Lo anterior, también con independencia de que se les considere a dichos países entre los post-industrializados, los industrializados, los ubicados como en vías de desarrollo, o definitivamente subdesarrollados.

En el caso de la burocracia mexicana, se hace evidente que ésta ha adquirido singular importancia, la cual se ha visto incrementada en los últimos 20 años, reflejados en la realidad política, social y económica de nuestros días.

La Administración pública mexicana había tenido notable crecimiento en su sector público, así como una expansión de sus funciones, insertándose en un desigual progreso tecnológico, que se venía advirtiendo en el período 1970-1980, en una exigencia de redimensionamiento y en el aumento de funcionarios y empleados altamente calificados, capaces de desarrollar las más dinámicas y complejas actividades, con el máximo de eficiencia y seguridad, como un reto que impone la modernización.

En esas décadas, se revirtió el "modelo estabilizador". En la primera se optó por el "modelo de desarrollo compartido", luego, por el "modelo de cambio estructural". En cuatro lustros, el aparato público no atendió

Lo anterior, también con independencia de que se les considere a dichos países entre los post-industrializados, los industrializados, los ubicados como en vías de desarrollo, o definitivamente subdesarrollados.

En el caso de la burocracia mexicana, se hace evidente que ésta ha adquirido singular importancia, la cual se ha visto incrementada en los últimos 20 años, reflejados en la realidad política, social y económica de nuestro país.

La administración pública mexicana había tenido notable crecimiento en su sector público, así como una expansión de sus funciones, insertándose en un desigual progreso tecnológico, que se venía advirtiendo en el período 1970-1990, en una exigencia de redimensionamiento y en el apremio de funcionarios y empleados altamente calificados, capaces de desarrollar las más dinámicas y complejas actividades, con el máximo de eficiencia y seguridad, como un reto que impone la modernización.

En esas dos décadas, se revirtió el "modelo estabilizador". En la primera se optó por el "modelo de desarrollo compartido" y luego, por el "modelo de cambio estructural". En cuatro lustros, el aparato público no atendió

suficientemente la prioridad de la capacitación burocrática, ni tampoco se tomaron medidas para hacer frente a las tenencias mundiales que evidenciaban, por una parte, la globalización y la apertura económica y democracia política, en cuyo contexto se podía advertir una nueva función y vocación de la burocracia al servicio del Estado.

En la actualidad en 1991, se puede advertir que el número de empresas públicas bajó considerablemente del número existente en el sexenio 1970-1976, a las vigentes en 1976-1982, con el compromiso de tener menos al término de 1994. De alrededor de 1070 se aspira a tener no más de 230.

El número de trabajadores al servicio del Estado, disminuyó en ese lapso de 20 años, alrededor del 42% en el nivel federal central y paraestatal. Diversas opciones como el retiro voluntario, las funciones, privatizaciones, desagregaciones, etc., hicieron bajar el nivel cuantitativo de la burocracia, obligando a tomar medidas y llevar a la práctica aspectos inherentes a tres puntos centrales:

(1) Qué programas acometer con los servidores públicos que continúan en el aparato público. (2) Cómo llevar a la práctica un nuevo entorno de mayor productividad en la administración pública. (3) Cuáles estrategias instrumentar considerando a la capacitación y desarrollo de personal al servicio del Estado, como factor de fortalecimiento gubernamental y de productividad en la prestación de servicios y producción de bienes a cargo del Estado mexicano.

En abundamiento de lo anterior, además, es necesario efectuar el análisis y estudio de la legislación inherente a dicha capacitación y en función de los nuevos apremios y prioridades. Ello considerando que la capacitación como proceso integral de enseñanza y aprendizaje, debe servir para el mejoramiento de las actitudes y aptitudes de los servidores públicos, debe fungir como punto de soporte de conocimientos ad-hoc encauzados hacia el incremento de la productividad dentro del Sector Público y habrá de responder con éxito ante la demanda de la sociedad civil.

Las razones citadas hacen necesario evaluar objetivamente la realidad de la eficiencia en la Administración Pública Federal, y destacan la importancia para promover

de manera intensiva la capacitación en todos los niveles y sectores del aparato gubernamental con el propósito de que el funcionario o empleado se supere en beneficio propio, de la dependencia gubernamental a la que vaya a pertenecer o a la que pertenezca.

En virtud de la importancia que adquiere la capacitación en este contexto, es necesario desarrollar un concepto integral, con objeto de cubrir las necesidades y prioridades inherentes en la Administración Pública Federal. Lo anterior, deberá hacerse en estricto apego a las disposiciones establecidas en el marco jurídico para la capacitación, así como la necesidad de la creación de nuevas leyes y reglamentos para la misma, aspecto hacia el cual se orientará parte del trabajo que ocupa nuestra atención.

Así, es por ello que por todo lo anterior, resulta fundamental analizar, cotejar y proponer instrumentos normativos que regulen y determinen las funciones relacionadas con un nuevo modelo de capacitación y servicio civil, permitiendo unificar criterios entre las diferentes dependencias y entidades que interactúan dentro del Sector Público.

Al efecto, y con el fin de coadyuvar en la consecución de este objetivo, se necesita de la implantación de un Sistema Nacional de Capacitación para la administración Pública Federal.

La presente investigación está dividida en seis capítulos, conceptualizados y propuestos como "marcos", lo cual tiene como fin llegar a una propuesta.

El capítulo inicial, denominado "Marco referencial: El Estado y sus funciones", tiene como objeto identificar y precisar el ámbito de acción de la burocracia en función de la noción del Estado, sus elementos, sus funciones y su organización, así como también las formas de Estado y de Gobierno, dado que la Administración Pública se encuentra ubicada dentro del mismo Estado.

El siguiente capítulo se refiere con el término "Marco conceptual.- La Administración Pública Federal" al análisis, como su nombre lo indica, del concepto de Administración Pública, destacándose: sus fases y organización. En el mismo espacio, se hará la distinción entre la Secretaría de Estado y su titular, funcionario público, empleado público y de manera importante se tocará el tema de la noción de la burocracia, hasta llegar al nombramiento de los Servidores Públicos.

El capítulo tercero se destina al estudio del "Marco Histórico. Evolución del sistema burocrático en México", a efecto de lograr una breve descripción cronológica de la burocracia y su evolución dentro de la Administración Pública y la propia sociedad, abarcando desde la época prehispánica hasta nuestros días.

El capítulo cuarto, "Marco jurídico. La capacitación de la burocracia", contiene el contexto legal donde se enumera de manera general a las leyes inherentes a la capacitación en la Administración Pública Federal.

El capítulo quinto, "Marco operativo. Las bases operativas para la capacitación de la burocracia", comprende el ámbito de operación en donde primeramente se define a la capacitación, distinguiéndola del adiestramiento y entrenamiento, así como también conceptualizando a la productividad en el trabajo. En él se habla también de la situación actual de la capacitación en sus tres instancias de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Asimismo, se toma en cuenta al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., como un punto de partida para la implantación de un Centro Nacional de Capacitación. Con todos estos organismos, conjuntamente operando, se tratará de llegar a un sistema de capacitación.

Por último, en el capítulo sexto, "Propuesta para la implantación del Sistema Nacional de Capacitación en la Administración Pública Federal", se plantean los lineamientos que ha llevado a cabo el Sector Público respecto a la capacitación de sus trabajadores.

Es así que existe el propósito de estudiar la Reforma Administrativa, el proceso de cambio estructural y el de modernización respecto al perfeccionamiento del servidor público, para así llegar a la implantación de un Sistema Nacional de Capacitación en la Administración Pública Federal, destacándose la importancia que tiene la instauración de un Servicio Civil de Carrera correlacionado con la operación de un Centro Nacional de Capacitación en nuestro país.

En resumen, se trata de que a partir de la integración e institucionalización de un Sistema Nacional de Capacitación para la burocracia, se mejore el potencial operativo que permita ir instrumentando en la práctica del servicio público, los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referenciando el deber ser constitucional con la aplicación práctica e institu

cional del gobierno, para que en el marco del sistema nacional de planeación democrática, a toda ejecución de plan-programa-presupuesto, se procedan acciones de capacitación y desarrollo de personal.

El sistema señalado, se orienta a articular las acciones inherentes al desarrollo de las aptitudes del trabajador, con el propósito de prepararlo para desempeñar adecuadamente una ocupación o puesto de trabajo, mejorando sus conocimientos, atención, información, capacidad de análisis, actitudes y valores como servidores públicos, respondiendo sobre todo a las áreas cognoscitiva y afectiva del aprendizaje, todo lo cual, con un marco jurídico ad-hoc, hará finalmente posible la consumación del mandato constitucional de dar realidad a la capacitación en tanto derecho y obligación.

CAPITULO I.- MARCO REFERENCIAL EL ESTADO Y SUS FUNCIONES.

1.1. LA NOCION DE ESTADO.

La convivencia humana siempre ha requerido de diversas formas de organización, mediante las cuales el hombre ha planteado diversos fines, en lo individual y lo colectivo, y para cuya realización ha establecido ciertas funciones a los miembros que forman parte de la estructura de la organización de que se trate.

En tal sentido podemos encontrar la gens, la fratria, la tribu, etc., han sido diferentes formas de convivencia humana. Por otra parte obedeciendo al crecimiento de la sociedad y a la cada vez más compleja diversidad de intereses de los hombres, se requirió de una organización más sólida, más fuerte y más legítima; nos referimos al Estado.

El Estado representa para el hombre la garantía máxima de paz, de seguridad y de bienestar, sus funciones atienden a criterios estrictamente definidos en el Derecho, de donde si el Estado "actúa" sin la "Autorización" de la ley, podríamos decir que su actuación carecerá de validez. Esta pretensión de establecer un dua-

lismo entre el Estado y el Derecho, no es otra cosa, más que la evolución de la necesidad humana para convivir en armonía, surgiendo el Estado de Derecho.

Si bien, mucho se ha hablado del Estado, no con facilidad se ha logrado precisar su significado, pues son múltiples los objetos que con el término se designan. En ocasiones tal vocablo se usa en un sentido muy amplio, para designar la "sociedad" como tal, o una forma especial de ella. También se emplea en un sentido más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad, el Gobierno o los sometidos a éste; la "Nación", o el territorio que se habita: (1)

Por lo que se refiere a su significado etimológico la expresión fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma.

La palabra Estado proviene del latín: Status, de stare, estar, es decir, condición de ser. (2)

(1) KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Ed. UNAM, México 1983. p. 215

(2) SERRA ROJAS ANDRES. "Ciencia Política". Ed. Porrúa, S.A., ed. 5a. México 1980. p. 272

De manera específica, Héctor González Uribe, define al Estado como "una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana" (3).

El concepto mencionado, nos parece insuficiente pues el Estado no ha sido la única forma asumida por la "Sociedad Humana", lo que si nos precisa el autor aludido es su composición.

La afirmación anterior, la podríamos respaldar con las palabras de Luis Sánchez Agesta, quien de manera descriptiva define al Estado como "la organización de un grupo social, establemente asentado en territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común. (4)

(3) GONZALEZ URIBE, HECTOR. "Teoría Política" Ed. Porrúa, S.A., ed. 2a., México 1977, p. 162

(4) Cit. por BASAVE FERNANDEZ AGUSTIN. "Teoría del Estado". Ed. Jus. ed 7a, México 1985, p. 121.

Si bien, este concepto nos describe al Estado como la "organización de un grupo social", no compartimos la idea de que necesariamente el poder se encuentre centralizado, y además el bien común puede ser parte de un ideal de Estado y no una realidad como tal. Cabe destacar que el citado Sánchez Agesta confirma la existencia de un grupo de funcionarios, quienes actúan conforme al sistema jurídico.

Resulta pues, al decir de Kelsen (5) que el Estado, como toda formación social, se reduce a un orden normativo.

En un sentido de carácter estrictamente jurídico encontramos que Oscar Fischbach precisa: "La teoría según la cual el Estado es una personalidad de derecho (persona jurídica), parte del supuesto de que sobre las dominadas existe otra persona que comprende el pueblo y el imperante. Ambos forman juntos una personalidad integral con fundamento territorial (colectividad geográfica). (6)

(5) Cit. por DABEN, Jean. "Doctrina General del Estado". Ed. Jus. México 1946. p. 87.

(6) FISCHBACH OSCAR. "Teoría General del Estado." Ed. Nacional, 3a. ed, México 1981, p. 30.

El Estado es, entonces, una persona jurídica, que al decir de Jellinek es "La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario" (7)

El Estado visto así, se muestra como una persona jurídica que al parecer actúa y se estructura legitimado en ese "poder de mando originario", éste deviene de la voluntad soberana del pueblo.

En contrasentido, al concepto formal, encontramos el concepto sociológico que al decir de Lenin (8) "El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase que no pueden objetivamente conciliarse. Y viceversa, la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables".

En tal sentido se ha entendido al Estado como un instrumento legitimador de la clase en el poder. Esta clase es la llamada burocracia.

(7) Cit. por PORRUA PEREZ, FRANCISCO. "Teoría del Estado". Ed. Porrúa, S.A., ed. 20a., México 1985. p. 189

(8) LENIN VLADIMIR I. "El Estado y la Revolución", Ed. Progreso, Moscú 1970, p. 7

Estado y burocracia operan en última instancia como expresión del sistema social vigente, y como aparato y actividad funcionales a los intereses de las fracciones hegemónicas y de las clases dominantes.

El papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan y operan; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos sino también y sobre todo el cuerpo burocrático. (9)

(9) Vid. KAPLAN, MARCOS "Estado y Sociedad". Ed. UNAM, México 1983, p. 176.

1.2. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

La noción de Estado incluye, casi siempre, el conjunto de elementos que lo forman; a la manera de una estructura que pudiera tener más o menos componentes, lo cual resulta parcialmente erróneo. El Estado, dice Agustín Basave (10) no tiene una estructura, sino que es una estructura. La estructura permanente del Estado tiene su apoyo y su raíz en la estructura permanente del hombre.

En tal sentido, enunciar los elementos del Estado, no podrá ser nunca limitado. Para Kelsen (11) es impropio pensar que el Estado está compuesto de elementos en contraposición a sus partes, y al mismo tiempo se identifica la palabra en cada uno de sus tres elementos:

- Se designa como estado el poder específico que poseen determinadas colectividades.

- Se confunde al Estado con un determinado territorio.

(10) BASAVE FERNANDEZ, AGUSTIN. Ob. cit. p. 75

(11) KELSEN, HANS "Teoría General del Estado", Ed. Nacional, México 1979. págs. 4 y 5.

Siguiendo a Kelsen (12), la doctrina tradicional distingue tres elementos estatales:

a) El territorio .- es el espacio dentro del cual tiene validez un sistema jurídico positivo.

b) El pueblo.- es la esfera humana de validez del Derecho.

c) La soberanía.- es una cualidad lógica de un orden jurídico supremo y total, cuya validez positiva no es derivable de ningún otro orden normativo superior.

Por su parte, Andrés Serra Rojas (13) clasifica los elementos del Estado en dos:

I.- Esenciales o constitutivos.- en esta categoría, encontramos el territorio, la población, el poder y el orden jurídico.

II.- Determinantes o modales.- Considerados como atributos del poder y del Derecho, y a saber son: la soberanía y, algunos autores agregan, los fines del Estado.

(12) Cit. por SERRA ROJAS ANDRES, Ob. cit. p. 226 y 227

(13) Idem. p. 329

Pues bien, la organización y funcionamiento del Estado se fundamenta en el poder, el cual al institucionalizarse, es conocido por los ciudadanos como Gobierno. Su concepto, al decir de Karl W. Deusch (14) "... se encuentra relacionado con el viejo arte de conducirse y las nuevas ciencias de la información y el control".

Así tenemos, que ese "arte de conducirse", lógicamente se dirige a los llamados gobernados, y aún a las relaciones establecidas entre gobernantes, pero desenvolvimiento depende de la capacitación del grupo gobernante. Los malos tratos al público, la ineficiencia, la corrupción y todos los demás problemas, observados en el Gobierno obedecen a muchas situaciones de hecho, pero destaca particularmente la falta de una capacidad, previa al inicio de funciones y, aún, durante su desarrollo.

Basta por ahora, con esta anotación, pues la idea central de nuestro trabajo nos permitirá profundizar, más adelante. Para lo cual tendremos que fundamentar, siempre con base en la doctrina, cuales son los fines, las funciones y la organización del Estado; con lo cual trataremos de entender para que existe el Estado; como lo lleva a efecto, y de que medios se vale para ello.

(14) Vid. DEUTSCH, KARL W. "Política y Administración Pública", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980, p. 93

1.3. LOS FINES DEL ESTADO.

El Estado como toda institución humana, tiene una finalidad. El fin proporciona la razón última del Estado y de todo lo que entra bajo este concepto. (15)

Asimismo, el Estado se justifica por los fines que persigue. Aunque éstos pueden tener sus propias modalidades, de acuerdo a circunstancias de tiempo y de espacio; o más aún considerando las relaciones de producción imperantes.

Para Jellinek (16) los fines del Estado son: favorecer los intereses solidarios individuales nacionales y humanos para el logro de una evolución progresiva y común.

Sin embargo, consideramos que el Estado no puede servir sólo a uno o a varios fines determinantes, éstos van siempre acordes a la dinámica social, aunque en ocasiones el Estado va contra la misma sociedad; aclarando que el Estado como organización, bajo ciertas premisas, es un instrumento del grupo en el poder.

(15) Cfr. DABIN, JEAN. Ob. cit. p. 44.
(16) JELLINEK, GEORGE. Ob. cit. p. 50

En contrasentido, siguiendo la corriente formalista Kelseniana, quien afirma que el Estado como forma jurídica está al servicio de cualquier fin social. Por lo tanto, sustenta el autor de la Teoría Pura del Derecho:

a) A la esencia del Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico; b) El Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, o con otras palabras; que el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos. (17)

Al ser el Derecho el objeto que contiene todos los fines posibles, y al actuar los sujetos que conforman el cuerpo del Gobierno, de acuerdo a la "legalidad", tenemos que confirmar, al menos en el caso del Estado mexicano, que los fines encuadrados en la ley obedecen más a razones políticas que cuestiones puramente jurídicas.

Desprendiéndose, la tesis de que la conformación del grupo "Gobernante" sólo atiende sus razones exclusivamente políticas y no aquellas que realmente respondan al llamado bien público. Su actuación ha sido definida, de forma por demás demagógica y por lo mismo populista. En esta orientación cuestionamos los verdaderos fines del Estado y la capacidad de quienes están obligados a cumplirlos.

(17) Vid. SERRA ROJAS, ANDRES Ob. cit.p. 443

Dicho lo anterior, nos sumamos a lo manifestado por González Uribe (18):

"Hay que transformar al hombre, renovar su orbe de valores, devolverle su calidad de persona, y sobre la base de un hombre renovado - respetuoso de la jerarquía de valores y activo realizador de los bienes más elevados - restablecer el orden social, económico y político, sólo así el Estado dejará de ser Transpersonalista en sus fines para ponerse al servicio de la persona humana y garantizar sólida y permanentemente el orden, la paz y la justicia".

(18) GONZALEZ URIBE, HECTOR. Ob. cit. p. 516

1.4. LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Las llamadas funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

BONNARD nos dice: "que las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines" (19).

El Estado tiene como función principal la organización y activación autónomas de la cooperación social, en esta se entiende que el Estado coordina la participación del denominado sector público y del sector privado, a efecto de realizar sus fines correspondientes.

Por ello expresa Rafael Bielsa (20):

"Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría ga-

(19) Cit. por SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., ed. 13a. Ed. I. México 1985. p. 37.

(20) BIELSA, RAFAEL "Derecho Administrativo", Ed. Palma, E. I., Buenos Aires 1955, p. 151.

rantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la Sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de esta son los fines comunes de las personas que la forman. Es esa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas, la actuación de los fines generales."

Por su parte la doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico - jurídico de la división del Trabajo aplicado a la Teoría Constitucional.

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del Desarrollo Económico y Social de un País.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la Sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional (21).

En sentido similar, pero clasificando las funciones de acuerdo a su naturaleza Gabino Fraga (22) las clasifica de la manera siguiente:

a).- Desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u organico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de los grupos.

(21) SERRA ROJAS ANDRES . Ob. cit. p. 38

(22) FRAGA GABINO "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, Ed. 5a. México 1985. p. 18

1.5. LA ORGANIZACION DEL ESTADO.

Con la intención de enunciar la forma en que está organizado el Estado, haremos alusión en este punto a la "mal llamada" división de poderes. Expresamos que no es división de poderes, sino distribución de funciones. Pues considerando los fines que el Estado debe realizar, se requiere de una organización bien delimitada. En tal sentido, nuestra carta suprema establece en el artículo 49 "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ...".

Si se observa el enunciado anterior y lo vinculamos de manera directa con los fines del Estado, se aclarará que los mismos son fundamento de su actuación. Y por tanto, siguiendo los principios de la administración, existe una delegación de ciertas funciones, más nunca una división del "Poder" o, de ser válida la expresión de la responsabilidad. Asimismo destaca, la especialización de cada "poder", aunque todos estrechamente vinculados y con ciertas facultades que a uno le permite realizar funciones, que formalmente corresponden a otro.

Por lo tanto, el Estado está organizado de acuerdo a los lineamientos definidos por la norma fundamental.

1.5.1. LA FORMA DE ESTADO.

Los poderes de la Unión poseen un ámbito espacial de validez para la realización de sus funciones, pues indica el artículo 40, en lo conducente a los regímenes interiores de las Entidades Federativas, que estas se organizarán de acuerdo a la constitución federativa y a las particulares de la propia entidad, delimitando la intervención de los poderes de la Unión. Hecho que de manera más precisa se establece en el artículo 124 del mismo ordenamiento y que dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución, a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

En tal sentido, encontramos que nuestro sistema federal, pretende, al menos en la norma jurídica, que la organización federada no sea más que una forma de organización administrativa: la descentralización.

"El Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados Miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente

en relación con materias que conciernen a la constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones. Esta autonomía constitucional de los Estados Miembros es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal". (23)

(23) KELSEN HANS . Ob. cit. p. 334

1.5.2. LA FORMA DE GOBIERNO.

En cuanto a este punto, nos interesa por la contradicción de lo ordenado en la ley y aplicación práctica.

El gobierno mexicano ha tenido un desarrollo que nunca le ha permitido alcanzar la pureza en su forma de Gobierno. Sin embargo, nuestra intención es sólo la de dar una noción de la misma y no la de efectuar un análisis crítico, materia de interminables debates.

Veamos pues, sólo lo que significan a efecto de vincularlos con nuestro problema central.

1.5.2.1. LA REPUBLICA.

Es una forma de Gobierno en la que el Jefe del Estado recibe el nombre de Presidente de la República, éste es electo por votación popular y durará en su cargo el término fijado por la constitución, la figura republicana va a tener dos variantes: la presidencial y la parlamentaria (24).

En la República Presidencial, el Presidente es el Jefe de Estado y del Gobierno, reúne en su persona el goce y ejercicio de las atribuciones que le señala la constitución, de tal modo que en la persona del Presidente se reúnen enormes poderes, éste será auxiliado por un Gabinete de ministros y estará facultado para nombrar y remover libremente a los ministros sin aprobación de un parlamento.

En la República parlamentaria el Presidente de la República es únicamente jefe de Estado y no Jefe de Gobierno, este es responsable políticamente ante el parlamento. (25)

(24) TENA RAMIREZ FELIPE, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" Ed. Porrúa, S.A. 3a. Ed. México 1955, p. 96 y 97.

(25) Cfr. GONZALEZ URIBE, HECTOR. "Teoría Política", Ed. Porrúa, S.A., 2a. Ed. México 1977, p. 401.

El origen etimológico del término está claramente establecido; derivada de la palabra "res" que significa cosa; y de "pública" que significa, como en español, pública; entonces, república, significa la cosa pública, lo cual nos da una indicación positiva de la forma de Estado (26).

(26) TENA RAMIREZ FELIPE. Ob. cit. p. 15

1.5.2.2. EL SISTEMA REPRESENTATIVO.

Nuestra constitución determina que el Estado Mexicano es una República democrática, pero agrega, además, que es representativa.

Una República democrática y representativa es una democracia, no directa, sino indirecta.

El pueblo en la República democrática y representativa, es el encargado de nombrar a las personas que "en su representación", van a encargarse de formar la voluntad de Estado. (27)

(27) SCHIMILL ORDOÑEZ ULISES, "EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION MEXICANA". TEXTOS UNIVERSITARIOS, S.A. 2a. ed. México 1977, p. 125 y 126

1.5.2.3. LA DEMOCRACIA.

"La democracia, es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgiendo como resultado del consentimiento y participación del pueblo que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados" (28)

(28) BERLIN VALENZUELA, DERECHO ELECTORAL, Ed. Porrúa, S.A., 1a. ed. México 1980, p. 52.

**CAPITULO II.- MARCO CONCEPTUAL.
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

2.1. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Para nuestro estudio es importante señalar de alguna manera que al hablar del término Administración Pública se abarcará, en cuanto a su conceptualización un ámbito muy amplio, según los conceptos de varios tratadistas del Derecho Administrativo.

Al hablar de la Administración Pública nos vamos a centrar en el tema objeto de nuestro estudio, pues la Administración Pública es un órgano por medio del cual el Estado va a delegar sus atribuciones en lo que respecta a la función pública, como más adelante veremos.

Después de aclarar esta situación, vamos a proseguir con las diferentes opiniones o conceptos de estudiosos del Derecho Administrativo que nos puedan de algún modo aclarar que es la Administración Pública.

Por tratarse de un término ubicado dentro del Derecho Administrativo se nos hace conveniente señalar su definición al respecto nos indica Serra Rojas(29), "El Derecho Administrativo es la rama del derecho público constituido por el conjunto de estructuras y prin-

(29) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, S.A., 13a. ed. Tomo I. Mex. 1985. p. 128.

cípios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales".

En esta definición el citado autor nos señala a la Administración Pública como un órgano del Poder Ejecutivo Federal, con lo cual llegamos a entender que la Administración Pública Federal es el órgano que realiza las funciones Ejecutivas del Estado.

El mismo autor nos define a la administración Pública como «una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación "(30).

Como podemos apreciar el Estado tiene como uno de sus fines la satisfacción, en cierta medida, de las ne-

(30) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. cit. p. 75

cesidades de la sociedad, por lo tanto, para su realización necesita personal bien capacitado para el eficaz desarrollo de las tareas que nos señala SERRA ROJAS en su definición.

Con ésto, podemos decir que la Administración Pública como parte del Derecho Público se encuentra en manos de sujetos que van a realizar la función pública pudiendo distinguir entre la Administración Privada en manos de particulares y la Administración Pública en manos de funcionarios públicos, aunque es importante señalar que no todos los servicios prestados por parte del Estado están en manos de éste.

Pensamos que la diferencia es que la Administración Privada pretende un lucro y la Administración Pública su objetivo primordial es el alcanza el bien público como lo vimos en los fines del Estado.

El término Administrar también entra un poco en confusión, pero lo podemos entender como el servir bien para llegar a un orden, es decir, la función de un ente o persona que va a dirigir sus acciones por medio de recursos para cumplir con sus fines propuestos, para ésto se dan las fases dentro de la Administración .

Siguiendo con la conceptualización de la Administración Pública. Miguel Acosta Romero (31), nos dice que está: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, y tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes".

Acosta Romero distingue a la Administración Pública para la actividad que realiza frente a la actividad de los otros poderes como lo son el legislativo y el judicial, además que ésta siempre va encaminada al logro del interés público, por medio de elementos personales, patrimoniales, estructurales y técnicos.

(31) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. PORRUA, S.A. 9a. edición, México, 1990. p 108.

Por otra parte, LUTHER GULIK (32) delimitó el ámbito de la Administración Pública; al mencionar a ésta como "parte de la Administración que tiene que ver con el Gobierno, y por lo tanto se va a ocupar principalmente de la rama ejecutiva , donde se hace el trabajo del Gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos, también en relación con las ramas legislativa y judicial". La Administración Pública es pues, una división de la Ciencia Política. Como vemos al hablar al principio de la delimitación del ámbito, es porque este autor va a encuadrar a la Administración Pública como parte de la ciencia política, siendo para este autor una ramificación de esta ciencia. Pero creemos que la administración pública como tal, es parte del Derecho Administrativo pues desde un punto de vista jurídico éste estudia las relaciones de derecho entre la administración y los administrados.

(32) Cit. por MUÑOZ AMATO, PEDRO "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA". FONDO DE CULTURA ECONOMICA", México 1985, p. 18

MARSHALL E. DIMOCK (33) nos define de una manera más amplia a la administración, pues deja abierta a cualquier administración, aunque hace mención a la administración en el Gobierno, este autor nos dice: "La Administración se refiere al "que" y al "como" del Gobierno. "El "que" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo la tarea." "El "como" son las técnicas de gerencia , los principios que llevan al éxito a los programas cooperativos. Cada uno de estos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis llamada Administración.

Podemos observar en esta definición que el autor concibe a la administración como un mecanismo de ejecución, a través de la experiencia del administrador, adquirida a lo largo de su labor para realizar el fin de un programa, es decir al saber y al quehacer administrativo, por medio de la función administrativa.

(33) Cit. por MUÑOZ AMATO PEDRO "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA", FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1985, p. 19

PEDRO MUÑOZ AMATO (34) nos dá el concepto de administración pública en función de lo que considera sus elementos esenciales:

"En un sentido amplio, es el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos"

Por último, por Administración Pública se entiende, generalmente como 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 desempeñan este órgano o conjunto de órganos.

Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos teniendo, a satisfacer las necesidades de la colectividad (35).

(34) MUÑOZ AMATO, PEDRO. "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEX. 1985. P. 25

(35) Diccionario Jurídico Mexicano. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Edición Porrúa, S.A., 2a. Ed. Tomo I, México, 1987, p. 107

Como se ha visto en todas estas definiciones y conceptos de Administración Pública algunos autores concuerdan en que es un órgano u órganos del Estado dependientes del Poder Ejecutivo y con ciertos fines de interés general que no dependen de las funciones tanto legislativas como judiciales.

2.2. LAS FASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública como veremos en este punto se ayuda para el desempeño de sus funciones, de su personal ya sean funcionarios o empleados.

La administración pública utiliza los siguientes medios: (36)

- a) LA PLANIFICACION.- que comprende la previsión, es decir, que se puede hacer;
- b) CAPACIDAD.- o medios económicos disponibles o previsibles;
- c) ORGANIZACION.- cómo va a hacerse;
- d) DIRECCION.- ordenar que se haga, bajo los principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) EJECUCION.- que es la realización concreta de los fines señalados en sus leyes;

- f) CONTROL o examen de lo realizado, para corregir diferencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidades a los infractores.

SERRA ROJAS toma en cuenta casi todas las fases que debe seguir la Administración Pública en su funcionamiento, pero es necesario ampliar un poco más el tema por ser muy importante en cuanto a la planeación, programación y presupuestación, en el caso especial de la capacitación.

En la definición que nos da Pedro Muñoz Amato de Administración Pública contempla como elementos esenciales de ésta, los siguientes: (37)

1.- PLANIFICACION.- La formulación de programas, especialmente la integración del plan a lo largo del plazo de gobierno.

2.- ADMINISTRACION DE PERSONAL.- La selección, educación y dirección de las personas que han participado en las tareas gubernamentales.

(37) MUÑOZ AMATO PEDRO Ob. cit. p. 28

3.- ORGANIZACION Y METODOS.- La ordenación de las estructuras institucionales, división de trabajo, jerarquias y relaciones de autoridad, controles, grado de centralización, sistematización de procedimientos.

4.- RELACIONES DE LA RAMA EJECUTIVA CON EL PUBLICO Y CON LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL.- El sistema de Gobierno en su significado total, incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo.

Tomemos en cuenta a esta división, como fases que contemplan la Administración Pública, para lograr sus fines o metas, pues estas fases o elementos abarcan desde un plan, un personal administrativo público o burocrático y organizacional para la relación con los particulares.

Para continuar con las fases de la administración pública JOSEPH MASSIE (38) nos enumera de manera más clara y amplia estas fases:

(38) L. MASSIE JOSEPH "BASES ESENCIALES DE LA ADMINISTRACION" Ed. Diana, S.A. México 1984, p. 16.

- 1.- Tomar decisiones;
- 2.- Organizar;
- 3.- Asesorar;
- 4.- Planear;
- 5.- Controlar;
- 6.- Comunicar; y
- 7.- Dirigir

A continuación se menciona el contenido de cada uno de los enumerados:

1.- TOMAR DECISIONES.- El método por el cual un curso de acción es conscientemente escogido entre las alternativas disponibles con el propósito de obtener el resultado deseado;

2.- ORGANIZAR.- El sistema por el cual se determina la estructura y asignación de trabajos;

3.- ASESORAR.- La técnica por la cual los gerentes seleccionan, entrenan, promueven y eliminan a sus subordinados;

4.- PLANEAR.- La actitud por la cual el gerente estudia el futuro y descubre cursos alternativos de acción abiertos a él;

5.- CONTROLAR.- El método que mide el desarrollo actual y lo guía hacia una meta predeterminada;

6.- COMUNICAR.- El Plan por el cual las ideas se transmiten a otros con el propósito de obtener el resultado deseado;

7.- DIRIGIR.- El procedimiento por el cual el desarrollo actual de los subordinados seguía hacia metas comunes.

Resumiendo, podemos decir que las fases dentro de la Administración son las siguientes:

1.- PLANEACION.- Que es la idealización o planteamiento de ideas con un fin específico.

Esta se va a dividir de la siguiente manera:

- a) Programación.- actividades bien determinadas.
- b) Presupuestación.- equivalente cuantitativo de actividades a realizar.

2.- ORGANIZACION PROPIAMENTE DICHA:

- Organigramas
- Cuales son los órganos
- Estructura

3.- EJECUCION

4.- CONTROL DIVIDIDO EN:

- Control Apriori.- Percatarse de fallas antes de ejecutar la actividad.

- Control Inmediato. Automático.- Se controla y evalua.

- Control Aposteriori.- Término de actividad administrativa (sistema de control).

2.3 LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El Estado requiere de cierta organización para que funcione de manera eficaz.

Podemos entender como organización a la ordenación y acomodo sistemático.

Se necesitan un conjunto de elementos necesarios para la realización de un fin.

Existen 4 formas de organización administrativa tradicionales que son:

- a) Centralización
- b) Descentralización
- c) Desconcentración
- d) Empresas públicas (Paraestatal)

Pero solo para nuestro estudio tomamos en cuenta a la centralización y ENTIDADES PARAESTATALES.

La organización administrativa para Acosta Romero (39) va a ser el modo o forma en que se estructura y se ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo Federal, directa o indirectamente a través de relaciones de Jerarquía y dependencia -

(39) ACOSTA ROMERO MIGUEL Ob. cit. p. 110

para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado.

El Poder Ejecutivo se auxilia de ésta para el logro de los fines del Estado.

Para este mismo autor, las formas de organización, la administración pública no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno, pues estas últimas se refieren; la primera, a la entidad misma del Estado y la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional). (40)

Las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea el Poder Ejecutivo y Unidades Administrativas que de él dependen directa o indirectamente.

La Unidad Administrativa puede ser el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una

(40) Ibidem. p. 113

actividad relativa al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, pueden ser las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, Organismo Descentralizado, etc, se encuentra sectorizado en áreas correspondientes.

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas; la centralización y la parastatal referidas ambas a la materia federal, artículo 90 de la Constitución.

2.3.1 CENTRALIZADA

Pasaremos a conceptualizar una de las formas de organización administrativa y a la que tomaremos en cuenta principalmente, pues nuestro estudio está dirigido a esta forma o sector centralizado dentro de la misma administración pública.

La Centralización para Acosta Romero (41) va a ser la "Forma de organización administrativa que se va a dar entre órganos del Poder Ejecutivo Federal o función administrativa relacionados jerárquicamente de orden inmediato, en el que las decisiones corresponden a su titular, por lo cual carecen de autonomía.

(41) ACOSTA ROMERO MIGUEL Ob. cit. p. 115

Se puede decir que la centralización se establece como la punta de pirámide, primero presidente y auxiliado por las Secretaría de Estado y Departamento Administrativo.

En México tenemos que los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la organización administrativa son: El Presidente de la República, los Secretarios de Estado, el Regente del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de la República y del D.F.

Por consiguiente la administración pública en México en cuanto al Poder Ejecutivo está integrada de la siguiente Manera: (42)

PODER EJECUTIVO.- 1 Procuraduría General de la República.

(42) Presidencia de la República. "QUIEN ES QUIEN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA" Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1982, p. 6.

SECTOR CENTRALIZADO.-

1 Procuraduria General del D.F.
18 Secretarías de Estado.
1 Departamento del Distrito
Federal.

SECTOR ESTATAL: Organismos descentralizados.

SECTOR ESTATAL: 31 Gobernaturas, con sus res-
pectivas dependencias ejecuti-
vas.

SECTOR MUNICIPAL: Presidencias Municipales, con
sus respectivas diferencias
ejecutivas.

EN CUANTO AL:

PODER LEGISLATIVO. CONGRESO DE LA UNION

- BICAMERAL.- CAMARA DE DIPU-
TADOS. Y
- CAMARA DE SENA-
DORES.

EN CUANTO AL.

- PODER JUDICIAL.- SUSPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
- TRIBUNALES COLEDIADOS DE CIRCUITO.
 - TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.
 - JUZGADOS DE DISTRITO
 - JUZGADO POPULAR FEDERAL
 - TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

El Ejecutivo Federal se auxilia, para ampliar con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal (43) esta última la veremos en el punto siguiente.

El régimen administrativo centralizado va implicar facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que llevan a facilitar o a permitir fortalecer la unidad de sus órganos según SERRA ROJAS (44) estas facultades son las siguientes:

(43) Diccionario Jurídico. Ob. cit. p. 108

(44) Andrés Serra Rojas. Ob. cit. p. 492

- 1.- Facultad de mando, decisión y nombramientos;
- 2.- Facultad de vigilancia;
- 3.- Facultad de revisión; y
- 5.- Facultad para resolver conflictos de competencia.

Por lo tanto, estas facultades se pueden tomar en cuenta como atribuciones del Ejecutivo Federal y vamos a tomar en cuenta para nuestro estudio la facultad de nombramiento, la cual se define posteriormente, por lo tanto no se van a definir y solo quedan mencionadas sin introducirnos al tema más a fondo.

Para Gabino Fraga (45) la centralización administrativa va a existir cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia, en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

Siguiendo con este autor llega a concluir que la administración pública federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo ha llevado a una centralización perjudicial para la

(45) FRAGA GABINO Ob. cit. p. 165

Administración, misma para el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios. (46)

Podemos decir que entre el Estado y sus órganos, tomando en cuenta a la Administración Pública como uno de estos órganos, no puede haber ninguna relación jurídica, pues los órganos no gozan de personalidad jurídica autónoma, sino son parte de la personalidad jurídica del Estado, quedando solo como esferas de competencia, cuyo conjunto forman la competencia misma del Estado.

2.3.2. PARAESTATAL

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española citado por Gabino Fraga (47) nos consigna a la palabra "Paraestatal", refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste, sin tomar parte de la Administración Pública.

Pensamos que la Administración Pública Paraestatal no tiene un contenido jurídico, pues se contempla en -

(46) Ob. cit. p. 167

(47) Ibidem . p. 195

ella entidades con naturaleza muy diversa como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y hasta los mismos fideicomisos.

En las Entidades de la Administración Paraestatal, los poderes anteriormente mencionados como lo son: la decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, etc., no existen 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 las leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. (48)

(48) Diccionario Jurídico. p. 109

2.4. LA SECRETARIA DE ESTADO Y SU TITULAR.

Siendo punto medular de nuestro estudio el capacitar a los servidores públicos, es importante ubicar a éstos en los órganos u órgano de la Administración Pública y por consiguiente distinguir entre lo que se entiende por la Secretaría de Estado y su titular, por lo tanto GABINO FRAGA (49) nos hace la distinción, entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.

Acosta Romero (50) señala la definición de secretaria de Estado y por consiguiente del titular de la misma que es el secretario de Estado, de la siguiente manera:

(49) FRAGA GABINO Ob. cit. p. 128

(50) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ob. cit. p. 146

La Secretaría de Estado.- Es un órgano superior político administrativo, que auxilia al presidente de la República en el Despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.

El Secretario de Estado.- es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario política y administrativo; en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el secretario, el funcionario que la encabeza.

2.5. EL FUNCIONARIO PUBLICO Y EL EMPLEADO PUBLICO.

Después de haber conocido el significado de Secretaría de Estado y Secretario de Estado nos remitimos ahora a hablar más particularmente de los empleados de éste y subordinados del mismo titular.

Según MARIENHOFF la noción conceptual de funcionario público y de empleado público puede considerarse desde dos puntos de vista, uno amplio, referido al Estado en general; otro limitado referido a la Administración Pública en particular . (51)

Desde el punto de vista amplio.- funcionario y empleado público es toda persona que realice o contribuya a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del estado, es decir, fines públicos propios del mismo.

Desde el punto de vista restringido.- funcionario y empleado público es toda persona que, con las modalidades realice o contribuya a que se realicen funciones esenciales y específicas propias de la "Administración Pública".

(51) MARIENHOFF MIGUEL. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Abeledo - Perrot, S.A. 2a. edición, Tomo III-B, Buenos Aires, Argentina 1978, p. 14

El funcionario tiene siempre carácter representativo, forma o realiza la voluntad del Estado; el empleado puede no tenerlo, además y ésto es lo más importante, el empleado es únicamente aquel funcionario que hace del ejercicio de la función su medio habitual de vida, su carrera. Por carecer de carácter representativo no son funcionarios, sino empleados, los subalternos.

Un burócrata debe tener una carrera, ser aceptado, contratado y ascendido. Le es difícil entender muchas otras cosas. Es un ser humano sensato e inteligente. Pero la línea de fondo es si su jefe lo va a promover, o por lo menos si su jefe se va a quedar en su puesto. Si es que van a despedir al jefe, entonces tendrá que buscar un jefe mejor, pero si no presta la suficiente atención a estos aspectos vitales, no puede ser un burócrata, pues la forma en que pensara no correspondería a la de un burócrata. (52)

El funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo en actos jurídicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

El concepto de funcionario alude: (53)

- 1.- Una designación legal;
- 2.- El carácter de permanencia;
- 3.- El ejercicio de la función pública que le dá poderes propios;
- 4.- Su carácter representativo.

Andrés Serra Rojas, en su obra se pregunta como distinguir en la Ley Mexicana a cual categoría debemos aplicar la denominación de funcionarios y a cual de empleados públicos.

Pero esta distinción podría estar vinculada al modo en que los agentes participan en el funcionamiento de los servicios públicos.

(53) SERRA ROJAS ANDRES. Ob. cit. p. 354

El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley y sólo colabora la realización de la función por estas circunstancias:

a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública.

b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública (que más adelante se definirá) su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado. (54)

Por lo tanto, la función pública se forma, por consiguiente con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo, eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. "La Administración Pública se hace, desde luego y esencialmente por los hombres, dice M. Waline.(55)

(54) SERRA ROJAS Ob. cit. p. 354

(55) Ibidem p. 345 y 346

Se debe distinguir el órgano de su titular, el primero como se dijo es una creación legal, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los supuesto de la competencia al contrario del titular que es una persona física y su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines de una comunidad se ha propuesto.

Después de observar el contenido de cada una de las definiciones y distinciones entre funcionarios y empleados públicos podemos decir que se distinguen por el cargo en que se encuentran en el desempeño de su servicio, pero que consideramos a todas las personas subordinadas al Poder Ejecutivo Centralizado, sin distinción alguna como la burocracia administrativa que más adelante en términos más precisos daremos a conocer en cuanto a la noción que se tiene de ésta para poder entender un poco más a las personas que son objeto directo de la presente investigación.

2.6. EL SERVIDOR PUBLICO Y LA FUNCION PUBLICA.

El servidor público es antes que nada un trabajador y por lo tanto está sujeto a obligaciones y derechos que la ley señala.

Se puede decir que es servidor público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores del gobierno. (56)

Siguiendo con el término servidor público el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que trata de las Responsabilidades de los servidores públicos, en su artículo 108, señala que: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

(56) MUÑOZ AMATO PEDRO, Ob. cit. p. 33

Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración. (57)

(57) SERRA ROJAS ANDRES. Ob. cit. p. 379.

2.7. NOCION DE LA BUROCRACIA.

El término "burocracia" es una mezcla de dos vocablos "bureau", "bureaucratie" que proviene del francés y que significa oficina o escritorio, y de la palabra griega Kratos, que significa poder. Es decir que su definición etimológica es el poder que tiene los que trabajan en oficinas públicas, o la influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado.

La definición de burocracia en términos de técnica administrativa va a ser la organización en gran escala junto con sus problemas inherentes. (58)

Desde el punto de vista etimológico la palabra burocracia va a englobar las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción. Conforme va evolucionando la organización social se va estructurando la propia burocracia como organización de personas. Este término va a convertirse en una expresión del Poder Público, la cual se va a dar dentro del ámbito de la Administración Pública anteriormente limitado a altos

(58) JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. (Ed. Fondo de Cultura Económica México 1980) p. 298.

funcionarios, pero que con el paso de la historia, y necesidades crecientes ocasionadas por los estragos de las guerras y el percibir los impuestos de manera creciente, obligaron a los dirigentes políticos a servirse de una especie de intermediarios, y así emplear su propio personal creándose oficinas públicas en gran escala.

La palabra burocracia, también, es utilizada en sentido peyorativo o despectivo pues al hablar de ella se señala a lo más negativo dentro de la Administración Pública, por sus retrasos, sus demoras y su rutina o actitudes pasivas que sólo llevan a la ineficacia administrativa en los resultados esperados de ésta. La palabra burocracia desde este punto de vista es entendido generalmente como "burocratismo" expresando, en nuestro país el mal manejo que se hace de un puesto dentro de la administración gubernamental.

El Dr. José Manuel Núñez (59) nos dice: "La burocracia aparece como un nuevo poder subordinado al Poder Ejecutivo y en ciertas oportunidades al Poder Legislativo. La falta de un Derecho Administrativo afinado, concorde con el nuevo Estado de Derecho y las deficientes legislaciones sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos son casi siempre las causas de las criti-

(59) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMAR. (Enciclopedia Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina 1973. Tomo II) p. 457.

cas esgrimidas. A medida que el Derecho Administrativo se supere en nuevos organismos de control que regulen la normal y meritoria marchas de las funciones encomendadas y cuanto más se asegure la intervención directa del administrado, por medio de los numerosos recursos que el Derecho crea, el concepto de burocracia se despojará de su sentido despectivo y se afirmará como una Institución Jurídica".

El sentido despectivo de burocracia dejará de ser cuando el legislador llegue a crear leyes más acordes a nuestra realidad dentro de la Administración Pública para que se reconozca ésta ante los particulares llegando con esto al Principio de Legalidad para el reconocimiento de la organización burocrática ante todo tipo de clases sociales creándose así una legítima Institución dentro de la Administración Pública.

Por otra parte se entiende también por burocracia, el sistema de gobierno, el cual está en manos de funcionarios que el poder de éstos pone en peligro los intereses de los ciudadanos ordinarios. Las características de tal régimen son:

- a) El de una pasión por la rutina en la administración;

- b) El sacrificio de hacer más flexible la rigidez del reglamento;
- c) Demora la toma de decisiones.

Por estas características los miembros de la burocracia se constituyen en un estamento social hereditario que manipula el Gobierno en beneficio propio. (60)

La burocracia hasta la actualidad ha llegado más que ha conformarse como una clase social, como un estamento* de carácter hereditario, pues al tener en sus manos la realización de las funciones gubernamentales, abusa de este privilegio que el Estado le confiere llegando a crearse un círculo de dominación ante el mismo gobierno y los particulares.

Desde el punto de vista sociológico la expresión burocrática no se limita sólo al campo de la Administración Pública sino va a ser más amplio refiriéndose a -

(60) DWIGHT, Waldo. Administración Pública. La Función Administrativa los sistemas de organización y otros aspectos. (México 1978 Ed. Trillas, S.A.) p. 52.

*Estamento: Es el conjunto de personas con prestigio social.

CLASE SOCIAL. Grupo de personas con mismas características o posibilidades económicas.

Vid. ANDRADE SANCHEZ EDUARDO. "INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA" (Ed. HARLA 2a. Edición, México, D.F., 1984) p. 62.

otros tipos de administración, por ejemplo, cuando se da el caso dentro de una Empresa muy grande, existe dentro de ella un sistema administrativo de tipo burocrático, tal es el caso de empresas u organismos que se encuentran fuera del sistema burocrático de la Administración Pública.

Refiriéndome una vez más a la noción de burocracia desde un punto de vista peyorativo, va a dar lugar esta noción dentro del manejo de trámites internos de una empresa con gran número de empleados, los cuales tienden a comportarse de manera pasiva sin realizar debidamente sus funciones. A esto se le ha llamado "burocratismo mexicano", término empleado en nuestro país para denominar a esta gran cantidad de empleados, que hacen tedioso cualquier trámite que pudiera verse sencillo, dentro de estas empresas u organismos ajenos a la Administración Pública.

En México se le da el nombre de burocracia, al conjunto de elementos que conforman un sistema y que se van a ocupar de los asuntos públicos del gobierno por medio de oficinas o direcciones, controladas por su director o jefe respectivo, y que está capacitado para ordenar y dirigir las acciones de la Administración Pública.

Emilio Morán Sánchez (61) define la burocracia como: "La organización que hace posible llevar a los niveles de ejecución práctica las decisiones políticas del gobierno en sus diversos niveles: Federal, Estatal y Municipal. La burocracia es inherente al gobierno que se fundamenta en al prestación de un servicio y la obtención de bienes en general. Se modifica en función de los nuevos propósitos de acción del gobierno".

En esta definición se señala a la burocracia en sus tres instancias que son: la Federal, Estatal y Municipal. Aunque cabe observar que en México el sistema político es preponderantemente Centralista, cuyo inicio data de los primeros años de su historia y que repercute hasta nuestros días.

La burocracia está estrechamente ligada a la Administración Pública, siendo el fin primordial de ésta el cumplir con los fines del Estado por medio de la eficaz prestación de sus servicios. Por tanto, la burocracia no solamente es el grupo de empleados que trabajan en la Administración Pública, sino también lo son las Instituciones, organismos y sistemas que ejecutan las acciones del Gobierno.

(61) MORAN, SANCHEZ Emilio, Problemas de las burocracias emergentes en los nuevos Estados y Areas de Desarrollo. (México, Revista de Política y Administración No. 1 Mes Abril 1975) p. 115.

Para Max Weber (62) la burocracia va a ser: "Toda dominación de hombres que generalmente requiere de un cuadro administrativo...pero que dicha dominación se hará en base a su legitimidad y a las pretensiones típicas de la misma".

La dominación la debemos entender como una posibilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo u organización determinada para mandatos específicos como recae en la Administración Pública.

Para este autor van a existir tres tipos de dominación legítima que a continuación mencionamos:

- a) DE CARACTER TRADICIONAL.- Tradición para ejercer la autoridad;
- b) DE CARACTER CARISMATICO.- Entrada extracotidiana de heroísmo, santidad, etc.;
- c) DE CARACTER RACIONAL.- Creencias de la legalidad de las ordenaciones estatuidas.

Weber considera que la forma de dominación más pura, será la que se ejerza por medio de un cuadro administrativo burocrático. (63) Pero en este cuadro deberán in--

(62) Cit. por BERENSTEIN, Jorge. EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA WEBERIANA. (México 1983 ensayo I.N.A.P., Colección Administración Pública) p. 65.

(63) BERENSTEIN, Jorge. Ob. Cit. p. 66 a 68.

cluirse personas con las siguientes modalidades para llegar a ser también funcionarios individuales puros:

- 1) Personalmente libres se deben sólo a los objetivos de su cargo;
- 2) Hay o existe una jerarquía administrativa rigurosa;
- 3) Con competencias rigurosamente fijadas;
- 4) En virtud de un Contrato, en principio sobre la base de la libre selección (esencialmente en las burocracias modernas);
- 5) Calificación profesional que fundamente su nombramiento, por medio de pruebas o diploma que certifica su calificación;
- 6) Son atribuidos y retribuidos en dinero, con sueldos fijos, con derecho a pensión la más de las veces; son revocables a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias pueden ser también revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según las responsabilidades del cargo, y en general según el presupuesto Estatal.
- 7) Ejercen el cargo como su única y principal profesión.

- 8) Tienen ante sí una carrera, o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio o por sus servicios o por ambas cosas según el juicio de sus superiores.
- 9) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin aprobación de sus superiores o del cargo, y
- 10) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. (64)

Siguiendo a Weber, estas características son las que hacen el tipo más puro de Funcionario Administrativo individual. El mismo autor agrega que la Administración burocrática significa: "La dominación gracias al saber". Tenemos que esta dominación no sólo se da por el conocimiento individual de los funcionarios burocráticos, sino la dominación va a venir dada por el puesto que les confiere el Estado mismo.

La administración burocrática pura para el citado autor va a ser, la forma más racional de ejercer la dominación, pero entiende a esta dominación por el saber de cada funcionario, su precisión, continuidad, disci-

plina, rigor y confianza, así como su intensidad y extensión en el servicio y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. (65)

Con lo antes citado Weber introduce a la burocracia como una forma organizada dentro de la sociedad basada en la legitimidad y caracterizada por la autonomía de las funciones con relación a las personas, la competencia como criterio de selección y la racionalización de los procedimientos.

A pesar de que el modelo ideal de Weber no se hizo en la época actual por su análisis que implícitamente se hace de la administración de los recursos humanos dentro de un sistema burocratizado, para nuestros fines de la Capacitación burocrática me parece adecuado que se tome en cuenta.

(65) BERENSTEIN, Jorge. Ob. Cit. p. 115.

2.8. EL NOMBRAMIENTO .

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc., es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone el nombrado obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el presidente; es, además de una relación jurídica, una relación personal.

El ejercicio de este poder se aprecia con gran nitidez, cuando se dan los cambios en los titulares de los jefes de Estado o de Gobierno, ya que el nuevo Presidente, tiene la gran responsabilidad de nombrar a miles de servidores públicos, desde el rango más alto hasta niveles inferiores. (66)

Entre los principales procedimientos de la elección, de servidores públicos se encuentra el procedimiento de concurso que consiste en someter a los que llenen las condiciones legales a una prueba especial de sus aptitudes, decidiendo el nombramiento en favor de quien haya salido más ventajosamente en su prueba. (67)

(66) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. cit. p. 119

(67) FRAGA GABINO, Ob. cit. p. 150.

Al regularse, completamente los derechos y obligaciones del servidor público, se establecen las garantías para la protección del favoritismo de autoridades superiores y vendría a ser constituido el estatuto de los funcionarios y empleados, como verdadero regulador del servicio civil.

Se ha llegado a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados públicos, no cabría el establecimiento de la legislación del servicio civil, pues ninguna garantía tendría efectos serios y apreciables, si discrecionalmente puede el ejecutivo remover al empleado. (68)

La objeción carece de fuerza si se considera que el mismo precepto constitucional (art. 89, fracción II) que otorga la facultad del nombramiento, sólo la conigna con carácter de discrecionalidad absoluta, respecto de los altos funcionarios públicos. (secretarios de despacho, Procurador General de la República y del Distrito y Gobernadores. lo cual es perfectamente explicable y no da lugar a consideración especial, pues nunca

(68) FRAGA GABINO, Ob. cit. p. 153 y 154.

se ha pretendido que dichos funcionarios queden sujetos a la Ley del Servicio Civi. Pero respecto a los demás empleados, la facultad de nombrar y remover libremente, se otorgta siempre que el nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la constitución o en las leyes. (69)

Así es que, si una Ley del Servicio Civil viene a restringir la libertad de acción del Ejecutivo, tal restrucción es perfectamente admisible por haber sido prevista en el texto constitucional. (70)

El funcionario no existe fuera de la Administración, más todavía, no conoce más de la Administración. En sentido inverso, salvo en el momento en que lo nombra o en que revoca su nombramiento, la autoridad no entra en contacto con el funcionario. (71)

(69) FRAGA GABINO Ob. cit. p. 154

(70) Ibidem p. 154

(71) DABIN JEAN. DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Jus ,
1a, ed. Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral More-
no. México, 1946 p. 76.

Por otro lado, la promoción individual de miembros de clase subalternas y dominadas para su ingreso en el apartado estatal tiene sus límites. La movilidad social en el reclutamiento del personal político y administrativo no implica necesariamente una democratización. (72)

La movilidad social de la naturaleza de clase del reclutamiento político, acredita una imagen democratizante del estado sin tocar los privilegios de la fracción hegemónica, ni de la clase dominante.

Tenemos que lo menos que debe y puede exigirles la administración pública a quienes pretenden ingresar a ella como funcionarios y empleados es la suma básica de las respectivas nociones que les permitirían desempeñarse con eficacia.

Ese mínimo básico de conocimientos exigidos varía con la "clase" a que pertenezca el funcionario o empleado.

(72) KAPLAN, MARCOS. Estado y Sociedad. U.N.A.M. México 1983.

CAPITULO III.- MARCO HISTORICO.
EVOLUCION DEL SISTEMA BUROCRATICO EN MEXICO.

3.1. EPOCA PREHISPANICA.

En este período de la Historia existían ya varias organizaciones dedicadas a la vida pública o política, se puede decir que había ya una especie de burocracia pero aún concebida de una manera muy imprecisa y rudimentaria y de poca evolución.

Las ideas que tenían los indígenas sobre la Administración Pública antes de ser conquistados era muy propia de ellos, existiendo Gobiernos bien organizados y permanentes como lo eran los Reinos de México, Texcoco y Tlacuba que seguían criterios políticos más avanzados para su organización y funcionamiento. Principalmente encontramos a pueblos como: Toltecas, Mayas, Tarascos, etc., que eran conquistadores, y que al estar en continuo proceso de lucha ofensiva y defensiva crean una estructura política y administrativa eficiente (73). Por estas guerras y conquistas, los funcionarios necesitaban de cada vez más personal bajo sus órdenes, pudiendo tomar como un antecedente de la burocracia a principios de la historia por estar en plena subordinación frente a los mencionados funcionarios al servicio de funciones públicas encomendadas.

(73) LOPEZ ROSADO, Diego G. "La Burocracia en México". (México, 1980, Secretaría de Comercio. Vol. I. pags. 2 a 6.

La Administración Pública, como hasta nuestros días, era fuertemente centralista encontrando que en primer lugar jerárquico estaba el Rey, asesorado por las clases sociales más importantes como lo eran el sacerdocio, la nobleza y la milicia. Las primeras dos funciones que se diferencian son el sacerdocio y la milicia, después viene el comercio y posteriormente nacen las profesiones liberales y las funciones burocráticas (74).

A continuación señalaré, según el cargo e importancia, desde el más alto hasta el último cargo de los Funcionarios en esta época:

a) EL TLATOANI O EMPERADOR, cuyo significado de la palabra es: "El que habla" o "señor de los hombres". Su poder aparentemente ilimitado se subordinaba a los consejos, tradiciones y costumbres para su elección. El voto de elección recaía en los PIPILTZIN o NOBLES. Su sistema electivo fue sufriendo diversas transformaciones, por la constante evolución de los grupos indígenas. El Monarca disponía de una severa organización administrativa, y con la asesoría de las clases sociales mencionadas, tenemos que la milicia y el culto van a hacer

(74) MORENO MANUEL M. "LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS" (ED SRA- CEHAM, 19 ESTADO DE MEXICO 1981) P. 63. ibidem p.8

las bases estructurales de tal organización. Miguel León Portilla (75) menciona, entre algunos de los atributos y funciones del Tlatoani, ser:

- a) Ordenador de los campos;
- b) Representante de la Divinidad;
- c) Promulgar leyes, y
- d) Juez y ejecutor de guerra.

El Tlatoani se encargaba de la repartición de la tierra para que fuera trabajada entre el pueblo, al ser reconocido como el representante de la divinidad gozaba de autoridad ilimitada, al gozar de atribuciones no sólo políticas sino también administrativas, judiciales y militares. Cuando el Tlatoani o Emperador se marchaba a la Guerra lo sustituía un lugarteniente, quien también lo representaba en las reuniones del TLATOCAN que era el consejo de nobles. Este consejo estaba constituido por un número impreciso de TECUTLATOQUE (senadores), AHCACAUHTIN (viejos del pueblo), YAOTEQUIHUAQUE (soldados principales), PAPAUAQUE (sacerdotes) y PILLI (nobles) (76).

(75) LEON PORTILLA, Miguel. "ANTOLOGIA DE TEOTIHUACAN A LOS AZTECAS. FUENTES E INTERPRETACION HISTORICAS". (México, 1972. Ed. U.N.A.M. 2a. Edición) p. 611.

(76) LOPEZ, ROSADO, Diego G. Op. Cit. Tomo I. págs. 8 a 10.

2) El TLACOCHCALCATL y el TLACATECATL, que tenían la suprema jerarquía militar, y el HUITZNAHUALTILAILOTL y el TICOCIAHUALCATL, los cuales desempeñaban cargos propios de jueces principales (77).

Estos 4 funcionarios se elegían una vez escogido el Tlatoani, desempeñando las funciones del ejército y la impartición de justicia respectivamente. Paralelamente con la elección de éstos se nombraba al POCHTECATLAILO-TLAC que era el que presidía la organización de los mercaderes (78).

Este funcionario podía ser contemplado no como un servidor público sino como un medidor ente el gobierno, el pueblo y los mercaderes.

Todas las personas, de una manera u otra, eran funcionarios al servicio de la colectividad. No sólo por ser PIPILTZIN o MACEHUALLI, estaban obligados sino por su posición del hombre frente y dentro del funcionamiento estatal. (79)

(77) LEON PORTILLA, Miguel. Op. Cit. p. 611

(78) Ibidem. p. 611.

(79) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. "LA CONSTITUCION REAL DE MEXICO TENOCHTITLAN". (U.N.A.M. INSTITUTO DE HISTORIA 2a. Edición, México, D.F., 1961) pag. 59.

Como se expuso con anterioridad, el pago Impuestos tenía marcado interés en las tribus indígenas, que por medio de las guerras lograban la obediencia de otras tribus, a las que obligaban al pago de tributos. Estos eran custodiados por el PETLACALCATL (el que está encargado del cofre) en lugares destinados para la acumulación de los tributos que pagaban las provincias. Es interesante mencionar respecto al tributo que los Funcionarios Públicos estaban libres de éste, encargándose el TLATOANI de su sustento y alojamiento, recibiendo productos agrícolas y servidumbre de parte del pueblo, dependiendo de la calidad y cargo de cada uno (80). Esta figura podría ser en la actualidad como la función de un tesorero pero como era un servidor público se puede comparar con la Tesorería a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ahora encargado del cobro de impuestos en nuestra época.

Cabe destacar la preocupación de los aztecas por la educación pública de manera notable, abriendo sus puertas a todas las clases sociales, cualquiera tenía el derecho, obligación y oportunidad de asistir para que se le educara. Pero existían ciertas divisiones en la manera de impartirla. Así en el CALMECAC, se instruían a

(80) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. Ob. Cit. pag. 61

los hijos de la nobleza indígena, aunque si un indígena tenía facultades le permitían ingresar a dicha escuela para obtener una educación superior, y así llegar a ocupar un puesto público por medio de atributos sobresalientes de un hijo de MACEHUALLI.

En el CALMECAC se estudiaba para el sacerdocio, y la guerra; y para ser guerrero en el TELPOCHCALLI (81). El puesto de gobernante de pueblos anexados requería, la preparación superior del CALMECAC.

Los puestos de la estructura estatal no estaban por lo tanto cerrados a estrato determinado.

Tenemos que un Macehualli también podía alcanzar un puesto de funcionario, ascendiendo a los grupos dirigentes de la función pública Azteca. El modo normal de ascensión en general era la guerra o los grandes servicios prestados con anterioridad.

Más adelante encontramos también, otra forma de organización administrativa llamada EL CALPULLI siendo éste ya un tipo de organización política, económica y social. En el Calpulli habitaban grupos de familias agrícolas que trabajaban las tierras para procurarse su

(81) LOPEZ ROSADO, Diego G. Ob. Cit. p. 40 y 47

sustento. Obligándose ante el Tlatoani a pagar un tributo en especie. Encontramos en esta figura Azteca un orden de justicia social en el desempeño y ejercicio de la función pública con gran desarrollo social. Pues también estaban obligados a prestar servicio en tierras ajenas para sostener al soberano del Templo, empleados del palacio, jueces y la milicia y la construcción de obras públicas (82).

El estado mexicano cuidó siempre que sus funcionarios fueran hombres preparados para el desempeño de sus cargos, reglamentando para esto las condiciones necesarias para adquirirlos como son, en este caso, los funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los CALPULLI (83).

En esta organización política o administrativa eran económicamente autosuficientes. Ellos mismos producían sus viviendas, vestido, utensilios y viveres; era como una gran familia con sus propios dioses y festividades. (84) Tenían su propio Jefe Militar y sus representantes comunes. El Calpulli frente al Estado, sólo tributaba - -

(82) EL DESAFIO MUNICIPAL. IPONAP IEPES, Instituto de Capacitación Política (México: Primera Edición 1982, Partido Revolucionario Institucional) p. 159.

(83) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. Ob. cit. p. 59.

(84) EL DESAFIO MUNICIPAL. Ob. cit. p. 160 y 161

siendo inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa, teniendo sus propios gobernantes constituidos por un consejo de hombres que eran los más ancianos de cada familia y que se llamaban a estos que intervenían en las sucesiones de jefes de consejo o toma de decisiones trascendentales. Como las designaciones de todos los funcionarios dentro del Calpulli, este consejo era llamado consejo de prudentes, consejo formado por dos jefes: EL ADMINISTRADOR Y EL EJECUTOR (85).

Como se da en la burocracia actual que ejecuta las funciones públicas del administrador o jefes o directores de cada Dependencia Oficial.

Dentro del Calpullí existían dos asambleas generales, una de hombres llamada TECUHLATOQUE y otra de mujeres llamada CIHUATLATOQUE, constituidos por miembros mayores de 18 años (86).

En esta época ya se reconoce a las mujeres para el encargo de funciones públicas, pero como requisito tenían que ser mayores de 18 años.

(85) ROMERO VARGAS, Iturbide Ignacio. "EL CALPULLI DE ANAHUAC: BASE DE NUESTRA ORGANIZACION POLITICA". (México, 1960 Instituto de Investigaciones Históricas) pag. 5 y 6.

(86) ROMERO VARGAS, Iturbide Ignacio. Ob. Cit. pp. 6 y 8.

En la Administración Pública Azteca también se reconoce un sistema de responsabilidades a los encargados de los servicios públicos. Aquí mientras más alta era la Función o el Cargo Público, mayor era el número de derechos y obligaciones. Mientras más responsabilidades tenían mayores eran los esfuerzos para lograr sus funciones eficientemente (87). Las penas a las transgresiones de parte de los funcionarios eran muy severas, casi siempre de muerte y a veces eran también privados de su oficio (88). Lo cual puede ser uno de los antecedentes de la ahora Ley sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para que los Servidores Públicos Aztecas pudieran cumplir con sus responsabilidades (desde el Tlatoani hasta el último cargo) su selección según el autor Ignacio Romero Vargas se hacía a razón de:

- a) Su espíritu de Servicio;
- b) Su honestidad;
- c) Su capacidad física e intelectual para el desempeño del cargo; y
- d) Un interés propio por mejorar su comunidad, este último inciso relacionado con los anteriores, porque sin este interés no se podrían dar (89).

(87) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. Ob. cit. pag. 59.

(88) Ibidem p. 61.

(89) ROMERO VARGAS, Ignacio. Ob. cit. pp. 8 a 10.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es importante remarcar que la selección desde el más alto cargo hasta el menor, se hacía por votación en las asambleas respectivas (90).

Como se pudo entrever en párrafos anteriores, en esta época se contaba con una clasificación de puestos muy extensa y compleja según fueren las necesidades de la Administración Pública Azteca.

En lo que toca a la capacitación en esta época, tema base de nuestro Estudio, como ya se dijo, el personal apto para servir dentro de la Administración Pública se le capacitaba en el "Calmecac". La Educación impartida por el Estado a la totalidad de sus miembros masculinos, desde la edad de siete años aproximadamente, siendo su objeto el de formar individuos aptos para el logro de los fines estatales (91).

(90) LEON PORTILLA, Miguel. Ob. cit. p. 611.

(91) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. Ob. cit. p. 152.

3.2. EPOCA COLONIAL

Al término de la conquista los españoles no sólo nos impusieron su lenguaje y religión, sino también una nueva forma de organización Política y Administrativa conocida con el nombre de Municipio, a cargo de un Ayuntamiento o Cabildo, dirigido por un Alcalde, quien también podía adoptar el nombre de Corregidor, según fuere la importancia de la ciudad que gobernaba.

El primer gobernante de la Nueva España, con Título de Capitán General y Gobernador, fue Hernán Cortés (92). El cual llevó un mal manejo de su Gobierno, llegando a la explotación desmedida de los indígenas, que trae consigo un nuevo elemento llamado: Corrupción (93). Desde esta época se presentan los abusos de autoridad por parte de funcionarios públicos y gobernantes, pues al tener conquistados a éstos llegan hasta la esclavitud, figura que posteriormente, por medio de sugerencias e ideas del primer Virrey de la Nueva España, se rechazó de manera definitiva. Organizando primeramente la figura de la

(92) LOPEZ GALLO, Manuel. "Economía y Política en la Historia de México". (Ed. El Caballito, S.A. 6a. Edición México 1973) p. 38.

(93) RIVA PALACIO, Vicente. "Compendio General de México a través de los Siglos". (Ed. Valle de México. Tomo II, México, D.F.) pags. 76 y 77.

encomienda o repartimiento. Esta nace como parte de la Estructura de la Nueva España ya parece más que como propiedad como una Institución, examinaremos más de cerca en qué consistía la Encomienda.

"Llamáronse Encomiendas a estos repartimientos, según juzga Solórzano en su Política Indiana, porque al entregarse a los Españoles, los indios destinados a servirles y a tributarles, se encomendaban a su amparo y protección, tanto para el buen tratamiento de sus personas como para que recibiesen la Fe Cristiana y también porque quedaban los Indios repartidos en poder del Encomendero en calidad de Guarda o Depósito" (94).

Esta tiene raíces feudales la cual surgió con el fin de recompensar a los conquistadores, el deseo de incorporar a los indios en la economía Colonial sin llegar a ser un tributo para el Gobierno, sino un erario o pago que se otorgaba directamente al Encomendero y que luego éste tributaría al Gobierno. En la encomienda también se cristianizaba al indio sin gasto para la Corona y el fortalecimiento de la organización militar por parte del encomendero (95).

(94) RIVA PALACIO, Vicente. Ob. Cit. p. 74

(95) MARGADANT S., Guillermo F. "INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO". (Ed. Esfinge, S.A. 7a. Edición, México 1986) pp. 66 y 67.

La Organización Política en la Nueva España iba a quedar conformada de la siguiente manera, por orden de importancia:

- 1.- El Rey de España;
- 2.- El Real Consejo de Indias;
- 3.- La Real Audiencia; y
- 4.- El Virrey (96).

A continuación citaré, de manera más amplia, sus atribuciones de cada una de estas autoridades.

1.- El Rey de España. Por medio de la Corona se encargaba del Gobierno, indirectamente, de la Nueva España, representado por el Virrey, el cual posteriormente señalaré.

2.- El Real Consejo de Indias. Conocía del Gobierno de la colonia en lo referente a: lo Civil, Militar, Religioso, Criminal, Industrial, Marítimo y Terrestre, teniendo también atribuciones sobre algo que para esta investigación tiene mayor importancia, puesto que este Consejo recomendaba ante la Corona Española, a las personas que deberían ocupar los más altos puestos públicos. Este

(96) MARGADANT. S., Guillermo F. Ob. cit. pp. 66 y 67.

Consejo regia también al Virrey, al Clero y, además, tenía funciones Legislativas (97).

3.- Carlos I de España crea La Real Audiencia al ver las irregularidades del gobierno de Hernán Cortés. Es creada para fortalecer la autoridad de la Corona y limitar la de sus súbditos. Esta Real Audiencia se constituía por cuatro personas llamadas "Oidores", y un Presidente de la Audiencia con facultades de Gobierno y Justicia, llamado Virrey (98).

El Virrey representaba a la autoridad Real, desempeñando una doble función en el poder Ejecutivo como Virrey o Gobernador y como jefe del Ejército al ser Capitán General (99). El Virrey, como alto Funcionario Público, dirigía las oficinas públicas dependiendo de éste: los alcaldes mayores, corregidores y subalternos de éstos (100). Resulta importante señalar que la Mayoría de los puestos Públicos se vendían en esta época, aunque los únicos que podían ocupar altos cargos públicos en la Nueva España eran solamente los españoles, y no los - -

-
- (97) LOPEZ GALLO, Manuel. Op. Cit. p. 39.
(98) LOPEZ ROSADO, Diego. Op. Cit. Tomo II pag. 89 y 90.
(99) LOPEZ GALLO, Manuel. Op. Cit. p. 38.
(100) LOPEZ ROSADO, Diego. Op. Cit. Tomo II pag. 88.

criollos creando una especie de recelo de estos últimos con los primeros, pudiendo explicar a ésta como una causa que propició la Independencia en nuestro país (101).

Resumiendo, los funcionarios públicos, en esta época, debían reunir ciertos requisitos para ocupar cargos públicos y eran exigidos según la importancia del cargo que se iba a ocupar, sobresaliendo por su importancia los relativos a su lugar de nacimiento, lealtad a la Corona y cuantía de su fortuna pues como ya se vió, muchos de los puestos públicos se vendían. En la última década del Virreinato, también se tomó en cuenta la experiencia en otros cargos y la preparación profesional.

En la época Colonial, la Administración Pública se vio afectada por al deshonestidad, fraude y abuso de autoridad por parte de los Gobernantes como consecuencia de métodos empleados en el reclutamiento del personal burocrático por la gran distancia y política centralizada de los Reyes de España (102).

(101) HERNANDEZ Y RODRIGUEZ, Sergio J. "LA ADMINISTRACION EN LA EPOCA DE LA COLONIA (SIGLO XVII)". (México 1986, Colección Facultad de Administración y Contaduría U.N.A.M.) pags. 7 a 18.

(102) RIVA PALACIO, Vicente. Op. Cit. Tomo II. pags. 80 a 90.

Respecto a una capacitación de tipo burocrático, podemos decir que no se dió directamente en esta época, pero que si consideramos a la figura de la Encomienda como una Institución en la cual se enseñaba, podemos entonces hablar de ésta como impartidora de una capacitación de trabajadores públicos.

3.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

Al consumarse la independencia en nuestro país, después de años de destrucción y lucha, hubo en México un desorden que lo envolvió en el caso político perjudicando de manera directa a la Administración Pública de esa época.

La Organización Política de la Colonia, basada en el poder monárquico, desaparece dejando a la sociedad mexicana sin un gobierno legítimo.

Al asumir el poder Agustín de Iturbide, elabora el Plan de Iguala nombrando una Junta Provisional Gubernativa, la cual estaba presidida por treinta y ocho hombres ilustres del Imperio, quienes fueron seleccionados por Iturbide atendiendo a sus virtudes, sus destinos y sus fortunas (103). Podemos observar que para la selección del personal con altos cargos en el Gobierno, se tomó como requisito el de tener una abundante fortuna para llegar a un alto cargo gubernamental en nuestro país.

Vicente Riva Palacio (104) cita a Iturbide quien manifestó escoger a hombres de distintos partidos, que

(103) RIVAPALACIO, Vicente. Ob. Cit. pag. 4.

(104) Ibidem. p. 4.

frutaban, cada uno de ellos, de una extraordinaria reputación, la cual se podía consultar ante la opinión pública.

El Plan de Iguala despertó, entre el pueblo, los instintos de igualdad y democracia al señalar en su Artículo 12 algo muy importante para el fin de nuestro estudio y que dice textualmente: "Todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de Europeos, Africanos ni Indios, son ciudadanos de esta monarquía con opción a todo empleo según su mérito y virtudes" (105) Aquí ya tenemos que no sólo los Españoles podían tener u ocupar puestos públicos, sino que todas las personas podían acceder a ellos sin importar su origen, teniendo que ser aceptados no sólo para cargos públicos, sino para cualquier tipo de empleo.

Posteriormente, en México se va a establecer como una forma política: Republicana, Representativa y Federal, con separación de poderes y Estados Libres y Soberanos (106). La separación de poderes a las que se hacer alusión sería de la siguiente manera: El Poder Ejecutivo se va a depositar en la figura del presidente

(105) RIVAPALACIO, Vicente. Ob. cit. pag. 6.

(106) LOPEZ ROSADO, Diego G. Ob. cit., pag. 229 y 230.

de la República, quien estará auxiliado por los Secretarios de Estado o Ministros; el Poder Legislativo en un Congreso General; y el Poder Judicial en la Suprema Corte. Este mismo sistema imperó a nivel estatal pero con denominación distinta: Gobernador a cargo del poder Ejecutivo, un Congreso Local como Poder Legislativo y un Tribunal de Justicia a cargo del Poder Judicial.

Las diferentes Leyes Constitucionales que existieron durante los años de 1836 a 1846 implantaron como sistema un régimen Centralista (107).

Tenemos que durante los siguientes años, después de consumada la Independencia en México, existieron cambios en el gobierno por más de cincuenta veces, dirigidos por un número alrededor de treinta presidentes durante este período (108).

Podemos apreciar que, en un período aproximadamente de quince años, varios hombres encabezaron veintidós gobiernos. Con frecuencia, varios grupos o partidos políticos afirmaban simultáneamente que poseían el control

(107) LOPEZ ROSADO, Diego G. Ob. Cit. pag. 236.

(108) HANSEN D., Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano". (México 1974, Ed. Siglo XXI, S.A. Edición Trad. Clementina Zamora) p. 20.

del Gobierno y estas disputas por lo general llegaban a dar como resultado golpes de Estado con mucha frecuencia.

El maestro Don Emilio Rabasa en su obra "La Constitución y la Dictadura" (109) afirma: "En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo varios Congresos Constituyentes *, que produjeron, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reforma y como consecuencia dos golpes de Estado varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las Leyes en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos al contingente más poderoso para aniquilar la fe de la nación, con disolución violenta de dos Congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad".

(109) RABASA, Emilio. "LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA".
(Ed. Porrúa, 6a. Ed. México, D.F. 1982) p. 3.

* Congreso Constituyente de 1822, de 1824, de 1857 y de 1917, con sus respectivas constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Posteriormente, y en virtud de las bases provisionales para la organización del país, cesaron en su función las legislaturas y se le facultó de manera ilimitada al Presidente Antonio López de Santa Anna, quien entre los años 1832 y 1855, ocupó la presidencia de la República en nueve ocasiones distintas por medio de golpes de Estado que, como se vió, era la forma más socorrida para llegar al poder en esta época (110).

A la Promulgación de la Constitución del 5 de febrero del año 1857 se va a definir ya una organización política la cual iba a estar formada por una: República, Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a una Federación (111). Siendo éste el texto original del artículo 40 constitucional y siendo la base de nuestro derecho constitucional durante todos estos años de notable desorden en la Administración Pública, los empleos en el gobierno y, particularmente, la profesión militar, ofrecía el mejor medio para sobrevivir en aquella época. Los escasos fondos que se destinaban a gastos de administración e

(110) SMITH H., Peter. "LOS LABERINTOS DEL PODER. EL RECLUTAMIENTO DE LAS ELITES POLITICAS EN MEXICO 1900-1971". (México 1981, Colegio de México. Trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidí) p. 36.

(111) TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. p. 96

infraestructura iban a parar a los bolsillos de la burocracia gubernamental, pues la situación en la que se encontraba el país no impedía la recaudación de impuestos o emolumentos públicos, ya sea por fraude, por promesas, amenazas o por medio de la fuerza (112). Estos sucesos, aunados a la herencia de tres siglos de opresión y bandidaje, dieron por resultado el recrudecimiento de las formas de corrupción ya conocidas como indica Hansen.

No obstante el desorden de esta época se elaboró el primer Reglamento de Gobierno, el cual establecía que los ministros con los que contaba el ejecutivo estaba obligado a "proponer a la Regencia las Reformas y Mejoras" que creyeran conducentes en "los cuerpos y ramos dependientes" de su ministerio, combinado con los demás ministros "lo que pudiera convenir al bien general del estado en todos los ramos de la Administración" (113).

No sólo se señaló en ese momento la necesidad de que los ministros coordinase con los demás sus respectivas

(112) HANSEN D., Roger. Ob. cit. pag. 21.

(113) "BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (1971-1976)". (Secretaría de la Presidencia 2a. Edición, México 1973) p. 19.

acciones, sino que se establecieron los cimientos (por lo menos en teoría porque la práctica estaba muy lejos de ello) de un sistema de administración de personal basado en la aptitud e idoneidad de los empleados públicos (114).

Para nuestro estudio es importante señalar que en este período no se contaba con un sistema de capacitación para la Administración Pública Federal.

3.4. LA REFORMA

En la Gestión del Presidente Benito Juárez, la Administración Pública incrementó sus actos y por lo tanto también el número de trabajadores al Servicio del Estado, por considerar a estos últimos como principales realizadores de los actos del Estado. Juárez empieza la tarea de reestructuración de la Administración Pública en México.

Posteriormente, el día 14 de marzo de 1875, en la edición de un periódico apareció en una página completa la noticia de la creación de una asociación de trabajadores o empleados públicos; participando en dicha asociación, los trabajadores de los ministerios de Relaciones.

Hacienda y empleados del D.D.F. y del Congreso de Trabajadores. Dándose con Juárez la primera manifestación en México de organización de servidores públicos en defensa de sus derechos (115).

Tenemos que las condiciones políticas, económicas y sociales de la República en la época de Juárez, afectaron notablemente el desarrollo de la Administración Pública a pesar de los esfuerzos de Juárez y por lo tanto también se vió limitada la legislación administrativa.

Para nuestro estudio, es importante señalar que en este periodo no existió ni de hecho ni de derecho la Capacitación para el trabajador al servicio del Estado, en forma organizada (116).

3.5. EL PORFIRIATO

El 10 de enero de 1876, ante la reelección de Lerdo, Porfirio Díaz se levantó en armas por medio del Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco, proclamaba como Ley Suprema la Constitución y sus Reformas, a excepción del

(115) F.S.T.S.E. "TESTIMONIOS HISTORICOS". México, D.F., 1982 p. 28.

(116) LOPEZ ROSADO, Diego G. Ob. cit. Tomo III. p. 24.

Senado y el principio de no reelección, desconocía a Lerdo (117).

Durante el gobierno del General Díaz, se centraliza el poder político y se fortalece por lo tanto considerablemente el papel del Estado.

En 1908 John Kenneth (118) escribía: "El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho que corresponde al Funcionario que ocupa el puesto. Es además, una institución respetada; hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público una de ellas es un privilegio y la otra un deber".

"El privilegio consiste en usar las Facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro el régimen existente en cuanto a su estabilidad".

El régimen de Díaz fue de un sistema de amistad personal estando los gobernadores ligados al Presidente,--

(117) LOPEZ GALLO, Manuel. Ob. cit. p. 307.

(118) KENNETH, John. "MEXICO BARBARO". (1a. Edición, México 1908) pag. 89.

los Jefes Políticos a los gobernadores y los Presidentes Municipales a Jefes Políticos.

Sin embargo, no todo el aparato burocrático era beneficiado por esto, pues los que formaban la base a pesar de formar parte de sistemas, también eran víctimas de él; porque había una gran inmovilidad social y una élite muy cerrada para el ingreso a nuevos grupos. Pudiéndose considerar a éste un Gobierno Aristocrático.

El crecimiento económico de la época aumentó la demanda de empleos en todos los sectores económicos, pero con gran lentitud en la iniciativa privada para absorber el creciente número de gente instruida. La respuesta del gobierno a ese problema fue el aumentar de manera considerable el tamaño de la burocracia mexicana; entre los años que comprenden de 1876 y 1910, la nómina del gobierno aumentó en gran porcentaje y para el año de 1876 aproximadamente el 16% de la población letrada en México trabajaba para el Gobierno en sus tres sectores: Federal, Estatal y Municipal; para el año de 1910 más del 70% estaba ya empleada en el Gobierno, llegando a un aumento considerable de la Burocracia Mexicana (119).

(119) HANSEN, D. Roger. Op. cit. pag. 20-22

En esta época, la Clase Media era raquítica; las profesiones liberales (con excepción de la de abogado) se encontraban en manos de extranjeros, la clase media, en tanto, comprendía en gran número a la burocracia nacional llegando a tener estos empleos por recompensas de los favores hechos a los gobernantes o superiores a su cargo.

Durante esta época, debido al gran crecimiento económico y creación de nuevas empresas privadas, como el aumento de Secretarías de Estado, aumenta en un porcentaje considerable la Burocracia, a comparación de años atrás.

Se da una transformación de la Administración Pública en el porfiriato, sustituyendo a los municipios por las Jefaturas Políticas, fortaleciendo el centralismo en nuestro país, unido al control de los gobiernos de las entidades federativas. Durante el siglo XIX tenemos como uno de los fuertes grupos de presión a los burócratas, siendo éstos un gran número producto del afán de cada nuevo gobierno de dar empleo a sus seguidores, en recompensa de la fidelidad demostrada.

Teniendo aquí que el cohecho y el soborno en México, no son un fenómeno reciente sino de muchos años atrás .

Con el tiempo, Díaz se rodeó de una especie de grupo de expertos, formado por intelectuales y pseudointelectuales positivistas conocidos con el nombre de "Científicos", los cuales influyeron mucho en las actividades de su gobierno y, por ende, en la administración de personal. (120)

Debido a la influencia de este grupo, Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos en las postrimerías de su gobierno. (121)

En ese período existieron cargos oficiales, con especiales y jugosas posibilidades que se compraban y vendían a precio fijo (122).

Por lo que se puede decir que, por lo menos teóricamente, en ese período se trató de establecer un sistema

(120) MARGADANT. S. GUILLERMO. Ob. cit. pag. 138

(121) RIVES SANCHEZ, Roberto. "ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS HISTÓRICO SOBRE EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN MÉXICO (1876 1940)". (U.N.A.M. 1983) p. 24.

(122) KENNETH, John. Ob. cit. pag. 95.

más razonable en cuanto a lo que respecta a reclutamiento y selección de personal gubernamental.

El secretario de Hacienda en el Porfiriato, hace un "Catálogo de Puestos" donde pone por categorías los puestos existente en la Administración Pública y que es inspiración de la Categorización de puestos que aún hoy (más de forma que de fondo) sigue vigente para los Servidores Públicos de base en la administración pública federal (123).

El grupo de científicos publicó un trabajo llamado "Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana" en lo que se ven lineamientos de los que ahora conocemos como sistema de méritos, base y sustento del ascenso y promoción (124).

Es importante señalar, en cuanto a nuestro objetivo, que en esta época se dieron los primeros intentos para establecer un sistema de capacitación, sin cristalizar en nada concreto, ni teórico, ni práctico.

(123) RIVES SANCHEZ, Roberto. Ob. Cit. p. 24.

(124) Ibidem p. 24.

Por lo anteriormente expuesto, aunque en teoría y no en la práctica, Díaz y sus colaboradores intentaron desarrollar algo parecido al servicio civil de carrera, que en la actualidad en México no está institucionalizado como en otros países.

3.6. MEXICO REVOLUCIONARIO.

A principios del siglo, el sistema de Díaz estaba agotado, debido al gran descontento del pueblo y a la fuerte labor periodística de los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón dándose así los primeros pasos hacia la Revolución.

La Revolución Mexicana tuvo una honda y conmovedora influencia campesina. El aspecto político de 1910 fue un mero pretexto. Para la mayoría de la población campesina, nada significaba la palabra "Sufragio Efectivo. No reelección". Las masas analfabetas con certeza, ni siquiera conocían el significado del vocablo sufragio. Menos aún podían aspirar a que la famosa frase los llevara a puestos de representación Nacional. El único léxico a ellos inteligible se reducía a: explotación, hambre y miseria. Sólo exigían Tierra. Tierra que los

emancipara, tierra que los alimentase, tierra que los convirtiera en hombre y los manimutiese de la esclavitud (125).

Al triunfo de la Revolución, se convoca a elecciones presidenciales siendo elegidos Don Francisco I. Madero como presidente de la República y José Ma. Pino Suárez como vicepresidente de la misma.

Don Francisco I. Madero no pudo llevar a cabo su programa de renovación institucional, ya que su gobierno tuvo varias contradicciones, al dejar en mayor parte la estructura anterior adoptada por el Porfirismo (126).

Esta época fue de gran política agraria, el programa agrario de Madero se reducía a la adquisición de tierras privadas que serían vendidas con facilidades como pequeñas parcelas.

La Administración Pública estaba desequilibrada, por las constantes perturbaciones sociales, y muy limitadas las primeras leyes administrativas, que no respondieron como debieron en ese momento conflictivo.

(125) LOPEZ GALLO, MANUEL Ob. cit. p. 357

(126) Ibidem. p. 355

Ante un gobierno indeciso y sin autoridad, se originó la desidencia de Emiliano Zapata que proclamó el Plan de Ayala y el lema de "Tierra y Libertad", que representaba los anhelos del campesino mexicano.

No se puede decir gran cosa sobre el servicio público durante el mandato del Sr. Madero pues apenas estaba tratando de equilibrar los intereses de las facciones en pugna, cuando lo asesinaron junto con el vicepresidente Pino Suárez, el 22 de febrero de 1913, quedando el poder en manos de Victoriano Huerta (127).

Ciegas y bajas pasiones señalan el advenimiento de una nueva dictadura y casi como un instrumento falso de la decena trágica, llevaron al país a una etapa de anarquía y desarreglo institucional.

Con dicho hecho, se inició la violencia en el país volviendo aquellas épocas de lucha iniciadas en 1910 las cuales resurgirían, para dar cima en el aspecto legal, a las demandas populares que la originaron, las cuales ni por el movimiento de independencia, ni por el brote reformista, habían podido cristalizar.

(127) LOPEZ ROSADO, Diego G. Ob. cit. Tomo III p. 394.

Una vez consolidada la Revolución, con la promulgación de la Constitución política mexicana del 5 de febrero de 1917, se empieza a reconocer a trabajadores y se cuestiona acerca de los trabajadores al servicio del Estado, en el Artículo 123 constitucional, en el cual se mencionan los derechos de los trabajadores como una nueva clase social sin importar su lugar de trabajo (128).

Durante esta época, poco se puede mencionar respecto a la administración de recursos humanos en el gobierno. Con condiciones de trabajo muy inferiores para llevar una vida decorosa.

Entre tantos grupos disputándose el poder, no podemos decir que haya habido un sistema de selección de personal idóneo, pues por el mismo cambio de poder continuo, cada gente que llegaba a él traía sus propios colaboradores.

Por tanto, el catálogo de puestos al que hicimos alusión anteriormente, subsistió pero no fue acatado como se suponía.

En lo que respecta a la capacitación, en esta época y debido a la situación que vivía el país por causa de la Revolución, no existió capacitación para los servidores públicos.

Por consiguiente, los ascensos se dan por lealtad y amistad por los grupos victoriosos y no por capacidad personal (129).

Por la fundación de la "Casa del Obrero Mundial" se contó con el concurso de los servidores del Estado (130).

3.7. MEXICO POSTREVOLUCIONARIO.

De los años de 1924 a 1928, el General Plutarco Elías Calles fue el presidente de la República. Iniciando una nueva etapa en la vida nacional.

Se dice que Calles tuvo las virtudes de estadista y político por el cual México alcanzó su desarrollo por la creación de instituciones que fortalecen la estructura dentro de la Administración Pública Federal. Supo ad-

(129) F.S.T.S.E. Ob. cit. p. 29

(130) PARRA PRADO, Manuel Ob. cit. p. 40

vertir entonces que la Revolución se desvanecería si no creaba sus propias instituciones y supo organizar las piezas políticas de la Administración Pública: creando el 4 de marzo de 1929 el Partido Nacional Revolucionario (antecedente del Partido Revolucionario Institucional), con el fin principal de conciliar y aglutinar los diferentes puntos del pensamiento político que estaban en pugna.

El General Plutarco Elías Calles entra al poder el 1 de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928, realizando una reordenación constitucional de la vida mexicana, creando así el sistema financiero y administrativo encargado de promover el desarrollo del país. El estado crea el sistema financiero para dar estabilidad al sistema económico del país y fundó el Banco de México, S.A.; los Bancos Nacional de Crédito Agrícola y Ejidal para consolidar los programas de gobierno, La Nacional Financiera; y la Comisión Nacional de Irrigación para llevar a cabo el programa de obras de irrigación en el norte y el noroeste del país (131).

(131) RALSKI DE CIMET, Susana. "EL PODER DE LOS PRESIDENTES, ALCANCES Y PERSPECTIVAS" (1910-1973) 1a. Edición, México 1976, INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS POLITICOS. p. 77 y 78.

El servicio civil en el periodo de Institucionalización ya con el presidente Pascual Ortiz Rubio, se aprueba la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipula que las relaciones entre el estado y sus servidores o trabajadores al servicio del Estado, se regirán por las leyes respectivas del servicio civil que correspondan (132).

A pesar de lo estipulado en el mencionado artículo segundo, dichas leyes del servicio civil nunca fueron expedidas.

Posteriormente, el 12 de abril de 1934, siendo presidente el Sr. Abelardo L. Rodríguez, expide un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del servicio civil o burocracia, el cual fue publicado en el Diario Oficial; mismo que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos, porque este hecho se considera un antecedente del Estatuto Jurídico de los Servidores Públicos. Sin embargo, este acuerdo no se llevó a la práctica (133).

(132) PARRA, Pedro Manuel G. Ob. cit. p. 57

(133) Ibidem p. 305.

Aunque hasta en este período no se había tomado en cuenta lo que concierne a legislación, a partir de este momento en adelante, se empieza a tomar en cuenta las bases jurídicas que regularán las relaciones entre los trabajadores al Servicio del Estado y el Estado.

Ya en el año de 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expide el reglamento que fija el Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (134).

Esto va a traer como consecuencia pugnas por un estatuto que garantizará los derechos de los trabajadores del Estado, cuyas inquietudes eran mayores por la situación que pasaba en esos momentos el país, al carecer de leyes protectoras en cuanto a condiciones de trabajo.

Por lo tanto, aún no hay una selección de personal idónea y en tales circunstancias, en 1938, mediante decreto presidencial del 5 de diciembre el Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Jurídico de los Traba-

(134) F.S.T.S.E. Ob. cit. p. 28

jadores al servicio de los poderes de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 constitucional (135).

Tenemos que en el periodo cardenista se crearon las bases para la relación entre el Estado y sus Trabajadores dividiendo a los servidores públicos desde entonces en dos grupos que son los de base y los de confianza.

En cuanto a clasificación de puestos, podemos decir que se basa principalmente en el "Catálogo de Puestos" que se mencionó en el Porfiriato.

En lo que respecta a la capacitación, va a quedar consignada como un derecho y obligación para los trabajadores en el Estatuto Jurídico mencionada en sus títulos tercero y cuarto del mismo (136).

En este periodo podemos decir que no se promueve un verdadero servicio civil de carrera.

En 1936 se forma una Alianza de Trabajadores del Estado (137).

(135) F.S.T.S.E. Ob. cit. p. 563

(136) Ibidem p. 564.

(137) PARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 53.

Siguiendo con los antecedentes de los trabajadores al servicio del Estado, en 1937 nace la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, militando en la C.T.M. a cargo de Lombardo Toledano (138).

Por tanto, el 10. de noviembre de 1938, queda constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (139). Siendo ésta hasta nuestros tiempos una garantía política para nuestros presidentes, al lanzar su candidatura por ser uno de los grandes grupos de presión política por estar indirectamente dentro de ella.

En este régimen estos esfuerzos aislados van a fracasar por no ser un sistema íntegro y por satisfacer sólo una parte de las muchas necesidades de los trabajadores al servicio del Estado.

Al llegar a la presidencia el Lic. Miguel Avila Camacho coincide con el crecimiento económico del país. Este crecimiento va a incidir en la Administración Pública la cual debe crecer y modernizarse para estar a la altura del crecimiento económico.

(138) PARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 54.

(139) Ibidem p. 22.

El año de 1943 el Ejecutivo crea una comisión intersecretarial que tiene como objetivo llevar a cabo un "Plan Coordinado para el mejoramiento de organización en la administración pública, suprimiendo los servicios no indispensables, y mejorar el rendimiento del personal, y así agilizar el servicio que prestan los empleados del estado en cuanto a los trámites administrativos, y que rindan mejor los fondos públicos (140).

En 1946 se transforma el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) en el PRI (Partido Revolucionario Institucional), en el que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado forma parte. Como antecedente la F.S.T.S.E. nace en el Congreso ProUnidad celebrado del 3 de agosto al 4 de septiembre de 1936 (141) .

Con Avila Camacho hay un aumento de la burocracia y de Secretarías de Estado. Se duplicaron las funciones y creció el número de empleados de confianza en el sector público, aumentando considerablemente el presupuesto Federal.

(140) "BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA". Ob. cit. p. 24.

(141) RALSKI DE CIMET, Susana. Ob. cit. p. 162.

Se conforma una nueva fuerza burocrática vinculada a intereses oficiales, conciliando con clases medias profesionales, lo cual no sucedió con Cárdenas (142).

El crecimiento de la administración produce que la burocracia adquiera nuevos compromisos y grandes expectativas de poder entre los Funcionarios Públicos.

Podemos decir que la burocracia, desde la Creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, tuvo más fuerza y de allí radica su función desde un punto de vista político.

En la presidencia del señor Adolfo Ruiz Cortínez, los servidores públicos se van a beneficiar con nuevas prestaciones que van a mejorar sus ingresos reales (143).

Esto último se ha tratado de seguir a través de cada cambio de gobierno, tratando de modernizar y reestructurar el aparato burocrático.

(142) RALSKI DE CIMET, Susana. Ob. cit. p. 181.

(143) PARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 308.

Dichos proyectos, ya más concretizados y sistematizados, se llevan a cabo en el régimen del Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

Díaz Ordaz recluta a hombres políticos con mucha experiencia. Asegurando logros en la ejecución de la acción política. Esta experiencia se combina más que en otros sexenios. El pasar por la Administración Pública proporciona un aprendizaje en cuanto al funcionamiento de la burocracia y el paso del político por la elección popular da conocimiento informal de la política dando a éste último habilidades complementarias.

El 9 de abril de 1965 se crea, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre otros los siguientes (144):

a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.

b) y el de lograr la mejor preparación de la burocracia en México. Tomándose en cuenta, en esta Comi-

(144) "BASES PARA EL PROGRAMA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA". Ob. cit. p. 24.

sión a la capacitación en el sector público como uno de sus objetivos.

Más adelante se establece el Reglamento para la Ley de Estímulos y Recompensas a los funcionarios y empleados de la Federación (145).

En este período, comprendido en los años 1964-1968, la selección de personal se hace por medio de las relaciones personales, familiares, políticas, y el amiguismo y el compadrazgo (146).

Es importante señalar, dentro de este capítulo, que durante el gobierno de Avila Camacho fue abrogado el Estatuto Jurídico de 1938 y se expidió otro Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, que tienen modificaciones como la de las bases para la formación de escalafones (147).

Al señalar esto tenemos que, si ha tenido una de esta evolución, la institucionalización de los trabajadores del Estado pero aún sin una cierta obligatoriedad por parte del Gobierno.

(145) PARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 307.

(146) Si se desea ampliar el tema del reclutamiento y selección de la burocracia, consultar a Hansen en su obra citada con anterioridad.

(147) PARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 309.

Para 1950 se aprueba el Reglamento de Comités Coordinadores Estatales y Regionales de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado (148).

Más adelante, en 1957, se establece el reglamento para la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación (149).

Por iniciativa presidencial Adolfo López Mateos, en 1960, envía proyecto al Congreso de la Unión de adición del apartado B al artículo 123 para dar categoría de rango constitucional al Estatuto Jurídico; es hasta 1963 cuando se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por la creación de la ley burocrática en este periodo, pero aún sin un sistema bien organizado de la capacitación dentro de la Administración Pública Federal.

3.8. MEXICO ACTUAL.

Con el Lic. Luis Echeverría Álvarez, se dan los primeros pasos para el inicio de la reforma administrativa.

(148) FARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 307.

(149) Ibidem p. 307.

En 1972 se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, el cual asesora el gobierno para la instauración de medidas o políticas relativas a la administración de personal, para lograr la eficacia del servicio y el buen manejo de las dependencias y entidades del gobierno federal (150).

Es importante, para nuestro estudio, señalar que paralelamente a la creación de la mencionada Comisión de Recursos Humanos se establecieron los Comités Técnicos Consultivos de Unidad de Recursos Humanos y los de Capacitación, así como el grupo de Oficiales Mayores que tenían como objetivo garantizar las acciones de la Administración Pública y el Desarrollo de Personal en la misma (151). Pero no siendo aún un Sistema Nacional de Capacitación Burocrática, sino sólo por cada una de las Secretarías de Estado.

En los años que comprenden de 1976 y 1977, hay una reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos debido a la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

(150) "PROYECTO PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN MEXICO". (México, SPF 1984) p. 19.

(151) Ibidem p. 19.

Entre 1977 y 1979 se elaboraron y complementaron los estudios realizados para dar origen al Programa General de mejora a la Administración y Desarrollo de Personal al servicio del Estado (152).

En 1976 se crea la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrativos y también el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos; para orientar y regular las actividades administrativas del personal gubernamental.

Como se puede ver, en este capítulo, a lo largo de la Historia Nacional de la Administración Pública, tanto en la administración de sus recursos humanos, como el logro social y económico de los trabajadores al servicio del mismo, se han ido mejorando día a día hasta el logro y consolidación.

Durante los años de 1970 a 1982, la administración de personal alcanza cierto nivel de complejidad.

En lo que respecta a la selección del personal, dentro de la administración pública, se continúa con la práctica de seleccionar al personal en base a las relaciones familiares, políticas, etc.

(152) "PROYECTO PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN MEXICO". p. 20.

En 1972 los servidores públicos se ven beneficiados con la reestructuración del catálogo de empleos en los sistemas tabuladores y escalafonarios (153).

En cuanto a la Evolución Gubernamental de la Capacitación, se crea ya un CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA DEL ISSSTE, con el fin de promover la capacitación a nivel de trabajadores del Estado (154).

Aunque se creó este centro, en la actualidad se desconoce como tal y quizás sólo se crea para capacitación individualizada de un sector de trabajadores, pero no funcionando como Centro Nacional de Capacitación.

Para 1973 se publicaron varios acuerdos presidenciales que ordenaban la promoción de la Capacitación Administrativa y Profesional para los trabajadores al servicio del estado.

Siendo éste un antecedente del planteamiento que se hace en esta investigación.

(153) PARRA PRADO, Manuel G. Ob. cit. p. 309.

(154) F.S.T.S.E. Ob. cit. p. 55

Como vemos, en este período y hasta la actualidad, hay una imperante actitud de capacitación en la administración pública por parte del gobierno.

Para el año de 1978 la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen como un derecho de los trabajadores la capacitación en y para su trabajo.

El sistema de ascensos, establecidos en Ley no son una garantía para promover un verdadero servicio civil de carrera, al ser muy limitadas, por lo tanto necesitamos también de una Institucionalización del Servicio Civil de carrera acorde a nuestro país.

En 1978 se crea un Instituto Nacional de Capacitación Sindical y Administrativa, incrementando así las conquistas de los trabajadores del sector público federal (155).

Como se pudo apreciar, a lo largo de la historia dentro de la Administración Pública, la burocracia ha logrado conquistas sociales y económicas que día a día han ido mejorando.

(155) PARRA PRÁDO, Manuel G. Ob. cit. p. 308.

Por último, en cuanto a la capacitación podemos decir que, en los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari se han incluido en sus respectivos **PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, A LA CAPACITACION**. En el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid entró en vigor el **PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD (1984-1988)**, el cual hasta la fecha sigue aplicándose, aunque en el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari se contempla en su **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**, la creación del **PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD** para este sexenio.

CAPITULO IV.- MARCO JURIDICO. LA CAPACITACION DE LA BUROCRACIA.

4.1. MARCO JURIDICO.

En nuestro país, tenemos una extensa legislación sobre capacitación. Podemos encontrar legislaciones al respecto en:

- El apartado B del artículo 123 Constitucional.
En su Fracción XIII
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- La Ley Federal del Trabajo.
- Los Reglamentos Interiores de Trabajo.

A continuación, veremos a cada una de estas leyes y reglamentos en lo que corresponde a la capacitación.

4.2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.

La carta Suprema, considerada por muchos como el marco que contiene todos los anhelos derivados de la Revolución de 1910 y, el punto toral del llamado Derecho Social. Esta rama pretende, como sabemos, la reivindicación de las clases económicamente débiles; entre tales, encontramos al grueso de la burocracia mexicana, caracterizandose, entre otras, por:

- a) Mal pagada;
- b) Desorganizada;
- c) Exceso de personal ocupado;
- d) lenta; y
- e) Falta de capacitación.

Estos problemas como lo hemos de estar reiterando a lo largo de nuestro estudio, obedecen más a razones políticas que jurídicas.

Pensemos que para ingresar a laborar a una institución pública los criterios de selección son muy pobres o prácticamente nulos. Las razones son evidentes a la luz de la experiencia generalizada por toda la ciudadanía, y que van desde un sindicalismo vertical, corrupto, mediocre y alineado o "disciplinado" al gobierno, hasta de que sólo aquellos "amigos" de los "dirigentes sindicales" o de los "jefes" puedan tener el acceso a los puestos de la organización administrativa. La capacidad, desde luego, no importa. Se dice, que el trabajo es sencillo y lo que se requiere es obediencia y no protestar por nada.

De tal forma, lo señalado en nuestra carta suprema, orgullo de los mexicanos, es como muchos otros preceptos, letra muerta. Pues, según se observa en el artículo 123, apartado "B", fracción VII, se establece:

"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." (156)

En tal sentido las escuelas de Administración Pública, que por obligación constitucional el Estado debe organizar no han sido llevadas a la práctica y lo único que hemos encontrado son algunos cursos que cada Secretaría de Estado en particular organiza para su personal de base.

Es lamentable que al efecto no haya ninguna legislación reglamentaria y que el Gobierno no dedique un mínimo de presupuesto para una labor tan importante; sobre todo si observamos que uno de los principales males de nuestra sociedad es la corrupción; mal contra el cual se puede luchar únicamente mediante una mayor preparación por parte de los servidores públicos.

(156) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Ed. Porrúa, S.A., ed. 90 a., México 1990, p. 115.

En cuanto al último párrafo de la citada fracción VII del artículo 123, si bien el Estado aún no se ha dado a la tarea de organizar y crear dichas escuelas de administración en cuanto tales, es importante destacar que se ha utilizado la figura citada de institutos o centros de capacitación que tienen, precisamente, la función de acometer tareas de formación, información, actualización, adiestramiento y capacitación propiamente dicha.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde actuar para la organización, promoción y supervisión de programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal (157).

Por otra parte, el mandato constitucional es preciso: "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de

(157) Leonel Pérez Nieto Castro. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O. 29 de Diciembre de 1976). Ed. Harla, S.A. de C.V., México, Artículo 38, fracción XXVII).

condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia... (Art. 123, apartado "B", Fracción VIII). (158)

La Constitución, respecto a la capacitación dentro de la Administración Pública Federal, no la menciona directamente. Sino que nos dice que las promociones y ascensos estarán de acuerdo a los conocimientos y aptitudes en donde podía quedar contemplada la importancia de la capacitación para este punto.

4.3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El ordenamiento señalado establece que en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo expedido por el Presidente de la República, que analizaremos posteriormente se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias. (Artículo 18, L.O.A.P.F.) .
(159) .

Por otra parte se puntualiza que:

"Las Secretarías de Estado y los Departamento Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivo y las demás que sean necesarias en los términos que fijen el Ejecutivo Federal. (Artículo 20, de la L.O.A.P.F.). (160)

(159) PEREZ NIETO LEONEL. Ob. cit. p. 7

(160) Idem. p. 8

Es decir, cada Secretaría de Estado en lo referente a los recursos humanos, tocante a la capacitación quedará facultado para que cada una en forma individual y por medio de sus reglamentos interiores programen de manera conveniente a sus intereses, la impartición de capacitación a nivel Secretaría de Estado, encontrándonos frente a una capacitación mal integrada.

Este ordenamiento nos señala de manera expresa como atribución de las dependencias a las que se refiere, la planeación u organización de actividades relativas a la capacitación; aunque como sabemos cada Secretaría establece discrecionalmente su política interior, y por lo mismo la organización de sus recursos humanos. (Artículo 20, de la L.O.A.P.F.).

De manera expresa, el mismo ordenamiento menciona como atribución referente a la capacitación los casos siguientes:

La Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Artículo 32.

Fracción X "Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de Administración, remuneración, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal". (161)

Esta fracción faculta a dicha Secretaría para dictar las políticas y ordenamientos en materia de capacitación y del desarrollo del personal del Poder Ejecutivo Federal para bien de ésta, estando a cargo de esta Secretaría la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.

En lo referente a la capacitación dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en el Art. 35, Fracción XXXV, del ordenamiento en estudio menciona la capacitación como una obra a seguir quedando confuso este término empleado como una obra material. Este artículo nos dice también que la capacitación se hará en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual como veremos más adelante no hace mención del término capacitación, dentro de lo que

son sus atribuciones, no quedando muy claro, cómo puede coordinar esta Secretaría la capacitación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (162)

Respecto a la capacitación en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según el artículo 36, fracción XXVI, sólo habla de una capacitación a nivel técnico, es decir sólo en materia de Comunicaciones y Transportes - (163).

En lo que corresponde a las atribuciones para capacitar a los empleados de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como se dijo anteriormente, ésta se omite, pero según atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la primera ayuda a coordinar la capacitación en esta última, contradiciendo tales atribuciones, pudiendo llegar a confundir a la capacitación, sus fines y los mismos programas de capacitación en ambas Secretarías. (164)

(162) Cfr. L.O.A.P.F., p. 24

(163) PEREZ NIETO LEONEL, p. 26

(164) Ididem, p. 26, 27 y 28

Para la Secretaría de Educación Pública, según el Art. 38 del ordenamiento jurídico administrativo, corresponde en su fracción XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las Entidades Públicas y Privadas, así como los Fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios. (165)

Esta fracción ya nos habla conjuntamente de capacitación y adiestramiento, términos que se definirán más adelante. Al igual que la SEDUE, la SEP, va a coordinar a la capacitación, pero según esta fracción en sus tres instancias de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, tanto a entidades públicas como privadas y no sólo en el sector centralizado.

Siguiendo con la Secretaría de Educación Pública, la Fracción IV del artículo 38 de la L.O.A.P.F., exceptúa en una de sus atribuciones, el crear y mantener las escuelas que por Ley estén adscritas a otras dependencias de Gobierno Federal. (166)

(165) Ibidem, p. 30

(166) Ibidem, p. 29

El Artículo 40 de la L.O.A.P.F., en su Fracción VI, nos dice que: "Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. (167)

Tenemos que esta fracción, también menciona conjuntamente los términos, capacitación, y adiestramiento, como lo hace la Secretaría de Educación Pública y también la capacitación va a ser coordinada por esta última con esta Dependencia.

La Secretaría de Turismo y la Secretaría de Pesca, mencionan a la capacitación al igual que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sólo referente a la especialidad, por ejemplo la Secretaría de Turismo, capacita en materia sólo de Turismo y no general y la Secretaría de Pesca igualmente, la cual menciona entre sus atribuciones la promoción de establecimientos de Centros o Institutos de Capacitación, pero solamente pesquera.

(168).

(167) PEREZ NIETO LEONEL. p. 32

(168) Ibidem, p. 36

Resumiendo tenemos que once Secretarías de Estado omiten a la capacitación y no la nombran entre sus atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sólo siete de los dieciocho Secretarías nos hablan pero de manera muy genérica lo que toca al tema de la capacitación como de sus atribuciones, nos hablan también del establecimiento de normas, lineamientos y políticas en materia de capacitación, y otras nos mencionan a la capacitación de manera muy individual, refiriéndose sólo a ésta, según las funciones de cada Secretaría, por ejemplo como se citó la capacitación en Comunicaciones y Transportes, en Agricultura y Recursos Hidráulicos, en pesca y en turismo por mencionar algunas.

También se habla de una capacitación en coordinación: por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con SEDUE; y la SEP en coordinación con todas las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

Otras atribuciones de las Secretarías dicen que deben promover el Desarrollo de la Capacitación, pero en ninguna de las atribuciones se menciona la creación ins-

titucionalmente de un CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION para organizar a ésta eficazmente para el desarrollo político, económico y social del país, por medio de la capacitación burocrática, motor de productividad número uno del país y reflejo propio de nuestra situación actual.

4.4. REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

A continuación, señalare lo que nos dicen respecto a la capacitación dentro de las Secretarías de Estado, los reglamentos interiores respectivos, como simple medio comparativo con sus atribuciones que les confiere la L.O.A.P.F., para apreciar mejor la situación de la capacitación dentro de la administración pública federal: Se hará un estudio sin omitir un sólo reglamento interior de trabajo de cada Secretaría de Estado, en lo referente a la capacitación.

Tenemos que la Secretaría de Gobernación en su reglamento interior del trabajo, en su artículo 21, fracción III. (169)

(169) Miscelánea Documental. A.P.F., Reglamentos Interiores. D.O. Secretaría de Gobernación. México, SEP. 1989, p. 13.

Toma en cuenta a la capacitación aunque en sus atribuciones las omite, pero sólo nos habla de la elaboración de programas de capacitación interna en coordinación con las mismas áreas de la Secretaría correspondiendo la elaboración de estos programas a la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría.

En el ordenamiento en estudio la Secretaría de Relaciones Exteriores en su artículo 27, fracción XII. (170). También se toca el tema de la capacitación pero aquí como una función de "organizar y realizar programas de capacitación y adiestramiento" ; ya que puede hablar en términos generales de una capacitación en la práctica, pues también la Dirección de Recursos Humanos, propone a la Oficialía Mayor los proyectos de normas sobre capacitación, encontrándonos por primera vez en lo que respecta al marco jurídico y reglamentación de la capacitación la mención de un proyecto normativo sobre capacitación en la Administración Pública Federal.

También ya nos habla de una evaluación de la eficacia de los programas de capacitación en la Secretaría la cual no se había dado, en el análisis de la L.O.A.P.F.

(170) Miscélanea Documental. Administración Pública Federal. Reglamentos Interiores. D.O. Secretaría de Gobernación . México SEP 1989, p. 13

En la actualidad no se sabe si se cumplen o no con dichos programas al no estar jurídicamente reconocidos por ninguna Ley de la materia administrativa, y no existir un método integral de evaluación.

En lo que corresponde al Reglamento Interior de Secretaría de la Defensa Nacional, en su artículo 27 -- (171) que contiene las funciones de la Dirección General de personal y no llamada de Recursos Humanos, se omite a la capacitación, de cualquier manera no nos habla ni siquiera de un programa o plan de capacitación. Pero más adelante en su capítulo XI. (172) habla de una comisión interna de administración y programación, la cual "funciona como mecanismo para el mejoramiento administrativo" de esta Secretaría, pero no menciona nada sobre capacitación, aunque el mejoramiento lo podemos tomar como un fin de la capacitación.

En cuanto a la Secretaría de Marina, en su reglamento interior, no nos habla de un programa, plan o algo similar de capacitación, al igual que la Secretaría de la Defensa Nacional.

(171) Miscélanea Documental. Administración Pública Federal. Reglamentos Interiores. D.O. Secretaría de Gobernación . México SEP 1989, p. 13

(172) Ibidem, p. 52

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su artículo 104, nos habla de la competencia de la Dirección General de Personal y no de recursos humanos, a la cual le compete "proponer para aprobación superior la política y programas de actividades relacionadas con la administración de personal interno y entre otras actividades relacionadas con la administración de personal interno y entre otras actividades señala a la capacitación del personal de la Secretaría (173).

Tomando en cuenta a la capacitación por aprobación superior, va quedando lo suficientemente claro que debe existir una autoridad responsable que va a dar la aprobación para las políticas y programas relacionados con la administración de recursos humanos.

Continuando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, más adelante nos encontramos con la fracción VII del mismo artículo que puede ser la que da marcha a los programas de capacitación aplicándolos y promoviendo según sea el caso. (174)

(173) Miscélanea Documental. p. 115

(174) Ibidem, p. 116

En la Secretaría de Programación y Presupuesto, su reglamento interior en el artículo 23 (175), se contienen las facultades de la Dirección General de personal que habla en sus fracciones XI y XII de comisiones nacionales mixtas de capacitación; las cuales no tienen regulación alguna, sólo de manera particular en la Ley Federal del Trabajo y no a nivel administración pública, y a esta Secretaría le corresponde proponer la designación de los representantes de esta comisión y los lineamientos para su actuación.

En la fracción XII habla de una instrumentación de un programa de capacitación a nivel Secretaría y no a nivel nacional.

La Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, en sus atribuciones delegadas por la L.O.A.P.F., no le daba facultad para capacitar a su personal, pero en su reglamento interior, artículo 35 nos habla de una Dirección General de Servicios Administrativos, lo cual no se da en ninguna Secretaría de Estado. En esta Secretaría, esta Dirección va a fijar las normas y criterios para la capacitación del personal.

(175) Miscélanea Documental. Administración Pública Federal. Reglamentos Interiores. D.O. Secretaría de Gobernación . México SEP 1989, p. 153

En la Dirección General de Administración y Desarrollo del Personal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contemplada por su reglamento interior en su artículo 33 y en lo que respecta a la capacitación, nos habla en su fracción V de una capacitación según sean las necesidades en cada una de las Unidades Administrativas. (176)

En el reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el artículo 37, le corresponde a la Dirección General de Recursos Humanos: Promover, organizar y realizar programas de capacitación administrativa y emitir normas para la misma. Esta Secretaría ya habla de una capacitación administrativa y no solo capacitación de su personal técnico, es decir solo capacitación en comunicaciones y transporte como nos habla en la L.O.A.P.F., en sus atribuciones. (177)

Continuando con este estudio de los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, corresponde el turno a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que señala como atribuciones de la Dirección General de

(176) Miscelánea Documental. p. 210

(177) Ibidem, p. 261

Recursos Humanos en su artículo 28, fracción I la planeación, revisión, programación, dirección, coordinación y evaluación de la capacitación en el ámbito de la Secretaría. (178)

En esta fracción, se observa que a la capacitación se le trata como un sistema que va; desde una planeación hasta la evaluación misma, pudiendo tomar en cuenta más adelante esta organización para la implantación del Sistema Nacional de Capacitación en el sector Público.

Siguiendo con este mismo artículo en lo referente a la capacitación en su fracción X, nos habla de las Comisiones Mixtas de Capacitación integradas por la Secretaría y el Sindicato de sus trabajadores. Aquí podemos señalar que al implantarse un Sistema Nacional de Capacitación, se podría tener unificada estas comisiones en un solo representante de todas las Secretarías de Estado y otra de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.)

Asimismo, la fracción XI de este artículo, nos habla de una instrumentación del programa de capacitación en el Secretaría. (179).

(178) Miscelánea Documental. p. 285

(179) Ibidem, p. 285

En la Secretaría de Educación Pública, nos encontramos con una Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, a la cual le corresponde proponer lineamientos, formular disposiciones técnicas y administrativas para organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar las actividades de capacitación, entendiéndose a estas actividades como los programas de capacitación, pero sólo a nivel magisterio y no de todo el personal de la Secretaría. (180)

Es importante señalar que en el Artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría en estudio se contiene una Dirección General de Centros de Capacitación, el cual en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, delimita las atribuciones de esta Dirección. (181)

Entre lo más importante es que habla de Centros de Capacitación dependientes de la Secretaría, pero no especifica cuales son estos Centros Dependientes y si son capacitadores para todas las Secretarías o sólo son para esta Secretaría en particular.

(180) Miscelánea Documental, p. 301

(181) Ibidem, p. 350

En las atribuciones que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la Secretaría de Pesca, esta omite del todo a la capacitación; pero en lo referente al reglamento interior de la Secretaría en estudio el artículo 53 habla de un Comité y no de una Dirección como es el caso de casi todas las Secretarías de Estado; este es el Comité Directivo del Programa General de Superación Profesional y Técnica, el cual le corresponde la promoción de acciones de capacitación tendientes a la mejora de la relación trabajador, usuario con objeto de facilitar el problema de salud del usuario, conjuntamente con un nivel más eficiente de los servicios prestados por el Sector Salud. Aquí también nos encontramos con una capacitación más bien de tipo técnico en lo que respecta al servicio médico y no a una capacitación general, si no sólo a nivel del Sector Salud.

A la Secretaría de Trabajo y Previsión social, corresponde según su reglamento interior de trabajo en su artículo 12 por medio de su Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Social en su fracción VIII.

La elaboración de programas de capacitación a nivel particular y federal y también el de coordinar la capacitación para sus trabajadores. (182)

La Reforma Agraria en su Dirección General de Recursos Humanos, contenida en el Artículo 23 de su Reglamento Interior, fracción VI, habla de la elaboración, control y evaluación de los Programas de capacitación, aquí ya nos habla de un vínculo necesario con el sistema escalafonario de la Secretaría, en sus atribuciones que le confiere la L.O.A.P.F., habla de capacitación en general y no sólo de capacitación a nivel agrario, como lo habla la secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (183)

En lo referente a la Secretaría de Turismo y a la Secretaría de Pesca, respectivamente en su reglamento interior nos habla en la primera de una Dirección General de Normatividad y Capacitación Turística y en la segunda Secretaría de una Dirección General de Organización y Capacitación Pesquera.

(182) Miscelánea Documental, p. 365

(183) Miscelánea Documental, p. 386

Ambas Secretarías hablan de una capacitación Turística y Pesquera y no de una capacitación más amplia. Por el desempeño económico de éstas, frente al Gobierno Federal. (184)

En cuanto al único Departamento Administrativo llamado Departamento del Distrito Federal, se excluye para tal estudio, pues tiene caracteres especiales que lo distinguen de las demás dependencias de la Administración Pública Federal. En cuanto a su territorio, jurisdicción, una Ley Orgánica única y el Régimen Jurídico esta considerada en la propia constitución y que esta a cargo del presidente de la República el cual nombra libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal. (185).

4.5. LEGISLACION BUROCRATICA

El 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial se publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

(184) Miscelánea Documental, p. 401 y 402-424 y 425.

(185) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", 25 edición México, Ed. Porrúa, S.A. 1986, p. 190, 191 y 192.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones enumeradas en el Artículo 1o., de esta Ley. (186).

La relación laboral queda explícita textualmente en los siguientes términos:

" Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio..." (Artículo 2), además se precisa con la denominación trabajador, a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. (artículo 3). (187)

Aquí establece una división de los Empleados Públicos en dos categorías: de base y de confianza, estos últimos para la capacitación por no estar sometidos a la Ley, no podrán formar parte ni es un derecho ni una obligación para ellos ser objetos de la misma. Lo que-

(186) Trueba Urbina Alberto, p. 19

(187) Ibidem, p. 20 y 21

al contratarlo es un derecho y una obligación, según la atribución de las Dependencias Públicas, la capacitación para los empleados de base.

En lo que hace al quehacer de la capacitación, son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 10., de esta Ley:

A).- El establecimiento de Escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para obtener ascensos conforme al escalafon y procurar el mantenimiento de su actitud profesional. (Artículo 43, fracción VI, inciso F), y por otra parte;

B).- Son obligaciones de los Trabajadores: "El asistir a los Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia". (Artículo 44, fracción VIII). (188).

Esta Ley nos habla de Escuelas de Administración Pública e Institutos de Capacitación, pero aún no hay un Instituto o Centro Nacional de Capacitación para la Administración Pública Federal.

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

El ordenamiento que ocupa nuestra atención, precisa de qué manera el Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales . . . (Artículo 140), y asimismo refiere que para los fines antes anunciados el Instituto ofrecerá los siguientes servicios: ... de capacitación ... (Artículo 141, fracción III). (189)

Aquí es importante señalar que existe un Centro Nacional de Capacitación del ISSSTE, pero que no cumple con las funciones de un Centro para la Capacitación en todo el Sector Público.

4.6. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1989-1994)

Como una obligación que impone la Constitución y la Ley de Planeación al ejecutivo federal emprendió la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo dentro de los primeros seis meses de su administración el cual envió al Congreso de la Unión para su revisión y aprobación el cual se publicó en el Diario Oficial del 31 de mayo de

(189) Legislación Burocrática (Ley del I.S.S.S.T.E.), p. 137 y 138.

1989, en el cual el C: Presidente de la República en su presentación del documento referido señala a la capacitación en su capítulo 7 que trata del Sistema Nacional de Planeación Democrática dentro del cual se nombran los programas a mediano plazo que deberán ser publicados a lo largo de 1989, salvo determinación expresa del ejecutivo federal (190). Entre los programas de mediano plazo nos encontramos con el programa de capacitación y productividad, el cual no ha sido publicado aún en el Diario Oficial, en lo que toca a el sexenio de 1989-1994.

Este programa se presta a confusión porque no se sabe hacia que sectores está dirigido si a la Administración Pública Federal o a Sectores Privados.

Este plan no señala concretamente labores ha realizar, sino metas por alcanzar a través de los principios y acciones que señalen los distintos organismos gubernamentales.

(190) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. Talleres Gráficos de la Unión. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1989, p. 134.

El cambio y la entidad son las bases que llevan cada parte de el que considera que el cambio es indispensable porque es la demanda urgente de todos los sectores sociales.

Por eso es muy justificado que se afirme que el Estado y la Sociedad deben impulsar el cambio para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que así los mexicanos tengan acceso a servicios de calidad por parte de las dependencias gubernamentales, bien capacitados.

Hasta aquí aunque se establezca la obligatoriedad constitucional de la capacitación, al trabajador, y las leyes y reglamentos interiores antes aludidos y el mismo Plan Nacional de Desarrollo, se puede decir que aún hoy, no existe un sistema de capacitación integral de los empleados públicos, por más que algunas dependencias públicas se preocupen excepcionalmente como vimos, por atender en forma especial pero parcial dicho problema.

4.7. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Por último es importante señalar que el artículo 153 en todas sus fracciones toca el tema de la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. En este capítulo tercero Bis de dicha Ley reglamenta: la obligación del patron de capacitar a sus trabajadores (estos trabajadores sólo contemplados en la fracción XIII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional), esta Ley se aparta de nuestro estudio pues no contempla a los trabajadores al servicio del Estado. (191)

(191) BREÑA GARDUÑO, FRANCISCO. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Ed. Harla, México 1987, p. 178 a 187.

**CAPITULO V.- MARCO OPERATIVO
LAS BASES OPERATIVAS PARA LA CAPACITACION DE LA BU-
ROCRACIA.**

5.1. LA CAPACITACION.

Comenzaremos definiendo de una manera precisa lo que se entiende por capacitación, adiestramiento y entrenamiento, para poder distinguir a cada una de ellas y así poder adentrarnos de lleno en el tema de la capacitación, sin confundir a ésta con otros sinónimos o palabras que tienen similitud con la propia capacitación.

Por consiguiente pasaremos a definir en primer término a la capacitación.

Actualmente la capacitación cobra mayor importancia e interés, dado que la cantidad de personal con escolaridad media y superior es mínimo, es decir, el número de profesionistas, bachilleres y personal capacitado y especializado en algunas áreas es, definitivamente, desconsolador. (192).

(192) SILICEO, ALFONSO. CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL. Ed. Limusa, México 1980, p.25

Se dice también que:

"Al hablar de capacitación, se habla de cambio, ya que éste involucra todos los órdenes del conocimiento del hombre". (193)

A continuación vamos a proceder a definir y ubicar más claramente el concepto de capacitación, pero desde un punto de vista de capacitación administrativa:

CAPACITACION.- Es el conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de conocimientos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado; y, por la otra, están en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se llegan a generar; propiciando a la vez, que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados. (194)

Esta definición para nuestro estudio es muy importante porque esta enfocada a la capacitación de los servidores públicos.

(193) SILICEO, ALFONSO Ob. cit. p. 35

(194) "Proyecto para la Instauración del Servicio Civil o Carrera Administrativa en México". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984, p. 22.

La capacitación, además de facilitar la obtención de mayores rendimientos en las empresas, "permite elevar el bienestar, por los ingresos superiores y la movilidad social a que dan lugar a mayores niveles de calificación de mano de obra y mejores sistemas de organización del trabajo ", podemos leer en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 (aún vigente) .

El concepto de la capacitación hace referencia, en principio, al tratamiento de un solo insumo: la fuerza del trabajo. Este rasgo específico de la capacitación, se contrapone con el de la relativa amplitud del término productividad. (195)

PRODUCTIVIDAD: "Es la medida de la utilización integral de los recursos de la organización en la consecución de sus objetivos". (196)

Por otra parte en otra definición se considera a la capacitación de una manera más general:

"La capacitación consiste en una actividad planeada y basada en necesidades reales de una empresa y orientada hacia un cambio en los conocimientos, habilidades y actitudes del colaborador". (197)

- (195) Programa Nacional de Capacitación y Productividad
(1983-1988) Secretaría de Programación y Presupuesto,
Poder Ejecutivo Federal. México 1983, p. 23
(196) SILICEO, ALFONSO Ob. cit. p. 20
(197) Manual de Procedimientos Administrativos, 1986.

En nuestro país, la función educacional tanto en el sector público como en el privado, no ha tenido hasta el momento, un desarrollo como el que debería tener ya que son contadas las empresas que han establecido programas permanentes de educación para sus empleados. (198)

Es importante señalar para ir identificándonos con el tema que a la persona responsable de la capacitación se le llama instructor el cual debe evaluar y detectar las necesidades de ésta entre los empleados y la dependencia u organización para proponer los objetivos a seguir.

Entre otras definiciones que nos encontramos, respecto a la capacitación se dice: "Que es un proceso de enseñanza-aprendizaje para mejorar las actitudes y aptitudes de los trabajadores, encausado a un incremento de la productividad de la empresa". (199)

(198) SALOME IGA, EVARISTO SEGUNDO, LA CAPACITACION EN LA INDUSTRIA TEXTIL (TESIS PROFESIONAL), México 1988, p. 16

(199) Manual de Procedimientos para la Capacitación en Petroleos Mexicanos. Gerencia de Relaciones Laborales, México, D.F., septiembre de 1986.

5.1.1. EL ADIESTRAMIENTO.

Se define al adiestramiento como:

"El desarrollo de la habilidad del trabajador en el empleo de técnicas y prácticas de trabajo. También se puede definir como una prolongación detallada del Programa Educativo de una organización aplicado a ocupaciones, tareas, procesos y actividades específicas (200).

Este concepto es también muy amplio y no lo podemos dirigir a la administración pública de manera integral.

El Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento, nos dice que:

La capacitación y el adiestramiento se instauraron como parte de los derechos sociales que garantiza la Constitución General de la República, como son el derecho al trabajo y la estabilidad en el empleo y que como tal, complementan instituciones básicas consagradas y desarrolladas a partir del Congreso de Queretaro de 1917.

(200) BLAKE, ROLAND P. Seguridad Industrial, Diana, México 1981, pag. 322 y 324.

Por otra parte considerado su dimensión operativa y teniendo en cuenta la población hacia la que se dirige, la capacitación y el adiestramiento. Adquieren dos modalidades: Capacitación y adiestramiento en el trabajo y capacitación y adiestramiento para el trabajo. (201)

LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL TRABAJO.- Se refieren a la habilitación o mejoramiento de un trabajador sujeto a una relación formal de trabajo. En otras palabras, la capacitación y el adiestramiento en el trabajo hacen referencia a la obligación patronal de otorgarlos, y al derecho de los trabajadores a recibirlos, para incrementar la productividad y mejorar el bienestar de los mismos.

LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA EL TRABAJO.- Están definidos como la habilitación de una persona que no tiene una relación formal de trabajo, mediante el desarrollo de sus capacidades, para el ejercicio de un puesto de trabajo al que eventualmente pueda tener acceso.

5.1.2. CONCEPTO DE ENTRENAMIENTO.

"El entrenamiento es ayudar al empleado a aumentar sus habilidades o conocimientos en tareas que están íntimamente relacionadas, ya sea con el trabajo al cual se ha dedicado o con el trabajo al cual se va a dedicar, permitiendo que el empleado pueda hacerse más efectivo en su trabajo, a través de la ayuda de un proceso para aumentar su competencia". (202)

Este concepto también nos menciona, al trabajador que ya esta en la empresa y el trabajador que en un futuro puede integrarse a ella.

Después de haber contemplado las diferentes definiciones, al respecto podemos decir que la diferencia esencial se encuentra en que la capacitación es una actividad debidamente planeada y en base a detección de necesidades de capacitación de los empleados, por otro lado, el adiestramiento solo es un desarrollo de habilidades técnicas y prácticas en el trabajo, y el entrenamiento es solo una ayuda prestada al trabajador para el aumento de sus habilidades contemplando aquí también a sus conocimientos para aumentar su propia competencia.

Por último, podemos incluir el concepto de desarrollo dentro de estas tres últimos términos, pues al fin de éste es de lo que se trata con su instrumentación de los mismos, por lo tanto: "El desarrollo comprende integralmente al hombre en toda la formación de la personalidad (carácter, hábitos, educación de la voluntad, cultivo de la inteligencia, sensibilidad hacia los problemas humanos, capacidad para dirigir)". (203)

En algunas Secretarías de Estado le llaman a sus programas de capacitación conjuntamente de capacitación y Desarrollo y hasta existen Direcciones Generales de Capacitación y Desarrollo.

Por lo tanto, la distinción entre la capacitación y el desarrollo es primordialmente de finalidad. La capacitación prepara a las personas para que realicen sus trabajos actuales, mientras que el desarrollo los prepara para empleos futuros. Pero podemos decir que tanto la capacitación como el desarrollo transmiten a los empleados capacidades necesarias, conocimientos y actitudes.

(203) ARIAS GALICIA, FERNANDO. Administración de Recursos Humanos. Trillas. p. 320.

Aunque los empleados muchas veces tengan experiencia en su trabajo a nivel público pueden necesitar capacitación para reducir los malos hábitos de trabajo, así como también para actualizarse y aprender nuevas habilidades para realizar sus tareas eficazmente.

5.2. LA PLANEACION.

En este apartado trataremos de dar a conocer la importancia que cobra la planeación para el Desarrollo de un Programa de Capacitación dentro de la Administración Pública.

Empezaremos por señalar el sistema de Planeación dentro de la Administración Pública y sus antecedentes y aspectos relevantes. El órgano que aparece como más importante en materia de planeación es la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, indica que el Sistema Nacional de Planeación, Control y Evaluación se llevará a cabo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la República. (L.O.A.P.F. Art. 50)

Por consiguiente al crearse la Secretaría de Pro-

gramación y Presupuesto, permite que una entidad solamente se encargue de elaborar planes, que programe su financiamiento, evalúe los resultados de su gestión y prepare la cuenta pública y dando información, para facilitar la aprobación del Congreso de la Unión. Al ser solo la Secretaría de Programación y Presupuesto la que hace la Planeación, queda a las demás dependencias elaborar los programas.

Existen varios tipos de programas los cuales son:

- Sectoriales;
- Institucionales;
- Regionales; y
- Especiales. (204)

Nuestra época es eminentemente científica y técnica. La complejidad de los problemas sociales obliga al empleo de las nuevas técnicas, que permitan la disposición de los recursos naturales y de los recursos humanos, para ponerlos al servicio de las grandes masas. Es hasta los últimos tiempos en que se ha comenzado a planear el desarrollo económico de las naciones, dejando - atrás la era de las improvisaciones, de las actividades

(204) ANTOLOGIA DE LA PLANEACION. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO .

superfluas e innecesarias que además de despilfarrar recursos limitados, sólo originaban desaliento y atraso.

Serra Rojas, nos dice:

"La Planeación y la Previsión son la guía más segura para el Estado, para cualquier empresa y aún para el hombre en sus actividades sociales. Desde luego entendemos al Estado como un Supremo regulador de la economía y no como el representante de una de las clases sociales" (205) .

Es importante señalar que el intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituyen y regulan en México, de acuerdo a las normas de la Constitución de 1917, artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131.

A ello se han agregado reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983, respecto a los artículos 25, 26, 27, 28 y los incisos d), e) y f), adicionados a la fracción XXIX del 73. Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial, han establecido los princi-

pios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. (206)

Es conveniente señalar que la base de la Planeación descansa en el artículo 26 Constitucional, pues establece la facultad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (SNPD). Este artículo establece también la participación de los sectores de la sociedad, favorecidos éstos por la aplicación de los Planes y Programas de desarrollo. (207)

Este conduce la Planeación, con la participación democrática de los grupos sociales. El Presidente remite el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y sus observaciones. El Presidente mencionará las decisiones para la ejecución del Plan y de los Programas Sectoriales al informar ante el Congreso de la Unión sobre el Estado de la Administración Pública, remitirá a la Comisión Permanente del Congreso, en marzo de cada año, el informe sobre la ejecución del Plan y los Programas. (208)

(206) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, U.N.A.M., Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed., Tomo III, México 1988, p. 2423.

(207) PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública, 1a. ed, Tomo II, I.N.A.P., México, D.F., p. 28

(208) DICCIONARIO JURIDICO p. 2424

Es importante para entender a la Planeación diferenciar entre Plan y Programa. En cuanto a plan y programas, el plan es considerado a nivel nacional, por ello incumbe a la Administración Pública Federal en general y a los Gobiernos de Entidades Federativas, en tanto que los Programas pueden aludir a alguna dependencia de la Administración Pública Federal o algún sector o al Sector Paraestatal, grupos sociales, a particulares e incluso también a gobiernos de Estados, pero de manera particular. Por lo tanto, ningún Programa puede ser contrario al Plan Nacional. (209)

Por otra parte, podemos destacar la distinción que hace la Ley de Planeación, respecto a la coordinación, concertación e inducción.

LA COORDINACION.- Es la que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas, para su participación en la planeación del Desarrollo considerándose también la participación de los Municipios (art. 33 a 36) Ley Planeación .

(209) Cfr. Capítulo cuarto de la Ley de Planeación.

LA CONCERTACION.- Se establece que el Ejecutivo Federal por sí o a través de sus dependencias podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados ; ésta se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes.

INDUCCION.- Las dependencias de la Administración Pública Federal van a inducir acciones a los sectores de la sociedad y aplicar los instrumentos de política económica y social deberán ser congruentes con objetivos y prioridades del Plan y Programas.

Fernando Zamora (210); nos dice que la planeación como proceso abarca las siguientes etapas precisas y necesarias:

1. La Fijación de los objetivos que se persiguen;
- 2.- Una investigación en lo que se trata de obtener, una visión clara y global del problema que se intenta resolver;
- 3.- La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas;

(210) SERRA ROJAS, ANDRES, Ob. cit. p. 678 y 679.

4.- Selección, entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción; y

5.- La formulación detallada del modo de ejecutar la solución preferida".

Aunque en la doctrina social y económica se ha tratado de diferenciar por algunos autores especialistas en ciencia, económica, los conceptos de planeación y planificación, de las acepciones, plan, planear y planificar se deduce que guardan una estrecha relación, y tienen el mismo contenido ideológico porque responden al propósito ó intento de formular un plan.

Por último, tenemos que el objeto general del sistema de planeación cubre dos aspectos: por un lado, ser el instrumento que capte y regule las opiniones, inquietudes y demandas de los diferentes sectores, en los cuales tenga alguna participación y los incorpore, previo análisis del proceso interno y global de planeación y, por otro; que sea el órgano administrativo que norme, vigile, evalúe y dé seguimiento permanente a la planeación global y a los programas prioritarios de acción contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. (211)

(211) YAÑEZ GARRIDO, LUIS ANSELMO Y RODRIGUEZ JIMENEZ, SAMUEL. Planeación del Desarrollo y análisis de gestión en la Administración Pública". Ed. Pac, S.A. de C.V., Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1a. ed., México 1986. p. 34

5.2.1. LA INFORMACION.

Como bases operativas de la capacitación nos encontramos con una de ellas que es la información, el cual el sector público respecto a ésta tiene una gran carencia sobre la información de las necesidades requeridas por los servidores públicos de aquí se desprende la gran importancia de capacitación en el sector público.

A continuación, definiremos a la información para conocer a ésta desde un punto de vista general.

La información es: "el conjunto de factores humanos, técnicos, administrativos, materiales y financieros, que interrelacionados entre sí dan como resultado productos finales, tales como:

Informes, reportes y documentos que describen, analizan y proyectan acciones a fenómenos determinados.
(212)

Para la toma de decisiones las personas que intervienen, tienen que tomar alternativas muy rápidas y de igual manera eficaces, esto se puede dar mediante la utilización de la información necesaria en el momento oportuno.

(212) AVALOS VILLARREAL ELVIRA Y POSADAS ESPINOSA. Utilización de Sistemas de Información en el Proceso de Toma de Decisiones en la Administración Pública. Revista de Administración Pública No. 21 (Órgano del Instituto de Administración Pública, Nueva Época), México 1980, p. 89.

La mayor utilización de información, en las decisiones plantea la necesidad de modificaciones en diversos aspectos como la organización, la adaptación y capacitación de los trabajadores para la intervención de la administración de dicho proceso. (213)

Siguiendo con el concepto de información para la Administración Pública es importante definirlo como un "Sistema de Información", comprendiéndolo como todos aquellos procedimientos y operaciones que involucra un Sistema de Procedimiento de Datos, incluyendo las operaciones manuales y los métodos de comunicación que se utilicen dentro de la organización específica. (214)

La información es base operativa para la creación de un programa de capacitación, al detectar ésta, las necesidades de capacitación en la Administración Pública y por lo tanto el número de servidores a quien estará dirigida.

(213) IBIDEM p. 89 y 90

(214) Revista de Administración Pública No. 25 (Órgano del Instituto Nacional de Administración nueva época) p 27.

En el periodo 76-82, se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para ejercer las actividades relacionadas con el sistema nacional de información, creándose para tal efecto la coordinación del Sistema Nacional de Información, la cual tenía como propósito establecer las normas políticas en materia de información de los programas de la administración pública. (215)

Cabe aclarar que el análisis y aplicación de los sistemas de información en la Administración Pública Mexicana, se sistematiza de una manera uniforme y coherente, mediante las bases para el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, donde se plantea la conveniencia de agrupar las actividades en programas de tipo macroadministrativo que se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etcétera). (216)

(215) FAYA VIESCA, FRANCISCO. Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A., México 1980, p. 336.

(216) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO: La Reforma Administrativa, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1978, p. 57.

La información comprende al "conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirvan para dar sustentamento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo del proceso de planeación."

(217)

La información se clasifica desde el punto de vista de su uso en:

- Estadística.
- Cartografía
- Cuentas Nacionales.
- Información documental. (218)

La estructuración del sistema de información que respalde la toma de decisiones se compone de los siguiente:

- Datos socioeconómicos;
- Determinación de necesidades;
- Planeación;
- Programación;
- Ejecución;
- Control; (219)

(217) Posadas Espinosa, Alejandro. UTILIZACION DE SISTEMAS DE INFORMACION EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. REVISTA de administración pública No. 21 (órgano del I.N.A.P.), Nueva Epoca. p. 89.

(218) Antología. Ob. cit. p. 63

(219) Posadas ESPinosa, Alejandro. Ob. cit. p. 91

Para el fin de nuestro estudio este inciso nos va a precisar la importancia que tiene el lograr una eficaz interacción entre la planeación e información por detectar de manera precisa las deficiencias de capacitación de las entidades públicas y planear un proceso de capacitación en las diferentes Secretarías de Estado, por medio de la Información que se va a obtener de cada una de ellas a nivel global, sectorial e institucional.

Por medio de esta información se planearan sistemas para el mejoramiento de la capacitación en las Entidades Públicas, mediante los llamados Bancos de información para detectar las necesidades de capacitación.

Se entiende por Banco de información: "Al conjunto de datos relevantes, recopilados y ordenados, que sirven de apoyo a la detección de necesidades de capacitación".

(220).

5.3. LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

En este apartado nos referiremos quizás al punto clave de nuestra investigación y donde nos vamos a apoyar para la propuesta de implantación de un Sistema Nacional de Capacitación en la Administración Pública Federal, pues en este veremos la presentación para la realización de un Programa de Capacitación y, los alcances del Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988 aun vigente.

En la presentación de el proyecto del Programa de Capacitación se constituye el primer paso en el proceso de capacitación, su importancia radica en que en él se presenta su problemática resolver, el objetivo del futuro programa y los procedimientos para la consecución de un programa de capacitación. Por otra parte, el proyecto es un documento que establece el compromiso formal entre el área usuario (beneficiaria del servicio) y el área que presta el servicio (unidad de capacitación y desarrollo).

De acuerdo al tamaño de la organización, el proyecto toma mayor importancia. En una organización grande es necesario establecer un compromiso formal entre las áreas correalizadoras de la capacitación. Es un instrumen-

to para garantizar la colaboración entre áreas, así como una forma de señalar procedimiento y tiempos. Por lo que respecta a una organización pequeña, posiblemente esta etapa puede obviarse y comenzar con la investigación de necesidades de capacitación. Sin embargo, se considera necesario la elaboración de proyectos, para que la Dirección cuente con datos sobre los objetivos de la capacitación y de los procedimientos y tiempos que se llevará la conclusión del ciclo del proceso administrativo. (221)

Presentación de un programa de capacitación, la fase de elaboración de programas es la más complicada del proceso administrativo de la capacitación. Para llegar a ella, es necesario haber aplicado una buena detección de necesidades, y un diagnóstico que nos permita localizar claramente aquellos problemas de la organización, susceptibles de resolver mediante acciones de capacitación. (222)

(221) HELU, GINOR MIGUEL. Planes y Programas de capacitación y su importancia en el aprendizaje (Tesis Profesional), México 1988, p. 57

(222) Ibidem p. 63.

Para nuestro estudio, como se vió en la fracción III, del artículo 141 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, previene que dicho organismo deberá proporcionar Servicios de Capacitación.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, han formulado programas de capacitación para el personal a su servicio, sin haberse creado instrumentos de seguimiento y control.

Es importante mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga la normatividad sobre Capacitación y Productividad para los Trabajadores de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el contexto de los programas de modernización de la Administración Pública y de Servicio Civil de Carrera. En efecto, el artículo 32, fracción X, (ya mencionada), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer la normatividad de los programas institucionales en materia de capacitación.

En lo referente al Subsector Central existen una serie de factores, que han impedido obtener mejores niveles de productividad entre los más significativos encontramos:

- Una falta de eficiencia en la estructura, procedimientos y coordinación de las dependencias públicas; problemas que han arrojado una reducida vinculación entre los programas de capacitación dirigidos al personal y otros esfuerzos gubernamentales, tendientes al mejoramiento operativo de las dependencias públicas.

- Por otra parte, este subsector enfrenta la carencia de información sobre las necesidades de capacitación requeridas por los servidores públicos; la no operatización generalizada de un catálogo de puestos, que permita definir las necesidades actuales y futuras de capacitación y promoción; poca atención a programas de capacitación sobre el desarrollo integral del trabajador; falta de estímulos y compensaciones al personal; sistemas de organización deficientes; uso del equipo inadecuado; carencia de tecnologías apropiadas; relaciones laborales conflictivas y una alta propensión a destinar los esfuerzos de capacitación a servidores públicos de alto nivel.

Un ejemplo importante de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal lo constituyó el Programa de Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social, cuya base consistía en integrar a la Administración Pública personal idóneo, eficiente y honesto.

Planteaba asimismo, el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantizará los derechos de los trabajadores permitiera un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones. (223)

En la actualidad, la capacitación del personal federal adquiere amplia importancia en el incremento de los niveles de productividad. A fin de lograr eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público se persigue mejorar tanto la capacitación técnica y administrativa del personal federal, como los procedimientos de seguridad y control del gasto público, mediante el fomento de la vocación de servicio del personal federal y una motivación adecuada; elevando así la eficiencia y la actividad en el funcionamiento de la burocracia por medio de la capacitación permanente de personal.

Siguiendo con la capacitación en el Sector Público es necesario mencionar las políticas de capacitación que se siguen en este sector: rápidamente las mencionaremos y explicaremos de forma muy general:

a) Planeación.- La planeación de la capacitación deberá observar el marco político, tutelado por la Constitución y sus leyes reglamentarias y considerará asimismo, como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, los programas de trabajo de las Secretarías de Estado y el Programa Operativo Anual tanto de las dependencias como de las entidades, así como el Programa Nacional de Capacitación y Productividad (en proceso de aprobación).

La planeación de la Capacitación Sectorial en el Sector Público, reflejará puntualmente los lineamientos globales señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Comisión para la Capacitación en cada Secretaría.

La base del Sistema de Planeación Sectorial de Capacitación, será diagnóstico para la modernización del sector público, los diagnóstico integral de capacitación (por dependencia y entidades), así como las partidas presupuestales autorizadas para el ejercicio anual y el refrendo en función del techo financiero aprobado.

Los rangos de planeación se expresarán a corto, mediano y largo plazo, estableciendo los mecanismos que faciliten su continuidad y el respaldo documental, las fuentes de recursos o fórmulas de financiamiento y los apoyos interinstitucionales. (224)

b) Programación.- El programa de capacitación se acometerá en función de las políticas de planeación establecidas, será anual y producto de la participación y coordinación de la dependencia y las entidades.

La dependencia y las entidades serán responsables de presentar al C. Titular del Ramo, su Programa Operativo Anual de Capacitación, mismo que estará sustentado en las políticas de planeación. (225)

(224) Políticas de Capacitación. Comisión para la capacitación en el Sector Comunicaciones y Transportes. México, D.F., p. 1

(225) Ibidem, p. 2

c) Presupuestación.- El Programa Institucional de Capacitación de la dependencia y las entidades, deberá estar sustentado en las partidas presupuestales autorizadas para el ejercicio anual y el refrendo en función del techo financiero aprobado. (226)

d) Coordinación.- Lograr en materia de capacitación, mediante el establecimiento de un marco comparativo y de referencia que sirva como base, la homogeneidad de criterios relativos a los planes, programas, procedimientos e instrumentos comunes y obligatorios para todo el sector. (227)

e) Gestión.- El inicio de la gestión del Programa Institucional de Capacitación deberá contar con la aprobación de la autoridad competente.

La gestión del Programa Institucional de Capacitación se apoyará con la constitución y operación de comités o comisiones en donde participen las áreas usuarias. (228).

(226) Políticas de Capacitación. Comisión para la capacitación en el Sector Comunicaciones y Transportes.

México, D.F., p. 3

(227) Ibidem, p. 4

(228) Idem, p. 5

f) Dirección.- La política para el desarrollo de la capacitación sectorial, será aprobada por el C: Titular del Ramo a propuesta de los C.C. Subsecretarios, de la Oficialía Mayor y de los Titulares de las entidades, considerando la normatividad de las dependencias globalizadoras, y expresándose para su ejecución en las vertientes de capacitación técnica y administrativa, para unidades y foráneas, sea que se trate de personal de base o de confianza.

Es responsabilidad de los mandos medios el impulsar, concertar, desarrollar y evaluar la capacitación. (229)

g) Supervisión.- La dependencia y las entidades establecerán sus propios mecanismos de supervisar el diseño y la integración de su Programa Institucional de Capacitación, para que el diseño responda al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a los programas de cada dependencia, así como al Programa Nacional de Capacitación y Productividad (en proceso de aprobación), y en particular, al Programa Operativo Anual de Capacitación. (230).

(229) Políticas de Capacitación. Comisión para la capacitación en el Sector Comunicaciones y Transportes. México, D.F., p. 6
(230) Ibidem, p. 7

h) Control.- Diseñar y aplicar los mecanismos adecuados de control en el proceso de capacitación, atendiendo a las variables, expositores o instructores, instalaciones, material de apoyo didáctico y usuarios de los programas. (231)

i) Evaluación.- El proceso de capacitación será objeto de evaluación y seguimiento en todas sus fases, considerando la normatividad e indicadores establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en su caso, la secretaria del Trabajo y Previsión Social, para cuyo propósito se operarán los instrumentos que definan conjuntamente la dependencia y entidades.
(232)

j) Información.- Cada entidad deberá diseñar y poner en práctica estrategias de promoción y difusión de las actividades de capacitación que incluyan para ello, en función de las actividades y los recursos asignados.
(233).

(231) Políticas de Capacitación. Comisión para la capacitación en el Sector Comunicaciones y Transportes. México, D.F., p. 8
(232) Ibidem, p. 9
(233) Idem, p. 10

Promover el intercambio, de información de los programas de capacitación, con la dependencia y entidades que conforman el sector, así como las Instituciones públicas y privadas.

5.4. LA CAPACITACION DE LA BURORACIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En lo que respecta a la capacitación en las entidades federativas, se ha elaborado en coordinación con el Gobierno Federal el Programa estatal de capacitación de empleados y funcionarios de la administración pública. (234).

El establecimiento institucional del Servicio Civil de Carrera en México es de vital importancia, para un futuro sólido en cuanto al desarrollo íntegro del servidor público y así lograr el aprovechamiento de manera eficiente de los recursos humanos y materiales con los que cuenta el Estado. Evitando de esta manera el llamado "Arribismo" en las Secretarías de Estado, tanto en el interior de la República como en el mismo D.F.

(234) Programa Docente, ob. cit. p. 27

La baja productividad de algunos sectores en los centros urbanos, son provocados por la falta de oportunidades de empleo en el medio rural, por la migración que existe el sector rural hacia las ciudades (235), pero éste tema se aparta de nuestro objetivo central que es el incremento de la productividad de los funcionarios públicos, por medio de una eficaz capacitación organizada.

El hecho de que alguna entidad federativa, en algún sector específico se destaque, no necesariamente significa que se están utilizando eficientemente, los recursos humanos de la región, sino además se debe a que la población tiene un trabajo donde dispone de una gran cantidad de capital. Pero esto no quiere decir que por el gran capital, los recursos humanos estén debidamente capitalizados para el desempeño de sus diferentes funciones.

El territorio Nacional contiene amplias áreas subdesarrolladas donde los posibles aumentos de producción son en base al crecimiento de los empleos, y no al gran capital estatal.

(235) Martínez, Cabañas, Gustavo. "La administración estatal y municipal de México. Coordinación entre ellas". INAP. (1a. ed, 1985). p. 204

Para el Gobierno Federal, la implementación de un proyecto específico, sea público o privado, programado para lograr asentamientos humanos en una región determinada, deberá tomar en consideración el nivel de calificación de la mano de obra local. En este sentido, el esfuerzo de capacitación no sólo cobra fuerza por razón de aumentos de productividad, sino que a un nivel básico otorga coherencia a los proyectos específicos. (236)

Desafortunadamente, las acciones de capacitación para el trabajo no han logrado la vinculación, en particular, con los proyectos específicos y en general con las inversiones públicas y privadas, productivas. Todo esto a falta de una programación y presupuestación eficaz para el logro de la capacitación burocrática o de los servidores públicos.

El esfuerzo de capacitación y su ubicación en el espacio, tiempo y sector es vital para la actividad económica, en general y para la creación de empleos, aumentos de la productividad y desarrollo en las regiones del país, en particular.

(236) Programa Nacional de Capacitación, Ob. cit. 490.

Esto entendiéndolo no sólo a nivel del Sector Público, sino a nivel de todos los sectores de la producción y capacitando no sólo a los empleados públicos sino también a los privados.

La Oficialía Mayor en las Entidades Federativas viene a ser una Unidad Administrativa Intermedia que, generalmente, se encarga de las relaciones con los funcionarios y empleados dependientes de la Administración Pública Local.

Dependiendo de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad corresponde entre otros atribuciones a la Oficialía Mayor: (237)

a).- Proponer al Gobernador las políticas para el logro de una mayor eficacia de la administración de los recursos humanos del Estado.

(237) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. p. 551

b).- Autorizar, tramitar y registrar nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los funcionarios y trabajadores públicos cuando ello no sea facultad exclusiva del Gobernador, previo acuerdo del mismo, siempre que estén previstos en el presupuesto de egresos y de acuerdo en su caso con la Ley del Servicio Social.

c).- Capacitar y adiestrar al personal en forma permanente y facilitar becas a los hijos de los trabajadores.

"El corto periodo de Gobierno de los ayuntamientos es, según algunos otros, motivo de la ineficiencia de la Administración Municipal.

Es evidente que existe una falta de capacitación de las autoridades municipales. Esto se debe en gran medida, al bajo nivel educativo de las mismas. El 90% de nuestros Municipios son rurales, además, el promedio de educación del Mexicano, rebasa el sexto año de primaria. Es por ello que el Gobierno Federal se ve en la necesidad de intervenir, afectando el área de competencia de las autoridades municipales. (238)

Existen miles de municipios Mexicanos que difícilmente podríamos afirmar que tienen la menor estructura administrativa para afrontar las nuevas responsabilidades, teniéndose que hacer un esfuerzo muy grande de apoyo de CAPACITACION, concientización y adiestramiento, así como convencer a los municipios de que, o bien se coordinar, o bien se fusionan, para racionalmente hacerlos más eficientes en su Administración Pública Local.

5.5. LA CAPACITACION DE LA BUROCRACIA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

La capacitación dentro de la Administración Pública Municipal va a ser: "El medio de actualización y mejoramiento de los conocimientos, habilidades y aptitudes de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones públicas" . (239)

Los objetivos de la capacitación de servidores públicos en los municipios se orientan a :

1.- Mejorar y ampliar los conocimientos de los servidores públicos en sus funciones que tienen asignadas.

2.- Desarrollar las habilidades técnicas y profesionales del personal burocrático para elevar la eficiencia de la función pública en los municipios.

(239) Manual de Administración Municipal (1a. edición, México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos 1981), p. 84

3.- Motivar y desarrollar de manera integral a los funcionarios públicos, procurando para ello su vinculación personal con los objetivos del buen Gobierno en los municipios. (240)

Es muy importante la capacitación para los funcionarios municipales para poder llevar y atender de manera eficiente las demandas y necesidades de la comunidad para mejorar el trabajo burocrático en el municipio mexicano y agilizar así los trámites y las gestiones del Ayuntamiento en todas las dependencias de la Administración Pública Municipal.

En cuanto a los funcionarios de nombramiento y empleados municipales, debe propiciarse que sean de carrera y garantizarles su estabilidad con el objeto de asegurar la eficiencia en el ejercicio de sus funciones. (241).

(240) La capacitación del personal municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. primera edición, octubre 1988. Centro de Estudios Municipales. p. 7

(241) Ochoa Campos, Moises. El municipio su evolución institucional. Publicaciones del Instituto de asesoría y capacitación financiera municipal de Banobras. Colección de Cultura Municipal, México 1981, p. 259.

Por eso estimamos al municipio como la comunidad política vecinal, circunscrita a una demarcación territorial, que representa un poder social y que se organiza para los fines de la convivencia local, como cimiento sociológico, económico, cultural, político y administrativo del Estado.

Los gobiernos Estatales a través de los Centros Estatales de Estudios Municipales (CEEM), han elaborado el "Programa estatal de capacitación a empleados y funcionarios de la Administración Pública ", acorde con el Plan Estatal de Desarrollo, en donde se consigna la importancia de la capacitación a los integrantes de la administración municipal como un instrumento de transformación, congruente con el cambio postulado por la reforma municipal. (242)

El Programa Estatal establece: "Que tanto la Reforma Constitucional del artículo 115, como las de las constituciones locales nos llevan al espíritu de la necesidad de capacitar a los funcionarios y empleados municipales para que sean ellos los directamente responsables de consumir el anhelado municipio libre". (243)

(242) El Municipio Revista. p. 14

(243) El Municipio Revista del Ayuntamiento Mexicano, p. 14.

Se considera a la capacitación como un proceso continuo y permanente, que de acuerdo se de con la necesidad de los municipios como sustentante de la reforma municipal.

El objetivo que se persigue con el Programa Estatal de capacitación municipal va a ser la actualización o perfeccionamiento de los servidores públicos en conocimientos y habilidades vinculadas con su actividad, preparándolos para ascender en el escalafón del municipio, determinando las siguientes acciones:

- a) Conocer la organización de cada municipio.
- b) Conocer las funciones que realizan los funcionarios y empleados municipales.
- c) Conocer la estructura ocupacional en los municipios.
- d) Conocer el grado de escolaridad y detectar las necesidades de capacitación. (244)

(244) EL MUNICIPIO. Revista del ayuntamiento mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, D.F., Septiembre de 1987, No. 15, p. 29

Con la capacitación municipal las autoridades van a encausar la administración del municipio, y va a tener como utilidad o beneficio el trabajo administrativo, el desarrollo personal, ambiente de trabajo y atención al público de manera eficiente.

Los fundamentos jurídicos de la capacitación estatal están previstos en las legislaciones estatales y municipales, tanto en las leyes de los trabajadores al servicio de los municipios del Estado, o bien en la Ley respectiva del servicio civil del Estado, si es que existe.

La legalidad de la capacitación municipal se presenta desde dos puntos de vista; como derecho del servidor público o como obligación del municipio. En este, caso yo creo que es tanto una obligación del Municipio, como un derecho y una obligación del trabajador de capacitación para el logro eficaz de sus funciones.

La capacitación va a tener diferentes formas de aplicación como son: 1) La actualización, 2) Adiestramiento, 3) Enseñanza profesional, y 4) Motivación y desarrollo. (245)

En el municipio los que participan en la capacitación, son los servidores públicos a quienes se les ofrece ampliar sus conocimientos y aptitudes técnicas para así mejorar en el desempeño de sus funciones. (246)

Como vemos las formas de capacitación están orientadas en función del tipo de grupo laboral los conocimientos mismos de los miembros que lo integran y el nivel jerárquico de los servidores públicos a quienes se les impartirá la capacitación.

Esto va a ser que si se identifique y por lo tanto se capte de manera eficaz la capacitación y el grupo se identificará entre ello, aprovechando la capacitación eficientemente.

A todo esto, los servidores públicos que participan en la capacitación pueden agruparse de la siguiente manera: Niveles superiores, niveles medios y niveles técnicos y operativos. (247)

(246) El Desafío Municipal. IPONAP-IEPES PRI Administración Pública 1 CAP, 1a. ed. México 1982, p. 222

(247) Idem, ob. cit. p. 225.

En los niveles superiores se agrupan a los servidores públicos que son directores o funcionarios del ayuntamiento, así como los jefes de las dependencias del ayuntamiento.

En los niveles medios, se agrupan a los servidores públicos municipales que tienen a su cargo actividades administrativas y auxiliares con un jefe inmediato. Este personal constituye la base de la organización municipal.

En los niveles técnicos y operativos están los servidores públicos con puestos profesionales, técnicos y operativos tales como el de secretarías, auxiliares, encargados de oficinas, atención al público, cajeros, contadores, auxiliares de intendencia, vigilantes y policías.

El diagnóstico del funcionamiento del personal y de el sistema de trabajo va a reconocer el mal funcionamiento administrativo y por lo tanto se identifica la necesidad de capacitación. (248)

La necesidad de capacitación se puede atender de manera particular, según el personal o área que lo requiera o también mediante un programa global de capacitación dirigido a los niveles superior, medio y técnico y operativo.

En la Administración Pública Municipal, la necesidad de capacitar se manifiesta de las formas siguientes:

- a) En la organización y sistemas administrativos;
- b) En el desempeño del puesto;
- c) En la integración del personal a los objetivos del municipio;
- d) En la atención al público. (249)

En la integración del personal a los objetivos del municipio, como su nombre lo dice es el capacitar a los servidores públicos para que en el desempeño del cargo se logren los fines que persigue el municipio. Cuando el servidor público no dirige su actividad a los objetivos del municipio se necesita una instrucción que lo motive a dirigir sus actividades al mencionado objetivo y elevar así su rendimiento. (250)

(249) La capacitación del personal municipal. ob. cit. p. 23

(250) Manual de Administración Municipal. p. 84

La definición del programa de capacitación es: "Todo el conjunto de estimaciones, recursos, medios, tiempos y cobertura de las acciones a realizar que prevén las autoridades municipales para darles una idea de las implicaciones en recursos y requerimientos de un curso o evento donde se actualice y capacite a los integrantes del municipio." (251)

El Programa de Capacitación tiene por objetivo organizar uno o varios cursos, dividiendo a la capacitación en los siguientes elementos: (252)

- 1.- Temas
- 2.- Destinatarios
- 3.- Tiempos
- 4.- Recursos.

Estos recursos podrán ser prestados por la Federación, el Estado u otros organismos, por lo tanto el municipio en coordinación con la federación, Estado y organismos deberá ayudar con el objeto de reducir el costo de la capacitación que tendrá que erogar el ayuntamiento. (253)

(251) Ibidem , p. 32

(252) Idem, p. 32

(253) Ochoa Campos, Moises, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, S.A., México 1955, p. 497.

Las autoridades municipales en ocasiones tendrá que acudir a organismos externos o fuera del municipio para apoyarse en ellos y así brindar la necesaria colaboración para integrar un eficaz programa de capacitación en el municipio.

En lo que respecta a los organismos de la capacitación, citare varios de los logros actuales que han tenido:

El CEEM (Centro Estatal de Estudios Municipales), perteneciente a la Secretaría de Gobernación ha elaborado como anteriormente señale, El Programa Estatal de Capacitación, así como también han impartido varios cursos entregando constancia a funcionarios y empleados municipales que participaron en estos cursos de capacitación.

Por otra parte aunque ya de manera internacional la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA), en su Congreso Mundial número XVII celebrado en Río de Janeiro, Brasil el 25 de septiembre de 1985, con asistencia de 70 países representados, proclamó la declara-

ción Universal sobre la Autonomía Local, como base para todas las naciones del mundo, para que logren un proceso más democrático y lograr así el bienestar de la comunidad. (254)

Respecto al mismo punto anterior, en lo que toca a la capacitación, la declaración Universal sobre la autonomía local, en su artículo 5, fracción II, nos dice: "Las condiciones de empleo y las oportunidades de capacitación y perfeccionamiento para los funcionarios municipales serán tales que puedan ofrecer posibilidades atractivas de carrera. El gobierno central ha de estimular y facilitar la introducción de sistemas de carrera y mérito en la administración local. " (255)

Según el autor Carlos F. Almada, las medidas para fortalecer la autonomía municipal, respecto a la capacitación son:

A) El desarrollo de una efectiva división de trabajo entre los distintos niveles de gobierno.

(254) El Municipio, ob. cit. p. 20

(255) El Municipio, ob. cit. ps. 18 y 19

B) El desarrollo de mecanismos de intercambio de información entre los funcionarios de los gobiernos locales a nivel nacional e internacional.

C) El establecimiento de sistemas de personal y de políticas que promuevan oportunidades aractivas de carrera funcionaria en los gobiernos locales.

D) El mejoramiento y ampliación de los institutos de capacitación, de los métodos y materiales de capacitación, incluyendo la capacitación a distancia para los representantes designados y electos de los gobiernos locales. (256)

(256) Almada, Carlos F: "La Administración Estatal en México", premio nacional de administración pública 1980, (1a. ed. México 1982, p. 156-178)

5.6. EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Con el propósito de aclarar que el Instituto Nacional de Administración Pública no es parte, ni pertenece a ninguna dependencia de la Administración Pública Federal, expondremos a continuación, sus antecedentes, objetivos y la relación que existe entre este Instituto y el Sector Público Federal.

El Instituto Nacional de Administración Pública quedó constituido como una Asociación Civil el 7 de febrero de 1955, formado por un grupo de mexicanos prestigiados, tratadistas del Derecho Administrativo y la Función Pública. (257)

Por otra parte, es importante señalar que en los estatutos del Instituto lo definen a éste como "Un Organismos Independiente y que está solamente dedicado a la actividad científica y técnica". (Artículo 17) (258)

(257) Programa Docente. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP. Primera edición. México 1987, p. 7.

(258) Vid Estatutos del Instituto Nacional de Administración Pública A.C., MEMORIA 1977-1983. INAP. 1a. ed. México, 1983, p. 618.

En los mismos estatutos se contempla que éste procurará mantener relaciones, sólo de colaboración, con las autoridades gubernamentales sin menoscabo de la libre investigación, difusión y crítica de los problemas administrativos de México. (259)

Por lo que con esto último, queda entendido que no es una escuela, centro o instituto de capacitación dependiente de la administración pública, ni está apegada por lo tanto al Marco Jurídico vigente de la capacitación administrativa, a pesar que desde su fundación han ocupado tanto como distinguidos personajes de la administración pública como importantes tratadistas del derecho administrativo su presidencia y que a continuación mencionaremos:

Gabino Frapa de 1955 a 1961, Gustavo Martínez Cabañas de 1968 a 1977, Luis García Cárdenas de 1977 a 1983, Ignacio Pichardo Pagaza de 1983 a 1989 y el Sr. Salinas Lozano de 1989, hasta la fecha. (260)

(259) Ibidem. p. 618

(260) Programa Docente. p 8

El propósito fundamental del INAP es el de promover el desarrollo de las ciencias administrativas y contribuir al mejoramiento de la función pública en los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Con esto tenemos que el INAP pretende mejorar la función pública, y es aquí donde quizás exista una relación con el Gobierno, pero nunca será dependiendo de éste, sino solo es una Asociación Civil que pretende con las acciones que a continuación citaremos, la eficiencia de las tareas dentro de la Administración Pública Federal en coordinación INAP dependencias de Gobierno:

1.- Consultoría a las dependencias y entidades del sector público.

2.- Formación, CAPACITACION y actualización de recursos humanos

3.- Apoyo a los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas y asesoría a los gobiernos estatales y municipales.

4.- Integración de documentación y actualización del Centro de Documentación y de la biblioteca.

5.- Difusión de sus actividades y publicaciones.
(261).

El artículo 7 de sus estatutos no dice que: "El Instituto . . . tendrá los siguientes órganos": (262)

- a) La Asamblea General
- b) El Consejo Directivo
- c) Los Comités de Trabajo
- d) El Consejo de Honor, integrado por los expresidentes del Instituto.

El Artículo 18 de los estatutos nos menciona que el Instituto Tendrá su patrimonio formado por: (263)

- a) Las cuotas de sus miembros;
- b) Los subsidios de las Instituciones Oficiales Federales, Estatales y Municipales.

(261) Memorias . INAP. p. 614

(262) Ibidem. p. 618

(263) Programa Docente p. 17

c) Los elementos de la asistencia técnica internacional;

d) Productos derivados de publicaciones, remuneraciones de estudios administrativos y otros servicios prestados; y

e) Legados, donaciones y otro tipo de aportaciones. por otra parte el INAP creó en 1977 el Premio Nacional de Administración Pública que en la actualidad ha tomado mayor importancia y difusión. (264)

**CAPITULO SEXTO.
PROPUESTA PARA LA IMPLANTACION DE UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION.**

6.1. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CAPACITACION INTEGRAL EN EL SECTOR PUBLICO.

Como antecedentes es importante señalar que la modernización de la Administración Pública Federal requiere un mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta, para dar cumplimiento a las tareas que la Ley le ha encomendado.

En virtud de lo anterior, se han realizado estudios en materia de capacitación a fin de promover acciones en este sentido, que hagan posible incrementar la eficiencia del Sector Público, por lo que como vimos en el marco jurídico con fundamento en los Artículos 32, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 17, fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se emitieron los siguientes:

Lineamientos generales para la capacitación en el sector público.

1.- Los presentes lineamientos serán de aplicación general en el ámbito interno de esa Administración Pública Federal.

2.- Los lineamientos mencionados en el número anterior, tienen por objeto uniformar, sistematizar y dar permanencia a las acciones de capacitación de la Administración Pública Federal, así como lograr la adecuada congruencia programática-presupuestal de dichas acciones y la correcta integración de los recursos utilizados.

3.- Las acciones de capacitación, deberán orientarse bajo las siguientes vertientes de actuación:

INSTITUCIONAL.- Es aquella que vincula las acciones de capacitación, con las atribuciones de la Dependencia y con las prioridades, objetivos y metas de la planeación nacional del desarrollo:

OPERATIVA.- Es aquella que vincula las acciones de capacitación con el ascenso y movilidad de los servidores públicos, tomando en consideración la estructura escalafonaria y los tipos de capacitación que en la misma se requieran, los cuales son los siguientes:

a).- Inducción al Puesto.- Es el que se proporciona a todo servidor público de nuevo ingreso, a fin de que conozca los objetivos, estructura y funciones de la dependencia.

b).- En el Puesto.- Es el que propicia un mejor desempeño de las labores encomendadas al servidor público, y se dará por cambios tecnológicos o de otra naturaleza que impliquen su actualización;

c).- Para el Puesto.- Es el que dirige a proporcionar o incrementar los conocimientos, habilidades y aptitudes del servidor público, que hagan posible su movilidad.

d).- Para el Puesto de Diferente Rama al Mismo Nivel.- A través de éste, se propiciará la movilidad del servidor público a otra rama laboral, en aquellos casos que por necesidades del servicio de la Dependencia o de desarrollo del propio trabajador se requieran; y

e).- Para el Puesto de Diferente Rama a Nivel Superior.- Este promoverá la superación del servidor público para responder a los requerimientos de la Administración Pública Federal.

Para la puesta en marcha de esta vertiente se promoverá la instalación de una Comisión Mixta de Capacitación o instancia equivalente.

DE RESPONSABILIDAD.- Es aquella que vincula las acciones de capacitación a los diversos niveles de responsabilidad de los servidores públicos, con especial énfasis en las habilidades básicas y la educación superior. Para este efecto, se promoverá en cada Dependencia la designación de una instancia responsable de instrumentar dichas acciones.

4.- La dependencia llevará a cabo su proceso de capacitación, el cual comprenderá las etapas de:

Detección de Necesidades.- Es la primera etapa del proceso de capacitación y consiste en la obtención de un diagnóstico de necesidades vinculado a las vertientes mencionadas en el numeral anterior:

Programación de Acciones.- En esta etapa se elaborará el programa de capacitación de la dependencia, señalando sus objetivos, metas y acciones en forma calendarizada y anual:

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

Seguimiento y Evaluación.- Esta es la última etapa del proceso. En ella se llevará a cabo un seguimiento de las acciones realizadas, así como del presupuesto erogado; y la evaluación consistirá en el análisis periódico de los indicadores predeterminados por la Dependencia.

5.- La dependencia elaborará un programa permanente de capacitación, así como de formación de instructores y promover su difusión. La propia Dependencia enviará dicho programa a la Dirección General de servicio civil.

6.- La dependencia remitirá a la Dirección General de Servicio Civil las prevenciones del monto de las partidas respectivas, así como de las metas correspondientes, a través de formatos que como anexos forman parte de estos lineamientos.

7.- La dependencia realizará el inventario de los recursos materiales para la ejecución de las acciones en materia de capacitación y remitirá a la Dirección General de Servicio Civil la relación de los mismos.

8.- La dependencia remitirá a la Dirección General de Servicio Civil, por conducto del sistema integral de información de los ingresos y gasto público, dentro de

los diez días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre, la información relativa sobre el seguimiento y evaluación de su respectivo programa de capacitación, a través del formato .

9.- La dependencia procurará que las acciones de capacitación que lleve a cabo, se impartan por servidores públicos de la propia Dependencia y remitirá a la Dirección General de Servicio Civil la relación de los mismos.

10.- La dependencia, en su carácter de coordinadora de sector en los términos de la legislación aplicable, promoverá ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales bajo su coordinación, la aplicación de estos lineamientos, de conformidad con las características particulares de cada una de ellas.

11.- La Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, resolverá las consultas que al respecto se generen sobre los presentes lineamientos y emitirá las guías técnico-normativas que resulten necesarias.

12.- Corresponderá al área o unidad administrativa en esa dependencia conforme a su Reglamento Interior, aplicar los presentes lineamientos, informando de ello a la Dirección General de Servicio Civil dentro de los diez días siguientes a la recepción de los mismos.

13.- En el ámbito de su competencia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilará el cumplimiento de los presentes lineamientos. (265)

(265) Dirección General del Servicio Civil. Secretaría de Programación y Presupuesto (lineamientos generales para la capacitación en el sector público, México 1991)

6.2. LA CAPACITACION DEL TRABAJADOR PUBLICO COMO PARTE DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL.

La capacitación de la burocracia en México está contemplada dentro del Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, la cual en sus etapas cuarta y quinta respectivamente la menciona. Estas etapas son integrantes de un Programa Nacional de Gobierno de carácter participativo y democrático, ya que forma parte de una importante reforma social. (266)

La reforma administrativa busca modernizar a la administración pública, y al mismo tiempo, generar un cambio; la reforma económica busca incrementar la producción para redistribuir, y la reforma política pretende fortalecer y acelerar el proceso democrático del país. (267).

No podemos hablar de ellas aisladamente, ya que las tres concuerdan con la reforma social que vivimos en la actualidad, la cual en síntesis lleva los principios básicos de la Revolución Mexicana y Constitución de 1917.

(266) Jiménez Castro, Wilburg. "La Reforma Administrativa" revista de administración pública, r 2573, p. 15

(267) Ibidem. p. 23

La estrategia para la instrumentación de la reforma administrativa se basa en cinco objetivos globales:

- 1.- Organizar al gobierno para organizar al país.
- 2.- Considerar la programación como instrumento básico de gobierno.
- 3.- Sistematizar la administración y el desarrollo de personal.
- 4.- Fortalecer la organización política y el sistema federal.
- 5.- Mejorar la administración de la Justicia. (268)

Para la consecución de estos grandes objetivos globales, se han desarrollado cinco etapas convencionales de trabajo sin que haya necesidad de que una termine para que empiece otra pues son procesos permanentes.

(268) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" (estudio de un caso), Revista de la Administración Pública, R. 2573 INAP. México 1973, p.34.

Las etapas son: (269)

A) La organización institucional que se generó desde el inicio del sexenio 82-88 y que implicó la reestructuración de la Administración Pública Federal.

B) La organización sectorial, en la cual se asignaron responsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias (secretarías o departamentos) que quedaron como cabezas de sector de las entidades paraestatales que realizan actividades vinculadas a su acción direccional.

C) La etapa de cruces intersectoriales, que se orientó a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, sobre todo respecto a las actividades que se ubican como zonas fronterizas.

D) Reforma de ventanillas que se orientó a simplificar los procedimientos que implican trato directo con el público, esto es, prestar una adecuada atención a los administrados por parte de los servidores del Estado.

(269) Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. INAP. México 1989, p. 66

E) Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que persigue incentivar el desempeño honesto y eficiente de los trabajadores en el ejercicio de sus funciones, así como garantizar su pleno desarrollo. (270)

La quinta etapa se va a conformar de cuatro programas básicos: (271)

- 1.- Relaciones jurídico-laborales y prestaciones.
- 2.- Sistema escalafonario.
- 3.- Capacitación y Desarrollo.
- 4.- Planeación y organización. (272)

1) Relaciones jurídico-laborales y prestaciones.- pretende establecer un régimen jurídico laboral que genere, entre los servidores públicos, la auténtica vocación de servicio y la seguridad en sus puestos cuando se desempeñan en forma honesta y eficiente. Además busca mejorar las prestaciones y los servicios a los trabajadores del Estado.

(270) Jiménez Castro Wilburg. ob. cit. p. 86

(271) Carrillo Castro A. ob. cit. p. 74

(272) *Ibidem*. p. 74

2) El sistema escalofanario.- este promueve el eficiente desempeño de los trabajadores, así como una preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales que permitan mejorar el servicio público.

3) Capacitación y desarrollo.- busca la superación individual y colectiva de los trabajadores, así como el incremento de las posibilidades del mejoramiento mediante la vinculación de la capacitación con el sistema escalofanario y con los programas de trabajo.

4) Planeación y organización.- con base en un planeación y organización del personal se busca elevar la eficacia y la eficiencia de la administración pública en favor de los usuarios. (273)

Es el nuevo esquema de la capacitación, se observa como ésta se encuentra vinculada al proyecto de productividad nacional, siendo democrática y participativa, es decir para todos y de todos. (274)

(273) Reforma Política, Reforma Administrativa varios autores. INAP, México 1989, p. 34

(274) Carrillo Castro Alejandro. ob. cit. p. 88

Se va a buscar con ésto, y sin descuidar lo logrado hasta ahora, la satisfacción y eficiencia del trabajador público, que necesitamos para lograr el modelo de país que nos ayude a salir adelante ahora y en el futuro.

La Administración Pública del mañana estará determinada por la evolución socioeconómica de nuestra sociedad, desarrollándose en un ámbito distinto al de hoy.

6.3. CREACION DE UN CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Es indudable que un sistema de capacitación integral favorece la movilidad, y agiliza a la administración pública en su conjunto. Pero para que tal efecto se dé, es necesario que sea un sistema de capacitación integral. Para que se logre este sistema integral se propone la creación de un Centro Nacional de Capacitación de la Administración Pública Mexicana. (275)

En dicho centro se impartirán todos los cursos de capacitación que requieran las dependencias del sector público.

El tener centralizada la capacitación en un sólo centro nos llevaría a los siguientes beneficios tanto para el servidor público como para la misma administración pública para esta última beneficiaria en lo siguiente: (276)

(275) Memoria 1977-1983. Instituto Nacional de Administración Pública, primera edición 1983, p. 357.

(276) Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos en el Sector Público Centralizado. Tesis Autor: Varios 1978, p. 49.

a) Unificación de criterios tanto en la impartición de los cursos, como en la evaluación de los mismos.

b) Reducción de costos en la impartición de cursos debido a que en lugar de dar por ejemplo 10 cursos de la misma materia para 12 dependencias diferentes, para 5 personas cada curso, se podría dar en un sólo curso dicha materia para 30 personas.

c) Reducción de costos en la impartición de los cursos debido a que la centralización permitiría un mayor control de las necesidades y requerimientos de capacitación de las diferentes dependencias y sólo se impartirían los cursos que efectivamente vinieran a satisfacer alguna necesidad real para el funcionamiento o mejoramiento del servicio público. (277)

e) Mayor eficiencia y efectividad en la consecución de los objetivos de la propia capacitación.

(277) Venegas Martínez, José M: González Romero Juan, Et. al. Introducción a la Gestión de Programas de Capacitación desde el enfoque Pedagógico Administrativo. Sector Central del Poder Ejecutivo, p.p. 20 a 27

f) Lograría la sistematización, racionalización y la excelencia académica en la impartición de los cursos requeridos debido a la especialización que se daría. (278)

Para los administradores públicos beneficiaria en lo siguiente:

a) Una mejor preparación adquirida en la capacitación.

b) Su experiencia se vería enriquecida por la comunicación que se tendría con otros servidores públicos que se encontrarían en el mismo nivel o categoría pero en otras áreas y en otras dependencias.

c) La seguridad de que se le calificará con los parámetros establecidos de antemano y no en base a consideraciones de tipo personal que puedan tener un alto grado de subjetividad. (279)

(278) Memoria INAP. p. 364

(279) Memoria 1977-1983, ob. cit. p. 543

Dentro de este sistema integral de capacitación que se propone, se debe establecer: (280)

- 1) La mejora en el servicio público;
- 2) La promoción, ascenso o transferencia del servidor público.

Los resultados obtenidos en los exámenes de los cursos de capacitación, deberán servir de base para la promoción, ascenso o transferencia del servidor público.

Se debe procurar que los cursos de capacitación sean eficaces en cuanto a los objetivos arriba mencionados, para lograr así, el desarrollo del personal de la administración pública, no solo estatal, municipal, sino a nivel federal.

6.4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SU INSTITUCIONALIZACION.

La base donde descansa el servicio civil de carrera es en una administración de personal eficaz y eficiente.

A continuación citaré varias definiciones que dejarán más claro el concepto de Servicio Civil de Carrera:

(280) Figueroa A. Rodolfo. Las prioridades Nacionales y las políticas de Reclutamiento de Funcionarios Públicos en los países en Desarrollo. Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México 1981, p. 57.

Según la Organización de las Naciones Unidas el Servicio Civil de Carrera va a ser: "El cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forman la columna vertebral de una determinada administración. Los elementos de un sistema civil son: (281)

1.- Una ley básica de administración de personal de Servicio Civil;

2.- Un organismo responsable de su aplicación.

El Lic. Carlos Anaya B. (282), entiende por Servicio Civil: "El régimen administrativo de basamento jurídico, que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público, a las personas más idóneas para las diversas funciones no políticas del Estado, con el fin de que dicho servicio público sea lo más eficiente posible.

(281) Fonseca, P: "La administración de personal", San José de Costa Rica, ESEPAC, 1965. p. 3.

(282) "Informe del seminario sobre servicio civil o de carrera administrativa", San José Costa Rica, ESEPAC 1962, p. 99.

Observamos en esta definición como el Lic. Carlos Anaya B., nos habla de un régimen con fundamento jurídico.

Miguel Duhalt K., (283) define al servicio civil de carrera como : "El conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública".

La Dirección de Servicio Civil en México, la cual depende de la Secretaría de Programación y Presupuesto define al Servicio Civil de Carrera como: (284) "La racionalización de todos los procesos de Administración de personal al Servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".

(283) Duhalt, Krauss, Miguel. "La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico": México, D.F., INAP. 1978, p. 14.

(284) Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. "Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., 1984. p. 24

Si analizamos las definiciones anteriormente expuestas encontraremos que en casi todas se reúnen elementos comunes entre ellas, tales como:

- a) Procedimientos administrativos;
- b) Basamiento jurídico;
- c) Administración de personal;
- d) Sustentado en Técnicas;
- e) Para que el Servicio Público se allegue del personal idóneo y por consiguiente sea eficaz.

Las técnica señaladas en las definiciones van a consistir en los siguientes puntos:

- a) Clasificación de Puestos;
 - b) Reclutamiento y selección de personal;
 - c) Nombramiento o contratación;
 - d) Estadística;
 - e) Inducción;
 - f) Adiestramiento y/o capacitación;
 - g) Relaciones Públicas;
 - h) Sistemas de méritos; y
 - i) Administración de jubilación, pensión, y retiro.
- (285).

(285) "Informe". ob. cit. p. 107. Cfr. "Proyecto" ob. cit. pp. 29-35.

Estas técnicas son por lo general las más comúnmente usadas dentro de el Servicio Civil de Carrera, teniendo como objetivo o meta principal el desarrollo de los servidores públicos tanto intelectual como laboral, para que éstos puedan desenvolverse de manera eficaz en su trabajo beneficiando a la administración pública.

Tenemos entonces que lo que da razón de ser al gobierno y por lo tanto de existir es el servicio público que el Estado o gobierno proporciona a la ciudadanía.

Por lo tanto, el servicio público por ser tan esencial en el Estado, requiere de la intervención, propiedad o gestión pública. El Servicio Público, en el Estado moderno, implica la noción de actividad final del Estado. (286)

La Dirección General del Servicio Civil, la cual era la Dirección General de Administración de Personal, esta a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en donde el reglamento interior de esta Secretaría le confiere dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones y responsabilidades correspondientes.

(286) Fernández de la Rosa, Francisco. La capacitación administrativa como uno de los requisitos del Desarrollo Económico de México, México 1964. (tesis) , p. 89.

El 28 de junio de 1983, fue instalada la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual esta integrada por los siguientes secretarios de Estado:

El Secretario de Programación y Presupuesto (Presidente).

El Secretario de Gobernación.

El Secretario de la Contraloría General de la Federación.

El Secretario de Trabajo y Previsión Social.

El Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. (FSTSE)

El Gobierno Mexicano a través del exsecretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, advirtió: "Con el Servicio Civil de Carrera hablaremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la nación. . ." (287)

(287) Surge el Servicio Civil de Carrera. Revista de los sindicatos de la FSTSE. México, D.F., Julio de 1983,

Por lo anteriormente visto, se puede decir que el Gobierno Federal está tomando las medidas necesarias para la posible instauración del Servicio Civil de Carrera.

México pasa por unos momentos muy difíciles dentro y fuera de la Administración Pública, quizás uno de los más difíciles de su historia. Es por lo que hoy se requiere del esfuerzo conjunto de todos los sectores productivos del país para poder superar estos momentos difíciles.

La cantidad de Servidores Públicos en México es de un 12.5% de la población productiva del País. A pesar de el gran número de Servidores Públicos no hay un mecanismo por el cual el trabajador pueda desarrollar una carrera de servicio dentro de su propia especialidad, salvo contadas excepciones en algunas Secretarías de Estado. (288)

Esta falta de mecanismos que ayudarían a las perspectivas de ascenso a repercutido profundamente en la eficiencia, efectividad y en la idiosincrasia de la buro-

(288) INAP. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. Revista de Administración No. 57/58 enero-junio, ediciones INAP. México, 1984, p. 32.

cracia nacional, con un consiguiente elevado costo que paga la sociedad en su conjunto, sobre todo en cada cambio de gobierno o sexenio.

Este costo se podía pagar debido a que la circunstancia socio-económica del país lo permitía aunque no de manera efectiva completamente, sin embargo, actualmente el Ejecutivo se ha percatado que esta situación no puede seguir prevaleciendo por tiempo indefinido dentro de la Administración Pública, puesto que el país ya no puede seguir soportando más improvisaciones, ineficiencias en improductividad de quienes arriban casi súbitamente, a los cargos de responsabilidad.

Es a causa de ésto, que se están dando los pasos para tratar de implantar el servicio civil de carrera, como un instrumento que venga agilizar, reestructurar y modernizar cierta medida a la administración de personal y por consiguiente a la persona o servidor público.

El Servicio Civil de Carrera no es una estructura moderna, hay antecedentes de este desde hace varios siglos en culturas y países diferentes. A través de los siglos se ha ido perfeccionando en diferentes países hasta lograr su estructura actual. (289)

(289) Flores Caballero, romero R. Administración y Política en la historia de México, Ediciones INAP. México 1981, p. 74

Asimismo, a través de los años se ha ido extendiendo, pues diversos países lo han adoptado al considerarlo como una alternativa que pudiera incidentalmente, dar eficiencia y efectividad a la administración de los recursos humanos dentro de sus administraciones públicas.

En México el sistema del Servicio Civil de Carrera ni debe, ni puede ser un sistema apolítico pues las raíces históricas en el surgimiento de la burocracia en el país, señalan el carácter de enorme participación política que ha desempeñado a lo largo de los años.

En México, no hay ascensos entre clases, lo que se quiere expresar en este sentido es que el personal de base (el personal que se incluiría en el servicio civil) no tiene una movilidad reconocida o ascensos establecidos por escalafon a las clases ejecutivas-directivas, ni siquiera a los cuadros o niveles medios-bajos y no se diga a los niveles medios o altos; situación que precisamente, debería establecerse en favor de la base trabajadora con la implantación del servicio civil que contemplará los ascensos a niveles superiores basados en el sistema de méritos.

México, es una República Federal. En sus tres niveles de Gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal, se encuentra presente la administración pública como el instrumento por medio del cual el Estado ejecuta las acciones concretas para realizar la política pública.

Para llevar a cabo las tareas nacionales, la administración pública mexicana cuenta con alrededor de 2.5 millones de servidores públicos en todo el país de los cuales 2 millones son de base y cuyos sindicatos están afiliados a la F.S.T.S.E., representando el 75% de todos los servidores públicos; los cuales serían los receptores y beneficiarios directos del Servicio Civil de Carrera en el caso que éste se implantara, según el proyecto que maneja la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(290).

Todo crecimiento de los recursos humanos se explica debido a la función y actividad del Estado en nuestra sociedad actual.

La administración de personal del Estado ha tenido que responder a los cambios y al crecimiento experimentado.

(290) Cfr. anexos del "primer Informe de Gobierno", 1983. El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República. Dic. 1983.

Sin embargo, dicha respuesta se ha quedado corta en algunos renglones a pesar de que se cuenta con la legislación básica para tener una administración adecuada.

Actualmente según lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Mexicana, corresponde al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional. Esta diversificación en las tareas y funciones del Estado, ha traído como consecuencia un crecimiento en la administración pública. (291)

En lo referente a la administración de los recursos humanos dentro de la administración pública tenemos que: Debido a que se encuentra todavía en estudio, actualmente no se cuenta con un catálogo de Puesto Nuevo, modernizado, que responda a los requerimientos de la administración pública de hoy.

Los factores que operan en la selección de personal tanto de trabajadores de confianza como los de base son: relaciones personales y políticas, lazos familiares, vinculación al partido (PRI) y conocimientos técnicos.

(291) Vid. la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Edición Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 1988, p. 20.

El análisis de los nombramientos de los directores generales del sector centralizado permite presumir que dado que funcionan los factores operativos de selección mencionados, un elevado porcentaje de este personal. (45.38%) al inicio de su desempeño en el puesto asignado no contaba con experiencia en absoluto con respecto a la tarea; en tanto que sólo el 10.92% contaba con la experiencia requerida. (292)

Lo anterior, a manera de ejemplo pone de manifiesto la urgente necesidad que se tiene de instituir el servicio civil de carrera, para acabar entre otras muchas cosas con el arribismo.

Tenemos que un sistema integral de adiestramiento y capacitación de los empleados públicos que cumplan con los dos objetivos primordiales que le dan la razón a existir a la capacitación a saber: permitiría al servidor público desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y además estar en condiciones de poder concursar por las vacantes de puestos superiores. Lo que actualmente no existe. (293)

(292) Según resultados obtenidos del análisis de la obra del Gobierno Federal, "¿Quién es quien?", México Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República 1982, p. 6 y ss.

(293) Véase proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, ob. cit.

Para que se implante el Servicio Civil de Carrera, será necesario reestructurar los escalafones para que permita el acceso del personal de base a los niveles superiores en la estructura administrativa. (294)

En la presente administración presidencial, por Decreto se dió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título cuarto de la Constitución de México. Estas reformas constitucionales extienden el concepto de responsabilidad a la ineficiencia, incapacidad e ineptitud en el desempeño de un cargo público. (295)

En el caso de la Institucionalización del Servicio Civil en México, debemos considerar los señalamientos pertinentes en cuanto al marco jurídico y la participación de los sindicatos en la elaboración de una ley referente al Servicio Civil; y también consideraremos los puntos en el establecimiento del sistema del servicio civil, en cada uno de los subsistemas que comprende la administración de los recursos humanos.

(294) Quien es quien en la Administración Pública, ob. cit. p. 37 y ss.

(295) López T. Guillermo, Problema de la Promoción y Desarrollo de Personal. Tesis México 1978, p. 53.

En lo que respecta al marco jurídico, recientemente la Dirección del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto dió a conocer de manera limitada un documento general sobre la instrumentación del Servicio Civil de Carrera, un capitulado de propuesta de ley y un proyecto definitivo sobre la Ley de Premios, estímulos y recompensas Civiles. Como un mero proyecto, se debe ver enriquecido con la participación activa de los sectores de la sociedad directamente involucrados e interesados.

Tenemos que si ya se habla de un marco jurídico que debe sustentar el servicio civil de carrera en nuestro país, en el caso de su institucionalización, no debemos olvidar que no se esta partiendo de cero para la elaboración de la ley respectiva. México cuenta con una tradición jurídica la cual se considera como una de las más reconocidas y avanzadas a nivel mundial.

Como vimos en el capítulo de antecedentes históricos, hay una gran evolución, en el marco jurídico la cual tiene y da logros a la clase trabajadora.

Tenemos una gran base jurídica que conforma y regula las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Por ésto, si en la actualidad se piensa en una reestructuración de la Administración Pública, y como parte fundamental de esa reestructuración el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, este objetivo se debe lograr sin dejar a un lado todo el fundamento jurídico del que se dispone en la actualidad.

Para el establecimiento de una Ley que reglamente el servicio civil, existen esquemas prefabricados por organismos internacionales tales como la ONU, la OEA, etc., que sugieren incluso un modelo de iniciativa de ley.
(296)

A dichos modelos tenemos que darles cierta importancia por ser valiosos en su aportación en un sentido general, sin embargo, por lo que toca a su adopción y ejecución, se deberá tener cuidado y no tratar de implantarlos tal cual, debido entre otras cosas a los siguientes puntos:

a) Tales modelos están hechos basados al desarrollo de ciertas potencias que nada tienen en común en México,

b) Estos modelos estan hechos para los países que no tienen siquiera una base jurídica o tradición en el Derecho Laboral.

(296) Frederickson, George. Recursos Humanos para un futuro incierto. INAP. 1989, p. 79.

c) Estos modelos se hicieron para adecuarlos a un país en un momento determinado y en circunstancias determinadas. Por lo tanto de ninguna manera funcionan en otros países que no sean a los que se proyecto estos modelos.

Es mejor conjuntar las experiencias y las aportaciones de las realidades de la administración nacional para trabajar en ellas para lograr la creación de un modelo adecuado y propio y que no sea un modelo copiado.

El Servicio Civil de Carrera, deberá necesariamente emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la Administración Pública, pero por ningún motivo y en ninguna forma deberá alterar las normas protectoras ya existentes.

Como se sabe los derechos de los trabajadores son irrenunciables, en virtud de que la relación de los trabajadores al servicio del Estado y éste, se establece constitucionalmente en el marco laboral del Artículo 123 del mismo ordenamiento jurídico, con sus dos leyes reglamentarias: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo que cons

tituyen los dos documentos básicos e irrenunciables para normar la relación laboral citada. (297)

En todo caso estas Leyes se adecuarán sin modificarse en sus aspectos esenciales, para dar paso a la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

Es menester señalar, que previo al establecimiento del Servicio Civil, se requiere que se dicten los acuerdos correspondientes de todos aquellos instrumentos básicos sin los cuales el sistema no operaría tales como:

La implantación y revisión de los catálogos de puestos.

La revisión de la estructura de los puestos de confianza.

La revisión de los tabuladores.

Todo lo expuesto se realizaría claro, en coordinación entre los funcionarios y titulares con los respectivos sindicatos.

(297) Moreno Rodríguez, Rodrigo. El Régimen Jurídico Laboral, de los Trabajadores del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Clave México 1981, p. 29

El Servicio Civil de Carrera es benéfico para los trabajadores porque podrán establecerse mecanismos para estimularlos a efecto de que a través de su capacitación y esfuerzo, tengan la posibilidad de llegar a puestos más altos de los que ya ocupan, sin quedarse estancados y por lo tanto evitando el arribismo.

Pero para implantar el Servicio Civil, es necesario cierta homogenización, la cual se propone sea "hacia arriba"; es decir, tomando como base las conquistas más avanzadas y generalizándolas para todos los servidores públicos que tengan derecho a ella. (298)

Los objetivos de la instauración del Servicio Civil de Carrera toca, necesariamente, las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores o sea entre el Estado y los sindicatos.

Cualquier proyecto de Ley al respecto no sólo no debe sobre-valorar la relación de carácter individual, sino que debe tomar muy en cuenta a los sindicatos de los servidores públicos, así como la tradición que contempla la participación activa de estas organizaciones.

(298) Castelazo, José R. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. INAP. 1a. ed. México 1985, p. 31

Históricamente, el sindicalismo en México ha hecho alianza con el Estado de origen revolucionario; es decir "Ha sido aliado mas no esclavo, ni de viejos o nuevos especialistas en administración o ingeniería de recursos humanos". (299)

El tratar de implantar un programa que pretenda hacer de los trabajadores simples objetos, sin concederles la capacidad de ser individuos activos organizados en sindicatos, capaces de participar, en diseños de políticas que los afectan profundamente, conlleva una postura muy delicada por parte del Estado. Pues no se estaría tomando en cuenta la realidad del país, ni la del servidor público organizado.

Hay que considerar que el establecimiento del servicio civil de carrera es una decisión política, que afecta directamente a los servidores públicos y, por ende a sus sindicatos. (300)

Dicha decisión política implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil; de acuerdo a como

(299) Sindicato Unico de la Secretaría de Pesca. "Ponencia Sobre el Proyecto de Ley de Carrera Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y una propuesta alternativa de los sindicatos federados.", México no editado, Marzo 1984.

(300) Castelazo, José R. Ob. cit. p. 42

se adopte podrá tener repercusiones con sus respectivos costos sociales, cuya magnitud dependerá de la decisión que finalmente se adopte.

Hay que estar conscientes en la elaboración del proyecto de Ley y en la implantación del sistema que los trabajadores mexicanos, desde la constitución de 1917, conquistaron la alternativa de la plena contratación colectiva, pues de lo contrario el modelo no funcionaría.

En la elaboración de dicho proyecto, no se puede soslayar los criterios prevalecientes en la presente administración presidencial de la participación democrática de la sociedad en los cambios que sean necesarios para el país; cambios que no impliquen autoritarismo, sino precisamente capitalizan la creatividad de los trabajadores para el cambio democrático.

Es importante señalar que una auténtica reforma en esta materia, depende de manera sustancial de la participación real de las organizaciones sindicales por ser las directamente afectadas.

6.5. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION.

La capacitación es una actividad de gran importancia dentro de la Administración Pública. Debemos aumentar el número de programas de capacitación dirigidos a la administración pública a través del desarrollo de sus recursos humanos.

Todavía hay instituciones importantes e inclusive varios sectores del sector central que no tienen unidades especializadas de capacitación.

Las instituciones sin unidades de capacitación dependen por lo general de ofertas u oportunidades de capacitación de otras instituciones, tanto privadas como públicas, y tienen pocas actividades internas. Los instructores encargados de impartir la capacitación, trabajan sólo a tiempo parcial, y carecen de preparación profesional como capacitadores (en algunos casos). (301)

En las dependencias que carecen de dicha unidad no hay investigaciones de necesidades de capacitación, y las actividades como dije anteriormente se limitan a las ofertas de capacitación que hacen otras dependencias.

(301) Lineamientos Convalidados para Vincular el Análisis de Puestos con el Proceso Integral de Capacitación en el Sector Público Central (tesis) 1980, p. 81.

Las dependencias sin unidades capacitadoras muchas veces no tienen un presupuesto fijo o específico para los programas de capacitación. Por lo tanto las actividades en las dependencias sin unidades son generalmente aisladas y llevadas a cabo sin continuidad y con falta de técnicas.

Por consiguiente es menester la organización de las unidades capacitadoras donde no las haya. Este proceso debe ser ordenado y racional. (302)

Para ciertas instituciones o dependencias podría ser más indicado la coordinación sistemática de la capacitación con organizaciones afines o la creación de unidades sectoriales de capacitación.

La creación de unidades de capacitación, y posibles escuelas sectoriales o regionales de capacitación de Servidores Públicos, son tareas que se requieren de la creación de un verdadero sistema de capacitación. Sólo así podemos adoptar como objetivo la extensión de pro-

(302) Engelbert, Ernest A. "Guías y normas para los programas de educación y capacitación en administración pública". Revista de administración pública. R-2975 vigésimo aniversario INAP , México 1975, p. 89.

gramas de capacitación a la totalidad de la Administración Pública dentro de un marco de gran eficiencia administrativa. (303)

La necesidad de un sistema nacional de capacitación es de gran importancia para las instituciones y dependencias de nuestra administración pública. Aunque el personal es de tiempo completo, la función de capacitación requiere de preparación teórica completa y de una preparación técnica en la materia. Asimismo, hay necesidad de asesorar a las Unidades para la realización de investigaciones en materia de capacitación, para elaborar los planes y programas más técnicos basados en las necesidades detectadas en las investigaciones y es aquí donde entra la información que ya vimos en el marco operativo . Se necesita también organizar y ubicar las estructuras administrativas de capacitación de tal forma de adecuarlas a las necesidades de capacitación de ciertas dependencias o instituciones, para lograr mejoras en cuanto al presupuesto y calidad de los cursos de capacitación a través de la coordinación de la capacitación con otros organismos como puede ser el INAP, y así

(303) Rosovsky, Ledesma José. "Acciones del Gobierno Federal Mexicano en la Capacitación y el Desarrollo de sus Recursos Humanos" Revista de Administración Pública. R-313277, No. 31-32, Julio-diciembre 1977, p. 180.

lograr la instauración de sistemas técnicos de evaluación y seguimiento de la capacitación. Tenemos aquí que con el sistema específico para cada unidad de capacitación. La falta de un presupuesto específico en una unidad impide el desarrollo ordenado de un verdadero programa de capacitación, ya que su financiamiento siempre esta en duda.

De los programas de capacitación se puede concluir que los principales problemas de la capacitación son la falta de una política y de un Sistema Nacional de Capacitación la falta de unidades de capacitación en muchas instituciones y la falta de presupuestos específicos para la capacitación aún en muchas de aquellas instituciones con unidades de capacitación. (304)

Deberá haber investigaciones para detectar las necesidades de capacitación para guiar los procesos de planificación y programación, debe haber una selección técnica de participación y seguimiento del programa para la auto-corrección y mejoramiento de los mismos. (305)

(304) Engelbert, Ernest, A. Ob. cit. p. 103

(305) Ibidem, ob. cit. pp. 105-106.

Los principales problemas que tenemos dentro de la capacitación en la administración pública son:

a) La falta de una política nacional de capacitación;

b) La falta de motivación e incentivos para los participantes en actividades de capacitación;

c) La falta de coordinación interinstitucional de la capacitación;

d) La falta de recursos humanos; y

e) La falta de investigaciones de necesidades de capacitación; (306)

La mayoría de estos problemas podrán ser resueltos si se crea un Sistema Nacional de Capacitación, siendo el eje del Centro Nacional de Capacitación de APF.

La coordinación entre estos dos organismos, hace operar a la capacitación a nivel nacional.

Como ya vimos el Centro Nacional de Capacitación busca la planificación de la capacitación, la asesoría técnica en materias de capacitación y elaboración de políticas de capacitación.

Todos estos elementos que se analizaron en capítulos anteriores, enmarcan las pautas para lograr un programa global de la capacitación administrativa para un futuro eficaz. Todo ésto nos lleva a ver como es necesario y deseable la organización y coordinación de las unidades de capacitación dentro de la Administración Pública a través de la formación de un Centro de Capacitación y la creación de un Sistema Nacional de Capacitación.

CONCLUSIONES

- 1.- La conceptualización del Estado, de sus elementos y la precisión de fines y funciones del mismo, referidos a su organización, constituyen uno de los soportes básicos para entender el proceso de capacitación en el contexto de la Administración Pública, considerada ésta como la base de acción de los programas puestos en marcha en beneficio de los ciudadanos.

- 2.- La cabal comprensión del término burocracia, que abarca a todos los servidores públicos, incluyendo tanto a los funcionarios públicos como a los empleados públicos, inscribe a la Administración Pública en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), como el espacio para la capacitación.

- 3.- El nombramiento de los servidores públicos se hace en países como México, a través de mecanismos no idóneos, y muchas veces sin respetar la normatividad en materia de responsabilidad de funcionarios, de manera que en un número determinado de casos, se

ocupan cargos sin tener la experiencia. De ahí que es fundamental tomar medidas para cumplir cabalmente el Mandato Constitucional (artículo 123 Apartado B, fracción VII), para que la designación del personal se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Asimismo, falta esclarecer y cumplir cabalmente el Mandato en el precepto citado, inherente a que el Estado organizará escuelas de Administración Pública.

- 4.- En cuanto a la evolución histórica de la burocracia, inserta en la Administración Pública, se ha puesto de manifiesto que durante su desarrollo, ha habido intensas luchas, esfuerzos conjuntos y logros en materia de racionalidad administrativa, pero también han existido fallas, costumbres no idóneas muy arraigadas y malos hábitos que han contribuido a que el sistema burocrático no funcione con toda la eficiencia y efectividad, en cuyo contexto la capacitación como factor de solución, ocupa un papel muy importante.

- 5.- El análisis, aún superficial, del desarrollo de la capacitación, pone de relieve que cuando ésta se realiza aisladamente, sin recursos de apoyo, sin profesionalismo, sin vincular capacitación y escalafón, sin interactuar capacitación y productividad, los organismos, tratése de dependencias o entidades, conculcan las posibilidades de éxito en la capacitación y se tipifican como una capacitación "asistémica" de donde se infiere la necesidad de establecer un sistema de capacitación.

- 6.- Un Sistema Integral de la Capacitación de los empleados públicos, debe cumplir con dos objetivos fundamentales: primero, permitir al servidor público desempeñar eficiente y eficazmente el puesto que tiene asignado; y, segundo, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes de puestos superiores, situación que no se da de modo general actualmente.

- 7.- El diseño, la planeación y operación de un Sistema de Capacitación Integral que favorezca la racionalización y agilización de la Administración Pública en su conjunto, requiere la creación de un CENTRO

NACIONAL DE CAPACITACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, en su vocación de Escuela, como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 8.- La creación del Centro Nacional de Capacitación de la Administración Pública Federal, deberá sustentarse en una Ley del Servicio Civil.
- 9.- La capacitación en este Centro, deberá tender al desarrollo de los más altos valores de los empleados, preparándolos para el desempeño de sus tareas, y capacitándolos para el ascenso inmediato y, al mismo tiempo, garantizar los intereses del Estado frente a la ciudadanía.
- 10.- En tanto México no disponga de un sistema integral de capacitación, no tutele instrumentalmente un mecanismo general de servicio civil de carrera, no garantice la interacción de capacitación-productividad-escalafón-permanencia en el puesto, los avances en materia de servicio civil quedarán limitados

a una relación laboral que privilegia el contexto sindical. Sin embargo, por la modernización y el freno al corporativismo laboral, queda a nivel de enunciado la perspectiva de un servicio civil competitivo con el de otros países.

11.- La modernización del Estado - incorporado a la economía global -, el redimensionamiento de la administración pública - menor tamaño de la burocracia, menos entidades paraestatales, simplificación administrativa y desregulación -, el incremento de la productividad estatal-, mejores servicios, calidad total-, son tres aspectos torales que deberán vincularse a la carrera de servicio civil, en cuyo contexto, la operación del Sistema Nacional de Capacitación para la Administración Pública, exige como prioridad contemporánea, una revisión a fondo de la legislación laboral burocrática.

12.- En la perspectiva del tercer año de gobierno federal, el hecho de que a pesar de haberse editado pero no sancionado y distribuido formalmente el

Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, su contraparte, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el mes de abril de 1991, todavía no constituía el COTEIP, requisito formal para dar vigencia y positividad al citado Programa.

- 13.- Uno de los avances que conviene referir en materia de un sistema nacional de capacitación en la administración pública, es el compromiso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a efecto de llevar hasta sus últimas consecuencias, el precepto señalado en el artículo 32-X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de que dependencias y entidades, aseguren un proceso de capacitación en las vertientes institucional, operativa y de responsabilidad, cubriendo cuatro etapas básicas: detección de necesidades de capacitación, programación de acciones, ejecución regulada de acciones, y diagnóstico-evaluación integral, tutelándose ésta última por la SECOGEF.

14.- El sistema propuesto, la instrumentación del Centro Nacional sugerido, la revisión del marco jurídico de la legislación burocrática de capacitación, constituyen acciones prioritarias en un momento de apremio, en el cual, de no optarse por decisiones comprometidas, llevará a la Administración Pública, a más rezagos y mayores lagunas legales. Por el contrario, la velocidad de respuesta para acometer las propuestas, será en el mediano plazo, opción para las soluciones y solución para las opciones, en donde la disciplina del derecho tiene una vocación privilegiada.

BIBLIOGRAFIA:

LIBROS:

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 9a. ed. Primer Curso. México 1990.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. -- Ed. Porrúa, S.A., 1a. ed. México, D.F. 1989.
- 3.- ALMADA, Carlos F. La Administración Estatal en México. Premio Nacional de Administración Pública. México 1982.
- 4.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla. 2a. ed. México 1984.
- 5.- ARIAS GALICIA, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Ed. Trillas. México 1982.
- 6.- BASAVE FERNANDEZ, Agustín. Teoría del Estado. Ed. Jus. 7a. ed. - México 1985.
- 7.- BERENSTEIN, Jorge. El análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana. Ensayo I.N.A.P. Colección Administración Pública. México 1983.
- 8.- BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Ed. Porrúa, S.A. 1a. ed. - México 1980.
- 9.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Ed. Palma. Buenos Aires 1955.
- 10.- BLAKE, Roland P. Seguridad Industrial. Ed. Diana. México 1981.

- 11.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa. Ed. Porrúa, S.A. México 1978.
- 12.- CASTELAZO, José R. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. I.N.A.P. 1a. ed. México 1985.
- 13.- DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. Ed. Jus. México 1946.
- 14.- DEUTSCH KARL, W. Política y Administración Pública. Ed. I.N.A.P. - México. 1980.
- 15.- DWIGHT, Waldo. Administración Pública, La Función Administrativa, - Los Sistemas de Organización y otros Aspectos. Ed. Trillas, S.A. -- Mexico 1978.
- 16.- ===== El Desafío Municipal. IPONAP, IEPES. Instituto de Capacitación Política PRI. 1a. ed. México 1982
- 17.- FAYA VIESCA, Francisco. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. México 1980
- 18.- FIGUEROA A. Rodolfo. Las Prioridades Nacionales y las Políticas de Reclutamiento de Funcionarios Públicos en los Países en Desarrollo. - Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México 1981.
- 19.- FISCHBACH, Oscar. Teoría General del Estado. Ed. Nacional. 3a. ed. México 1981.
- 20.- FLORES CABALLERO, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Ediciones I.N.A.P. México 1981.
- 21.- FONSECA P. La Administración de Personal. San José de Costa Rica, ESEPA 1965.
- 22.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 5a. ed. - México 1985.
- 23.- FREDERICKSON, George. Recursos Humanos para un Futuro Incierto. - - I.N.A.P. México 1989.

- 24.- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, S.A. 2a. ed. México 1977.
- 25.- GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. -- Ed. Harla, S.A. de C.V., 1a. ed. México 1985.
- 26.- HANSEN D. Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo - XXI, S.A. Edic. Trad. Clementina Zamora. México 1974.
- 27.- HARO BELCHEZ, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. I.N.A.P. México 1989.
- 28.- HERNANDEZ Y RODRIGUEZ, Sergio J. La Administración en la Época de La Colonia (Siglo XVI). Colección Facultad de Administración y -- Contaduría. U.N.A.M. México 1986.
- 29.- JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Ed. Eudeba. 1a. ed. - Buenos Aires 1943.
- 30.- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1980.
- 31.- KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. Ed. UNAM. México 1983.
- 32.- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, Ed. Nacional. México 1979.
- 33.- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM - - México 1983.
- 34.- KENNETH, John. México Barbaro. 1a. ed. México 1908.
- 35.- L. MASSIE, Joseph. Bases Esenciales de la Administración. Ed. Diana, S.A. México 1984.
- 36.- LENIN, Vladimir I. El Estado y la Revolución. Ed. Progreso Moscú - México 1970.
- 37.- LEON PORTILLA, Miguel. Antología de Teotihuacán a los Aztecas, Fuentes e Interpretación Históricas. Ed. UNAM. 2a. ed. México 1972.

- 38.- LOPEZ AUSTIN, Alfredo . La Constitución Real de México Tenochtitlán . U.N.A.M. Instituto de Historia, 2a. ed. México 1961.
- 39.- López Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. Ed. El Caballito, S.A. 6a. ed. México 1973.
- 40.- LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México. Secretaría de Comercio. Vols. I, II, III y IV. México 1980.
- 41.- MARGADANT S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Esfinge, S.A. 7a. ed. México 1986.
- 42.- MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. -- Abeledo Perrot. Tomo III-B. 2a. ed. Buenos Aires 1978.
- 43.- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. I.N.A.P. 1a. ed. México 1985.
- 44.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La Administración Pública en México. -- Imprenta Universitaria. 7a. ed. México 1942.
- 45.- MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. El Régimen Jurídico Laboral de los -- Trabajadores del Estado. I.N.A.P. México 1981.
- 46.- DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistemático. I.N.A.P. México 1978.
- 47.- MORENO, Manuel M. La Organización Política y Social de los Aztecas. Ed. SRA-CEHAM. 19a. ed. México 1981
- 48.- MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México 1985.
- 49.- OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A. 1a. ed. México 1955.
- 50.- OCHOA CAMPOS, Moises. El Municipio, su Evolución Institucional.- Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera-Municipal de Banobras. Colección de Cultura Municipal. México 1981.

- 51.- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración - - Pública de México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1a. ed. tomo I y II. México 1984.
- 52.- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A.- 20 a. ed. México 1985.
- 53.- RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Ed. Porrúa, -- S.A. 6a. ed. México 1982.
- 54.- RALSKY DE CIMET, Susana. El Poder de los Presidentes Alcances- y Perspectivas. (1910-1973) Instituto Mexicano de Estudios Po- líticos, 1a. ed. México 1976.
- 55.- RIVA PALACIO, Vicente. Compendio General de México a través de los Siglos. Ed. Valle de México. Tomo II. México 1974.
- 56.- RIVES SANCHEZ, Roberto. Elementos para un análisis histórico - sobre la Administración Pública Federal en México, 1976-1940. - U.N.A.M. México 1983.
- 57.- ROMERO VARGAS, Iturbide Ignacio. El Calpulli de Anáhuac Base - Nuestra Organización Política. Instituto de Investigaciones -- Históricas. U.N.A.M. México 1960.
- 58.- SCHIMILL ORDOÑEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexica na. Textos Universitarios, S.A. 2a. ed. México 1977.
- 59.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa, S.A. 5a. - ed. México 1980.
- 60.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 13a. ed. Tomo Primero. México 1985.
- 61.- SHERWOOD, Frank P / Best Wallace. H. Métodos de Supervisión en- la Administración Municipal. CECSA. México 1980.
- 62.- SILICEO, Alfonso. Capacitación y Desarrollo de Personal. Ed. Li musa. 1a. ed. México 1980.

- 63.- SMITH H., Peter. Los Laberintos del Poder. El reclutamiento de las elites políticas en México 1900-1971. Colegio de México. trad. Soledad Loaeza y Joaquín Urquidí . México 1981.
- 64.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. 3a. ed. México 1955.
- 65.- VENEGAS MARTINEZ, José M.; GONZALEZ ROMERO, Juan, Et.al Introducción a la Gestión de Programas de Capacitación desde el Enfoque Pedagógico Administrativo. Sector Central del Poder Ejecutivo. México 1989.
- 66.- YAÑES GARRIDO, Luis Anselmo y RODRIGUEZ JIMENEZ, Samuel. Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública. Ed. PAC, S.A. de C.V. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. ed. México 1986.

REVISTAS:

- 67.- AVALOS VILLARREAL, Elviara y POSADAS ESPINOZA. Utilización de Sistemas de Información en el Proceso de Toma de Decisiones en la Administración Pública. Revista de Administración Pública No.21 -- (órgano del Instituto de Administración Pública, Nueva Epoca). México 1980.
- 68.- =====Revista del Ayuntamiento Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación . Septiembre 1987. No. 15. México 1987.
- 69.- =====El Sistema Nacional de Control y Evaluación. Revista I.N.A.P. No. 57/58 enero-junio. México 1984.
- 70.- ENGELBERT, Ernest A. Guías de educación y capacitación en la Administración en la Administración Pública. Revista de Administración Pública 72-2975 Vigésimo aniversario I.N.A.P. México 1975.
- 71.- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. La Reforma Administrativa. Revista de Administración Pública. 2573. México.

- 72.- ===== La Capacitación del Personal Municipal. INAP. -
la. ed. Revista octubre Centro de Estudios Municipales México --
1988.
- 73.- MORAN SANCHEZ, Emilio. Problemas de las burocracias emergentes -
en los nuevos Estados y Áreas de desarrollo. Revista de Políti-
ca y Administración No. 1, mes de abril . México 1975.
- 74.- ===== Reforma Política, Reforma Administrativa. Va--
rios autores. Revista INAP. México 1989.
- 75.- ROSOVSKY, Ledesma José. Acciones del Gobierno Federal Mexicano -
en la Capacitación y el Desarrollo de sus recursos humanos. Re--
vista Administración Pública R-313277-Julio-diciembre. México --
1977.
- 76.- ===== Surge el Servicio Civil de Carrera. Revista de
los sindicatos de la F.S.T.S.E. mes de julio. México 1983.

TESIS PROFESIONALES:

- 77.- ===== Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos -
en el Sector Público Centralizado. (tesis Profesional 1978). Me--
xico.
- 78.- FERNANDEZ DE LA ROSA, Francisco. La capacitación administrativa-
como uno de los requisitos del desarrollo económico de México ---
1964. (Tesis Profesional).
- 79.- HELU, GINORI, Miguel. Planes y programas de capacitación y su -
importancia en el aprendizaje. (tesis profesional). México 1988.
- 80.- ===== Lineamientos convalidados para vincular el ---
análisis de puestos con el proceso integral de capacitación en el
sector público central (tesis profesional) México 1980.
- 81.- LOPEZ T. Guillermo. Problema de la promoción y Desarrollo de per
sonal. (Tesis profesional) 1978.
- 82.- SALOME IGA, Evaristo Segundo. La Capacitación en la Industria Tex
til.(tesis profesional) México 1988.

OBRAS DE CONSULTA:

- 83.- ===== Anexo del Primer Informe de Gobierno. El Gobierno de la República. Diciembre. México 1983.
- 84.- ===== Antología de la Planeación en México 1917-1985 -- (México D.F. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo VI).
- 85.- ===== Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia, 2a. ed. México 1973.
- 86.- ===== Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed. Tomos-- I y III. México 1988.
- 87.- ===== Enciclopedia Jurídica Omab. Enciclopedia bibliográfica Argentina. Buenos Aires Argentina 1973. Tomo II.
- 88.- ===== Estatutos del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. Memoria 1977-1983, 1a. ed. México 1983.
- 89.- ===== F.S.T.S.E. Testimonios Históricos. México 1982.
- 90.- ===== Informe del Seminario sobre Servicio Civil o de Carrera Administrativa. San José Costa Rica. ESEPAC. 1962.
- 91.- ===== Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República Coordinación General de Estudios Administrativos-19a. ed. México 1981.
- 92.- ===== Manual de Procedimientos para la Capacitación en Petroleos Mexicanos. Gerencia de Relaciones Laborales. México, D.F., septiembre de 1986.
- 93.- ===== Memoria 1977-1983. Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. ed. México 1983.

- 94.- ===== Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder --
Ejecutivo Federal. Talleres gráficos de la Unión. Secretaría -
de Programación y Presupuesto 1989.
- 95.- ===== Políticas de Capacitación. Comisión para la Ca-
pacitación en el Sector Comunicaciones y Transportes. México, -
D.F. 1991.
- 96.- ===== Programa Docente. Instituto Nacional de Adminis-
tración Pública, A.C. 1a. ed. México 1987.
- 97.- ===== Programa Nacional de Capacitación y Productivi-
dad, 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Progra-
mación y Presupuesto. México 1983.
- 98.- ===== Proyecto para la Instauración del Servicio Civil
de Carrera Administrativa en México. Secretaría de Programación
y Presupuesto, México 1984.
- 99.- ===== Quien es quien en la Administración Pública Mexi-
cana. Presidencia de la República. Dirección General de Comuni-
cación Social de la Presidencia de la República Mexicana 1982.
- 100.- ===== Sindicato Unico de la Secretaría de Pesca. Ponencia
Sobre el Proyecto de Ley de Carrera Civil de la Secretaría -
de Programación y Presupuesto. y una propuesta alternativa de --
los Sindicatos Federados. México no editado. Marzo de 1984.

LEYES Y REGLAMENTOS:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A., 90 a. ed. México 1990.
- 2.- Legislación Burocrática. Ed. Porrúa, S.A. México 1988.
- 3.- Leonel Pérez Nieto Castro. Ley Orgánica de la Administración --
Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976) Ed. Harla, S.A. -
de C.V. México 1988.
- 4.- Miscelánea Documental. Administración Pública Federal. Reglamen-
tos Interiores (D.O. Secretaría de Gobernación) México. Septiem-
bre 1989.
- 5.- Breña Garduño, Francisco. Ley Federal del Trabajo, Ed. Harla, --
México 1987.