

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

✓ C. S. H.

✓ LIC. ADMINISTRACION

SEMINARIO DE INVESTIGACION

✓ "Evaluación crítica de la reforma
administrativa en el área de
reursos humanos de la administración
pública central 1976-1982"

070651

MATRICULA: 79337114

✓ ALUMNO: DAVID CRUZ MORALES

ASESOR: LIC. ROSA MARIA MAGAÑA A.

MEXICO, D.F., MARZO DE 1984

✓EVALUACION CRITICA DE LA REFORMA ADMI-
NISTRATIVA EN EL AREA DE RECURSOS HUMA
NOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRA
LIZADA, EN EL PERIODO 1976 - 1982.✓

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	1
Cap.I MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA	
I.1 Planteamientos de las teorías clásicas	3
I.2 Propuesta de la teoría que servirá de base al estudio	10
Cap.II REFORMA ADMINISTRATIVA	
II.1 Consideraciones generales de Reforma Administrativa	14
II.2 Antecedentes de la Reforma Administrativa en México	18
Cap.III LOS RECURSOS HUMANOS	
La administración de personal en el sector público	31
Cap.IV METAS PROGRAMADAS PARA EL AREA DE RECURSOS HUMANOS	
Metas programadas	40
Cap.V ANALISIS Y EVALUACION	
V.1 Interpretación de la información	55
V.2 Evaluación	64
CONCLUSIONES	72
ANEXO	77
BIBLIOGRAFIA	81

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

México, en los últimos años, ha tenido en la Reforma Administrativa el instrumento político que adecúa a la Administración Pública a las necesidades que presenta constantemente el sistema capitalista.

En la actualidad, estudiosos diversos se han abocado a la investigación de los alcances que han tenido en un marco global las Reformas Administrativas, contentándose solamente con un balance de eficiencia e ineficiencia. Cosa que nuestro trabajo no pretende.

Esta investigación tiene como objetivo una "EVALUACION CRITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL AREA DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA, EN EL PERIODO 1976-1982". Utilizando un marco teórico marxista que diferencia de los estudios anteriormente realizados. Se está consciente de que la forma en que se ha llevado a cabo el desarrollo de este trabajo es ambiciosa ya que en él se ve a la Reforma Administrativa como lo entiende la filosofía burguesa (eficiencia, eficacia, justicia etc.) para que después de haber comprobado que la Reforma Administrativa no alcanzó los cambios operativos en el Area de Recursos Humanos dentro de las variables que consideramos representativas para nuestro estudio - SISTEMA ESCALAFONARIO, RECRUTAMIENTO Y SELECCION, CAPACITACION Y ESTIMULOS Y RECOMPENSAS - realizar una

crítica marxista de acuerdo con John Holloway,⁽¹⁾ para dejar clara que la Reforma Administrativa es una respuesta a la lucha de clases y a las contradicciones que existen en el sistema capitalista.

El presente trabajo cuenta con cinco capítulos:

En el primero se construye un marco teórico para el análisis de la burocracia, estudiando las teorías de: Max Weber, Robert Michels y Karl Marx en la cual se basará el estudio; el segundo, trata sobre consideraciones generales y antecedentes de la Reforma Administrativa en México; el tercero, estudia a la administración de personal en el sector público; el cuarto, contiene el programa de Reforma Administrativa en el área de Recursos Humanos y finalmente, el capítulo cinco, comprende la evaluación a realizar, para posteriormente pasar a conclusiones en donde se critica la posición burguesa de la Reforma Administrativa.

En los capítulos II, III, IV, y V, se estudia a la Reforma Administrativa como la entiende la burguesía para que el lector tenga conocimiento de este punto de vista, por otro lado, el capítulo I y las conclusiones, le mostrarán lo que verdaderamente se persigue con su implementación.

(1) John Holloway, Fundamentos Teóricos para una crítica-Marxista de la Administración Pública, INAP, México, 1982.

I MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA

1.1 Planteamientos de las Teorías Clásicas.

Hablar sobre el Estado es lo más difícil y pretendido en una sociedad capitalista, ya que este, es la superestructura que mantiene al sistema. Hablar sobre los Recursos Humanos del Estado (burocracia) se ha convertido en uno de los mitos de nuestro tiempo ya que para algunos estudiosos, la burocracia es algo inevitable implícita en la lógica del capitalismo. Así también la burocracia se ha convertido en uno de los fenómenos más examinados en la ciencia social académica: investigaciones para el desempeño burocrático eficiente; entre los burócratas y su ambiente social, económico y político; entre la burocracia y el desarrollo social; etc., han sido realizadas.

Burocracia es un término del cual es difícil dar una definición pero que se sobreentiende en expresiones tales como: "el papeleo burocrático" " el correteadero burocrático", e simplemente una desesperada exclamación de "burocracia. Exclamaciones que llevan el descontento de una sociedad que se ve dominada por una maquinaria administrativa que ejecuta muchos proyectos elaborados por ella misma o a menudo encontrados en el basurero pero que sirven para legitimar el poder y el sistema.

Cuando todo se hace a través de la burocracia, nada podrá hacerse si ella se opone, saliendo perjudicada la sociedad.

En este trabajo no se pretende estudiar a fondo a la burocracia. Lo que se intenta es realizar una Evaluación de la - Reforma Administrativa en el Área de Recursos Humanos.⁽²⁾ Para el cumplimiento de este objetivo se ~~creyó~~ ^{creyó} pertinente llevar a cabo un repaso a las teorías clásicas que existen sobre la burocracia. Estas teorías son principalmente tres: la de - Karl Marx que ve a la burocracia como un instrumento de clase y de mantenimiento de los privilegios de la clase dominante, la de Max Weber que ve a la burocracia como la forma más eficiente de organización y la de Robert Michels que se dedica al estudio de la política interna de las organizaciones.

La primera de ellas se estudiará en el siguiente apartado por ser la teoría en la que se basará nuestro estudio y las - dos restantes se mencionarán a continuación en una forma breve tratando de destacar lo más importante, buscando con esto que se tenga un panorama más amplio sobre los estudios que se han realizado con respecto a ese término tan abstracto "BUROCRACIA".

MAX WEBER

Weber centra la discusión de la burocracia desde el punto de vista de su teoría de la dominación. Entendiendo como poder la posibilidad de imponer la voluntad de una persona so -

(2) Leer título de la tesis.

bre el comportamiento de las otras.⁽³⁾

Su estudio se interesó por el fenómeno general del poder y por un tipo muy especial de relaciones que se dan en toda organización y a las cuales les denominó relaciones de dominación. Relaciones que se basan en un determinado número de creencias que otorgan legitimación al ejercicio del poder tanto a la vista de los gobernantes como de los gobernados para crear, una estabilidad dentro de las contradicciones existentes en la organización.

Dentro de la teoría de dominación weberiana se distinguió tres principios de legitimación, correspondiendo cada uno de ellos a un determinado tipo de organización. Los tres tipos puros de dominación son:

1.- Dominación Carismática. Es aquella que se ejerce por poseer un don natural de gracia. En este caso el líder con su sola presencia y personalidad legitima el poder ejercido.

2.- Dominación Tradicional. En este caso la legitimación se lleva a cabo por la creencia en el poder heredado, en la tradición, en el pasado eterno etc.

3.- Dominación Legal. Este tipo de legitimación se lleva a cabo por la creencia en el acierto de las leyes. Las organizaciones que se adscriben a este tipo de dominación son las que se conocen con el adjetivo de burocracia. Esto porque te-

(3) Nicos P. Meuzelis. Aproximación Clásica al Estudio de la Burocracia, en Antología de Administración UAM-I, 1982, Pag. 203.

das las relaciones que se llevan a cabo entre burócratas y gobernantes, los gobernados y sus colegas, están determinadas por reglamentos e reglas impersonales que enmascaran una dominación ejercida.

Pero en una organización nunca se debe esperar encontrarse con un tipo puro de dominación de los antes definidos, lo que siempre se hallará, es una mezcla de los tres.

Es muy cierto que Weber nunca definió en una forma literal el concepto burocracia pero sí en varias ocasiones delineó con algún detalle las características del tipo ideal de burocracia. Estas características son generalmente conocidas: La empresa se organiza sobre la base de agencias oficiales permanentes, divididas en áreas jurisdiccionales y ordenadas por reglas que se aplican en forma general e impersonal. Dentro de cada área, la autoridad está jerárquicamente ordenada, la administración se basa en documentos escritos (expedientes) y sigue reglas generales más o menos estables que pueden aprenderse fácilmente.

Desde el punto de vista de la teoría de la dominación, la burocracia sólo es uno de varios tipos de estructura administrativa, tales estructuras cualquiera que sea su forma tenderá a tener importancia social y política. Para Weber la burocracia no es sólo un aparato administrativo, es la forma más eficiente de organización, específicamente es la forma más ra

cional en donde los objetivos persiguídos serán satisfactoria-
mente alcanzados. Como resultado de su superioridad técnica -
sobre todas las demás formas de organización, la burocracia ra-
cional es indispensable para el Estado moderno y para la orga-
nización moderna.

Weber elaboró su concepción de la burocracia dentro del con-
texto de la sociología política, empleando el término de mane-
ra amplia es decir, habla de la burocracia como tipo de organi-
zación que ha penetrado gradualmente en todas las institucio-
nes. Así podemos ver como el ejército moderno, la iglesia, -
etc., van poco a poco perdiendo su aspecto tradicional al ser
cada vez más reguladas por reglas racionales e impersonales -
con la finalidad de conseguir la máxima eficiencia.

Weber

Con respecto a los individuos, este tipo de organizaciones
trae consigo una limitación de libertad y espontaneidad, el in-
dividuo no puede salirse de esa mecánica de reglas y procedi-
mientos pues en el momento que lo hiciese se saldría de la ra-
cionalidad que les es característico a dichas organizaciones.
El individuo es un títere que es manejado por la estructura -
que plantea el modelo weberiano, sin la posibilidad de ser un-
creador de acciones porque éstas ya están enmarcadas en la es-
tructura organizacional. Esta mecánica se encuentra presente
tanto en la Administración Pública como en las empresas priva-
das y poco a poco va desapareciendo el ideal del hombre culto
de las antiguas civilizaciones.

ROBERT MICHELS

Michels al contrario de Weber - quien estudió el impacto de las organizaciones burocráticas en la estructura política de la sociedad total - éste se interesó por el estudio en -- una forma microsocial o sea, se concentró en el análisis de -- la política interna de las organizaciones de gran escala. Or ganizaciones que por el gran tamaño estructural inevitablemen te caen en un sistema oligárquico aún cuando este traiga una contradicción de ideas y propósitos de dirigentes y dirigidos. Esta conclusión a la que llegó Michels resultó de un estudio realizado en la estructura interna del Partido Social Demócrata Alemán quien se creía contar con los más puros principios democráticos, encontrando que la democracia era inexistente y que lo predominante era el sistema oligárquico.

Tomando como base el estudio realizado, Michels llegó a -- la conclusión de que toda organización de gran escala tiende a desarrollar una estructura burocrática que impide la posibi lidad de democracia interna.(4) Entendiendo como democracia el proceso en el cual todos y cada uno de los integrantes de una organización participan en la elaboración de políticas y de -- toma de decisiones. Cuando la estructura organizacional es -- tal que se ven perdidos los niveles jerárquicos, la democra -- cia se da por inexistente.

(4) Nicos P. Mouzelis. Aproximación Clásica al Estudio de la Burocracia, en Antología de Administración - UAM-I, 1982, Pag. 209.

Para Michels en toda organización existe lucha por el poder y cuando alguna persona lo obtiene se olvida de los principios democráticos y lo único que le interesa es conservarlo. El dirigente se encarga de que su persona se vuelva indispensable buscando perpetuarse en el ejercicio del poder. Si el que lo posee es líder obrero se olvida de sus colegas para insertarse en la élite que es la gobernante.

Así podemos ver que nuestros líderes sindicales se olvidan de los agremiados que representan para sólo proteger sus intereses "de clase".

1.2 Propuesta de la Teoría que Servirá de Base al Estudio

KARL MARX

Hablar de Marx es hablar de capitalismo y hablar del capitalismo es hablar de explotación y de lucha de clases, lucha de clases que es regulada por una institución y ésta solamente puede ser el Estado capitalista. Estado que utiliza una inmensa maquinaria de funcionarios para que pueda realizar sus funciones. Para Marx, el funcionarios individual está convencido de que "el hecho de que los principios y las instituciones administrativas sean buenas • no es algo que queda fuera de su esfera, porque ello sólo puede juzgarse en círculos más altos donde prevalece un conocimiento más amplio y profundo de la naturaleza oficial de las cosas, es decir, de su conexión con el total del Estado".⁽⁵⁾

La burocracia es "una sociedad particular, cerrada, dentro del Estado"⁽⁶⁾ que sirve a su propio interés, no al interés general. La burocracia oculta todas sus acciones en el secreto preservado internamente por la jerarquía y en contra de la comunidad por su naturaleza cerrada y corporativa.

Marx insiste en que por independiente que parezca, la buro

(5) (5) Eugene Kamenca. La Burocracia Trayectoria de un Concepto, FCE, México, 1981, Pag, 90 y 92.

cracia depende de las divisiones existentes dentro de la sociedad, ante todo depende directamente de la separación existente entre la sociedad civil y el Estado sin la que no tendría razón de ser. La burocracia no es una clase sino el servidor de cierta clase; no es un estamento básico sino que en última instancia está subordinada a la clase gobernante llamada burguesía.

Marx estudia el fenómeno de la burocracia utilizando este término en su sentido estricto de administración del Estado. Sus ideas sobre la burocracia sólo pueden ser comprendidas si se sitúan en el contexto general de su teoría de la lucha de clases, la crisis del capitalismo y el advenimiento del comunismo.

A partir de la Revolución México ha tenido un notable crecimiento y esto se debe en gran parte a la intervención estatal en la Economía. El Estado mexicano ha creado las bases para que el capitalismo pueda desarrollarse ya sea construyendo infraestructura, creando empresas públicas, expropiando y nacionalizando empresas para buscar una mayor acumulación de capital. Por otro lado, el Estado ha venido desempeñando diversas actividades que han traído como consecuencia que la Administración Pública crezca cada día más (actualmente alrededor de 2 millones de personal a su servicio) y que la exigencia de la eficiencia sea mayor puesto que es la piedra fundamental a-

través de la cual se reproducen las condiciones de reproducción del sistema capitalista. Es decir, la burocracia es el instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre las otras clases sociales: pero este último no se hace aparente en la burocracia, sino que se enmascara interponiéndose entre explotadores y explotados bajo la cortina de humo del interés general.

México en los últimos años ha implementado Reformas Administrativas que persiguen mejorar a la Administración Pública. Las adecuaciones en el área de Recursos Humanos que se han implementado se caracterizan por el mantenimiento del Status quo y de grupos privilegiados que existen dentro de dicha administración. Porque lo que la burocracia administra no es lo que la sociedad quiere, sino lo único que lleva a cabo es salvaguardar los intereses de la clase en el poder.

Considerando que los planteamientos marxistas sobre la burocracia son los que nos brindan mayores elementos de análisis, serán utilizados como marco teórico para la Evaluación de la Reforma Administrativa en el Área de Recursos Humanos de la Administración Pública Centralizada.

Las hipótesis que forman este trabajo son las siguientes:

Hipótesis principal

- La Reforma Administrativa no consiguió los Cambios Perseguidos en el Área de Recursos Humanos.

Hipotesis de variables:

A. SISTEMA ESCALAFONARIO

- Los Catálogos de Puestos se realizaron sin dedicarles el esfuerzo necesario y por personas incompetentes.

B. RECLUTAMIENTO Y SELECCION

- Parte de la fuerza de trabajo que ingresa a la Administración Pública Federal, no pasa por un procedimiento de Reclutamiento y Selección.

C. CAPACITACION

- En la Administración Pública Federal no existen mecanismos para detectar necesidades de capacitación.
- Los cursos de capacitación no se vinculan con los requerimientos escalafonarios.

D. ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

- No existe procedimiento uniforme para evaluar el desempeño del personal que labora en la Administración Pública Federal.
- Los Estímulos y Recompensas sólo favorecen a los allegados a los jefes.

II REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1 Consideraciones Generales de Reforma Administrativa

La palabra reforma puede tener como significado: el proceso permanente que persigue incrementar la eficacia⁽⁷⁾ y la eficiencia⁽⁸⁾. Pero debe entenderse que no toda reforma tiene la misma profundidad siendo importante y esencial distinguir el fenómeno de Cambio Administrativo Normal, de lo que puede ser la Reforma y la Reestructuración o Revolución Administrativa.

El Cambio Administrativo se presenta por procesos propios y sin que se generen mayores problemas. Los sistemas administrativos cambian, la maquinaria administrativa crece, los objetivos del Estado aumentan etc.

Las características principales del Cambio Administrativo es que este produce generalmente un crecimiento por agregación en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.⁽⁹⁾

El nivel de profundidad en el Cambio Administrativo es menor ya que este ocurre por simple complejidad de actividades -

(7) Eficacia.- Comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos.

(8) Eficiencia.- Entendida como una relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen.

(9) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, Tomo I, Porrúa, México, 1980, Pag. 63.

a realizar por la naturaleza cambiante • sea, que no siempre - es resultado de una previsión deliberada.

La Reestructuración • Revolución Administrativa. Si bien puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma - se diferencia completamente de ésta en que no es permanente, - sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos • sistemas, de raíz, pero discontinuas en el tiempo.⁽¹⁰⁾

La Reforma Administrativa. Cuando se quiere implementar una Reforma Administrativa es necesario una previsión razonada que dé base a la decisión de la autoridad responsable. Si la reforma, es en una oficina se requiere la decisión del titular; si es en una secretaría, la decisión del secretario de Estado; la del poder ejecutivo, la decisión del Presidente de la República.

La reforma se caracteriza por encontrar resistencia al cambio, por naturaleza el ser humano le posee una inadversión aunque este le asegure un beneficio, si lo acepta será después de haber comprendido y entendido el por qué se necesita.

El grado de profundidad de una reforma es mucho mayor que en el simple Cambio Administrativo. Pues, como ya se dijo se necesita de una acción deliberada y su ejecución requiere de

(10) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, Tomo 1, Porrúa, México, 1980, Pag. 64.

rrocar los vicios que existen en toda la institución. Vicios (administrativos, corrupción etc.), que muchas veces son causantes de que una reforma no se ejecute debidamente para satisfacer los objetivos que se persiguen con su implementación.

2.1.2

Clasificación

Es conveniente también saber qué tan profunda y participativa es la reforma. Cuando una reforma se desarrolla en el interior de las distintas instituciones públicas se le denomina con el nombre de Microrreforma. Cuando las reformas son comunes a partes completas del sector público e a este en su conjunto se le denomina Macrorreforma.⁽¹¹⁾

De acuerdo a los resultados que se desean alcanzar se puede distinguir de reformas de tipo efficientistas e de tipo eficacistas. Las primeras son las que únicamente persiguen el mejoramiento de la eficiencia (relación coste-beneficio) y la economía del gasto, sin que la preocupación principal sea la de un logro, adecuado e no, de los objetivos sustantivos e trascendentes encomendados al aparato administrativo. Por otro lado las reformas eficacistas persiguen el logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que persigue el Estado.

(11) Alejandro Cerrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, tomo 1, Porrúa, México, 1980, Pág.65.

Existen también reformas Autocráticas y reformas Democráticas • participativas. Esta denominación se establece por el grado de participación que existe en cada una de las reformas. En la reforma Autocrática la participación puede ir de una sola persona a un reducido grupo de técnicos • especialistas en donde las órdenes se plasman de antemano en una ley • reglamento. Por su parte la reforma Democrática • Participativa, es donde la participación es tal que puede llevar a la incongruencia, a la no dirección de la reforma, lo cual sería tan grave como el tipo anterior. Lo ideal sería realizar una combinación de ambas, que generen una reforma bien estructurada, después de haber realizado una investigación profunda de las condiciones imperantes.

Una reforma, es de presumir que operativamente puede tener éxito si le acompañan cuatro requisitos como mínimo, los cuales son básicos: cierto grado de autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Digo operativamente porque el Estado idealmente puede sin necesidad de que se tenga el éxito mencionado hacer creer que se ha alcanzado para legitimar su acción ante la sociedad.

Considerando las clasificaciones anteriores, la Reforma Administrativa que el Estado mexicano ha implementado se caracteriza por ser autocráticas, es decir, las decisiones sobre el tema han sido abordadas por un grupo de técnicos sin la participación de los demás miembros que conforman el aparato administrativo.

2.2 Antecedentes de la Reforma Administrativa en México

La Reforma Administrativa no constituye un relampago en la vida de México. Desde el momento de la independencia se dieron los primeros intentos de reforma en la Administración Pública, buscando nuevos métodos, técnicas y procedimientos que coadyuvaran al buen funcionamiento de la Administración Pública Federal. Sin embargo, muchas de las adecuaciones quedaron en simples propósitos sin que estos pudieran cristalizarse.

2.2.1

1821 - 1917

México al momento de su independencia se encontró dentro de un mundo complejo por lo que debería organizarse para que pudiera desarrollarse en los aspectos políticos, económicos y sociales.

En este periodo los cambios administrativos de carácter general eran realizados por medio de modificación constitucional o emitiendo una nueva ley de secretarías.

En 1821 se constituyó el primer gobierno nacional y a fines del mismo año se emitió el primer reglamento de gobierno en donde se estableció que cada ministro estaba obligado a proponer las reformas y mejoras que creyeran necesarias en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, acordando con-

los demás ministros (lo que pudiera convenir) al bien general del Estado en todos los ramos de la administración.

2.2.2

1917 - 1964

Fue hasta el triunfo definitivo de la Revolución de 1910 cuando se generaron cambios fundamentales en todos los aspectos de la vida nacional. La Constitución de 1917 exigió que la Administración Pública se adecuara a la nueva realidad política y en base en esta carta magna se emitió una ley de secretarías estableciendo una Reforma Administrativa de importancia: Las Secretarías de Estado por un lado y los Departamentos Administrativos por el otro.

En el periodo de 1918 a 1932 se encomendó al Departamento de Contraloría - uno de los organismos recién establecidos para sistematizar los servicios de apoyo común a varias dependencias - la realización de estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

En 1928 fue creado el Departamento de Presupuesto de la Federación que dependía directamente del titular del Ejecutivo. Siendo reincorporado formalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1932 como Oficina Fiscal y del Presupuesto.

En el año de 1934 las leyes de Secretarías de Estado sen

taron las bases para que el titular de cada dependencia central del sector público pudiera realizar diversas modificaciones a sus respectivas instituciones. En 1943 se creó la Comisión Intersecretarial buscando coordinación en todas las actividades de la Administración Pública.

En 1946 se creó una nueva ley de secretarías - que dio origen a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal - sujetando a dichas instituciones a la supervisión financiera y al control administrativo del Ejecutivo Federal.

De 1950 a 1964 fueron creadas Unidades de Organización y Métodos sobre todo en las entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros, sin embargo su influencia nunca rebasó el ámbito interno de las respectivas instituciones y por lo mismo no se pudo integrar una visión de conjunto del sector gubernamental.

2.2.3

1965 - 1970

El 9 de abril de 1965 por acuerdo del Subsecretario de la Presidencia y con base en la parte final del inciso IV del artículo 16 de la ley de secretarías entonces vigente se creó la Comisión de Administración Pública, dependiendo de la Secretaría de la Presidencia con los objetivos siguientes:

1.- Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en la actual organización para:

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

b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior, y

c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental.

2.- Preponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Es necesario señalar que dicha comisión la presidió el Lic. José López Portillo por lo cual le otorgó total apoyo político a la Reforma Administrativa en su régimen de gobierno.

De 1965 a 1967 la Comisión de Administración Pública, elaboró un diagnóstico global y formuló las bases para un modelo o esquema tendiente a reformar la Administración Pública proponiendo medidas concretas para estructurar un programa de Reforma Administrativa. Pero, por considerar imposible resolver a partir de una unidad central todos los problemas que implicaba una reforma la Comisión propuso que cada dependencia contara con su propia unidad de asesoría técnica permanente, a la que convencionalmente se le llamó Unidad de Organización y Métodos. Estas unidades se encargarían dentro de cada dependencia, del-

análisis y la propuesta de medidas internas de racionalización administrativa así como de brindar asesoría a los funcionarios responsables de las distintas áreas. Sin embargo, aún cuando de 1965 a 1970 se buscó y pidió el apoyo para estas unidades, la falta de un ordenamiento legal que hiciera obligatoria su constitución como unidades asesoras de sus respectivos titulares, acabó por relegar a varias de ellas en el mejor de los casos, a estudios de medidas menores y generalmente aisladas de mejoramiento administrativo.

2.2.4

1970 - 1976

En base a los trabajos previamente realizados por la Comisión de Administración Pública, el 28 de enero de 1971 se publicó un acuerdo presidencial que al fijar bases operativas de la Reforma Administrativa Federal, institucionalizó muchas medidas propuestas al fin del sexenio anterior por la propia Comisión. A los titulares de cada secretaría se le encomendó la creación de Comisiones Administrativas (CIDA), encargadas de plantear, formular y evaluar las reformas relativas a su esfera interna de acción. Para auxiliar a las CIDA se consideró pertinente establecer - además de las Unidades de Organización y Métodos creadas en el mismo acuerdo - las unidades de programación. Creandose también para coordinar todas las actividades a realizar, la Dirección Ge

VIII.- Revisión de la Administración de Recursos Materiales.

IX.- Racionalización del Procesamiento Electrónico de Datos.

X.- Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

XI.- Macroreforma Sectorial y Regional.

Los propósitos de la Reforma fueron los siguientes:

1.- Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones:

2.- Responsabilizar, con la mayor precisión posible a las instituciones y a los funcionarios que tenían a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas:

3.- Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.

4.- Procurar que el personal público contara con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores me -

diante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara consciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable y:

5.- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno para terminar con la falta de coordinación.

Los objetivos perseguidos fueron:

a) Al presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeñaba sus atribuciones constitucionales, principalmente las relaciones con la estrategia del desarrollo económico y social.

b) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitieran el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tenían encomendadas, aprovechando al máximo los recursos: humanos, materiales y financieros con que contaban, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupara por generar en los servidores pú -

blicos la actitud y la preparación que reclamaba el desarrollo del país.

d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante "mejoramiento" económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tenían que tramitar y en los servicios que se demandan ante las dependencias públicas.

Se puede decir que en este período sólo se crearon las bases y se dió un importante avance desde el punto de vista jurídico para mejorar a la Administración Pública.

El 10. de diciembre de 1976, el presidente José López Portillo se comprometió a hacer de la Reforma Administrativa uno de los programas prioritarios de su gobierno. Ofreció elevar a la consideración del Poder Legislativo las iniciativas de varios ordenamientos legales que permitieran fincar responsabilidades más claras y precisas, así como hacer más expedita la acción del sector público.

2.2.5

1976-1982

López Portillo sabía que tenía que intentar algo para renovar a la Administración Pública. Renovación que era exigida por la situación de devaluación y crisis que se estaba viviendo: porque la lucha de clases se volvía cada vez más antagónica y la clase proletaria tenía como compañera a la miseria y -

por lo tanto el Estado perdía legitimación ante la sociedad. Era urgente que se modernizara el aparato administrativo para poseer un mejor marco de negociación con todos los sectores y buscar la legitimación que estaba perdiendo.

En esos momentos una de las palancas para salir de esa coyuntura fue la Reforma Administrativa, así como actualmente lo está siendo la Renovación Moral pregonada por Miguel De La Madrid Hurtado.

Como elemento de partida el Ejecutivo Federal propuso la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y los Decretos que adicionan a las leyes de Inspección de Adquisiciones y de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Los objetivos básicos del Programa de Reforma Administrativa que el Ejecutivo Federal planteó en diciembre de 1976 y que integraron el compromiso básico del gobierno del Presidente José López Portillo en esta materia, son cinco:

- 1.- Organizar el gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa que contribuya al desarrollo económico y social y que coadyuve fundamentalmente al aumento de la eficiencia y eficacia, la congruencia, la honestidad y la participación y corresponsabilidad en las acciones públicas.

- 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental-

mente al aumento de la eficiencia y eficacia, la congruencia, la honestidad y la participación y corresponsabilidad en las acciones públicas;

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, así como precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que al mismo tiempo, garantice los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal mediante instrumentos y mecanismos que respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propicien el fortalecimiento de sus respectivas funciones, coadyuven a una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, Estados, Municipio y la ciudadanía en general en los procesos de desarrollo, político, económico y social del país.

5.- Mejorar la impartación de justicia tanto de la comunitativa como de la distributiva y la social, para fortalecer las instituciones que se han establecido en la constitución y

garantizar así a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, consolidando su confianza en las instituciones y sus gobernantes.

Para dar cumplimiento a los objetivos anteriores se dividió el proceso de Reforma Administrativa en cinco etapas:

1.- Etapa orientada básicamente a instrumentar los cambios estructurales, funcionales y procedimentales que se requieran para "organizar el gobierno para organizar al país".

2.- Esta etapa se orientó fundamentalmente a revisar el funcionamiento de las entidades paraestatales, es decir, la operación y coordinación estatal mayoritarias y minoristas y los fideicomisos. Se intituló como Reformas Sectoriales.

3.- Llamada de Coordinación Intersecretarial. Consistió en el estudio y coordinación de las actividades que correspondían a dos o más secretarías y que por esa causa muchas veces no se sabía quién debía tomar las decisiones.

4.- Etapa llamada de Reformas de Ventanilla. Consistió en promover la participación ciudadana en el programa de Reforma Administrativa.

5.- Etapa denominada como la de capacitación y desarrollo del personal y que tiene por objeto que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la

consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal. En general se trató de integrar los sistemas de capacitación y - desarrollo a un sistema de personal al servicio del Estado. (12)

Siendo la Reforma Administrativa una de las banderas políticas de López Portillo, en capítulos posteriores se hará una evaluación de los resultados obtenidos.

(12) Nuestro objeto de estudio.

III LOS RECURSOS HUMANOS

3.1 La Administración de Personal en el Sector Público

Es común oír en toda organización que los malos manejos de la materia prima y el mal manejo del almacén acarrea pérdidas en tiempo y dinero. Pero, no es común escuchar que el mal manejo de personal ocasiona lo mismo. Muchas empresas en la actualidad consideran a los Recursos Humanos como un elemento más que conforma la maquinaria que constituye una organización y este error es el causante de que muchas no funcionen. Los Recursos Humanos no es un elemento más, es la pieza angular en la que giran todas las actividades que puedan realizarse. Si los Recursos Humanos se sienten satisfechos en el trabajo, la organización es seguro que funcionará: pero, si se encuentran inadaptados seguro es que existirán serios problemas para su funcionamiento.

La administración de personal en la Administración Pública, revela mayor importancia puesto que la eficiencia en la gestión de los negocios públicos y del mantenimiento de los privilegios de la clase dominante depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Por lo tanto, la administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de Reforma Administrativa. Cualquier plan de

reforma necesita inexcusablemente para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios.

De cuantos factores concurren en la operación y desarrollo del sector público, los Recursos Humanos son los más complejos e importantes por el papel que desempeñan dentro del Estado. Por lo tanto, la administración de personal tiene la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los elementos para lograr los fines del Estado con la mayor eficiencia. Pero para tener empleados que sepan realizar su trabajo es necesario efectuar buenos procedimientos de reclutamiento y selección que proporcione la gente idónea y capacitada.

La calidad de la Administración Pública es determinada en gran medida por la dedicación, habilidad y honestidad del personal público. Una buena parte de los defectos del sistema administrativo tiene su origen en las prácticas viciadas del sistema de administración de personal.

La administración de personal ha generado un círculo vicioso que connota dos manifestaciones negativas: por un lado la baja productividad y el burocratismo y por el otro, la insatisfacción, la frustración y la falta de adhesión individual a los propósitos institucionales.

Entre las causas importantes que explican las deficiencias y efectos actuales en la administración del personal

son las relativas a la falta de aplicación de los sistemas de méritos para el reclutamiento y el de ascensos que se convierten en normas para medir la calidad y la estabilidad del servicio civil. En estrecha conexión al aspecto de seguridad en el puesto, especialmente por lo que se refiere a la continuidad del servicio bajo diversos regimenes políticos.

Desafortunadamente en nuestra Administración Pública, -- existe una anarquía palpable en toda norma que en un momento se impone para buscar el mejoramiento de la administración -- del personal, siendo esto de lo más reprobable ya que, los Recursos Humanos con que cuenta el país son los que delinearán el futuro del mismo.

3.1.1 Características de la Administración de Personal en la Administración Pública.

La situación respecto a las características de la administración de personal que a continuación se describe son anteriores al periodo intenso de la Reforma Administrativa o sea antes del periodo que se está estudiando, esto se hace con la intención de poder observar con mayor claridad hasta qué punto la reforma en esta área ha podido solucionar los problemas o por lo menos atenuarlos.

a) Formas Anacrónicas de Selección. Es aún muy frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los

puestos de gobierno. Es decir, las plazas no se ponen a concurso a fin de atraer a los mejores elementos después de una amplia difusión de las oportunidades de trabajo, sino que, en la mayoría de los casos se deja al criterio particular de los jefes decidir sobre sus empleados subalternos.

b) Insuficiente Capacitación del Personal, Previa y en Puesto. Aún cuando una persona haya sido seleccionada para ocupar un cargo de acuerdo con una prueba de eficiencia, siempre es conveniente familiarizarse con la naturaleza peculiar de su trabajo. La idea es que el empleado se capacite antes de iniciar el desarrollo práctico de su trabajo. Pues bien, este aspecto es descuidado lamentablemente en nuestras esferas oficiales; el personal de nuevo ingreso aprende generalmente preguntando a sus compañeros de oficina. El adiestramiento previo es una prerequisite de la eficiencia personal, y es por desgracia observable que a este aspecto importante se le concede poca importancia en la mayor parte de las dependencias públicas.

c) Estrangulamiento Escalafonario. En cada dependencia existe una comisión mixta de escalafón que decide los ascensos y movimientos del personal. No obstante a través del tiempo se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de capilaridad administrativa porque los ascensos y movimientos de personal no se determinan por escalafón sino por el criterio de los jefes. El estancamiento

del empleado público hace que pierda interés por su trabajo, - que no se provoque en su ánimo el desec de superación debido a la falla en la estructura del escalafón. A esto debe agregarse la ausencia de una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación a base de una mejor preparación técnica.

d) Desatención a las Iniciativas y Sugerencias de los Empleados Públicos. Es obvio que quien mejor conoce de un trabajo determinado es la persona encargada de realizarlo; el contacto con una tarea efectuada cotidianamente, permite en ciertas circunstancias y desde luego cuando no se ha formado una rutina burocrática, lograr que sea el propio empleado el que aporte las mejores soluciones a los problemas de organización y procedimientos. Cuando estas iniciativas se estimulan y se aprovechan adecuadamente, constituye un factor de progreso para las instituciones. Este recurso, no es aprovechado para mejorar nuestra Administración Pública y por lo general no se presta atención a las ideas de los empleados, quienes contemplan con indiferencia las "colas", el papeleo y la rutina, como si no fuera parte de su personal responsabilidad el mejoramiento de la eficiencia en su trabajo.

Todos los incisos anteriores traen como consecuencia:

Rutina excesiva

Obsesión con los trámites

Fobia contra la individualización de las decisiones

Autoritarismo

Nembramientos a base de compadrazgo y nepotismo

Excesivo formalismo

Falta de orden y disciplina

Desperdicio de Recursos

Ausentismo

Aviadores

Abuses de autoridad

Tortuguismo

Peculado

Falta de consciencia de servicio

Despotismo

Negligencia

Falta de creatividad

Mordida

Cohecho

Arbitrariedad

.

.

.

Etcetera.

" EL BUROCRATA SIEMPRE TOMA EL TE "

Urge a la Administración Pública poseer un diseño de administración de personal que se adopte a los antecedentes históricos, a su contexto sociopolítico y a sus necesidades administrativas. Cualquiera que sea la forma adoptada es recomendable que se ocupe en la implementación de las siguientes medidas prioritarias.

a) Una activa política de reclutamiento que tienda a crear una imagen de prestigio para la función pública, con el objeto de atraer a los mejores hombres de México para el servicio público.

b) Un proceso cuidadoso de selección que elimine el favoritismo y abra paso a la competencia y habilidad acreditadas que destierre los vicios de premiar los "servicios de partido" con puestos públicos para los que el candidato no es idóneo o de las que espera un lucro indebido.

c) Un programa integral de capacitación y desarrollo, dentro del cual merezca prioridad un programa de formación de jefes que tienda a impartir conocimientos técnicos de mando y a modificar hábitos de supervisión. Este programa debe estar relacionado con una política de movimientos para el personal de esos niveles.

d) Un sistema justo y racional de administración de sueldos y salarios que permita combatir el cohecho.

e) Reglamentaciones escalafonarias ágiles y apoyadas en

las técnicas más modernas que estimulen la eficiencia y que se apliquen efectivamente con imparcialidad objetiva, que permitan movimientos de personal entre diferentes dependencias.

f) Un programa de motivación del personal al servicio del Estado, que permita un cambio de "estructura mental" del servidor público.

Quisiera añadir en este apartado varios de los problemas aún no mencionados que acarrea una mala administración de personal en la Administración Pública Federal. Existe paradójicamente, un exceso y una falta de personal, un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas del gobierno (alrededor de dos millones). En relación a este punto sería ilustrativo recordar lo expresado por un alto funcionario de gobierno hace ya algunos años respecto a que la Administración Pública mexicana, podría trabajar más eficientemente con la mitad de su personal. Por otra parte, el clamor de "falta de personal" para llevar los asuntos al corriente es expresión reiterada de los jefes de jerarquía intermedia, particularmente, cuando se pretende explicar el atraso en el despacho de los negocios públicos que con frecuencia adquiere caracteres pavorosos. La situación aparente resulta ser que el empleado público dedica sólo unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo y hay una perceptible atmósfera de abulia y despreocupación en la mayor parte de las oficinas del gobierno.

Por otra parte, los servidores públicos están dentro del -

ambiente político en que se desarrolla la Administración Pública: los desfiles, las comisiones sindicales, las recepciones a funcionarios extranjeros, los cambios de gobierno, los permisos etc., restan tiempo y efectividad al trabajo de la burocracia en su conjunto. Siendo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el partido político dominante, posee una relación política muy amplia con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) lo que determina que en los reglamentos de trabajo, se creen cláusulas que sancionan al agremiado que no asista a tal evento llámese desfile, recepción, etc., e simplemente dándole como premio por su asistencia un día de descanso.

El PRI, la FSTSE y la Administración Pública forman un triángulo de poder para defender los intereses de la clase dominante y por lo tanto del sistema capitalista. Dándole al PRI la legitimación como el partido de las mayorías.

IV METAS PROGRAMADAS PARA EL AREA DE RECURSOS HUMANOS

METAS PROGRAMADAS

En el periodo que abarca de 1977 a 1979, continuaren los estudios sobre la situación de los Recursos Humanos de la Administración Pública y tomando como base los estudios que se habían realizado desde 1965 por la Comisión de Administración Pública, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos; elaboró un diagnóstico que fue presentado al Presidente de la República en mayo de 1979, dando lugar el inicio de la quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa.

El Programa de Reforma a los sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público tenía como objetivo: Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

El programa estaba constituido por cuatro subprogramas básicos.⁽¹³⁾

- 1.- Planación y Organización
- 2.- Sistema Escalonario
- 3.- Capacitación
- 4.- Relaciones Jurídico-Laborales

(13) Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción, - Libro Segundo, Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, México, 1982, - Pag. 278 a 281 y 290 a 292.

070651

SUBPROGRAMA 1. PLANEACION Y ORGANIZACION

Objetivo: Racionalizar las estructuras y procesos de la administración de personal en los ámbitos global, sectorial e institucional de la Administración Pública Federal, en función de los objetivos y políticas del proceso de Reforma Administrativa en su conjunto.

Metas a corto plazo (1980-1982)

- Establecer el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal.

- Proponer la Reestructuración Orgánica y Funcional de las Unidades de Administración de Personal de la Administración Pública Centralizada y consolidar su participación en las Comisiones Internas de Administración y Programación.

- Establecer los Sistemas de Planeación y Evaluación de Personal.

- Establecer los Comités Técnico Consultivos Sectoriales de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.

- Elaborar lineamientos, manuales y guías técnicas para el desarrollo de los procedimientos de administración de personal, conforme a un enfoque integral del sistema.

Metas a mediano y largo plazo

- Realizar modificaciones estructurales y funcionales de

la administración y desarrollo de personal a nivel global, para establecer el mecanismo central encargado de la regulación del sistema.

- Establecer normas que regulen las relaciones entre el Gobierno y sus trabajadores de confianza, particularmente por lo que se refiere a los sistemas de gestión del personal directivo.

- Operar un programa de desarrollo de la gestión de la empresa pública, particularmente en los aspectos relativos a la administración y desarrollo del personal de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

- Establecer un mecanismo de regulación y control del crecimiento del personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Apoyar el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal y atender las solicitudes que en la materia formulen las entidades federativas.

SUBPROGRAMA 2. EMPLEO Y REMUNERACIONES

Objetivo:

Establecer un sistema escalafonario funcional e intercomunicado que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para una mayor productividad y un adecuado servicio público.

43

Metas a corto plazo (1960-1962)

- Elaborar catálogos de puestos en cada dependencia, describiendo y especificando sus características.

- Elaborar el Catálogo General de Puestos y configurar el Tabulador General de Características.

- Estructurar la compactación de las partidas presupuestales en que se desagrega el sueldo de los trabajadores y establecer normas y procedimientos para la compactación de plazas.

- Establecer el sistema de compensación por años de servicios prestados a la Federación.

- Regularizar al personal comisionado y diseñar procedimientos ágiles de transferencias presupuestales.

- Establecer las políticas y los procedimientos para la selección y nombramiento de personal y los mecanismos para la evaluación del desempeño laboral.

- Establecer en cada dependencia escalafones con líneas de ascenso intercomunicadas.

- Agilizar el procedimiento para el pago de remuneraciones mediante la descentralización de la función de pago.

Metas a mediano y largo plazo

- Aplicar los nuevos Catálogos General de Puestos y Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal.

- Consolidar el funcionamiento del Sistema Escalafonario-

Funcional e Intercomunicado en las dependencias del Ejecutivo Federal.

SUBPROGRAMA 3. CAPACITACION

Objetivo:

Establecer un sistema de capacitación y desarrollo de personal estrechamente vinculado con las necesidades programáticas y con el sistema escalafonario de las dependencias y entidades, que propicie la superación individual y colectiva del personal, mejore la prestación de los servicios públicos y coadyuve a la identificación de los servicios con los fines de las instituciones y los de la Administración Pública en su conjunto.

Racionalizar el intercambio de tecnologías administrativas sobre bases equitativas, mediante la adecuada formación de personal público en instituciones de excelencia académica del exterior.

Metas a corto plazo (1980-1982)

- Establecer y presupuestar programas anuales de capacitación estrechamente vinculados con las necesidades programáticas y los procedimientos escalafonarios de las dependencias.

- Promover y orientar programas globales de capacitación para coadyuvar al cumplimiento de metas y objetivos prioritarios.

rios del Gobierno Federal.

- Establecer comités mixtos de capacitación en cada dependencia, a fin de lograr la corresponsabilidad de autoridades y trabajadores en las acciones de capacitación del personal público.

- Formar instructores que funjan como multiplicadores de la capacitación al interior de las dependencias y entidades.

- Fortalecer el Programa de Formación en Relaciones Laborales para Funcionarios de Empresas Públicas (FORELA), y establecer el Programa de Desarrollo de la Alta Dirección en la Empresa Pública (ADEP).

- Establecer mecanismos que permitan al personal público estudiar y acreditar la educación básica, mediante sistemas abiertos.

- Promover el aprovechamiento de las becas que ofrecen al gobierno de México los gobiernos de otros países y organismos internacionales y establecer un mecanismo para la debida selección de becarios.

- Definir las prioridades de capacitación en la función pública que requieran, de la participación de instituciones extranjeras y aprovechar la capacidad nacional instalada, a fin de evitar erogaciones innecesarias en el exterior.

Metas a mediano y largo plazo

- Consolidar la estructura y funcionamiento del subsistema de capacitación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Promover la implantación de un programa de sensibilización del servidor público que procure su identificación con los valores históricos, políticos y sociales del Estado Mexicano.

Configurar un esquema uniforme en la Administración Pública Federal, para la promoción, realización y evaluación de las actividades de cooperación técnica e intercambio internacional en materia de Administración Pública, de acuerdo a las necesidades y prioridades del país.

SUBPROGRAMA 4. RELACIONES JURIDO-LABORALES

Objetivo:

Establecer un régimen jurídico-laboral justo que tenga por finalidad racionalizar y hacer más armónica la relación del Estado con sus trabajadores, con lo cual se genere entre los servidores públicos auténtica vocación de servicio y la seguridad y estabilidad en sus puestos, cuando se desempeñen honesta y eficientemente.

Metas a corto Plazo (1980-1982)

- Revisar y actualizar las disposiciones jurídicas sobre administración y desarrollo de personal.

- Establecer mecanismos y calendarios anuales para el escalonamiento de vacaciones y poner en práctica los horarios - coordinados de trabajo establecidos, procurando su compactación.

- Establecer lineamientos para la formulación de reglamentos escalafenarios conforme a las políticas y normas establecidas.

- Revisar y difundir las Condiciones Generales de Trabajo.

- Operar los procedimientos de reubicación y reasignación de personal.

- Establecer y aplicar los procedimientos para el otorgamiento de los premios, estímulos y recompensas a los trabajadores al servicio del Estado.

- Revisar el Sistema de Prestaciones y Servicios a los Trabajadores del Estado y proponer medidas para su mejoramiento.

Metas a mediano y largo plazo

- Operar los procedimientos de reubicación y reasignación

ción de personal.

- Establecer y aplicar los procedimientos para el otorgamiento de los premios, estímulos y recompensas a los trabajadores al servicio del Estado.

- Revisar el sistema de prestaciones y servicios a los trabajadores del Estado y proponer medidas para su mejoramiento.

- Establecer un sistema jurídico-laboral congruente y homogéneo para la Administración Pública Federal en su conjunto, que garantice la justicia y equidad de las relaciones del Estado con sus trabajadores.

- Establecer un sistema integral de prestaciones y servicios de los trabajadores del Estado.

- Promover la integración y funcionamiento de Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad en el trabajo.

Como base del Programa General, fueron aprobadas por el Titular del Ejecutivo Federal, 33 recomendaciones formuladas por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.

Las recomendaciones son:

1.- PLANBACION Y ORGANIZACION

1) Integrar el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en los ámbitos global, sectorial e institucional, a través del desarrollo armónico de los subsistemas que lo componen.

2) Establecer el órgano central administrador del Sistema que vincule los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivo y señale lineamientos para el desarrollo de una política congruente y unitaria conforme a las disposiciones legales vigentes; que evalúe resultados y corrija dispersiones, incongruencias y duplicaciones y, además, preste asesoría en la materia al Ejecutivo Federal.

3) Vincular las acciones de los órganos y mecanismos encargados de la administración y desarrollo de personal público en los niveles global, institucional y sectorial.

2.- EMPLEO Y REMUNERACIONES

4) Elaborar catálogos de funciones específicas de las dependencias, en los que se describan con precisión las actividades concretas que deben desarrollar los trabajadores.

5) Elaborar el catálogo general de puestos de la Federación

ción con base en los catálogos de funciones específicas por dependencia, en el cual los puestos se ordenen en ramas y éstas en grupos.

6) elaborar tabuladores salariales que contengan una estructura en la que se señalen valores mínimos y máximos para cada puesto y se establezcan reglas para aplicar los diversos salarios en relación con la intensidad y calidad del trabajo.

7) Estructurar una compactación de las partidas en que se desagrega el salario de los trabajadores.

8) Analizar y revisar los sobresueldos para establecer una política uniforme en la aplicación de la partida presupuestal correspondiente.

9) Establecer estructuras escalafonarias en las que las líneas de ascenso se comuniquen unas con otras para permitir que los trabajadores tengan siempre la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles de escalafón.

10) Implantar procedimientos escalafonarios que garanticen una correcta evaluación de los factores que integran el derecho de ascenso.

11) Establecer procedimientos adecuados para comprobar la posesión de los conocimientos y aptitudes que el puesto demande y evaluar periódicamente el desempeño y la eficiencia en el puesto.

12) Revisar y actualizar los reglamentos de escalafón de las dependencias, teniendo en cuenta los lineamientos y el pro

grama formulado al respecto por la actual Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

13) Fortalecer la intervención y decisiones de las comisiones mixtas de escalafón en el otorgamiento de ascenso.

14) Establecer un sistema de promociones económicas periódicas como compensación por años de servicios prestados para que la antigüedad opere realmente como factor de desempate en el curso escalafonario y no como elemento decisorio del ascenso.

3.- CAPACITACION Y DESARROLLO

15) Integrar las actividades de capacitación y desarrollo al sistema de administración de personal.

16) Vincular las actividades de capacitación y desarrollo con los programas prioritarios del Gobierno Federal y de las instituciones en lo particular.

17) Responsabilizar a las unidades de capacitación de la identificación de las necesidades reales de la institución y del seguimiento y evaluación del personal capacitado, así como del adecuado aprovechamiento de los conocimientos adquiridos por el personal.

18) Establecer una estrecha vinculación entre los progra

mas de capacitación y el sistema escalafonario, con el objeto de que la capacitación sea un efectivo instrumento mediante el cual los trabajadores obtengan los ascensos escalafonarios.

19) Establecer un programa-presupuesto para efectos de capacitación, a partir de criterios que permitan ponderar el costo-rendimiento y el costo-beneficio.

20) Establecer programas integrales de capacitación globales, sectoriales e institucionales, que abarquen a todos los niveles jerárquicos y a todas las unidades desconcentradas.

21) Integrar en los programas de capacitación todas aquellas opciones que amplien los medios de superación individual y de desarrollo institucional, así como las oportunidades de estudio que ofrecen al gobierno de México los de otros países y organismos internacionales.

22) Aprovechar para fines de capacitación los recursos educativos y de tecnología con que cuentan las instituciones del sector público.

23) Fomentar en el personal una actitud ampliamente participativa, con base en estudios que permitan conocer el grado de integración e identificación del personal con las instituciones y el trabajo que realizan.

24) Establecer mecanismos y estrategias para mejorar la comunicación entre los niveles directivos y operativos, así como difundir la información básica entre el personal para que

conozca sus obligaciones y derechos, los fines de la institución, su estructura y personal directivo.

4.- RELACIONES JURIDICO-LABORALES

25) Revisar y actualizar la dispersa legislación vigente a fin de establecer un sistema jurídico-laboral homogéneo y uniforme, que garantice la justicia y equidad de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

26) Establecer una adecuada reglamentación jurídica para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores de confianza.

27) Integrar en las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal las facultades necesarias a fin que desempeñen correctamente las funciones jurídico-laborales de las dependencias.

28) Actualizar y difundir en cada dependencia las Condiciones Generales de Trabajo, a efecto de mejorar las relaciones con el personal.

29) Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los Acuerdos Presidenciales en materia de Horarios, Vacaciones y reasignación y reubicación de personal.

30) Realizar una efectiva compactación de horarios (horarios continuos), a fin de elevar los índices de eficiencia de-

la Administración y permitir, por otro lado, que los trabajadores y funcionarios cuenten con tiempo suficiente para el desarrollo de actividades familiares, culturales y de recreación.

31) Otorgar seguridad social a todos los trabajadores que presten sus servicios al Estado independientemente del tipo de nombramiento que les sea expedido.

32) Promover el establecimiento y la aplicación de normas que tengan como finalidad lograr condiciones adecuadas de higiene y seguridad en los centros de trabajo.

33) Proveer las medidas, mecanismos y procedimientos necesarios para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a los trabajadores al servicio del Estado.

Conociendo ya este programa, podemos darnos cuenta de que es muy extenso y abigarrado y para poder evaluarlo en su totalidad se requiere de un trabajo más completo. Se está consciente de que existen infinidad de variables que pueden ser objeto de estudio, pero, para este trabajo se determinó estudiar sólo cuatro que se consideraron dentro de las más importantes.

Las variables que serán objeto de estudio son las siguientes: SISTEMA ESCALAFONARIO, RECLUTAMIENTO Y SELECCION, CAPACITACION Y ESTIMULOS Y RECOMPENSAS. En el capítulo siguiente se realizará la evaluación correspondiente.

V ANALISIS Y EVALUACION

5.1 Interpretación de la Información

"Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal"... fue el objetivo central del programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal Mexicano en el periodo 1976-1982.

Es un objetivo central, por cuanto la eficacia de la propia Reforma Administrativa depende de manera absoluta de los resultados obtenidos en la administración y desarrollo del personal, puesto que serán los mismos empleados federales, en todos los niveles, quienes planifiquen, operen y coordinen los actos administrativos.

Evaluar, aunque sea parcialmente los resultados alcanzados en la práctica en una acción de gobierno de tal importancia, aún con el modesto objetivo de señalar grosso modo algunas disfunciones, servirá al menos para hacer conciencia de la existencia de una cierta falta de adecuación en los proyectos diseñados con ambiciosa intención.

Para la realización de la evaluación que será presentada, se llevaron a cabo entrevistas con personal de diversas Secretarías de Estado (SPP, SHCP, SEDUE, SRE, etc.) y se aplicaron como complemento a ellas cincuenta cuestionarios

a todos los niveles, desde subdirectores hasta auxiliares administrativos.⁽¹⁴⁾

Las entrevistas y cuestionarios presentaron la siguiente situación:

La mayoría del personal que se entera de las vacantes existentes en las diversas secretarías por medio de familiares y amigos, siendo muy pocos los que se enteran por otra fuente.⁽¹⁵⁾ Los exámenes que se realizan son de conocimientos y psicológicos, pero existen ocasiones que son aplicados después de que el candidato ha sido contratado. La lentitud del sistema de reclutamiento y selección es tal, que se han dado casos en que al candidato se le comunica que ha sido contratado hasta ocho o nueve meses después de haber realizado la solicitud, siempre y cuando no vaya recomendado por jefes de alta jerarquía.

Del 100% encuestado el 76% respondió que el sistema de reclutamiento y selección del sector público en la práctica casi no existe ya que el que ingresa, generalmente es por recomendación y que los exámenes aplicados son sólo requisitos que se deben cumplir. Siendo un proceso muy burocratizado donde la contratación no se realiza por los requerimientos del puesto, sino en función de cubrirlo. El 24% restante consideró que el sistema era adecuado, pero dentro de este por

(15) Ver cuadro # 2 Pag. 62

ciente restante se encuentran jefes de departamento y de oficina y por lógica era de esperarse tal respuesta.⁽¹⁶⁾

Existe en la mayoría de las dependencias un sistema escalafonario que no funciona debido al burocratismo y a intereses creados tanto por parte de autoridades como del sindicato y por lo mismo no se toma en cuenta. Los ascensos no se dan por la capacidad de los trabajadores, se necesita estar muy bien relacionado con los jefes o esperar que pasen 10 o 20 años para poder tener oportunidad de ascender. Escalafón en donde se dan movimientos sin que el personal se entere, es más existen personas que ni siquiera saben de su existencia.

Realmente es muy difícil que un trabajador pueda ascender por medio del escalafón ya que para aumentar su ineficiencia los catálogos de puestos se mantienen varios años y por lo tanto no se puede contar con un procedimiento para evaluar el desempeño del personal, dándose sólo por el criterio de los jefes.⁽¹⁷⁾ Si este procedimiento no existe es de esperarse que los estímulos y recompensas se otorguen con arbitrariedad y preferencia por parte de los jefes.

Supuestamente, para la obtención de los estímulos y recompensas que consisten en una cantidad adicional de dinero o diploma de buena conducta en el trabajo, existen requisitos como: puntualidad, rendimiento, asistencia, etc., pero que

(16) Ver table de porcentajes pag. 60

(17) Ver cuadro #3 parte 4 pag. 63

en la práctica éstos son: amiguismo y compadrazgo con los jefes, criterio del jefe etc. Estímulos que gran número de trabajadores nunca conocen.

Por otro lado, la capacitación se considera como importante e indispensable para el mejoramiento en el desempeño del trabajo.

Paradójicamente, los cursos de capacitación no son frecuentes y existen casos en que gran número de trabajadores no los han recibido.⁽¹⁸⁾ Los cursos implementados nunca se vinculan con los requerimientos escalafonarios esto porque no existen mecanismos para detectar necesidades de capacitación.⁽¹⁹⁾ Los cursos son elaborados bajo criterio de los responsables llamense éstos: Plan Nacional de Adiestramiento, Directores y Subdirectores de Área, Dirección de Recursos Humanos etc., dando como resultado que muchos de ellos no ayudan a mejorar el rendimiento en el trabajo por quedarse sólo en la superficialidad y porque son implementados sólo para cubrir un requisito. La apatía del personal en la asistencia a dichos cursos se da porque no se les estimula y no se les toma en cuenta la capacidad que pudieran adquirir en su escalafón.

(18)(19) Ver cuadro #3 parte 1 y 2, pag. 63

Existen Secretarías en que a la capacitación sí se le otorga la importancia debida, por ejemplo la Secretaría de la Reforma Agraria donde los cursos cuentan con objetivos, perfil del participante, contenido temático, procedimientos, dosificación del tiempo etc.

RESPUESTAS

PREGUNTAS	Familiar	Amigos	Escuela	Otro	SI	NO	NO han tomado
Supo de la vacante	32%	54%	6%	6%			
Realizaron Examen					62%	38%	
Reclutamiento y Selección Adecuado					24%	76%	
Existe Sistema Escalafonario					64%	36%	
Existe un Catálogo de Puestos					36%	64%	
Capacitación es importante para el buen desempeño en el trabajo					96%	4%	
Son frecuentes los cursos de capacitación					32%	68%	
Programa actual de capacitación					30%	70%	
Mecanismo para detectar necesidades de capacitación					36%	64%	
La capacitación se vincula con el escalafón					22%	78%	
La capacitación mejora el rendimiento en el trabajo					40%	22%	38%
La capacitación facilita el ascenso					16%	46%	38%
Existe procedimiento para evaluar al personal					22%	78%	
Los estímulos y recompensas favorecen al personal en general					18%	82%	

070651

CUADRO Núm. 1

Concepto	Entrevistas	Tipo de Plaza		
		Base	Confianza	Contrato
Secretarías				
SRE	5	5		
SSA	5	3	2	
SEDUE	9	4	3	2
SARH	6	2	4	
SPP	3	1	2	
SRA	5	2	3	
SCT	8	2	6	
SHYCP	4	2	2	
SC	2	1	1	
SEP	3	2	1	

CUADRO Num. 2

Concepto	(1) Entrevistas	(2) Realizaron Examen		-(3) Es Adecuado el Reclutamiento y Selección.	
		SI	NO	SI	NO
		Se enteraron del trabajo por			
FAMILIARES	16	10	6	4	12
AMIGOS	28	18	10	6	22
ESCUELA	3	1	2	1	2
OTRO	3	1	2	1	2

CUADRO Núm. 3

(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
Han recibido capacitación		Existen mecanismos para detectar necesidades de capacitación		La capacitación se vincula con el escalafón		Existe procedimiento para evaluar al personal		Los estímulos y recompensas favorecen al personal en general.	
si	no	si	no	si	no	si	no	si	no
19	31	18	32	11	39	11	39	9	41
		ENTREVISTADOS				50			

En este apartado se dará la evaluación de la Reforma Administrativa en el Area de Recursos Humanos en las variables ya mencionadas.

SISTEMA ESCALAFONARIO. El sistema escalafonario comprendía - todas las acciones que se requieren para tener un Cátalego de Puestos, un Análisis y Clasificación de los mismos, los Perfiles Laborales de cada uno, la Valuación de Puestos, el Confrontamiento de Plazas contra Puestos, Antigüedad de los Trabajadores, Mecanismos de Calificación de empleados para el desempeño de una nueva función. diseño de un Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal, establecimiento de la Comisión Mixta de Escalafón.

Todas estas acciones permitirían tener un Sistema Escalafonario funcional e intercomunicado y un Tabulador General de Sueldos adecuado a las necesidades de cada institución gubernamental.

La entidad responsable de estas acciones fue la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde los responsables cambiaron en tres ocasiones por lo menos y con ellos el criterio para conducirlos. La metodología adoptada para implementar estas acciones, es válida en términos generales, porque es la

más completa justamente debido a que se reprodujeron los textos de Análisis de Puestos de las empresas privadas, pero - con el defecto de no haber adaptado el sistema (formatos de - descripción, de evaluación, etc.) a las características del - personal federal y de cada institución.

En el caso de algunas Secretarías de Estado, no existía un Catálogo válido y actualizado, lo que ya era indicio grave de deficiencia administrativa, y hace que producir uno⁽²⁰⁾ - Existen Secretarías en donde los catálogos de puestos si son actualizados o están en proceso de elaboración por ejemplo: en SEDUE y SARH.

El hecho es que la actitud de los Oficiales Mayores y Directores de Administración, fue, en términos generales apática y formalista, de tal manera que los catálogos realizados, - se hicieron sobre las rodillas, sin dedicarles el esfuerzo necesario y encargados a personal incompetente. Estos catálogos fueron los que llegaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como "fruto" del esfuerzo institucional. En consecuencia los catálogos que figuran como resultado de estas acciones de la Reforma Administrativa son de muy baja confiabilidad y validéz, al grado tal, que sus errores se reflejarán en los tabuladores.

(20) Ver tabla de porcentajes Pág. 60

En varios casos conocidos, la información dada a la SPP para el cruce y chequeo de plazas con puestos y sueldos es falsa en su mayor parte, porque ningún Oficial Mayor o Director de Administración quiso dar verdadera información de las compensaciones, sobresueldos, etc., que componen el salario real de las plazas. En esos casos, se supo que los Oficiales Mayores giraron instrucciones para que todos los empleados aparecieran con igual número de horas de trabajo, cosa irreal, por decir menos, pues hay puestos donde se labora desde dos horas o hasta diez o catorce. Lo importante es que a la hora de elaborar los tabuladores, conforme a la metodología establecida de puntos y factores, los valores son falsos.

En la realidad institucional, refiriéndose a los casos conocidos, la configuración de los tabuladores de sueldos internos no se hizo en absoluto, porque se continuó con la práctica arbitraria de fijar sueldos y compensaciones, según el criterio de los Directores Generales, con apoyo de los Oficiales Mayores.

Esto da como resultado que no haya equidad en la distribución de los sueldos, pues en la mayoría de los casos, unas gentes cobran más por el mismo trabajo remunerado menos a otras.

En el SISTEMA DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION, también en -
casos señalados de grandes instituciones, se ha comprobado,
en casi todos ellos, que este sistema existe solamente en el
papel y en una oficina irrelevante.⁽²¹⁾ Esto se debe a que por
este sistema solamente llegan los solicitantes de empleo que
no van a ingresar, en términos generales, pues aquellos que -
ingresan, rara vez son sometidos como condición previa a su -
ingreso a este procedimiento. Otorgándose las plazas como un
favor personal de los jefes de jerarquía a los solicitantes.

En el caso de los altos jefes y personal de confianza, -
pocos son los que se someten a pruebas de selección de perso-
nal. Por consiguiente los sistemas son pobres y no se ajustan
aún a la realidad institucional.

En cuanto a mecanismos para evaluar el desempeño laboral
y calificar los méritos en el puesto, no existen en la absolu-
ta mayoría, salvo excepciones notables por ejemplo la Secreta-
ría de la Reforma Agraria. En este aspecto la Reforma no ha
funcionado por resistencia de los Directores y Oficiales -
Mayores, o simplemente por ignorancia de lo que esta acción -
significa. O sea, que para promover al personal, no existen
mecanismos de evaluación, ni registro de su calificación de
méritos, ni elementos para determinar la capacidad del emplea-
do para ser promovido.⁽²¹⁾

(21) Ver tabla de porcentajes pag.60
y cuadro #2 parte 4, pag. 62

Tampoco existen mecanismos para evaluar la aptitud de los trabajadores para una nueva función o para un nuevo puesto y los cambios que se realizan se hacen bajo apreciación subjetiva de los jefes inmediatos, obviamente en forma arbitraria. En estos dos aspectos, éste y el precedente, la reforma no ha logrado los objetivos.

En algunas dependencias, ni siquiera se ha establecido - la Comisión Mixta de Escalafón, con todo y lo deficiente que esta comisión es en cada entidad del Estado.

En cuanto a CAPACITACION, un objetivo central de la Reforma Administrativa, en la tabla de porcentajes puede verse que en casi la absoluta mayoría de las instituciones, no existe ningún mecanismo para detectar necesidades de capacitación. Los cursos que llegan a implementarse son organizados a capricho de Oficiales Mayores o Directores sin ninguna metodología de base. Mucho menos se vinculan con los requerimientos escalafonarios.⁽²²⁾ Sólo en secretarías como la SARH, SRA, SEDUE, la capacitación es constante.

Como señalamos que no hay mecanismos para calificar aptitudes del personal que pueda ser promovido, tampoco se registran puntos a su favor por haber tomado alguno de esos cursos.

(22) Ver tabla de porcentajes Pág. 60
y cuadro #3 parte 2 pag. 03

En cuanto a ESTIMULOS Y RECOMPENSAS, si tomamos en cuenta lo dicho anteriormente, que no existe un procedimiento en los casos conocidos, para evaluar el desempeño laboral, es irreal la aplicación de dichos estímulos y recompensas, favoreciendo a los allegados a los jefes, como de costumbre, y en este costoso aspecto de la Reforma Administrativa se está obteniendo un efecto contrario de frustración y resentimiento, además de generarse conflictos entre empleados.⁽²³⁾

De lo anterior se desprende el conocimiento de que la Administración de Personal Federal sigue siendo la misma de antes de la reforma, precisamente por mantener en vigor las prácticas tradicionales que han propiciado que personas no aptas ocupen puestos claves del sistema y la actitud general de los trabajadores, como efecto natural y necesario, sea de indiferencia, apatía y desapego institucional.

Por todo lo anterior podemos decir que nuestras hipótesis han sido comprobadas pues la Reforma Administrativa no consiguió los cambios perseguidos en el área de Recursos Humanos en las variables ya estudiadas.

El Sistema Escalonario, sigue teniendo los mismos criterios (favoritismo), cosa que impide su real funcionamiento; el

(23) Ver cuadro #3, parte 5, pag. 63

Reclutamiento y Selección se ha mantenido igual, su aplicación no ha sido rigurosa, por lo tanto el personal que ingresa a la Administración Pública, lo hace por medio de compadrazgo e favores políticos; la Capacitación, continúa con los vicios de siempre: sin mecanismos para detectar necesidades de capacitación, sin que los cursos aplicados se vinculen con los requerimientos escalafonarios, etc. dando como resultado que el personal no sea bien capacitado y el rendimiento en el trabajo sea deficiente; los Estímulos y Recompensas, siguen con la costumbre de favorecer sólo a los allegados a los jefes, pues, no existe un procedimiento para evaluar el desempeño del personal.

Siguiendo a la filosofía burguesa, la lógica misma de la Reforma Administrativa debió haber proporcionado:

Una mejor integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado; crear las condiciones adecuadas para garantizar que en el futuro, el mejor talento técnico y profesional disponible en el país se sienta atraído hacia una carrera dentro de la Administración Pública.

La reforma debió traer un ambiente que permita desarrollar al máximo la iniciativa de los individuos: que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el del trabajo en equipo y la delegación de autoridad y responsabilidades: que establezcan un clima de trabajo estimulante y competitivo; que transformen la Administración Pública en una entidad capaz de conferir el más

alto prestigio a quienes trabajan para ella y en consecuencia atraiga y retenga a los mejores.

Por otra parte debió haber sentado las bases para crear un servicio permanente de funcionarios públicos, tanto con el objeto de evitar que los cambios de gobierno echen por la borda la experiencia y conocimientos acumulados, como para conseguir que aquellos encuentren en la carrera administrativa - atractivos suficientes que los inciten a brindar sus mejores esfuerzos desinteresada y seguramente. Así mismo la reforma de la administración del personal debió plantear criterios generales de aplicación a todo el aparato administrativo federal, que cubrieran de manera amplia una buena parte de los problemas que enfrenta. Así como un organismo central de selección de personal - libre de posibles influencias políticas - indispensable para elevar la calificación de los cuadros de funcionarios y empleados.

Si el lector está de acuerdo conmigo de que lo anterior no existe, entonces, las hipótesis en un principio planteadas han pasado a ser una tesis.

CONCLUSIONES

Toda Reforma Administrativa en el área de Recursos Humanos, debe buscar al máximo la iniciativa de los individuos, que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el trabajo en equipo y la delegación de autoridad y responsabilidad; que establezca un clima de trabajo estimulante y competitivo, que en fin, transforme la Administración Pública en una entidad capaz de conferir el más alto prestigio a quienes trabajan en ella, y su consecuencia atraiga y retenga a los mejores trabajadores.

La Reforma Administrativa del periodo 1976-1982, no contó con el personal adecuado para poder conseguir el éxito esperado y por lo tanto, todo lo realizado se llevó a cabo por medio de personas incompetentes, dándose resultados adversos. Deben buscarse nuevos métodos, técnicas y procedimientos que coadyuven al mejor funcionamiento del personal que labora en la Administración Pública Federal; los responsables de Reformas Administrativas posteriores deben olvidarse del compadrazgo, del amiguismo, de favores políticos, etc., y velar por el buen funcionamiento de la administración.

Como se ha podido notar, al menos en las variables estudiadas en este trabajo, la Reforma Administrativa no tuvo éxito porque los vicios administrativos siguen presentes, la incapacidad es manifiesta, la administración de personal aún con la

reforma es la misma. En la actualidad no se han logrado los suficientes avances en el área estudiada (recursos humanos) porque el Estado no ha sido capaz de intuir en el personal a su servicio, la necesidad de entender las reformas, asimilarlas y llevarlas a la práctica.

Por todo lo anterior estamos de acuerdo con John Helloway en que la Reforma Administrativa debe verse desde otro punto de vista para su investigación. Debe situarse en el contexto de lucha de clases, de explotación, etc., que nos lleve a determinar que la búsqueda de eficiencia y eficacia, de técnicas y procedimientos es una respuesta para la supervivencia del sistema capitalista. Porque es precisamente en la Administración Pública donde se desintegra la lucha de clases y se le dá estabilidad al sistema.

Cómo debe verse entonces a la Reforma Administrativa? Debemos verla como la búsqueda de mecanismos por parte del Estado para la modernización de la Administración Pública y para legitimar su acción de explotación ante la sociedad.

Cómo se lleva a cabo esta legitimación? Por ejemplo, si las demandas de la sociedad consisten en el mejoramiento de la salud, el Estado, por medio de reformas constituye una Secretaría de Salubridad y Asistencia. De esta forma diluye la lucha de clases y a la vez sin que la sociedad se entere, ayuda al desarrollo del capitalismo, porque mientras mejor salud se posea mejor se soportará la explotación. De esta forma el Estado no se ve en la necesidad de regular la lucha de clases por medio de la fuerza sino que lo realiza por medio de la ad

ministración haciendo suyas las demandas de la sociedad.

La evaluación de la Reforma Administrativa en el área ya indicada no tuvo éxito operativamente hablando, pero, quien puede negar que no lo obtuvo en la desintegración de la lucha de clases y en la legitimación del sistema? nadie. Si la Reforma Administrativa en el periodo de López Portillo fue intensa se debió a que también en ese momento la lucha de clases lo era.

El Estado por medio de una reforma crea instituciones y leyes con el fin de que la sociedad considere que es para su bienestar, poniéndolas en práctica a través de una burocracia que no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea sino que por el contrario piensa que es indispensable al interés general.

Hasta este momento hemos visto a la Reforma Administrativa en su relación con la sociedad, pero no la hemos analizado en relación con el aparato de Estado.

Dentro de la Administración Pública existen divergencias de intereses; existe un proceso de rivalidad y competencia interburocráticas. Cada unidad administrativa tiene sus propios intereses en expandirse y conservarse: "la construcción de emporios" es parte del modelo natural de la conducta administrativa.⁽²⁴⁾ Cada rama del Estado persigue conseguir mejor presu-

(24) John Holloway K., Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública, INAP, 1982, Pág. 52.

puesto para su área y darle más poder a tal o cual fracción del bloque del poder que representa. El Estado ante esto tiene como respuesta a la Reforma Administrativa para ordenar el desorden que existe en la burocracia.

Por ejemplo, una respuesta a lo anterior es la que se da en el presente sexenio con la unión de dos Secretarías de Estado que en el sexenio pasado realizaban sus funciones por separado, la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, actualmente SECOFIN. De esta forma dos actividades diferentes se agrupan bajo una sola dirección, estabilizando las contradicciones interburocráticas. Podemos observar que el Estado no realiza sus funciones con tranquilidad y estabilidad permanente ante la sociedad y ante su organización interna, sino que tiene que responder constantemente a las contradicciones y presiones que surgen para poder seguir cumpliendo su función (conservación y desarrollo del sistema capitalista).

Si la discusión de la Reforma Administrativa no se centra en la lucha de clases sólo se queda en la apariencia y se estará fortaleciendo el fetichismo que envuelve a las actividades realizadas por el Estado, es decir, seguir en el engaño de que lo buscado es el bienestar de la sociedad.

La Reforma Administrativa es una respuesta a la lucha de clases para desintegrar a la clase obrera, ya sea dando

más fuerza a alguna institución (por ejemplo, dando más fuerza a la Confederación Nacional Campesina y no a la Confederación de Trabajadores de México), despareciendola del aparato de Estado o simplemente cambiando sus funciones.

Si la Reforma Administrativa del periodo 1976-1982, no obtuvo éxito operativo si lo obtuvo en la regulación de la lucha de clases y en la legitimación del Estado ante la sociedad. Por lo tanto la Administración Pública, la burocracia, nunca serán benéficas para el interés general y si se le desea destruir la lucha de clases debe tener como objetivo el Estado para su destrucción.

A N E X O

CUESTIONARIO

Nombre _____

Lugar de Trabajo _____

Dirección _____

Departamento _____

Otro(mencione) _____

Puesto que Desempeña _____

Tipo de Plaza:

Base---- Contratos _____

Confianza _____ Otro(mencione) _____

Honorarios _____

1.- ¿Cómo supo usted de la vacante en esta secretaría?

Periódico----- Familiares _____

Revistas _____ Escuela _____

Amigos _____ Otro(mencione) _____

2.- Para poder ingresar a esta secretaría realizó usted algún examen?

Si _____

No _____

3.- ¿ Que tipo de examen?

Psicológico _____

Conocimiento _____

Otro (mencione) _____

4.- ¿Cuanto tiempo pasó para que usted recibiera el aviso de que era contratado? _____

5.- ¿ Considera usted que el sistema de reclutamiento y selección del sector público es adecuado?

Si _____ Por qué? _____

No _____ Per qué? _____

6.- ¿Existe un sistema escalafonario en su lugar de trabajo?

Si _____ (opine) _____

No _____ No estoy informado _____

7.-¿Existe un reciente catálogo de puesto es su lugar de trabajo?

Si _____ No _____ No estoy informado _____

8.- ¿ Considera usted que la capacitación es importante para el buen desempeño de su trabajo?

Si _____ Per qué? _____

No _____ Per qué? _____

9.- ¿Son frecuentes los cursos de capacitación es su trabajo?

Si _____ No _____

10.- ¿Quienes son los responsables de los cursos de capacitación?

11.- ¿Actualmente tiene usted conocimiento de la existencia de algún programa de capacitación en su dirección?

Si _____ No _____ (pase a la pregunta No. 14)

12.- ¿Conoces el programa?

Si _____ No _____ (pase a la pregunta No. 14)

13.- ¿Qué opina usted de ese programa?

14.- ¿Qué cursos de capacitación ha recibido?

15.- En su dirección la capacitación se extiende a todos los niveles?

Si _____ No _____

16.- ¿Cuáles son los niveles más privilegiados en los cursos de capacitación?

17.- ¿Existe algún mecanismo para detectar necesidades de capacitación?

Si _____ Cuál? _____

No _____

18.- ¿Los cursos de capacitación se vinculan con los requerimientos escalafonarios?

Si _____ En qué forma? _____

No _____

19.- ¿ Considera usted que los cursos adquiridos le han ayudado para tener un mejor rendimiento en su trabajo?

Si _____ Por qué? _____

No _____ Por qué? _____

20.- ¿ Considera usted que la capacitación recibida le facilita el ascenso en su trabajo?

Si _____ Por qué? _____

No _____ Por qué? _____

21.- ¿ Existe un procedimiento uniforme para evaluar el desempeño del personal que labora en su área?

Si _____ Mencionalo _____

No _____

22.- ¿ Los estímulos y recompensas que existen favorecen al personal en general?

Si _____ Por qué? _____

No _____ Por qué? _____

23.- ¿Qué requisitos se deben llenar para obtener esos estímulos y recompensas? _____

24.- ¿Se siente usted a gusto en el puesto que desempeña por qué?

BIBLIOGRAFIA

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. tomo 1, Porrúa, México, 1980.

Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, Un Enfoque Sistémico, INAP, México, 1974.

Holloway, John. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública, INAP, México, 1982.

Kamenca, Eugene. La Burocracia Trayectoria de un Concepto, FCE, México, 1981.

Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, (libro primero), Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982.

Meuzelis, Nicos P. Aproximación Clásica al Estudio de la Burocracia, en Antología de Administración, tomo 1, UAM-I, México, 1982.

Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción, (libro segundo, Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, México, 1982.

Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.

Saldaña H., Adelberto. Observaciones Sobre Prácticas Administrativas en México, INAP, del Estado de México, Toluca, 1974.

Salinas, Alberto. La Reforma Administrativa en México, FCE, México, 1981.