



**INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO
DE CHIAPAS, A.C.**

MAESTRIA EN ADMINISTRACION Y POLITICAS PÚBLICAS

MATERIA

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

DOCENTE

MTRO. RICARDO DAVID ESTRADA SOTO

TEMA

CAPITULADO 1 Y 2 DEL PRIMER BORRADOR DE TESIS

ALUMNO

BERNARDO DANIEL CABRERA GOMEZ

TAPACHULA, CHIAPAS A 23 DE FEBRERO 2016

Titulo General

DESARROLLO Y FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE TAPACHULA, CHIAPAS.

Titulo Especifico

LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TAPACHULA CHIAPAS PERIODO 2012 – 2015: PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO Y FORMACIÓN PROFESIONAL DEL CAPITAL HUMANO.

Apartado 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION.

CAPITULO 1

LA CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, ENTIDADES FEDERATIVAS Y CHIAPAS.

1.1 Antecedentes De La Administración Pública.

1.2. Antecedentes Del Nacimiento De La Administración Del Personal Público.

1.3. Antecedentes De La Capacitación.

1.3.1 Antecedentes De La Capacitación De Altos Funcionarios Públicos en el ámbito Internacional.

1.3.2. El Reino Unido.

1.3.3. Polonia.

1.4. Objeto Y Alcance de la Administración Pública.

1.5. La Capacitación Desde La Perspectiva Educativa Empresarial.

1.6. La Importancia de la Capacitación.

1.7. Beneficios de la Política de Capacitación.

1.8. El Servicio Profesional de Carrera.

1.9. Análisis de las Condiciones Institucionales Actuales en México para el establecimiento de un Servicio Civil De Carrera (Diagnostico).

CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO DE LA CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, ENTIDADES FEDERATIVAS Y CHIAPAS.

2.1. Antecedentes del Marco Normativo Mexicano,

2.2. La Ley Orgánica de la Administración Pública y la Formación Profesional.

2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

2,4. Ley Federal del Trabajo.

2.4.1. La Obligación de Capacitar y Adiestrar.

2.4.2. El Lugar de la Capacitación y Adiestramiento.

CAPITULO 1. MARCO TEORICO DE LA CAPACITACION PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO.

1.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Los antecedentes de acuerdo a (Guerrero, 2010) Antes de Boninn había administración sin duda, y así se le llamaba desde mucho tiempo atrás. Pero su personificación aun no alcanzaba pureza, pues mezclada con el gobierno encarno en lo que entonces se llamaba policía.

En Francia Boninn desecho la policía y en su lugar comenzó a tratar de la administración pública.

La primera etapa, 1715-1789, ha sido entendido como una época coherente, o sea, con límites precisos y con elementos compatibles pero ello se debe aceptar solo parcialmente. Estos elementos son los propios del progreso y la racionalidad, es decir, del iluminismo y la ilustración generalizada, cuyos efectos penetran hondamente en los años siguientes. Un elemento más es la centralización, inherente al Estado en plena maduración política basado en la soberanía hacia fuera y hacia dentro, y cuyo efecto directo y patente consistió en echar los cimientos de una constitución administrativa.

En el segundo periodo, 1789-1915, está marcado por la revolución y sus grandes cambios, así como largo régimen napoleónico, el cual se hizo patente la recuperación del iluminismo y su ajuste a los principios revolucionarios, alcanza con Napoleón su plena madurez y así se prolonga hacia nuestros días.

A lo largo del siglo XX, la estructura y el ejercicio de la administración pública latinoamericana han dependido del desenvolvimiento de los sistemas políticos nacionales y del papel que el Estado ha desempeñado en la sustentación del crecimiento económico y desarrollo social de la región.

El estado existe para impulsar, sostener, conducir, ampliar el desarrollo nacional. La filosofía desarrolla lista dominante del siglo xx otorgo lógicamente a la administración pública un lugar de rango relevante, en tanto organización

proveedora de bienes, servicios y recursos fundamentales para la operación económica pero provoco también su ineficiencia operativa y desprestigio social.

La vida de la administración pública se ha caracterizado también por la ausencia y limitación de servicios públicos profesionales y por inestables condiciones institucionales de organización, lo cual ha dificultado construir el tipo de denominación racional-legal (burocrático) del gobierno moderno, entendido en el sentido típico weberiano.

Otro elemento que ha distinguido a las administraciones públicas latinoamericanas es su permeabilidad a la influencia internacional, materializada al comienzo en la Organización de las Naciones Unidas y sus Organismo regionales, y más recientemente en las instituciones financieras Internacionales como el BM el FMI y El Banco Interamericano de Desarrollo. Durante la mayor parte del siglo, estas instituciones han tratado de convertirse en los referentes de la modernización administrativa de nuestros países mediante prescripciones, asistencia técnica, capacitación y financiamiento.

Reforzando más el estudio del objeto de la Administración Publica surge vinculado con aspectos morales relativos al buen gobierno y que en la época de confusio eran fundamentales para conducir las actividades del Imperio Chino. A Confucio (551al 479 a. C.), se le conoce por haber sido maestro de moral en una época en la que estaba íntimamente ligada con las normas y los gobernantes. Las seis reglas principales que según Confucio producen gobernantes benévolos siguen teniendo validez, primera, el gobernante debe conocer bien su país y procurar eliminar todo lo que sea fuente de dificultades, segunda, al emitir sus fallos y adoptar sus decisiones, el gobernante debe ser imparcial, objetivo, justo, moderado, practico y ético. Tercera, el funcionario debe procurar servir al interés público y evitar el favoritismo y la imparcialidad. Cuarta, el gobierno debe promover el bienestar económico de su pueblo. Quinta, los funcionarios deben dedicar todo su esfuerzo a los negocios del Estado. Finalmente para alcanzar todos estos fines los funcionarios deben ser honestos, desintegrados y capaces.

Estas acciones a lineadas a la capacitación, adiestramiento y profesionalización son la manera más correcta y sencilla para capacitar a cada uno de los servidores públicos a tener una mejor prepara que busque la eficiencia y eficacia de la los recursos públicos.

Confucio consideraba que el buen gobierno era imposible bajo el sistema del gobierno hereditario, aunque sabía que no era posible reemplazarlo. El dilema podía superarse separando las funciones administrativas de las políticas para confiarlas a ministros y asistentes virtuosos y bien capacitados. El nuevo sistema se fundamentó en el principio de que el gobierno debía estar en manos de hombres elegidos no por su nacimiento, sino de acuerdo con su virtud y habilidad, y que su objetivo principal debía ser la felicidad del pueblo. (Gonzáles, 2001)

1.2. ANTECEDENTES DEL NACIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL PÚBLICO.

Son muchos los elementos que se combinan para hacer una buena administración: dirección, organización, finanzas, moral, métodos y procedimientos, pero mayor que ninguno de ellos es el potencial humano. Encontrar y conservar hombre y mujeres capaces, y contribuir a crear y mantener condiciones de trabajo, en que den lo mejor de sí, son las grandes tareas de la administración de personal.

Ya en 1853 el Congreso dispuso que no se nombrara ningún empleado hasta que se le hubiera examinado y lo juzgara idóneo un tribunal de tres examinadores, seleccionados por el jefe del departamento. Estos simples exámenes habilitadores se verificaron en todas las oficinas centrales, hasta que los substituyó la Ley del Servicio Civil de 1883. El Congreso no hizo ningún intento amplio para tratar la selección del personal hasta 1871. En ese año fue autorizado el Presidente a prescribir reglas y preceptos para la admisión de personas en el servicio civil de los Estados Unidos, que promuevan mejor la eficacia del mismo y garanticen la idoneidad de cada candidato respecto de edad, salud, carácter, conocimientos y capacidad para la rama del servicio en que quiere entrar; y para ese propósito se

autoriza al Presidente a emplear personas adecuadas para realizar dichas averiguaciones, al señalarles sus deberes, y a establecer reglamentos para la conducta de las personas que puedan recibir un nombramiento para el servicio civil, el presidente Grant nombró una eminente Comisión del Servicio Civil a base de dicha legislación, pero la Comisión se vio obligada a abandonar su trabajo en 1875, debido a la falta de consignación en los presupuestos y de apoyo por parte del Congreso. Sin embargo, la ley aún sigue siendo parte importante de la legislación que regula el personal en el gobierno federal. La agitación a favor del sistema deméritos fue incesante. La Liga Nacional para la Reforma del Servicio Civil fue organizada en 1881 y la cuestión de la reforma tornó vuelo nacional. Es interesante señalar que el principal interés del numeroso grupo de los primeros reformadores del servicio civil, no era la eficacia administrativa, sino unas elecciones más puras y una democracia más sana. (WHITE, 1964)

1.3. ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION.

El desarrollo de este capítulo con respecto a los antecedentes de capacitación en el capital humano no lleva a realizar un recorrido histórico que nos permita ver la trascendencia y evolución.

Se ubica en la edad piedra, conforme el hombre fue capaz de inventar sus armas, ropa vivienda y su lenguaje, la urgencia y la necesidad de entrenamiento se convirtió en un factor que se determinó como el ingrediente esencial para la civilización (Craig, 1987).

No es relevante el hecho de que el hombre haya inventado o no estas facetas de civilización o únicamente se haya tropezado con ellas; la exactitud en cuanto a este aspecto no tiene mayor importancia. Lo sumamente importante es que tuvo que pasar y transmitir a otros el conocimiento y habilidades adquiridos al tropezar y tener que enfrentar tales circunstancias.

Esto que el hombre llevo a cabo la transmisión del conocimiento, lo hizo por medios deliberados que tenía a su alcance, por medio de signos, símbolos y

palabras. A través de esto el hombre logro administrar todo un proceso de desarrollo que hoy se conoce con el nombre de “entrenamiento”.

Cuando los mensajes eran recibidos por otro hombre de una manera total y completa, se podía decir que se había dado ya un aprendizaje, y, que los conocimientos y habilidades ya habían sido transmitidos. Si pudiéramos dar una respuesta de cuando el hombre empezó a almacenar y manejar conocimientos podríamos responder que lo hizo a principios de la época de piedra, por una lógica que resulta razonable, pero más, específicamente con el surgimiento de la revolución industrial, quienes muchos teóricos sitúan en el año 1750, años en que se considera terminada una primera etapa de acumulación de aprendizaje del hombre, dando surgimiento a los principios de una nueva fase.

Las habilidades y conocimientos solo podían ser transmitidos por instrucción directa en esos tiempos remotos, cuando en un principio “las industrias y los mercados propiamente dichos “ya se iban conformando como tales no necesitaban de la intervención en demasía de mano de obra (factor humano), únicamente hacia uso de unos cuantos (que podían ser contados con los dedos de la mano), por lo que no se hacía necesario un método sofisticado de enseñanza-aprendizaje. Así en estos tiempos la “capacitación” se daba cuando los integrantes de las civilizaciones transmitían sus conocimientos en forma directa a su aprendiz como ya lo habíamos mencionado.

Dando otro un gran salto pero valiosos en el desarrollo de la historia, situados aproximadamente por los años de 1928 a 1935 habríamos de encontrar en algún momento lo que habría de influir en la solución en los complejos programas de producción y distribución a los que se le denomino el programa de entrenamiento en la defensa en ciencia y administración (ESMWT).

Por otra parte y de una manera minoría con el afán de perfeccionar la capacitación y el entrenamiento surgen instructores y también alguien quien supervisara implantara, programara y prosiguiera los cursos, a quien se le llamo el director de entrenamiento industrial.

Años más adelante aunados a estos acelerados cambios, y a medida, de que los consumidores incrementaban sus demandas se hacía necesario el uso de un mayor recurso humano. De cierta manera fue así como se fueron incrementando en las industrias. (Ya que no eran tan pequeñas) la utilización de una mayor mano de obra más calificada de tal manera que pudieran ser cubiertas dichas demandas.

De esta manera, la capacitación humana, que en el principio de la historia fue entendida como una modificación del conocimiento del hombre ha venido en nuestros días adquirir una nueva dimensión, cuando se le concibe como una proceso complejo, de carácter integral y sistemático, con el cual se procura un cambio de actitud del individuo, como propósito para concientizarlo y hacerlo comprender no solo su participación dentro del ámbito productivo, si no en la relaciones consigo mismo con los demás y con los medios circundante para que puedan adaptarse a ello en la medida del preciso (Mendoza).

La adopción de la capacitación en México como en muchos otros países ha surgido y se han venido implementado en base a las necesidades, tanto sociales como organizacionales, que han presentado durante la evolución de ella misma.

1.3.1 Antecedentes de la Capacitación de Altos Funcionarios Públicos en el Ámbito Internacional.

La capacitación y el entrenamiento de los niveles superiores de los servicios civiles en el mundo están volviendo hacer el centro de atención, especialmente en los países que están en procesos de crear una burocracia profesional, eficiente, efectiva y abierta a la rendición de cuentas. El reto que supone el establecimiento de un sistema de capacitación para los altos funcionarios público a partir del estudio de dos casos: el reino unido y Polonia. A pesar de las grandes diferencias existentes entre los dos países analizados, resulta interesante observar los aspectos comunes de su reforma administrativa, en la que la capacitación ha representado un papel importante, en especial, se identifican ciclos de reforma de la capacitación que se mueven en la dispersión y la descentralización hacia

esfuerzos por establecer políticas armónicas desde el centro. Esto se explica tanto por la herencia administrativa de cada país como, y sobre todo, por una constante desconfianza del liderazgo político hacia los servidores públicos de carrera

En países en vía de desarrollo, como es el caso de México la escases de diferentes recursos (humanos, financieros y tecnológicos, entre otros) imponen restricciones importantes a la implantación de un modelo completamente racionalizado de gestión de recursos humanos en la función pública sobre todo en el área de la capacitación que suele ser la que primero sufre los recortes de sus presupuestos.

En el caso de países que están en el proceso de construcción de un servicio público profesionalizado o que han experimentado una transición política hacia la democracia, la falta de recursos y la necesidad de adaptar el perfil del personal público en funciones (que difícilmente podrá ser reemplazado en su totalidad) hacen de la capacitación una tarea crucial para alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y apegada a los principios y necesidades de un buen gobierno.

Las reformas administrativas inspiradas en la llamada Nueva Generación Pública, ha tenido repercusiones importantes a este respecto, es una etiqueta cómoda que designa esfuerzos más o menos sistemáticos de introducir mecanismos de mercado o similares al mercado, y técnicas de gerencia (desarrollados por lo general en el sector privado) en la provisión de servicios públicos (Hood 1991). El objetivo ha sido dotar a los funcionarios públicos de mayor libertad para realizar sus tareas a cambio de que brinden ciertos resultados.

Por otra parte, también existen presiones de cambio derivadas de la idea de que la capacitación no debe restringir su papel al aumento de los conocimientos y habilidades de los funcionarios, sino que también debe estar ligada al desarrollo de la capacidad institucional del gobierno y, en última instancia, del país en su conjunto.

(Healy, 2001). Al mismo tiempo que los países emprenden reformas profundas del sector público, debe capacitarse a los altos funcionarios, a fin de facilitar la transición de economías centralmente planificadas hacia economías de mercado, de manera que sea capaces de crear los mecanismos adecuados de regulación y promoción que corresponden a un Estado más “facilitador” que “interventor” para (sigma, 1996). La capacitación debe verse como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de las capacidades de gobierno e institucionales de un país.

En este entorno los funcionarios públicos adoptan un estilo de gestión más emprendedor, más propenso a tomar riesgos, con mayor capacidad para dirigir y monitorear el cambio organizativo y adaptarse al cumplimiento de una multiplicidad de papeles y funciones dentro de organizaciones públicas regidas según el principio de la escases (Koch, 1998).

Por su parte raichard, considera que la implementación de las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública requiere la introducción de programas de educación y capacitación que permitan convertir a los administradores públicos existentes en “gerentes públicos”.

Durante la mayor parte del siglo XX, la capacitación en el sector público se preocupó fundamentalmente por lograr imponer rutinas estandarizadas en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Por tanto, el desarrollo gerencial se concibió de manera estrecha como “dar instrucciones claras, precisas y concisas” a los empleados (Reid y Barrington, 1999, 15) las actividades de capacitación se restringían a programas esporádicos que tenían como objetivo mostrar las modificaciones introducidas a la normatividad, exponer las herramientas más avanzadas de gestión disponibles y actualizar las habilidades del individuo para manejar las nuevas tecnologías (Liddle, 1998; Nef, y Dwivedi, 1985). De esta manera, la capacitación se reducía a instruir a los funcionarios sobre contenidos de la normatividad vigente, así como sobre los principios y herramientas básicas de la administración.

Con este enfoque las capacidades la evaluación de los efectos resultantes de las actividades de capacitación es limitada, ya que se trabaja con el supuesto de que los funcionarios mejoraran sus comportamientos si cuentan con un conjunto más amplio de conocimientos ofrecido dentro de un esquema tradicional de horas-clase y de asistentes al salón de clases (Schmidt, 1991; Nef y Dwibedi, 1985).

En años recientes la manera como se practica la capacitación ha sufrido cambios sustanciales en varios países y organizaciones. Estos cambios pueden clasificarse en dos tipos:

- 1.- los cambios orientados a mejorar los contenidos, métodos de enseñanza y formas de evaluación (por ejemplo, la introducción del enfoque conocido como action learning, capacitación basada en competencias)
- 2.- cambios orientados a transformar el marco institucional y organizativo dentro de los cuales se gestiona la función de capacitación en el gobierno.

El primer tipo de cambios ha supuesto un nuevo enfoque más concentrado en los resultados de las intervenciones de capacitación y su vinculación con el desempeño organizativo que en el diseño detallado de contenidos.

Entre las características del nuevo modelo de capacitación de los funcionarios esta su clara intención de no ser sola una forma de transmisión de datos y conocimientos, sino también un medio para transformar las actitudes y comportamientos (Reichard, 1998).

La capacitación exige se integre a todas las etapas del ciclo de gestión de los recursos humanos y con el resto de las áreas funcionales de la organización (es decir, que deje de ser una actividad restringida a un departamento de capacitación), y se convierta en una función que es responsabilidad de todos los miembros de la jerarquía organizativa.

El objetivo de la capacitación deja de ser solo el equipamiento de las personas con los conocimientos requeridos para proseguir su carrera profesional, para

convertirse en el aumento de la capacidad de aprendizaje de la organización como un todo (Senge, 1993).

La capacitación es una medida de desarrollo administrativo relativamente fácil de implantar que puede resultar poco costosa en términos relativos (Reilly, 1979). La capacitación es una medida vista generalmente con buenos ojos por los actores interesados (especialmente los servidores públicos que van a ser capacitados, por lo que resulta políticamente viable).

1.3.2. El Reino Unido.

A lo largo de los últimos 25 años, el sector público del Reino Unido ha experimentado un proceso de cambio dirigido a controlar el gasto público, crear una cultura administrativa más profesional y gerencial en los diferentes estratos de gobierno, delegar las funciones financieras y gerenciales, mejorar la información y entrenamiento de los funcionarios, introducir nuevas prácticas del sector privado en la conducción de los asuntos públicos, concentrarse en la mejora de la provisión de servicios, y crear mayor coherencia en las actividades de los diferentes departamentos.

En lo que se refiere a la capacitación, durante la mayor parte del siglo XX, esta función no se encontraba sistematizada ni existía una política general en esta área. Las características de los sistemas de reclutamiento y promoción estaban diseñados para favorecer la asignación de puestos de alta gerencia a personas con un perfil académico general, basándose en sus capacidades intelectuales más que en su especialización en alguna área administrativa particular y en su desempeño en el transcurso de sus educación superior (Maor, 2000). Esto se ha denominado como una tradición de “generalistas” que ha tenido influencia crucial en el papel asignado a la capacitación dentro del servicio civil británico. De manera sobresaliente, esta tradición se basa en el supuesto de que lo que se requiere para manejar adecuadamente la información y presentar recomendaciones a los ministros es un conjunto de habilidades intelectuales amplias y generales o una especialización técnica estricta (Peter, 2001). De allí

que la capacitación se limitara al entrenamiento de habilidades específicas para los ocupantes de puestos con alto contenido técnico, pertenecientes en la mayoría de los casos a los niveles operativo y medio del sector público. En otras palabras, la característica prominente de la capacitación del servicio civil británico durante la mayor parte del siglo XX era precisamente su casi total ausencia.

Desde la década de 1940, se criticó esta tradición generalista y se prestó mayor atención a la capacitación. El informe Assheton de 1944 recomendó la creación de medidas centrales de capacitación para los miembros de la clase administrativa (ahora conocida como Senior Civil Service). El resultado fue la división de la creación de la división de entrenamiento y educación en el tesoro, la cual a su vez, inició un programa dirigido al personal de grado.

En 1963 esta división se transformó en el centro de estudios administrativos. Hacia 1968, un comité parlamentario condujo una investigación que concluiría con la publicación de varias recomendaciones de reforma del servicio civil y el mejoramiento de la carrera del personal. De acuerdo con el informe final del Comité Fulton, existía un esfuerzo apreciable en cuanto a la capacitación vocacional, pero existían dudas acerca de la pertinencia y utilidad de dichos cursos. Más aun, se señaló la falta de un entrenamiento adecuado en técnicas de gestión y en las diferentes áreas de política.

Para lograr un servicio civil más profesional en el futuro, no bastara que los funcionarios sean versados en las técnicas de administración; deberán también tener un conocimiento profundo del campo de actividad en que se desempeñan y mantenerse actualizados en el (Fulton, 1968, 35).

El comité recomendó la creación de un colegio especializado para el servicio público similar a las instituciones y escuelas de administración pública de Francia y Alemania. Los objetivos de esta organización serían proveer cursos anteriores al ingreso en el servicio civil y para funcionario a la mitad de su carrera así como cursos especializados para los que ingresaran en las áreas económicas, financieras o sociales del gobierno. Asimismo, se dedicaría a dar cursos de

desarrollo gerencial a las personas que estuvieren por ser promovidas a posiciones superiores, cursos sobre las últimas herramientas administrativas disponibles y cursos cortos para el personal operativo.

Como resultado a estas propuestas, en 1970 se inauguró el Colegio del Servicio Civil y en 1976 se incorporó al grupo de Capacitación del nuevo Departamento del Servicio Civil (creado también como resultado de las recomendaciones del comité Fulton). Anteriormente a estas reformas, los departamentos no estaban dispuestos a personal que su personal asistiera a cursos externos, porque se creía que era más importante el desarrollo de habilidades prácticas a través de la experiencia y por qué se consideraban inadecuados los contenidos de dichos cursos para las operaciones cotidianas. Por esa razón, el CSC no solo se planteó como objetivo proveer espacios para la conducción de los cursos, sino también promover una visión más positiva de la capacitación como medio para desarrollar las capacidades de los servidores públicos.

1.3.3. Polonia.

A lo largo de los últimos 15 años, Polonia ha experimentado tres transiciones interrelacionales: la transición hacia una democracia pluralista, la transición hacia una economía de mercado y la transición para convertirse en miembro de la unión Europea. Estos procesos han tenido repercusiones profundas en el papel del estado en la sociedad y en casi todos los aspectos de la vida de los habitantes del país. En contraste con la experiencia de reforma en el Reino Unido, el proceso de cambio polaco muestra mayor complejidad e inestabilidad, puesto que se tenían que considerar al mismo tiempo asuntos de los ámbitos constitucional de políticas públicas y de gestión (Toonen, 1993).

Los logros alcanzados en materia política y económica en Polonia no han tenido correlato en una capacidad igual para implantar reformas administrativas. La situación de la administración pública durante el periodo de transición presentaba (y en varios casos aun presenta) una multitud de problemas complejos.

Las políticas de personal enfrentan problemas que no se limitan a la carencia de personal calificado, escalas salariales que brindan pocos incentivos, la incongruencia entre las habilidades existentes y las requeridas en el servicio público ni la desmoralización generalizada sentida en un sector público desorientado. Mas fundamental es la necesidad de restablecer y reconstituir la identidad y dignidad del servicio público (Hesse, 1993).

La capacitación durante la era comunista el funcionario tenía la obligación de mejorar la obligación de mejorar su calificación personal. Existían dos organizaciones que proveían capacitación especializada en los años anteriores de las décadas de 1990, por un lado, el centro de mejoramiento de las calificaciones del personal líder, que pertenecía al Comité Central del Partido y ofrecía cursos a los altos funcionarios y a los altos dirigentes del partido; por el otro, el Instituto de Organización, gerencia y mejoramiento de las calificaciones del Personal Administrativo, que tenía a su cargo cursos destinados a los mandos medios y personas que estaban realizando prácticas profesionales (Letowska, 1980). Esta última organización estaba financiada centralmente y tenía la obligación de dotar de centros religiosos que contaran con materiales homogéneos, realizar la detección de necesidades de capacitación, proveer capacitación metodológica a los directores de las unidades regionales, organizar conferencias nacionales y entrenar a los gerentes de las unidades administrativas regionales y centrales (Kudrycka, 2003). Sin embargo, la mayoría de la capacitación era administrada por los ministerios sin que existieran mecanismos de coordinación entre ellos (Newland, 1996).

En cuanto a las oportunidades de promoción, el entrenamiento tomado después del ingreso no era un criterio importante, ya que las actividades que requerían conocimiento técnico para el diseño de políticas se realizaban fuera de la administración, en organizaciones como universidades y centros de investigación (Goetz y Wollmann, 2001). (Sanchez, 2006).

1.4. OBJETO Y ALCANCE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La finalidad inmediata del arte de la administración pública es la utilización más eficaz de los discursos de que disponen los funcionarios y los empleados. La buena administración procura eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materiales, y proteger el bienestar y los intereses de los empleados. En su sentido más amplio, los fines de la administración son los objetivos últimos del Estado mismo la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia, la instrucción de los jóvenes, la protección contra las enfermedades y la inseguridad, el ajuste y la transacción entre los grupos y los intereses antagónicos, en suma la consecuencia de una vida buena.

Por ello lo que la administración esta llamada hacer varia con las expectativas del pueblos acerca de lo que debe obtener del Estado. Hace dos siglos el pueblo no esperaba otra cosa que opresión. Hace un siglo, esperaba principalmente que se le dejara en paz. Ahora espera un alto margen de servicio y de protección. En todo el mundo occidental han aumentado sin cesar las demandas de los pueblos a los Estados. Esta tendencia significa, inevitablemente, más organismos administrativos, más funcionarios y empleados, y exigencias más apremiantes de pericia administrativa.

1.5. LA CAPACITACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA EDUCATIVA EMPRESARIAL.

La capacitación y desarrollo que se aplica en las organizaciones, deben concebirse precisamente como modelos de educación, a través de los cuales es necesario primero, formar una cultura de identidad empresarial, basada en los valores sociales de productividad y calidad en las tareas laborales.

Considerar a la capacitación como el aprendizaje de meros instrumentos y el manejo de cifras y sistemas, no es educar, sino robotizar, dándole al empleado no solo una pobre concepción del mundo y de su trabajo, si no limitando en su creatividad y capacidad de desarrollo y autorrealización.

Para entender la autorrealización y la concepción integral de la educación no encuentro mejor referencia que los siguientes párrafos de *Werner jaeger en su formidable paideia. Los ideales de la cultura griega*: “todo pueblo que alcanza un cierto grado de desarrollo se halla naturalmente inclinado a practicar la educación”. La educación es el principio mediante el cual la comunidad humana conserva y transmite su peculiaridad física y espiritual. El espíritu humano lleva progresivamente al descubrimiento de sí mismo, crea mediante el conocimiento del mundo exterior e interior mejores formas de la existencia humana. La educación no es una propiedad individual, sino que, pertenece por su esencia, a la comunidad.

La educación participa en la vida y el crecimiento de la sociedad, así es su destino exterior como en su estructuración interna y en su desarrollo espiritual.

Con el objeto de ubicarnos en los antecedentes históricos de lo que hoy llamamos entrenamiento y capacitación. Debemos indicar en principio que el fenómeno de la educación es tan antiguo como el hombre mismo. El proceso de aprendizaje, eje de toda acción educativa y de entrenamiento, era claro en los primeros intentos por enseñar e intercambiar habilidades en los pueblos primitivos.

Los aprendices, que se conocen desde 2000 años A.C., y la estructura de los gremios y asociaciones constituyen un antecedente remoto de la actual educación, con el surgimiento de lo que podemos llamar la era industrial, primera mitad del siglo XXVIII, aparecen innumerables escuelas industriales cuyas metas son lograr el mayor conocimiento de los métodos y procedimiento de trabajo, en el menor tiempo posible.

Ya en nuestro siglo, el entrenamiento ha tenido un gran desarrollo. Por el año de 1915 aparece en los Estados Unidos de Norteamérica un método de enseñanza aplicado directamente al entrenamiento militar conocido como: “Método de los cuatro pasos”, que son:

Mostrar

Decir

Hacer y

Comprobar

Debemos indicar que las dos guerras sufridas en este siglo dieron lugar al desarrollo de técnicas de entrenamiento y capacitación intensiva. En 1940 fue cuando se comenzó a entender que la labor del entrenamiento debía ser una función organizada y sistematizada, en la cual la figura del instructor adquiere especial importancia.

Para la actualidad el tema de la capacitación cobra mayor interés, dado que la cantidad de personal con escolaridad media y superior es mínimo, es decir, el número de profesionistas, bachilleres y personal capacitado y especializado en áreas específicas es, definitivamente desconsolador.

Dos puntos básicos destacan en el concepto de capacitación, a saber:

- a) Las organizaciones en general deben dar las bases para que sus colaboradores tengan la preparación necesaria y especializada que les permitan enfrentarse en las mejores condiciones a su tarea diaria.
- b) No existe mejor medio que la capacitación para alcanzar altos niveles de motivación, productividad, integración, compromiso y solidaridad en el personal de una organización. (Aguilar, 1995)

1.6. LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN.

De acuerdo a la Ma. Gabriela Cortez Ceballos *“La importancia de la formación profesional en el desempeño de la función pública”* El número acelerado de la población, la diferenciación de clases sociales, agravada por los desequilibrios económicos, la inseguridad política y social, han traído como consecuencia un aumento de las demandas de los servicios públicos. Por ello el estado contemporáneo ha tenido que sufrir una transformación gradual para ya no limitarse a garantizar a los individuos un ámbito de libertad, sino también dar

respuestas a la sociedad que se manifiesta en auxilios y servicios cada vez más amplios y complejos.

La educación en México deberá tomar nuevos rumbos para preparada para las nuevas demandas de especialización que requiere la administración pública. El sistema educativo juega un papel primordial al preparar a los futuros funcionarios públicos. Es necesario que desaparezcan la pretensión de que el cargo público se obtenga por pertenecer a partidos o grupos.

Hoy más que nunca se necesita de servidores públicos capaces de resolver problemas, con una gran aptitud profesional, como administradores, pero ante todo, con una gran identificación con la misión que asuman. (Ceballos)

1.7. BENEFICIOS DE LA POLÍTICA DE CAPACITACIÓN.

La capacitación desarrolla y enriquece el contenido del trabajo, así mismo modifica la percepción que cada trabajador tiene acerca de su trabajo, determinando como lo señala Arquer (2002), los sentimientos positivos hacia el mismo, es decir, se comienza a crear la percepción de variedad en el trabajo, de autonomía, de aplicación y desarrollo de las habilidades, aptitudes, lo cual influye en la satisfacción por el trabajo y por ende, en la responsabilidad sobre los resultados conseguidos. Este enfoque pretende el abandono de la idea de la división tradicional del trabajo y erradicar la monotonía generada por la repetición de tareas simples, permitiendo el enriquecimiento de las mismas, del puesto de trabajo, la identificación del trabajador con lo que realiza y su participación creativa e innovadora de sus actividades y funciones. Según Herzberg (2003:22), algunas condiciones deben cumplirse para lograr el enriquecimiento de un puesto tales como: “la eliminación de controles ajenos, aumentar la responsabilidad sobre el propio trabajo, la combinación de tareas especializadas y tareas novedosas que promuevan la formación continua. Favoreciendo la dimensión afectiva del trabajador, en lo que se refiere a su autoestima, satisfacción por el trabajo y ansias de productividad.” Ello abre un alto grado de posibilidades de adaptación a nuevas tecnologías y a situaciones imprevistas, mayores habilidades generales, una formación polivalente y la prolongación de su capacitación a lo largo de su vida

laboral. En síntesis, la política de capacitación en una organización plantea innovadoras expectativas al trabajador, al respecto Trahtemberg (2003:12) señala que si “antes se separaba la concepción de la ejecución, hoy el trabajador debe participar en la concepción; si antes se le proporcionaba mínima información técnica, hoy hay que darle el máximo de ella e incentivarlo a la innovación de nuevas técnicas; si antes la capacitación era selectiva, hoy debe ser amplia y polivalente”. De acuerdo a esta concepción, se hace fundamental en las organizaciones públicas funcionarios capacitados y formados para enfrentar los retos y los cambios del mundo global. El principal requerimiento es el conocimiento y la información, lo que hace evidente la importancia de la educación y capacitación como tarea fundamental y permanente de la gestión pública. (Añez Hernández & López Valladares, 2005)

1.8. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

En la nueva Ley se optó por denominar servicio profesional de carrera. Al conjunto de funcionarios públicos que la integraran. La idea sugiere un cursus honorem estable y progresiva de sus miembros, así como el carácter de su pericia. Se trata de un grupo de servidores públicos cuya profesión es el ejercicio de la administración pública, es decir, la gestión de los asuntos comunes referentes a la persona, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, así como a su persona individual, sus bienes y sus acciones como interesantes al orden público.

Esa gestión, que entraña las relaciones inherentes a la comunidad nacional como un todo, y del ser humano como persona cuyos actos y bienes pueden interesar a esa comunidad, sugiere la formación de un experto en administración pública que la abrace como vocación y profesión.

En primer lugar, ese personal debe ser formado. En segundo lugar, debe ser formado con la finalidad de administrar. Es decir de ser formado con los siguientes propósitos: dirigir, coordinar y controlar una multitud de personas, para de tal modo realizar los fines del estado.

Aunque no es un especialista en administración, Brooks Adam comprendió su esencia. "La administración, es la capacidad de coordinar muchas, y con frecuencia antagónicas, energías sociales en un solo organismo, tan hábilmente que operen como una unidad. Esto presupone la facultad de reconocer una serie de relaciones entre numerosos intereses sociales especiales, la totalidad de los cuales no puede conocer íntimamente un individuo. Probablemente ninguna clase muy especializada puede ser fuerte en esta cualidad intelectual, a causa del aislamiento intelectual inherente a la especialización; y sin embargo, la administración o generalización, es no sólo la facultad sobre la cual descansa la estabilidad social, sino que es, posiblemente, la facultad más elevada de la mente humana.

Como se ha podido observar, el país atraviesa vientos de cambio en sus instituciones más importantes y se encuentra en una franca transición hacia la consolidación de un sistema democrático. Aunque se considera que se está todavía en camino y hace falta mucho por recorrer. Es evidente que todavía no se cuenta con un sistema de partidos políticos consolidado, una división de poderes, un real federalismo, una impartición y procuración de justicia que le brinde verdadera protección a los ciudadanos; un respeto irrestricto a los derechos humanos y a la voz de los ciudadanos. Además de ello, como ya se señaló, se carece de una infraestructura agroindustrial fuerte y autosuficiente, con niveles aceptables de empleos, además de otros problemas como bajos niveles de poder adquisitivo, analfabetismo y des• nutrición. Pero, sobre todo, existe un gran déficit de confianza y credibilidad de la ciudadanía para con la actuación y desempeño del gobierno y la Administración Pública y sus servidores públicos.

En materia de profesionalización de los servidores públicos, se avanza en dos senderos: uno dirigido hacia la profesionalización a través de las nuevas técnicas de la gestión pública, y el otro, hacia la institucionalización de un servicio civil de carrera para toda la Administración Pública tanto a nivel central como local. En este terreno, en los últimos quince años se han dado avances importantes, sobre

todo con el establecimiento de servicios civiles de carrera a nivel sectorial en organizaciones públicas como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial), Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Comisión Nacional del Agua, Procuraduría Agraria, Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria). La gran excepción por antigüedad lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores con la existencia de la carrera diplomática que data desde 1934. A nivel de los estados de la República, actualmente el único estado que cuenta con esta figura es el Gobierno del Distrito Federal.

No obstante los pocos avances, se sostiene que resulta imprescindible que de estas experiencias aisladas e inacabadas se genere una que cubra todo el espectro de la Administración Pública del país. Se confía que con la nueva ley se concluya parte de esta expectativa. Esta necesidad parte de la idea de que el servicio civil de carrera no sólo mejorará al gobierno y a la Administración Pública a través de la profesionalización de los servidores públicos y la continuidad en programas y proyectos más allá de cualquier cambio de tipo partidista sino también a la sociedad por los servicios y soluciones que reciba a sus permanentes demandas, que se materializarán en su bienestar general. También propiciará una mayor gobernabilidad que se traducirá en mayor seguridad y protección a los ciudadanos, seguridad jurídica tanto a sus propios servidores públicos como a todos los sectores de la sociedad, propiciada en gran parte por el sistema de mérito versus patronazgo.

De igual forma, se visualiza que el servicio civil de carrera puede tener un impacto positivo y diferentes alcances en todas las instituciones tanto económicas, políticas y administrativas como sociales. En cuanto al impacto positivo y los alcances que tendría el servicio civil de carrera en las instituciones económicas se pueden enunciar los siguientes: se podrían mejorar las condiciones tanto jurídicas como administrativas para el fortalecimiento de la industria y la inversión tanto nacional como extranjera; se procuraría mayor certidumbre económica y seguridad

jurídica a través de un mejor trato a los ciudadanos y en la prestación de mejores servicios públicos. Se fortalecerían las finanzas públicas al hacer un uso más adecuados de los recursos y se garantizaría una mejor utilización de la recaudación fiscal. De igual manera, como parte de la Administración Pública que vela por el bienestar general de los ciudadanos, se procuraría propiciar la creación de empleos, la mejor distribución del ingreso y el fortalecimiento de las organizaciones de asistencia y seguridad social.

Con respecto a las instituciones políticas y administrativas, en éstas también se considera que puede haber beneficios directos por el establecimiento de un servicio civil de carrera, por la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las políticas, por la continuidad en programas y proyectos, más allá de cualquier cambio político, lo que propiciaría el cumplimiento de compromisos con la ciudadanía y la recuperación de la credibilidad y la confianza. También fortalecería la división de poderes, ya que la dinámica de profesionalización, eficiencia y calidad en los servicios de la Administraciones Públicas repercutiría en las funciones legislativas y judiciales, para que éstas adquieran niveles similares de desempeño. Otra parte en la que habría impactos positivos sería en el federalismo y la descentralización política y administrativa, ya que en el fortalecimiento de las Administraciones Públicas locales se propiciaría una menor dependencia de los gobiernos locales para con el gobierno central.

Se cree que un servicio civil de carrera puede propiciar competencia y mejores resultados para con las demandas de la ciudadanía, por lo que de manera sustancial mejorara la gestión pública, y provocara que los demás actores no gubernamentales prestadores de servicios públicos también fortalezcan sus organizaciones y procedimientos, así como la profesionalización de sus empleados. En ellos también estaría presente la exigencia de la ciudadanía demanda de resultados y rendición de cuentas.

Por último, se parte de la concepción de que el servicio civil de carrera, además de resolver un problema de carácter interno de las organizaciones públicas, también contiene este carácter público que lo hace mucho más relevante y necesario para

el fortalecimiento de la nueva institucional del país. Por lo que su contribución a la creación de una cultura tanto administrativa como cívica puede ser muy importante. Al no incorporarlo a este concierto y construcción de instituciones democráticas. Se estaría cancelando parte de la democracia que requiere un país como México.

1.9. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES ACTUALES EN MEXICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA (DIAGNOSTICO).

La Administración Pública mexicana, a pesar de haber pasado un largo período de reforma administrativa (1970-1982) y de modernización (1984-2000), y haber logrado una serie de avances tanto en aspectos legales, organizacionales, procedimentales, como tecnológicos, con el propósito de contar con aparatos administrativos eficientes en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal, municipal, todavía tiene asignaturas pendientes. La más importante, sin duda alguna, es la de crear un servicio civil de carrera. La ausencia de este tipo de figuras y de otras propias del modelo burocrático weberiano, no sólo en México sino en Latinoamérica en general, ha dado lugar a que algunos especialistas califiquen al proceso de reforma administrativa como de un fracaso (PRATS, 1999a). Según PRATS (1999a), en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que WEBER llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que WEBER llamó "burocracias patrimoniales".

El caso mexicano no ha sido ajeno al tipo de burocracia patrimonial de la cual habla PRATS aludiendo a WEBER, y un aspecto notorio en ese sentido es lo que acontece con la mayoría del personal en cargos preferentemente medios y altos que compone a la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno

federal, estatal y municipal y que son reclutados a través de la figura de la designación o confianza política. Fenómeno que, además de darse de manera natural en períodos de elección, también se presenta en etapas en las que se encuentra funcionando el gobierno electo. Los casos de .cambios de secretarios de Estado en períodos intermedios o licencias de gobernadores de los estados de la Republica, se constituyen en verdaderas revoluciones en las estructuras de personal de la administración pública.

CAPITULO 2: MARCO NORMATIVO

2.1. ANTECEDENTES DEL MARCO NORMATIVO MEXICANO,

En este apartado se analizara el marco normativo que da sustento a la capacitación y profesionalización del servidor público en la administración pública para el ejercicio de un buen gobierno:

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las cuales nunca se expidieron. En 1934, el número de servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar inquietud por la estabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además de existir una cada vez más evidente falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil. Esta disposición abarcaba un buen número de servidores públicos y en ella se enumeraba los que quedaban fuera de la misma. A pesar de que exceptuaba algunos niveles, establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios, en donde se señalaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en que se expidió. La brevedad de su vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley. Además de por su corta duración, su impacto hubiera resultado muy relativo porque el sexenio estaba terminando. También en 1934 se reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la vía consular. En 1935 el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), presentó una propuesta para el establecimiento del servicio civil y para la creación de una institución abocada a formar de manera profesional a los servidores públicos.

En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación del Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer

cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con dicho campo.⁷ Este proyecto se materializó años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938 un estatuto general, el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se establecieron reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los trabajadores identificados como de base y los de confianza. Se disponía las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada laboral, entre los aspectos más relevantes. Un asunto también importante fue la inclusión en el estatuto del derecho de huelga. Como un resultado que no se puede afirmar si fue o no intencional, empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores cuyo cometido era la defensa de derechos “laborales”. Así, surgieron la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934 y la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad en 1936; en 1937 aparece la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y en 1938 se constituye la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que se adhiere – además– al partido oficial, el PNR. Es “una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y en la actualidad forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados, lo cual facilita el control del gobierno; por otra parte persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad”.⁸ De manera más que evidente, el presidente Lázaro Cárdenas receló de

la posibilidad de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero sobre todo la permanencia, de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la “tarea revolucionaria”. Era una manera indirecta de señalar que le preocupaba la permanencia de funcionarios o sectores de la burocracia que fueran incondicionales del proyecto callista. Sin embargo, al tiempo que consolidó su posición, incorporó normas que garantizaran ciertos derechos a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que se aseguró la lealtad de estos grupos, aunque no que fueran necesariamente los más profesionalizados. Con esos ordenamientos de carácter propiamente laboral, se intentó garantizar algunos derechos a cambio de lealtad al proyecto político en turno y se menoscabó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación más al servicio de la tarea y de la institución que de las personas. Sin embargo, esas capacidades profesionales empezaron a ser necesarias a una administración más compleja. De ahí que lo que cambie otra vez sea el énfasis y lo que se mantenga sea el esquema; se buscan disfunciones en las estructuras, de las que se intenta desterrar duplicidades e ineficiencias, pero planteadas desde una óptica formal que, evidentemente, imposibilita arribar a resultados satisfactorios. Continúa la preocupación por que los funcionarios sean personas honorables; así, en 1940 entra en vigor la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. En 1943 se propone revisar las tareas que llevan a cabo los funcionarios públicos, para lo cual se crea una comisión intersecretarial encargada de suprimir los servicios que no resultaran esenciales. En 1957 vuelve a plantearse la necesidad de la “defensa de derechos” y se constituye el Bloque de Unidad Obrera, que agrupa las centrales de trabajadores más importantes y que resulta un antecedente del Congreso del Trabajo. Este mismo año entra en vigor la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. Se establece la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE. Estas decisiones culminaron con la adición al artículo 123 de la Constitución del apartado B, con diversas fracciones, que es la base orgánica de la nueva función pública. Dicho apartado consigna los derechos constitucionales

burocráticos sobre jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. (Pardo, 2005)

Hay que recordar como la construcción del marco regulador de la capacitación en México ha sido progresiva, hay que recordar como la comisión de Constitución del congreso constituyente de 1916 – 1917 acepto adicionar el proyecto del artículo 5º. Que contenía el principio de la libertad de trabajo, junto con los principios de la jornada máxima de ocho horas, el descanso semanal y la prohibición del descanso nocturno para mujeres y niños.

Se propuso y acepto tácticamente que todos los principios del aspecto laboral se trataran de un capitulo o en un título de la constitución y el artículo 123, en sus 28 fracciones fue aprobada. A lo largo de la historia de México, a pesar de que el tema laboral ha recibido una atención permanente, este se orientó más bien hacia aspectos técnicos, relacionados con los procesos productivos. La principal preocupación giraba preferentemente en torno a cómo producir los recursos humanos.

El derecho a la capacitación de los trabajadores fue originado en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978, se adiciona a la Ley Federal del Trabajo el artículo iii bis con los artículos 153-A a 153-X que tratan de la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y es en esta ley reglamentaria donde encontramos el derecho constitucional que todo trabajador tiene para que le sea proporcionada por su patrón la capacitación en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad conforme a los planes y programas ya formulados por el patrón, común acuerdo con el sindicato o con los trabajadores, y debidamente aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Pudiendo convenir los patrones y trabajadores en que la capacitación se proporcione dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales

que se establezcan y que se registren en la secretaria del Trabajo y Previsión Social, en este último caso quedara a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas por la adhesión.

Las escuelas o instituciones, así como su personal docente que deseen impartir capacitación deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, aclarando que los cursos y programas de capacitación de los trabajadores podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto aun rama industrial o una actividad determinada.

La capacitación debe impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo, o bien, el trabajador y el patrón podrán convenir que se imparte de otra manera, como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeñe, realizándose la capacitación fuera de la jornada de trabajo.

Los objetivos de la capacitación y el adiestramiento se encuentran determinados en el artículo 153-F de la Ley Federal del Trabajo, siendo los siguientes:

- 1) Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de la nueva tecnología en ella.
- 2) Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.
- 3) Prevenir riesgos de trabajo.
- 4) Incrementar la productividad.
- 5) Mejorar las aptitudes del trabajador

(Unión, 2007) Reglamento de la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Establece en su Capítulo décimo segundo del subsistema de capacitación y certificación de capacidades.

Artículo 54. El subsistema de capacitación y certificación de capacidades se implementará con base en los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación que realicen las dependencias.

Artículo 55. Las dependencias al establecer sus programas de capacitación tomaran en cuenta los planes de estudio y sistemas de calificación, así como los requisitos siguientes.

- I- Que la capacitación que se prevea impartir a cada servidor público de carrera, en ningún caso, represente menos de cuarenta horas efectivas anuales, y
- II- Que los cursos de capacitación o actualización que se incluyen en los programas sean impartidos por;
 - a) instituciones educativas, de investigación científica o tecnológica, públicas o privadas, nacionales o extranjeras u otras personas morales, o
 - b) expertos quienes podrán ser servidores públicos o personas físicas

2.2. LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 40 que a la STyPS, en materia de formación profesional, capacitación y adiestramiento, le corresponde.

- a) Fomentar el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como para efectuar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieren los sectores productivos del país, en coordinación con la secretaria de Educación Pública.
- b) Establecer y dirigir el Servicio Nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.

2.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.

Para el Estado de Chiapas en la (Gobierno, 2004) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, es responsabilidad del titular de la secretaria de la función pública capacitar al personal al Servicio de la Administración Centralizada.

2.4. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La capacitación y adiestramiento en la Ley Federal del Trabajo, que se refiere a la capacitación y adiestramiento. El artículo 3º consagra el interés social de promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. El artículo 25, fracción VII, señala que los trabajadores deben ser capacitados y adiestrados en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en las empresas, conforme a lo dispuesto por la LFT, el artículo 159 habla de la cobertura escalonaria. Se adapta el trabajo de menores a las nuevas reglas de la capacitación y el adiestramiento; se modifican las reglas concernientes a los contratos colectivos para incluir la formación profesional y se

incluye en la LFT el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Consagrando en un capítulo III bis (artículo 153) lo referente a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, entendido por capacitar a la formación, preparación en el ámbito de enseñanza-aprendizaje de los trabajadores y por adiestramiento a la enseñanza de habilidades y destrezas para el mejor desempeño de su trabajo. La LFT señala que todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato de o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Prevención Social.

2.4.1. LA OBLIGACIÓN DE CAPACITAR Y ADIESTRAR.

Es obligatorio para el patrón capacitar y adiestrar a sus trabajadores, teniendo como objeto, principalmente el (artículo 153):

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología.
- II. Prepara al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.
- III. Prevenir riesgos de trabajo
- IV. Incrementar la productividad
- V. En general, mejorar las actitudes del trabajador

Cuando el patrón no de cumplimiento a la obligación de presentar ante la STyPS los planes y programas de capacitación y adiestramiento, o cuando presentados dichos planes y programas no los lleve a la práctica, será sancionado sin perjuicio de que, en cualquiera de los dos casos, la propia secretaria adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trate.

2.4.2. EL LUGAR DE LA CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO.

La capacitación y el adiestramiento se deben impartir dentro del centro de trabajo y dentro del horario que corresponda a la jornada. Esto puede variar siempre y cuando patrón y trabajador se pongan de acuerdo y manifiesten su conformidad.

La capacitación y adiestramiento son supervisadas por la STyPS. Como secretaria, tiene la obligación de registrar todos los planes y programas que se van aplicar a los trabajadores.

La capacitación y adiestramiento se debe realizar ya sea por personal de la empresa o bien por instructores especializados (escuelas, instituciones u organismos) que deben encontrarse debidamente registrados ante la STyPS.

Los patrones pueden convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcionen dentro de la misma empresa, fuera de ella, por conducto de personal propio, por instrucciones o instituciones especializadas, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la STyPS.

Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento de los trabajadores pueden formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o abarcar a una rama industrial o actividad determinada.

Los trabajadores a quienes se imparte capacitación o adiestramiento están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupos y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento.
- II. Atender las indicaciones de las personas que imparte la capacitación y adiestramiento y cumplir con los programas respectivos.
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de actitud que sean requeridos.

El Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, A.C. en apego a los acuerdos tomados en la Reunión Nacional de los Institutos Estatales de Administración Pública realizada en Avándaro, Estado de México en agosto de 1998.

Establecía que en materia de recursos humanos, en la administración pública estatal se tienen diferentes clasificaciones: base, confianza, extraordinario, lista de raya, por programas etc. Para cada una de estas el trato es diferente, tanto en derechos como en obligaciones. Las diferencias se acentúan aún más si comparamos salarialmente la administración central con la paraestatal. Lo anterior no ha permitido administrar de manera integral los recursos humanos, siendo necesario fortalecer el proceso de reclutamiento y selección de personal, con la finalidad de que las dependencias y entidades se ajusten las políticas establecidas en la materia, ya que en la práctica, estas últimas reclutan y seleccionan al personal de manera directa y bajo su propia normatividad, cuando la tienen.

La inducción es otra de las funciones que debe ser fortalecida por cada área de recursos humanos para que informen al personal de nuevo ingreso sobre cómo está constituida su dependencia o entidad, cuando son las interrelaciones que existen con los órganos administrativos internos y con las demás dependencias y entidades y en todos los casos, cual es el trabajo que va a desempeñar.

Los programas de capacitación y desarrollo de personal están enfocados al nivel operativo (secretarías, técnicos, etc.), sin dirigirse manera específica a cada dependencia y entidad. Se tiene que considerar que cada una presente situaciones distintas que deben ser entendidas de manera particular, ajustándose a las condiciones del estado, con técnicas y métodos modernos, además, tienen que reorientarse a niveles medios y superiores para que se produzcan el efecto de “cascada” al resto de la organización, lo que permitirá cambiar mentalidades y actitudes de manera integral.

Ante la crisis económica del país y en particular del estado, es importante proporcionar al servicio público, la seguridad de su permanencia y ascenso,

aprovechando su experiencia y fomentado su espíritu creativo e innovador, para lo cual deberá establecerse el servicio civil de carrera que permita reconocer el esfuerzo de los servicios públicos.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, A. S. (1995). *Capacitación y Desarrollo de Personal cuarta edición*. México D.F.: Limusa S.A. DE C.V.
- Añez Hernández, C., & López Valladares, M. (2005). Reflexión sobre la Política de Capacitación de los Servidores Públicos. *Multiciencias*, 168-177.
- Ceballos, M. G. (s.f.). *La importancia de la formación profesional en el desempeño de la Función Pública*. Recuperado el 19 de Febrero de 2016, de [www.juridicas.unam.mx: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/76/pr/pr10.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/76/pr/pr10.pdf)
- Gobierno. (Miercoles de Noviembre de 2004). Ley Organica de la Administración Pública del Estado de Chiapas. *Periodico Oficial*, pág. 18.
- Gonzáles, J. J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia, Su objeto y Estudio*. México D.F.: Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Guerra, M. P. (1990). Desarrollo de la Capacitación en México: Algunas modalidades predominantes. *Latinoamericana de Estudios Educativos*, 111-131.
- Guerrero, C. y. (2010). *Principio de Administración Pública*. Mexico.
- Pardo, M. d. (2005). EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO: DE LA TRADICIÓN AL CAMBIO. *Red de Revistas Científicas de América Latina*, 599-634.
- Púon, R. M. (2003). *La Profesionalización de la Administración Pública en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Administracion Pública.
- Puón, R. M. (2006). *Revista Servicio Profesional de Carrera. Vol. I, núm, 2*. Mexico.
- Sanchez, E. V. (2006). La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reyno Unido y Polonia. *Gestión y Política Pública*, 307 - 367.
- Unión, C. d. (06 de Septiembre de 2007). Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Fedral. México.
- WHITE, L. D. (1964). *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México D.F.: Compañia General de Ediciones S.A.