

COMENTARIO DEL LIC. RAUL DELGADO MENDIZABAL, DIRECTOR DEL CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA, ADSCRITO AL ISSSTE; A LA CONFE- RENCIA DEL DOCTOR FRANCOIS POULIN.

Nuestro distinguido conferenciante señaló que estamos en la época en que los dirigentes requieren ser cada vez más capaces y, tal como lo mencionaron Aristóteles y Platón, es necesaria una clase de filósofos —o estadistas, como debiéramos llamarlos ahora— que sepan los fines del gobernar.

Esto nos hace reflexionar en que cada vez es más real y valdera la afirmación que expresara el presidente José López Portillo cuando señaló, hace casi 30 años, que “o el político estudia o se estudia para político”.

De las ideas expresadas por el Dr. François Poulin, en relación con el sistema de perfeccionamiento en Canadá y comparándolo con México, encontramos importantes coincidencias y diferencias en la concepción de las dos administraciones públicas.

las coincidencias

Entre los puntos de coincidencia en la administración pública de México y los planteamientos que nos presentó el Dr. Poulin, encontramos:

1. Las dos administraciones públicas pretenden ser infraestructuras para el desarrollo social y no finalidades en sí mismas.

2. Cada vez con mayor insistencia afirmamos la necesidad de un ejecutivo más competente, más eficaz, más flexible y con mayor capacidad de concertación.
3. Ambos coincidimos en que la capacitación del personal no es una acción magisterial, sino relacionada con el trabajo.

las diferencias

También tenemos puntos de divergencia con la administración pública canadiense.

1. En México no podemos contemplar como acción a corto plazo la disminución de efectivos en la administración pública, pues tenemos problemas de desempleo. Nosotros pretendemos elevar la productividad del trabajador sin recurrir al desplazamiento de la fuerza de trabajo.
2. No podemos asignarle principal prioridad al perfeccionamiento de los cuadros medios, pues nuestra realidad política es diferente; pretendemos elevar la capacidad tanto de estos cuadros como la de las bases laborales.
3. Nuestro sistema de partidos obliga a un servicio civil no neutral, es decir, a un sistema que independientemente de auspiciar la estabilidad política, esté comprometido con los programas de gobierno. Toca ahora a todos los servidores públicos hacer más y mejor administración y más y mejor política.

la función pública en México

Esta surge realmente a partir de 1938 con el Estatuto Jurídico, pero basándose en los siguientes antecedentes:

- a) La Constitución de 1917, si bien establecía la reglamentación de las relaciones laborales de los trabajadores, no contemplaba la posibilidad de diferenciar o tipificar a los empleados públicos.
- b) La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al establecer, en su artículo 2o., que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.
- c) Con base en el precepto mencionado, en un acuerdo presidencial del 9 de abril de 1934 se estableció el servicio civil por un tiempo determinado, que sería del 12 de marzo al 30 de noviembre del mismo año. En dicho acuerdo se contempló el servicio civil referido al personal que desempeñaba empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, exceptuando a los secretarios de Estado y subsecretarios, oficiales mayores, directores, jefes de departamento, de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que formaban parte del servicio militar. La vigencia de este acuerdo impidió que llegara a tener una aplicación amplia, ya que además no se expidió la Ley del Servicio Civil.
- d) Finalmente podemos decir que se establece el servicio civil mexicano en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión el 5 de diciembre de 1938, donde se define el régimen al cual se sujetan los empleados públicos. Cabe mencionar que en el Estatuto no había neutralidad de los empleados públicos, toda vez que se les exigía una identificación ideológica con el régimen.

Este Estatuto constituyó el inicio de lo que sería el servicio civil en México, pues si bien no recogió el concepto de función pública en los términos del acuerdo presidencial de 1934, sí estableció la distinción que pudo resultar equivalente, ya que al dividir a los trabajadores federales en dos grupos, los de base y los de confianza, considera en primera categoría a los integrantes de un servicio civil de carrera sujetos a las normas del Estatuto y, por consiguiente, excluye a los de confianza y a los del servicio militar. El Estatuto estableció las bases del escalafón para los ascensos de los trabajadores, reguló el derecho a la asociación y a la huelga y motivó la formación de la Federación de Sindicatos que sería integrada en forma obligatoria por los empleados públicos de base. Finalmente estableció el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que se encargaría de dirimir los conflictos entre los empleados públicos y el Estado.

- e) El Estatuto de los Trabajadores fue abrogado en 1941 por otro nuevo que en lo fundamental guardó las mismas disposiciones.
- f) El 5 de diciembre de 1960 se adicionó el apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución Política, y los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, como tales, se elevaron a rango constitucional. Quedó plenamente fundamentado que la relación de estos trabajadores es distinta, por su contenido de servicio público, de la de trabajadores que laboraban fuera del gobierno, estableciendo así las bases para la carrera administrativa.
- g) Posteriormente, la regularización de la relación entre el Estado y sus trabajadores quedó ampliada con la expedición de la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que se promulgó el 28 de diciembre de 1963 y reglamentó el apartado B del artículo 123 constitucional. En este nuevo ordenamiento jurídico se mantienen los principios básicos de nuestra Carta Magna, como la distinción entre los trabajadores de base y los empleados de confianza, los cuales quedan excluidos del régimen jurídico de este ordenamiento.

Por lo que hace a la resolución de conflictos laborales, se modificó el sistema anterior suprimiendo las juntas de arbitraje que se establecieron en el Estatuto, para dar vida al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con la finalidad de dirimir las controversias que surgieran entre el Estado y sus trabajadores.

h) De 1971 a la fecha se han sucedido importantes reformas en el derecho burocrático mexicano con la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

En 1972 se introdujeron reformas al apartado B del artículo 123, estableciendo el derecho de los trabajadores a obtener habitaciones baratas mediante la obligación, por parte del Estado, de crear un fondo nacional de la vivienda, y se legisló lo procedente para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

productividad y capacitación

México, a diferencia de otros países con mayor grado de desarrollo, no ha alcanzado el nivel de productividad pública que requiere. Por ello, entre las prioridades nacionales se encuentra la productividad y la capacitación. A través de esta última se busca hacer de cada mexicano un trabajador más productivo.

La capacitación del trabajador público forma parte del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que en su sentido humanístico se expresa a través de la 4a. etapa y con mayor énfasis en la 5a. Estas etapas son integrantes de un Programa Nacional de Gobierno de carácter participativo y democrático, ya que forma parte de una importante reforma social en la que todos desempeñan una función.

La reforma administrativa busca modernizar a la administración pública y, al mismo tiempo, generar una revolución silenciosa; la reforma económica busca que produzcamos más para redistribuir, y la reforma política pretende fortalecer y acelerar el proceso democrático del país.

No podemos desvincular una de otras, ya que las tres convergen en la reforma social que vivimos en México, la cual sintetiza y actualiza los principios básicos de la Revolución Mexicana y de la Constitución Política de 1917.

objetivos y etapas de la reforma administrativa

La estrategia para la instrumentación de la reforma administrativa se basa en cinco objetivos globales:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Considerar la programación como instrumento básico de gobierno.
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal.
4. Fortalecer la organización política y el sistema federal.

5. Mejorar la administración de la justicia.

Para la consecución de estos grandes objetivos globales, se han desarrollado cinco etapas convencionales de trabajo sin que haya necesidad de que una termine para que empiece otra, pues son procesos permanentes.

Las etapas son:

1. La organización institucional que se generó desde los inicios del sexenio y que implicó la reestructuración de la Administración Pública Federal.
2. La organización sectorial, en la cual se asignaron responsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias (secretarías o departamentos) que quedaron como cabezas de sector de las entidades paraestatales que realizan actividades vinculadas a su acción direccional.
3. La etapa de cruces intersectoriales, que se orientó a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, sobre todo respecto a las actividades que se ubican como zonas "grises" o de frontera que suelen convertirse en responsabilidad de todos y de nadie.
4. Reforma de ventanillas, que se orientó a simplificar los procedimientos que implican trato directo con el público, esto es, prestar una atención adecuada en la frontera misma entre los administrados y la administración pública, que son precisamente las ventanillas.

5. Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, que persigue incentivar el desempeño honesto y eficiente de los trabajadores en el ejercicio de sus funciones, así como garantizar su pleno desarrollo.

La 5a. etapa se conforma de 4 programas básicos:

1. Relaciones jurídico-laborales y prestaciones.
2. Sistema escalafonario.
3. Capacitación y desarrollo.
4. Planeación y organización.

- 1) **Relaciones jurídico-laborales y prestaciones.** Pretende establecer un régimen jurídico-laboral que genere, entre los servidores públicos, la auténtica vocación de servicio y la seguridad en sus puestos cuando se desempeñan en forma honesta y eficiente. Además, busca mejorar las prestaciones y los servicios a los trabajadores del Estado.
2. **El sistema escalafonario.** Este promueve el eficiente desempeño de los trabajadores, así como una preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales que permitan mejorar el servicio público.
- 3) **Capacitación y desarrollo.** Busca la superación individual y colectiva de los trabajadores, así como incrementar las posibilidades de mejoramiento mediante la vinculación de la capacitación con el sistema escalafonario y con los programas de trabajo.

- 4) **Planeación y organización.** Con base en una planeación y organización de la administración del personal, se busca elevar la eficacia y la eficiencia de la administración pública en favor de los usuarios.

la capacitación democrática

En el nuevo esquema de la capacitación, ésta se encuentra vinculada al proyecto de productividad nacional, siendo democrática y participativa, es decir, para todos y de todos.

Se busca que, sin descuidar el presente, satisfagamos el perfil del trabajador público, necesario para el modelo del país al que aspiramos.

la nueva estrategia de la capacitación

Son tres las columnas en que se sustenta el programa que nos ha tocado describir y que constituyen su estrategia.

La primera se refiere a la acción de corresponsabilidad entre autoridades y sindicatos, desde la base hasta la cúspide de las instituciones, quienes programarán, garantizarán la ejecución y evaluarán la capacitación para beneficio de cada uno de nosotros, trabajadores que somos sujeto y fin de la administración pública.

De ahí la importancia de los comités mixtos de capacitación, que se están creando en diferentes dependencias y que garantizarán la acción coparticipativa. Estos comités son mecanismos participativos de concertación y corresponsabilidad integrados en forma bipartita por autoridades y representantes sindicales, y permitirán, entre otras cosas:

- Asegurar que la capacitación llegue a todos los niveles de la estructura organizacional.
- Orientar los programas de inducción, formación y actualización hacia la satisfacción de las necesidades programáticas y de los requerimientos de los puestos.
- Formular los programas de capacitación en forma permanente y sistemática.
- Asegurar que se realice la capacitación utilizando los instrumentos habituales de trabajo, tales como formularios, instructivos, guías, maquinaria y equipos de manera que se reproduzcan en lo más posible las condiciones normales de trabajo.
- Aprovechar la experiencia, conocimientos y habilidades de los jefes de oficina y cabezas de rama del sistema escalafonario, para que funjan como instructores.
- Vincular la capacitación a los programas de trabajo y al sistema escalafonario, a fin de cumplir las responsabilidades institucionales, estimular la participación de los trabajadores y promover el ascenso hacia puestos de mayor responsabilidad.
- Hacer partícipes a las representaciones sindicales en el proceso de la capacitación.
- Instaurar canales de comunicación efectivos que faciliten la vinculación con la ideología nacional, para que los trabajadores sientan suyos los planes y programas del Gobierno Federal.

La segunda columna debe romper el sentido elitista con que tradicionalmente se ha llevado a cabo la capacitación. De seguir-la impartiendo en las aulas y en forma selectiva, tardaríamos casi 25 años para que uno de nosotros la disfrutara.

Por ello, cada jefe de oficina será parte del ejército de instructores, técnicos y administradores de la capacitación con el objeto de que, en el propio centro de trabajo, comunique de la mejor manera lo que sabe y haga que cada trabajador ejercite su derecho elevado a rango constitucional.

La tercera columna se refiere a la construcción del canal permanente de comunicación que nos permitirá hacer realidad, en todos los niveles, la divulgación de los programas y metas gubernamentales. Sólo informados podremos participar mejor.

El reto que enfrentamos requiere, como lo ha mencionado el Dr. Carlos Riva Palacio, conjugar los altos valores del ser humano, la conciencia y la voluntad, para cumplir con la divisa de "capacitación para participar y participar para competir."

La capacitación debe entenderse como un derecho, pero, a su vez, constituye una obligación de todos nosotros. Esta debe ser constante y beneficiar a todos, pues como lo ha dicho el presidente de la República, es por el camino de la capacitación como se podrá asegurar las oportunidades de la democracia.

En el nuevo esquema de la capacitación, todas las instituciones públicas adquieren relevancia por hacer de éste un esfuerzo compartido. En tal sentido el ISSSTE se encuentra presente en el proceso de reforma administrativa que orienta la Coordinación General de Estudios Administrativos. Cabe señalar que

organismos de excelencia, como el Instituto Nacional de Administración Pública son fundamentales en este esquema.

Hemos registrado la experiencia canadiense y de manera especial la de la provincia de Quebec, que de manera tan brillante nos ha expuesto el Doctor Poulin.

Sin embargo, hacemos notar que, así como no hay dos universos iguales, tampoco los sistemas de capacitación pueden serlo, por lo que las experiencias externas que sean susceptibles de adaptar a nuestra realidad debemos recogerlas haciendo hincapié en el reconocimiento de los errores que han tenido. Esto sin demérito de la gran responsabilidad que tenemos los mexicanos de desarrollar nuestra creatividad para encontrar nuestras mejores respuestas.

En nuestro caso, Doctor Poulin, las prioridades nacionales imponen un proceso dialéctico a través del cual se ha venido conformando, con base en hechos y no en supuestos, el actual sistema de capacitación que no es más que el reflejo de nuestra realidad nacional.