

## CAPÍTULO IX

### FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I. Principales funciones administrativas generales de la Administración Pública .....	213
II. Administración gubernamental interna .....	214
III. Planeación, programación y presupuestación .....	217
IV. Gestión de personal público .....	225
<b>BIBLIOGRAFIA BASICA .....</b>	<b>229</b>

## CAPÍTULO IX

# FORTEALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### SUMARIO

I. Principales funciones administrativas generales de la administración pública. II. Administración gubernamental interna. III. Planeación, programación y presupuestación. IV. Gestión de personal público.

### I. PRINCIPALES FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Quizás uno de los aspectos que mayor énfasis ha recibido dentro del proceso de reorganización administrativa, ha sido el fortalecimiento de aquellas funciones horizontales o generales que contribuyen a la marcha coherente y eficiente de la administración pública. No basta con establecer las funciones que en lo individual deben realizar las diversas dependencias y entidades públicas, sino que es menester identificar y regular aquellas atribuciones globales que corresponden a la administración pública considerada como un todo *orgánico* y *funcional*.

En lo concerniente al aspecto orgánico de la administración pública, la nueva Ley Orgánica señala con toda precisión las instituciones que la componen; en cuanto al aspecto funcional, ha identificado y regulado las funciones generales fundamentales que debe desarrollar el aparato administrativo federal, y son básicamente: 1) la administración interna; 2) la planeación, programación y presupuestación; 3) la contabilidad, información y estadística; 4) la evaluación, control y vigilancia; 5) la gestión de personal público, y 6) la administración de recursos materiales y financieros. Cada una de estas funciones ha sido regulada por diversos dispositivos jurídicos, que se originan y apoyan en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración, según pudimos apreciar al analizar la base jurídica que sustenta al proceso de reorganización administrativa.<sup>1</sup>

Por la importancia que reviste para los efectos de este trabajo, haremos un somero análisis de las siguientes funciones:

<sup>1</sup> *Supra*, caps. VII y VIII.

- a) Administración gubernamental interna;
- b) Planeación, programación y presupuestación, y
- c) Gestión de personal público.

## II. ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL INTERNA

En congruencia con la tesis que hemos sustentado en el sentido de que la organización administrativa es por naturaleza cambiante, en virtud de las constantes modificaciones y adecuaciones que debe recibir para responder a nuevas demandas y circunstancias históricas, la labor de revisión y reorganización administrativas adquiere naturaleza de *función permanente* del gobierno y no de acción gubernamental ocasional o aislada.

Con el objeto de que el importante programa que en esta materia ha venido instrumentando la presente administración no quede con el tiempo reducido a una mera acción coyuntural, se decidió institucionalizar la función de administración interna del gobierno mediante acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de abril de 1979, a partir del cual debe ceder su lugar, el concepto de “reforma administrativa”, pues éste tiene más bien una connotación espacio-temporal referida a un programa específico de gobierno.

### *Base jurídica*

La institucionalización de la función administrativa interna del gobierno federal se establece en los siguientes dispositivos jurídicos básicos: 1) el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al presidente de la República para “estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución”; 2) el Acuerdo Presidencial del 3 de enero de 1977, que crea la Coordinación General de Estudios Administrativos —directamente adscrita a la Presidencia de la República— encargada de ejercer la función de administración interna del Gobierno; y, 3) el Acuerdo Presidencial del 24 de abril de 1979, por el cual “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa”. Mediante este acuerdo se concentra y unifica en un solo instrumento un importante número de disposiciones jurídicas emitidas con anterioridad.

Según se desprende del mismo enunciado del acuerdo de abril de 1979, son tres las características principales del proceso administrativo: es *permanente, programado y participativo*. En nuestro concepto, y de acuerdo con la permanencia de la función y su institucionalización, el citado acuerdo

presidencial debería hablar más bien de *administración interna* que de “reforma administrativa”, la que sería en todo caso una de las medidas o acciones de la función de administración gubernamental interna.

### *Definición y naturaleza de la función de administración gubernamental interna*

El presidente López Portillo señaló en los considerandos del Acuerdo de 24 de abril que es indispensable programar y dirigir conscientemente los cambios y adecuaciones que permanentemente requiere la administración pública federal, y que para ello se vuelve necesario institucionalizar mecanismos de reforma tanto a nivel global como sectorial e institucional, en los que participen los funcionarios y los empleados públicos involucrados en los procesos sujetos a estudio y revisión, y cuando sea el caso, la propia ciudadanía. Señala el presidente que al titular del Ejecutivo Federal corresponde iniciar e instrumentar las *reformas que se refieren al ámbito global de la administración pública federal*; en tanto que a los titulares de las dependencias y de las entidades paraestatales, les corresponde proponer y ejecutar, en su caso, las reformas que habiendo sido aprobadas por el presidente de la República se ubiquen en el *ámbito sectorial o institucional*.

A continuación destacaremos las principales características de la función de administración interna del gobierno:

1) Se trata de una función directamente asignada al presidente de la República, lo cual constituye un factor de apoyo político del más alto nivel, que garantiza la debida ejecución de las acciones gubernamentales en esta materia. Para el ejercicio de esta función, el presidente se apoya, como ya indicamos, en la Coordinación general de Estudios Administrativos; pero como el pivote de la reforma lo constituye el *sistema de programación-presupuestación*, la Secretaría del ramo tiene un papel fundamental:

el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa está constituido por el *proceso de información, programación, y evaluación de las actividades gubernamentales*, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativos deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad, dentro del marco que para tal efecto se defina.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Exposición de motivos, acuerdo presidencial publicado en el D. O. de 24-IV-1979.

2) Para el debido cumplimiento de su función de *estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública federal y coordinar y evaluar su ejecución*, la Coordinación General de Estudios Administrativos queda obligada jurídicamente a establecer el *marco global, el programa anual y los lineamientos generales a los que habrán de ajustarse las reformas administrativas*. (Artículo 3o., acuerdo presidencial 24-IV-1979). Se distinguen tres tipos de cambios administrativos: primero, los *globales* que se refieren a modificaciones orgánico funcionales de la administración pública en su conjunto, o bien de dos o más dependencias o entidades —agrupadas en distintos sectores administrativos— segundo, *sectoriales* que comprenden modificaciones de dos o más entidades agrupadas en un mismo sector administrativo; y, tercero, *institucionales* que se refieren al ámbito interno de cada dependencia o entidad.

Para los casos de *creación o extinción* de órganos desconcentrados, los titulares de las dependencias, previo dictamen de la Coordinación General de Estudios Administrativos, propondrán al Ejecutivo Federal los proyectos correspondientes. Los coordinadores de sector están facultados para formular proyectos de creación de nuevas entidades paraestatales, los cuales serán propuestos al titular del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos (artículo 11, acuerdo presidencial 24-IV-1979).

3) Como los proyectos de cambio administrativo generalmente traen aparejadas implicaciones presupuestales, los titulares de las dependencias habrán de hacer las previsiones necesarias en sus proyectos de presupuesto de egresos, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 5o. del acuerdo de 24 de abril de 1979:

Los titulares de las dependencias y los funcionarios responsables de las entidades deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo al marco global del programa de reforma administrativa y a los lineamientos elaborados por la Coordinación General, e incluirlas específicamente como parte de los anteproyectos de programas de acción, así como del presupuesto de egresos que la Secretaría somete a la consideración del Presidente de la República, siendo los coordinadores el conducto para la presentación de los programas de las entidades agrupadas en su sector. La Coordinación General emitirá el dictamen respectivo de los programas específicos de reforma administrativa.

En los considerandos del acuerdo antes citado se señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia competente para someter al presidente de la República los proyectos de programa de acción

del sector público y de presupuesto de egresos de la Federación. En dichos proyectos deberán quedar incluidas tanto las acciones de reforma administrativa que proyecten realizar las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuanto los proyectos de modificaciones de la estructura y bases de organización de las entidades paraestatales; asimismo deberán incluirse las iniciativas para fusionar, disolver o liquidar dichas entidades.

4) La Coordinación General de Estudios Administrativos está facultada para emitir dictámenes sobre los diversos proyectos de reforma administrativa que presenten los titulares de las dependencias y está autorizada para realizar visitas periódicas de evaluación, para lo cual se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y Programación que son, como hemos visto, los mecanismos participativos por excelencia, encargados de la instrumentación de los programas de administración interna de las dependencias. Los resultados de la evaluación deberán hacerse del conocimiento del titular del Ejecutivo y de los titulares de las dependencias respectivas.

5) Previo acuerdo del presidente de la República, la Coordinación General de Estudios Administrativos prestará la asistencia técnica que para la administración interna le soliciten los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales: "Con absoluto respeto a la soberanía de los distintos niveles de gobierno y a solicitud de parte, es posible prestar la asistencia técnica que requieran los gobiernos de los Estados y Municipios en la programación y ejecución de las reformas administrativas que emprenda." (Exposición de motivos/acuerdo presidencial 24-IV-79.)

### III. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

#### *Trascendencia*

Con toda seguridad podemos afirmar que las funciones de *planeación, programación y presupuestación*, junto con la *administración interna*, constituyen el pivote, el eje que con el tiempo dará coherencia, unidad, eficiencia y orientación al quehacer de la administración pública, esta es pues, en nuestra opinión, la modificación funcional más trascendente introducida por el nuevo derecho positivo mexicano. Señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal deberán conducir sus actividades en *forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el presidente de la República* (artículo 9). Añade la propia Ley que las dependencias "establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de *planeación, programación, presu-*

*puestación...*” (artículo 20). Asimismo, el artículo 26 de la ley establece que las dependencias de la administración se encargarán del “*estudio, planeación y despacho*” de los negocios del orden administrativo del Poder Ejecutivo.

El presidente López Portillo ha destacado en diversas ocasiones la importancia de la *normatividad* y la *programación* como instrumentos fundamentales para la conducción del cambio social; en su concepto normar y programar son dos esfuerzos para influir en el futuro: el primero de ellos “se expresa en los derechos adquiridos al través de un tormentoso proceso histórico que ha costado a la humanidad milenios de experiencias acumuladas”; el segundo, la programación, “es el aprovechamiento de las experiencias históricas para influir ordenada, racional, serenamente en el porvenir como intención”. Ambos instrumentos, la normatividad y la programación, se expresan al través de nuestro sistema constitucional y democrático mexicano.<sup>3</sup> Afirma el presidente que “tanto la modalidad normativa como la programática —la primera significada por las técnicas jurídicas y la segunda por las económicas— (están) puestas en la historia por el hombre, como propósitos para influir en el porvenir”; añade que una y otra, con sus respectivas áreas específicas y sus zonas de intercontacto, deben ser concebidas como instrumentos esenciales para conducir las decisiones del gobierno y prever el desarrollo futuro del país.<sup>4</sup>

Carrillo Castro afirma que la planeación en México es un proceso ampliamente participativo, obligatorio para el sector público e inducido y concertado por lo que se refiere a los sectores social y privado, pero dichos compromisos, en su opinión, se vuelven exigibles una vez que han sido libre y responsablemente concertados.<sup>5</sup> Con el objeto de fortalecer el sistema de planificación económica del país, uno de los actos iniciales del actual gobierno fue el envío al Congreso de la Unión de las iniciativas de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de la del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

### *Antecedentes*

A continuación haremos referencia a los principales antecedentes que registra el México postrevolucionario en materia de planificación económica gubernamental:

<sup>3</sup> Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional sobre Formación y Capacitación para el Trabajo, Atlilhuetzia, Tlax., 17 de diciembre, 1975.

<sup>4</sup> Palabras pronunciadas en la Reunión de las Organizaciones Nacionales de Economistas, México, D. F., 8 de diciembre, 1975.

<sup>5</sup> *El derecho y la programación, instrumentos para la conducción democrática del cambio social*, INAP, Serie Praxis, núm. 18, México, 1979, p. 35.

a) Desde luego es debido referir en primera instancia que desde la promulgación de la Constitución de 17 ya se establecen objetivos y prioridades del desarrollo nacional; por ejemplo en materias de: *educación pública* (artículo 3o.), *justicia social agraria y laboral* (artículos 27 y 123), *desarrollo económico* mediante la explotación de recursos naturales (artículo 28).

También deben citarse como antecedentes importantes los siguientes: la primera Ley de Planeación, promulgada por el presidente Ortiz Rubio en 1930; los planes sexenales de los Presidentes Cárdenas y Ávila Camacho (1933 y 1939); la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada por el presidente Alemán en 1947, la cual estableció la Comisión de Inversiones (a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal, encargado al Banco de México en 1948.

Por su parte, el presidente Ruiz Cortínez convirtió la Comisión de Inversiones en una dependencia directa del presidente. Con base en todos estos antecedentes, el presidente López Mateos expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24-XII-1958) y creó la *Secretaría de la Presidencia, que quedaba encargada de la programación de inversiones y de la formulación del Plan General del Gasto Público y planes nacionales de desarrollo económico y social*. Le asignó a las secretarías de Hacienda y Patrimonio Nacional las funciones de *programación, presupuesto y control* de las actividades de la administración pública federal.

Carrillo Castro destaca con toda atinencia una casualidad histórica que viene a resultar vital en la consolidación de este proceso:

Dieciocho años más tarde, un servidor público que había tenido oportunidad de participar directamente en estos tres procesos —primero como Subsecretario de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y después como Secretario de Hacienda— asciende a la Primera Magistratura del país y, tomando muy en cuenta las experiencias anteriores, propone la *creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto* dentro de una *nueva concepción integral de la Administración Pública*, misma que queda plasmada en la primera Ley Orgánica que lleva ese nombre y con la cual puede decirse que *culmina el largo proceso de gestación de un Derecho Administrativo con propósitos programáticos*, cuyas características quedaron ya apuntadas, si bien en grandes trazos, en la propia Constitución de 1917.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> *Idem*, p. 32.

### *Base jurídica*

El sistema planeación-programación-presupuestación está apoyado jurídicamente por los siguientes dispositivos: 1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al través de sus artículos 9o. y 20 (programación de las actividades de la administración pública) y artículo 32 que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto como la dependencia responsable de la planeación y programación económicas y sociales del país; 2) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que regula específicamente la forma de conducción del proceso de programación-presupuestación de las dependencias y entidades del gobierno federal; y, 3) Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mediante el cual se fortalece el ejercicio del control del Legislativo sobre la gestión económica del Ejecutivo Federal. Íntimamente vinculados a estas funciones de programación y presupuestación, están los aspectos financieros del gasto público, para lo cual se promulgó la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31-XII-1976).

Paralelamente a las disposiciones jurídicas referidas, es importante destacar la formulación de los lineamientos presidenciales a los que deberán ajustarse tanto la administración pública en su conjunto, cuanto las dependencias y entidades en lo particular para la programación y presupuestación de las actividades gubernamentales.<sup>7</sup>

### *Estructura funcional del sistema*

Con base en las disposiciones jurídicas y lineamientos mencionados, señalaremos la forma en que el sistema de planeación-programación-presupuestación se integra y articula al través de las siguientes instancias o niveles gubernamentales:

- Presidente de la República.
- Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público; y, Comisión Gasto-Financiamiento.
- Titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.
- Entidades paraestatales.

<sup>7</sup> Cfr. *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.

Al *presidente de la República* corresponde:

— Definir los objetivos generales y las prioridades del programa de gobierno en los ámbitos nacional, regional y sectorial, así como establecer las políticas, metas, prioridades y restricciones del programa-presupuesto y su correspondiente programa financiero;

— Sancionar el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, el programa financiero y los programas específicos regionales y sectoriales;

— Aprobar el proyecto de programación-presupuestación-financiamiento de las acciones del gobierno federal para enviar al Congreso de la Unión los respectivos proyectos de presupuesto de egresos y de Ley de Ingresos de la Federación.

A la *Secretaría de Programación y Presupuesto* corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

— Elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el presidente de la República (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 32, Fracción I).

—Esta dependencia tiene a su cargo la responsabilidad operativa básica del desarrollo de los sistemas de planeación-programación-presupuestación, contabilidad gubernamental y gasto público, para lo cual ejerce diversas funciones de: *autorización, coordinación, vigilancia, control y evaluación de las tareas públicas gubernamentales* (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

A la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* corresponde fundamentalmente establecer la política de ingresos del gobierno federal y operar los procedimientos de recaudación económica con los que se financiará el gasto público federal. En tal sentido está responsabilizada de la formulación del proyecto de programa financiero nacional. Asimismo, esta dependencia es responsable de las proyecciones y control de la deuda pública (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley General de Deuda Pública).

A fin de garantizar la congruencia necesaria que debe existir entre las políticas de ingresos y egresos del gobierno federal, a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, respectivamente, fue establecida la *Comisión Gasto-Financiamiento* “como instancia de coordinación y preparación de la información que requieren ambas secretarías para operar como dependencias de orientación y apoyo global”; le corresponde a esta Comisión la “*compatibilización de las decisiones que a cada dependencia corresponden*”. Las funciones y actividades “tendrán básicamente un carácter asesor y preparatorio de las decisiones institucionales correspondientes. El trabajo de la Comisión permitirá la elaboración de un

programa simultáneo de gasto-financiamiento para la Administración Pública Federal".<sup>8</sup>

A los *titulares de las dependencias de la administración central* les corresponde el "*estudio, planeación y despacho* de los negocios del orden administrativo" en sus respectivos ámbitos de competencia institucional (artículo 26, LOAPF), así como la formulación y ejecución de sus programas de trabajo debidamente presupuestados y apoyados financieramente, para lo cual deben mantener una vinculación estrecha con las secretarías de Hacienda y Programación para las autorizaciones y controles correspondientes. Pero además, según hemos visto con anterioridad, por disposición de la Ley Orgánica la mayoría de los titulares de las dependencias ejercen funciones de coordinadores de sector, lo cual implica: *planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal* que determine el Ejecutivo Federal (artículo 51, LOAPF). Cada entidad contará con una unidad encargada de *planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público* (artículo 7o., LPGPF).

A las *entidades de la administración pública paraestatal* corresponde presentar sus respectivos proyectos de programas-presupuesto a los coordinadores de sector para los efectos señalados por el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración. Como hemos visto, la figura de la *sectorización* fue introducida para efectos de una mejor coordinación administrativa de la administración pública federal, en su conjunto, así como para una más eficiente programación y control de las actividades del gobierno federal, pero ello no implica cambios jurídicos sustanciales en cuanto a la naturaleza de las entidades paraestatales, las que siguen conservando su personalidad jurídica y patrimonio propios.

Íntimamente vinculada con el proceso de programación está la constitución del Sistema de Adquisiciones del Sector Público, el cual ha sido encomendado a la Secretaría de Comercio para que en forma unitaria se ejerza un efectivo control sobre esta importante materia de la administración pública.

### *Comentario general*

No cabe la menor duda acerca de la importancia y justificación de la existencia de un adecuado procedimiento para la *planeación, programación y presupuestación de las actividades públicas gubernamentales*. Pero transitar de la anarquía al orden es un paso difícil que debe ser gradual; pasar del procedimiento tradicional, en el cual se asignaban en bloque grandes

<sup>8</sup> *Idem*, pp. 47 y 48.

partidas presupuestales a las dependencias, a un sistema de presupuestación por programas específicos, es un cambio que implica la adquisición de una sólida cultura administrativa, de una preparación técnica y de una actitud de parte de los funcionarios y empleados públicos para conducir sus acciones en forma programada. Esa es precisamente la principal diferencia existente entre una administración pública desarrollada y otra subdesarrollada.

Quizás el error que se ha cometido en este caso es haber querido transitar bruscamente, como por arte de magia, de una situación anárquica, representada por lo que pudiera llamarse un libertinaje presupuestal, a un sistema demasiado detallista, exageradamente tecnificado, que requería de las dependencias una información innecesariamente detallada, como el señalar los "días hombre" requeridos para "cada actividad" de cada programa, lo cual implica, asimismo, una serie de trámites y papeleos administrativos sumamente complejos y por demás injustificados, ya que por otro lado la secretaría responsable de la autorización del gasto público aprueba finalmente los presupuestos con el criterio tradicional de grandes partidas presupuestales por dependencia, sin tomar en cuenta el esfuerzo concreto, específico, de detalle que cada institución realiza para la presupuestación de sus proyectos por programas, lo cual ha producido desconcierto e incredulidad hacia el proceso mismo de programación.

Se ha considerado a la Secretaría de Programación y Presupuesto no como la dependencia rectora, normativa y de auxilio para la conducción programada de la administración pública, sino como un enclave, como una instancia burocratizadora de obstaculización presupuestal. La anterior crisis ha quedado claramente reflejada en el hecho de que en poco más de dos años de la presente administración, la Secretaría ha tenido tres titulares. Era previsible que ésta sería la reforma más difícil, la que más resistencias generaría, ya que afectaba a un verdadero feudo administrativo constituido a lo largo de muchos años dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que manejaba conjunta y simultáneamente los procesos de ingreso y egreso públicos. Cabe señalar que el gobierno federal está realizando un importante esfuerzo por consolidar esta reforma, por definir claramente los ámbitos de competencia en esta materia, por inducir en los servidores públicos a nivel institucional una actitud positiva hacia la conducción programada de la acciones públicas dentro de un proceso gradual y flexible que evite el descrédito del sistema. Ya decía Ortega y Gasset que "una costumbre sólo se cambia con otra costumbre".

Una cuestión en la que debiera meditar con detenimiento es si un secretario de Estado cuenta con la suficiente autoridad política para conducir el proceso de programación económica que implica, en gran medida, superioridad por la facultad con que cuenta para autorizar partidas presu-

puestales, ejercer controles contables y financieros y evaluar el funcionamiento económico de las dependencias capitaneadas por secretarios de Estado que constitucionalmente tienen su mismo rango. Probablemente el paso siguiente deba ser adscribir dichas funciones a una oficina técnica directamente de la Presidencia de la República, como sucede en otros países (Francia y Estados Unidos por ejemplo), en los que el titular del Ejecutivo ejerce directamente las funciones de programación, presupuestación y administración interna al través de sus oficinas técnicas.

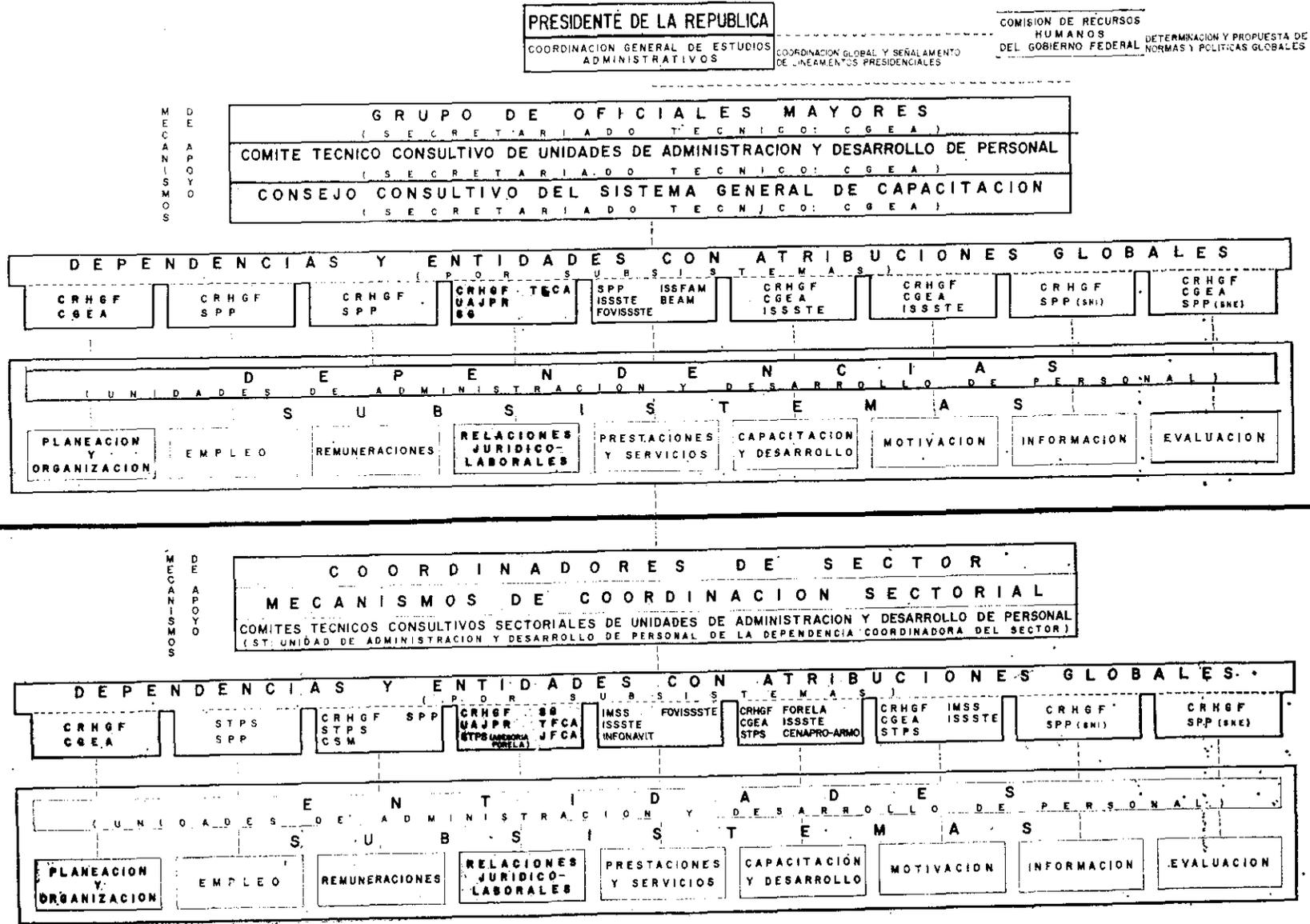
Por su íntima vinculación con el sistema de programación y control presupuestal creemos conveniente, antes de concluir este tema, hacer referencia al importante decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D.O. 31-XII-1976). Y es importante esta reforma porque fortalece jurídicamente al Poder Legislativo para vigilar y fiscalizar el funcionamiento del Ejecutivo Federal, en su gestión económica, lo cual junto con la reforma política, pueden constituir un avance fundamental hacia el logro de un efectivo equilibrio entre ambos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo). El artículo 7o. del decreto referido, Cámara de Diputados, "no solamente comprenderá la conformidad de las establece que la revisión y glosa de la cuenta anual que presente el Ejecutivo Federal, que practique la Contaduría Mayor de Hacienda de la partidas de ingresos, sino que hará una revisión legal numérica y contable del gasto público federal que se extenderá a la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según proceda". La Contaduría Mayor de Hacienda podrá utilizar "cualquier medio de prueba, que conduzca al esclarecimiento de la verdad"; asimismo podrá "practicar visitas, intervenciones o auditorías" (artículo 8o.).

El reformado artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción IV que es facultad de la Cámara de Diputados *examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, vigilar que no existan otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios "por acuerdo escrito del Presidente de la República"*. Asimismo, se señala que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto "*conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*"

En el citado artículo se señala asimismo que si una vez realizado el examen por la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no

# ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

ADMINISTRACION PARA PUBLICAR



FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

P R O C E D E N C I A			PRINCIPALES ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO ACTUALMENTE EJERCIDAS POR DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL
INSTITUCION	NORMA JURIDICA		
SECRETARIA DE GOBERNACION	LOAPF	27-IX 27-XI 27-X 27-XII 27-XIV 10. y 40.; y. 30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TRAMITAR NOMBRAMIENTOS E INCIDENCIAS DE FUNCIONARIOS JUDICIALES</li> <li>- TRAMITAR NOMBRAMIENTOS E INCIDENCIAS DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA</li> <li>- ORGANIZAR Y MANTENER ACTUALIZADA LA INFORMACION RELATIVA AL PERSONAL CIVIL</li> <li>- INTERVENIR EN NOMBRAMIENTOS E INCIDENCIAS NO ATRIBUIDOS A OTRA DEPENDENCIA</li> <li>- CONDUCTIR LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE</li> <li>- VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE SEMANA LABORAL, HORARIOS Y VACACIONES</li> <li>- FORMULAR E INSTRUMENTAR LAS POLITICAS DE REMUNERACIONES</li> <li>- REGULAR LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PERSONAL</li> <li>- ESTABLECER NORMAS PARA LA REGULARIDAD, SEGURIDAD Y ESTABILIDAD DEL EMPLEO</li> <li>- COORDINAR EL PROCEDIMIENTO PERMANENTE DE REUBICACION Y REASIGNACION DE PERSONAL</li> <li>- VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE SEMANA LABORAL, HORARIOS Y VACACIONES</li> <li>- AUTORIZAR CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y EVALUAR SU OBSERVANCIA</li> <li>- REGLAMENTAR EL ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE MECANISMOS ESCALAFONARIOS</li> <li>- ELABORAR Y COORDINAR UN PROGRAMA GENERAL Y PERMANENTE DE CAPACITACION Y DESARROLLO</li> <li>- FORMULAR NORMAS PARA APROVECHAR BECAS PARA EL PERSONAL PUBLICO</li> <li>- ORGANIZAR Y MANTENER ACTUALIZADA LA INFORMACION RELATIVA AL PERSONAL CIVIL</li> <li>- REALIZAR EVALUACIONES PERIODICAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA</li> </ul>
COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL	LFTSE (Apartado B) A.P. 31-1-77 (A) A.P. 9-11-76 A.P. 31-1-77 (A) A.P. 31-1-77 (B) A.P. 16-11-78 A.P. 8-VIII-78 A.P. 31-1-77 (C) A.P. 9-11-76 A.P. 31-1-77 (A) A.P. 9-11-76 A.P. 31-1-77 (A) A.P. 31-1-77 (A) A.P. 17-VII-74 A.P. 31-1-77 (A) A.P. 9-11-76 A.P. 31-1-77 (A)	35 30.-I 10.; y. 30.-III 10.-III, IV y VI; y. 10.-III y 50. 20. Transitorio; y. 60. 40. y 50. 30.-V; y. 40. y 50. 30.-VI 30.-VII 70.-VI; y. 30.-II 20.; y. 30.-IV	
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	LFTSE LFTSE LFTSE LISSSTE	123-20.párrafo 91 91; y. 110-I y XII	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INCLUIR EN SU PRESUPUESTO LOS GASTOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE</li> <li>- AUTORIZAR CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y EVALUAR SU OBSERVANCIA</li> <li>- DISEÑAR E INSTRUMENTAR POLITICAS PARA EL OTORGAMIENTO DE PRESTACIONES</li> </ul>
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	LOAPF LPCGP LPCGP RLOPEF LPCGP LPCGP RLOPEF REG.INT. RLOPEF REG.INT. RLOPEF REG.INT. REG.INT. REG.INT. LISSSTE LISSFAM REG.INT. LISSSTE LISSFAM A.P. 16-11-78	32-XI 17 34; y. 28, 32 y 93 17 33 56, 92, 94 y 102; y. 19-I 11, 34, 36, 147 y 173; y. 19-I y III 92 y 212; y. 19-IV 19-II 11-IV, VIII y IX; 114; y. 207 19-IV 114; y. 207 50.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ESTABLECER LA POLITICA DE JUBILACIONES Y PENSIONES</li> <li>- ELABORAR Y MANTENER ACTUALIZADO EL CATALOGO GENERAL DE PUESTOS</li> <li>- AUTORIZAR LA COMPATIBILIDAD PARA EL DESEMPEÑO DE DOS O MAS EMPLEOS</li> <li>- ESTABLECER Y MANTENER ACTUALIZADO EL TABULADOR GENERAL DE SUELDOS</li> <li>- LLEVAR EL CONTROL DE PLAZAS</li> <li>- FORMULAR E INSTRUMENTAR LAS POLITICAS DE REMUNERACIONES</li> <li>- CONTROLAR EL PAGO DE REMUNERACIONES</li> <li>- LLEVAR EL REGISTRO Y FILIACION DEL PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO FEDERAL</li> <li>- ORDENAR EL PAGO DE RETENCIONES</li> <li>- REVISAR LOS ACUERDOS SOBRE JUBILACIONES Y PENSIONES E INTERPRETAR ADMINISTRATIVAMENTE LAS LEYES DEL ISSSTE Y DEL ISSFAM</li> <li>- ORGANIZAR Y MANTENER ACTUALIZADA LA INFORMACION RELATIVA AL PERSONAL CIVIL</li> <li>- RESOLVER LAS INCONFORMIDADES CONTRA RESOLUCIONES DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DEL ISSSTE Y DEL ISSFAM</li> <li>- COORDINAR EL PROCEDIMIENTO PERMANENTE DE REUBICACION Y REASIGNACION DEL PERSONAL</li> </ul>
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	LOAPF LOAPF LFT (Apartado A) REG.INT.	40-I 40-VII; 537-II y 539-II; y. 22-II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VIGILAR LA OBSERVANCIA DEL APARTADO A Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS (EL ARTICULO SE REFIERE AL PERSONAL REGIDO POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)</li> <li>- ESTABLECER Y OPERAR LA BOLSA DE TRABAJO PARA EL PERSONAL PUBLICO (EL ARTICULO SE REFIERE AL PERSONAL REGIDO POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)</li> </ul>
COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS	A.P. 3-1-77 A.P. 16-11-78 A.P. 5-IV-73 A.P. 5-IV-73 A.P. 5-IV-73 A.P. 16-IV-74 A.P. 3-1-77	10. y Transitorio 10. 10.-III 40. 40. 40. 10. y 20.; y. 10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- REGULAR LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PERSONAL</li> <li>- COORDINAR EL PROCEDIMIENTO PERMANENTE DE REUBICACION Y REASIGNACION DE PERSONAL</li> <li>- ELABORAR Y COORDINAR UN PROGRAMA GENERAL Y PERMANENTE DE CAPACITACION Y DESARROLLO</li> <li>- PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DE CONVENIOS DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL</li> <li>- FORMULAR NORMAS PARA APROVECHAR BECAS PARA EL PERSONAL PUBLICO</li> <li>- REALIZAR EVALUACIONES PERIODICAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA</li> </ul>
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	LISSSTE A.P. 5-IV-73 A.P. 26-VI-71	41; 10.; y. 10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ELABORAR Y COORDINAR UN PROGRAMA GENERAL Y PERMANENTE DE CAPACITACION Y DESARROLLO</li> </ul>

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

existiera exactitud o justificación en los gastos hechos “*se determinará las responsabilidades de acuerdo con la ley*”.

Como se puede apreciar, las anteriores reformas otorgan una facultad amplísima al Congreso para vigilar al Ejecutivo, facultad que sólo requiere de legisladores responsables para ejercer y para señalar con absoluta honestidad todas aquellas desviaciones en que incurren los funcionarios de la administración pública, a fin de que se apliquen las sanciones jurídicas correspondientes. Esta puede ser la base, pues de un Legislativo fuerte, consciente de la importante función que el pueblo le encomienda para el saneamiento del sistema político y administrativo de nuestro país.

#### IV. GESTIÓN DE PERSONAL PÚBLICO

Los cambios a la organización del aparato administrativo público no pueden darse al margen del personal al servicio del Estado. Es más, para que dichos cambios se traduzcan en beneficios concretos para la población que exige una administración más eficiente y honesta, es preciso inducir una verdadera revolución en el campo de la burocracia administrativa. El gobierno federal consciente de esta situación, decidió instrumentar un programa de que tiene como propósito, precisamente, *mejorar la administración y el desarrollo de los servidores públicos*.

Uno de los principales problemas que en este campo se presenta es que ante la carencia de un servicio civil en la administración pública, cada dependencia aplica normas y políticas distintas y cambiantes, con lo cual se ha producido con el tiempo una situación que pudiéramos calificar de caótica, salpicada de constantes injusticias y deshonestidades que son del conocimiento público. Tampoco existe un órgano central normativo del servicio civil y sí múltiples dependencias y entidades con competencia en la gestión del personal público.

El programa que en esta materia está llevando a cabo el gobierno federal, plantea el cumplimiento de los siguientes propósitos:<sup>9</sup>

1. Mejorar la administración del personal al servicio del Estado.
2. Promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos: y
3. Garantizar los derechos de los trabajadores.

Las responsabilidades generales para la ejecución del programa fueron asignadas por el presidente de la República a las siguientes instituciones:

<sup>9</sup> Cfr. *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.

— La coordinación global del programa y el señalamiento de los lineamientos presidenciales, a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República;

— La determinación y propuesta de normas y políticas globales, a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal;

— El establecimiento de las normas operativas en los ámbitos de su respectiva competencia, a las siguientes instituciones: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y

— La adecuación y ejecución del programa queda a cargo del Grupo de Oficiales Mayores; del Comité Técnico Consultivo de Directores de Administración y Desarrollo de Personal; de las dependencias del Ejecutivo Federal; y, de los sindicatos correspondientes.

A continuación presentaremos dos gráficas<sup>10</sup> que muestran: una, la estructura funcional del Sistema de Administración de Personal y, otra, las principales atribuciones jurídicas relacionadas con esta materia:

El programa General para Mejorar la Administración del Personal Público del Poder Ejecutivo Federal comprende cuatro programas específicos:

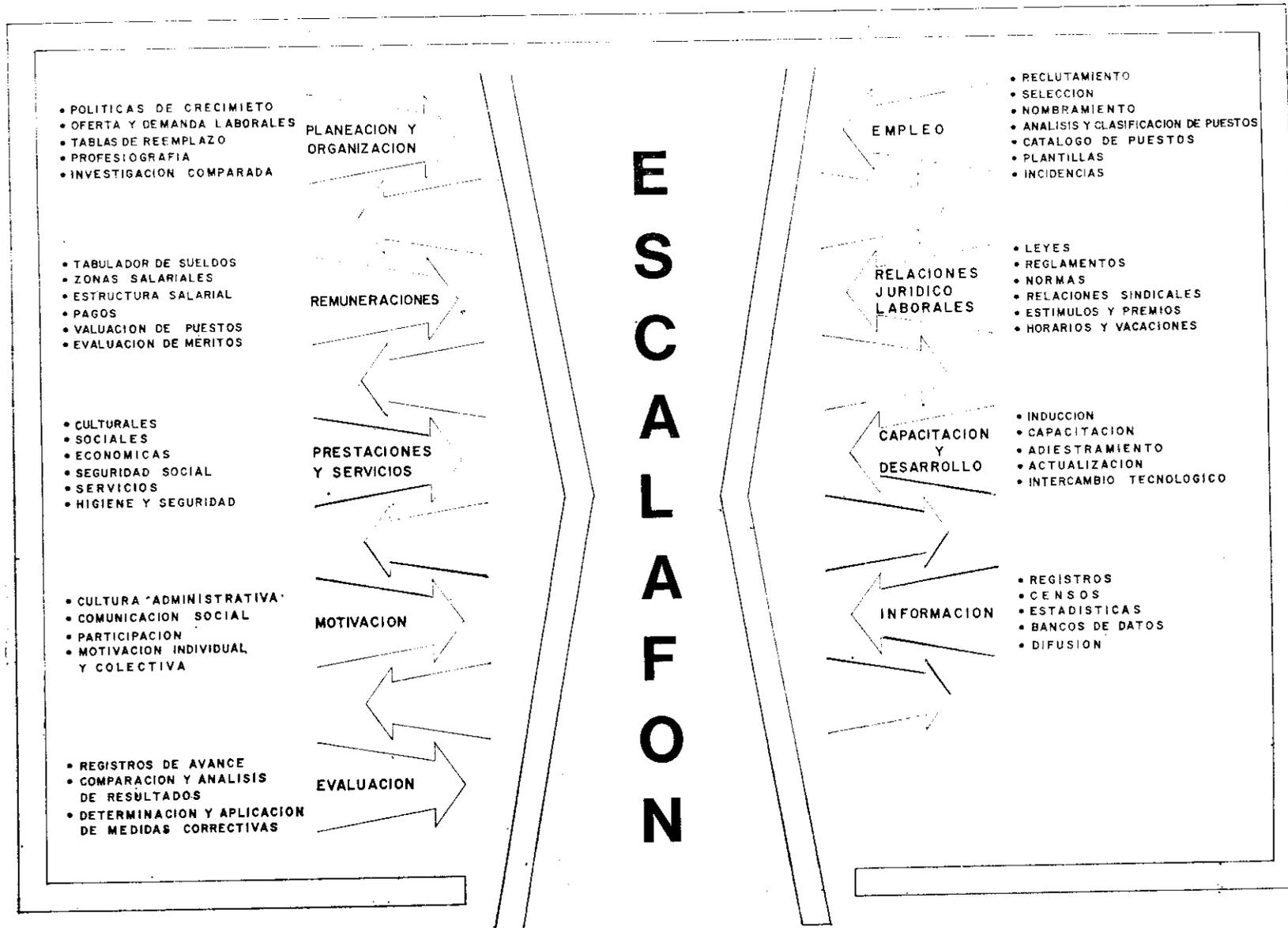
- 1o. *Sistemas escalafonario.* Al través de este programa se pretende establecer un efectivo sistema de ascensos dentro de la administración pública federal, ya que, como sabemos, los actuales sistemas escalafonarios de las dependencias son ciegos y no permiten una verdadera promoción de los servidores públicos a puestos de mayor responsabilidad; lo único que opera es un cambio de clave presupuestal y un aumento en el salario de los trabajadores. Estos vicios han desalentado el desempeño eficiente del personal al servicio del Estado.

El sistema escalafonario abarca todos los aspectos relativos a los subsistemas de *empleo y remuneraciones*.

- 2o. *Sistema de capacitación.* Mediante la ejecución de este programa se pretende: por un lado, vincular las acciones de capacitación que realizan las dependencias con el nuevo sistema escalafonario funcional e intercomunicado; por otro lado, atender, vía la capacitación, las necesidades reales de desarrollo de personal público para satisfacer los requerimientos programáticos de las dependencias.

<sup>10</sup> Cfr. *Programa general y programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo de personal al servicio del Estado*, quinta etapa del programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979, pp. 7 y 8.

# ESTRATEGIA DE IMPLANTACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL



FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

El sistema de capacitación abarca todos los aspectos relativos a los subsistemas de *capacitación y desarrollo*, previamente dicho, así como al de *motivación*.

- 3o. *Sistema de relación jurídico-laborales*. Se procura al través de este programa revisar y actualizar la base jurídica, a fin de establecer un régimen jurídico uniforme que garantice la equidad y la justicia de la relación laboral del Estado con sus trabajadores. El sistema de *relaciones jurídico-laborales* comprende además el sistema de *prestaciones y servicios*.
- 4o. *Sistema de planeación y organización*. A fin de cumplir adecuadamente todas las acciones programadas, es preciso efectuar cambios orgánico-funcionales en los niveles global e institucional de la administración pública federal, sobre todo en el área de las unidades internas de las dependencias del Ejecutivo encargadas de esta función, las cuales deben ser fortalecidas y dotadas de todas las atribuciones necesarias para cumplir con esta trascendente tarea.  
El sistema de *planeación y organización* abarca, asimismo, los subsistemas de *información y evaluación*.

La debida articulación de todas las funciones de la gestión de personal público se puede dar con un adecuado y efectivo sistema escalafonario funcional e intercomunicado; el cual es considerado como el eje de todo el servicio civil. Lo anterior queda representado esquemáticamente en la siguiente gráfica.<sup>11</sup>

Por la trascendencia de este programa gubernamental nos permitiremos anexar una síntesis de las principales medidas de orden jurídico y administrativo que han sido programadas por el gobierno de la federación para ser realizadas durante los años 1970-1980.<sup>21</sup>

### *Comentario general sobre la gestión de personal público*

A pesar de que el área más crítica de la administración mexicana se encuentra en la forma de llevar al cabo la gestión o administración del personal al servicio del Estado, es éste el campo más desatinado de toda la administración. La nuestra es quizás, entre las administraciones importantes del mundo, una de las más pesadas e ineficientes; en algunas de las dependencias se gasta más del 70% de su presupuesto total en servicios personales. Se carece de un régimen uniforme de servicio público, lo que

<sup>11</sup> *Idem*, p. 12

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 15 a 18.

ha orillado a que cada dependencias reclute, seleccione y administre su personal con criterios diferentes y cambiantes. El reto es, pudiera decirse en este caso, transitar de la administración feudal a la administración institucional del personal al servicio del Estado, lo cual implica entre otras cosas, lo siguiente:

1) Establecer un régimen jurídico-laboral y un sistema de administración de personal uniforme para toda la administración pública central y el equivalente para la paraestatal. Un régimen y un sistema flexibles, a diferencia de ciertos servicios civiles de algunos países que son muy rígidos y que si bien es cierto respondieron a las necesidades de administraciones de docientos o trecientos mil servidores, actualmente están enfrentando serios problemas frente a administraciones de cerca de dos millones de trabajadores. Si se habla de un concepto orgánico integral de administración pública, debe pensarse en trabajadores al servicio de ella y no de las dependencias en lo particular. Ello, además, facilitaría el cambio administrativo dentro de la nueva filosofía programática del gobierno, dentro de la cual las prioridades también cambian y los requerimientos de transferencia de personal de un programa a otro, de una dependencia a otra, son su consecuencia lógica.

Claro que la anterior es una labor titánica que va a llevar muchos años y que deberá afrontar y resolver múltiples problemas; por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que forman parte de ella las entidades paraestatales y, como se sabe, en éstas hay trabajadores que se rigen por el Apartado A del artículo 123 Constitucional ante lo cual cabe preguntarse si dichas personas pueden considerarse como trabajadores al servicio del Estado. Esta y otras cuestiones tendrán que irse depurando y afinando dentro del propósito anteriormente señalado.

2) Establecer un órgano central normativo y planificador, dependiente directamente del presidente de la República, que concentre, unifique y ejerza la multitud de disposiciones atomizadas y dispersas entre varias dependencias del Ejecutivo.

3) Institucionalizar para toda la administración pública federal sistemas de reclutamiento, selección y gestión del personal público.

4) Establecer una estructura de remuneraciones justa y equitativa para todos los niveles de la administración (funcionarios y empleados) que sustituya prácticas de ocultamiento y simulación. Pagar bien para que los sueldos bajos dejen de ser el principal incentivo de la corrupción. Institucionalizar, en síntesis, un régimen de remuneraciones justo y honesto, lo cual le daría al gobierno la suficiente autoridad moral para exigir lo mismo de otros sectores de la población.

PROGRAMAS	RESPONSABLE	PRODUCTO ESPERADO	CALENDARIO																			
			1979						1980													
			E	M	A	J	J	S	O	D	E	M	A	J	J	S	O	D				
<b>I. SISTEMA ESCALAFONARIO</b>																						
A. Elaborar los Catálogos de Puestos por Dependencia y el Catálogo General de Puestos de la Federación.	SPP y Dependencias.	Catálogos de Puestos por Dependencias y Catálogo General de Puestos de la Federación.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
B. Elaborar el Tabulador General de Sueldos y determinar la nueva Estructura Salarial.	SPP y Dependencias.	Tabulador General de Sueldos y Estructura Salarial.				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C. Establecer la Compensación por Años de Servicio.	SPP, Dependencias y Sindicatos.	Proyecto para el pago de la Compensación por Años de Servicio.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
D. Regularizar al personal comisionado.	SPP, Dependencias y Sindicatos.	Transferencia de recursos.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
E. Establecer normas y procedimientos para la compactación de plazas.	SPP, Dependencias y Sindicatos.	Convenios para la compactación de plazas.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
F. Evaluar el desempeño de los trabajadores.	Dependencias y Sindicatos.	Sistemas de calificación de méritos en el puesto y de cambio de función.				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
G. Mejorar los sistemas de selección y nombramiento de personal.	Dependencias.	Procedimientos de selección y nombramiento.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
H. Establecer escalafones funcionales e intercomunicados.	Dependencias y Sindicatos.	Escalafones funcionales e intercomunicados y Comisiones Mixtas de Escalafón.																				
I. Agilizar el procedimiento para el pago de remuneraciones.	SPP y Dependencias	Desconcentración del pago y sistema central de información.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■ PROGRAMACION INICIAL  
 ■■■■■■■■■■ REPROGRAMACION INSTITUCIONAL

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

PROGRAMAS	RESPONSABLE	PRODUCTO ESPERADO	CALENDARIO																
			1979				1980												
			E-M	A-J	J-S	O-D	E-M	A-J	J-S	O-D									
<b>II. CAPACITACION</b>																			
A. Vincular los programas de capacitación con las necesidades programáticas y con los requerimientos escalafonarios.	CGEA, Dependencias y Sindicatos.	Programas vinculados a las necesidades programáticas y a los requerimientos escalafonarios.	█	█	█	█													
B. Establecer mecanismos de evaluación de los trabajadores capacitados.	Dependencias y Sindicatos.	Mecanismos de evaluación.	█	█	█	█													
C. Formular lineamientos para los programas globales de capacitación.	CGEA y CCSGC.	Lineamientos generales.	█	█	█	█													
D. Formular, dictaminar y autorizar presupuestos de los programas de capacitación.	Dependencias, CGEA y SPP.	Presupuestos por programas de capacitación.	█	█	█	█													
E. Integrar las Unidades de Capacitación en las Unidades de Personal.	CGEA y Dependencias.	Proyecto de adecuaciones.	█	█	█	█													
F. Promover el aprovechamiento de becas y establecer los procedimientos de selección de candidatos.	Dependencias, Sindicatos y Comité de Bajas.	Boletines periódicos y Procedimientos de Selección.	█	█	█	█													
G. Identificar los recursos educativos y tecnológicos disponibles y promover su aprovechamiento.	CGEA, CCSGC, Dependencias y Sindicatos.	Procedimientos de difusión.	█	█	█	█													
H. Mejorar los sistemas de comunicación interna de las dependencias.	Dependencias.	Sistemas de comunicación interna.	█	█	█	█													
I. Establecer incentivos para motivar el desempeño eficiente.	CGEA, CCSGC y Dependencias.	Sistemas de estímulos.	█	█	█	█													

█ PROGRAMACION INICIAL  
 ||||| REPROGRAMACION INSTITUCIONAL

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS



PROGRAMAS	RESPONSABLE	PRODUCTO ESPERADO	CALENDARIO																
			1979				1980												
			E-M	A-J	J-S	O-D	E-M	A-J	J-S	O-D									
<b>IV. PLANEACION Y ORGANIZACION</b>																			
A. Proponer la reestructuración orgánica y funcional de las Unidades de Administración de Personal.	CGEA y Dependencias.	Proyecto de reorganización.	■																
B. Establecer y operar el Sistema General de Información de Personal Público Federal.	SPP y Dependencias.	Sistema General de Información de Personal Público Federal.	■																
C. Establecer los sistemas de planeación y evaluación para la formulación y evaluación de programas de Administración de Personal.	CGEA, CRHGF, CGSNE y Dependencias.	Programas e informes.				■													
D. Establecer los Comités Técnicos Sectoriales de Administración de Personal.	Dependencias y Entidades.	Comités Técnicos Sectoriales.				■													

■ PROGRAMACION INICIAL  
 ||||| REPROGRAMACION INSTITUCIONAL

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

5) Implantar controles efectivos mediante los cuales se exija el mayor rendimiento y honestidad en el desempeño de los servidores públicos y aplicar las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento.

6) Garantizar la estabilidad de los funcionarios técnicos de la administración. Es correcta, y pudiere decirse que hasta conveniente, la flexibilidad para cambiar a los funcionarios del nivel político (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y directores) pero no lo es cambiar a funcionarios inferiores encargados de tareas eminentemente técnicas. Esta mala práctica del gobierno mexicano, aparte de afectar a los propios funcionarios por la constante inestabilidad a la que se ven sometidos, lesiona enormemente la marcha eficiente y continua de la administración, la cual pierde frecuentemente funcionarios altamente capacitados en ciertas áreas. México no puede darse el lujo de desaprovechar experiencia y conocimientos adquiridos al través de un largo y costoso proceso para la nación.

Finalmente debemos señalar que para que este importante proceso de cambio administrativo llevado a cabo por el gobierno mexicano ofrezca los frutos esperados, será menester que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos, de ello depende que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

#### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Carrillo Castro, Alejandro: *El derecho y la programación, instrumentos para la conducción democrática del cambio social*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis, núm. 18, México, 1979.

———: *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.

López Portillo, José: *Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional sobre Formación y Capacitación para el Trabajo*, Atlilhuetzia, Tlax., México, 17 de diciembre, 1975.

———: *Palabras pronunciadas en la Reunión de las Organizaciones Nacionales de Economistas*, México, D. F., 8 de diciembre, 1975.

Presidencia de la República: *base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.

———: *Programa general y programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo del personal al servicio del Estado*, quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.

———: *Reestructuración del sisema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.