

Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**“EL PROCESO DE ADMINISTRACION
DE PERSONAL EN EL
SECTOR PUBLICO FEDERAL”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA

María del Rocío Casillas Hidalgo

MEXICO, D. F.



1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

" EL PROCESO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL "

INDICE

	PAGINA
Introducción	
Capítulo I	1
Marco Conceptual	1
I.1.	2
I.2.	5
I.3.	7
I.3.1.	12
I.3.2.	14
I.3.3.	18
I.3.4.	30
Capítulo II	35
Antecedentes Históricos	35
II.1.	40
II.2.	57
II.3.	68
II.4.	78
Capítulo III.	87
Estudio práctico de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	87
III.1.	93
III.2.	107
III.3.	148
III.4.	160
Conclusiones Generales	199
Bibliografía	

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

El motivo y punto fundamental del presente estudio es el proceso de Administración de Personal en el Sector Público Federal de la Administración Pública, ya que ésta consiste en la planificación, organización, educación y armonización de la conducta de grupos de personas en trabajos cooperativos para la realización de los propósitos del Gobierno.

El Gobierno es uno de los más grandes empleadores de mano de obra, basado en que tiene mayores responsabilidades, ha variado y aumentado el empleo público, por lo que el incremento y diversificación de mano de obra no corresponde al perfeccionamiento de los sistemas de administración de personal.

Las tareas del Gobierno abarcan una enorme variedad de funciones y funcionarios, a pesar de la especialización de cada empleado, todos están sujetos a ciertas exigencias que provienen del hecho mismo de ser servidores públicos, y como representantes del Gobierno tiene la obligación de comprender el funcionamiento del sistema político.

Los servidores públicos son elementos muy importantes del Estado y del Gobierno y constituyen el factor más relevante de la Administración Pública.

Ser servidor público implica una gran distinción y una alta responsabilidad, para justificar al Estado puesto que son el lazo de unión fundamental entre gobernantes y gobernados.

Los servidores públicos representan la fuerza dinámica de la Administración Pública; lo que conlleva al desempeño eficaz, eficiente y honesto a fin de servir con intensidad al pueblo y coadyuvar a la obtención de las aspiraciones nacionales.

El presente trabajo ha sido tratado con la idea de que los recursos humanos son el punto fundamental en la administración pública y que el uso racional de este recurso no incrementará la satisfacción de demandas públicas.

Es por eso que el objeto de estudio del presente documento se refiera al ser vidor público, siendo éste "La ineficiencia e ineficacia del personal al ser vicio del Estado es provocada por la frustración surgida ante la falta de aplicación de los lineamientos emitidos en materia de administración de recursos humanos".

Con el objeto de conocer las causas que motivan la ineficacia e ineficiencia en los servidores públicos, en esta tesis primeramente se hará un análisis conceptual en el que se pretende dar un marco de referencia al estudio a fin de conocer las técnicas que existen en materia de administración de personal, así como lo que se entenderá como administración pública y sector público.

Una vez que se cuenta con una visión general se conocerán los antecedentes históricos del Sector Público con el objeto de conocer cómo fue aumentando la participación del Estado en los factores de la producción; y cómo el Estado ha creado - organismos, asimismo como fueron surgiendo las distintas Dependencias.

Posteriormente se estudiará la Reforma Administrativa y el Proceso de Administración y Desarrollo de Personal ya que el período que es objeto de estudio se circunscribe de 1970 a 1984 en virtud de que en esta etapa fue cuando se incrementó la importancia de la Administración de Personal dentro del Sector Público por medio de la Reforma Administrativa.

Partiendo de que el Estado es el principal organismo productor de bienes y servicios en la sociedad actual, el volumen y complejidad de estas operaciones hace indispensable que sean ejecutadas continuamente por las personas más capacitadas integrándolas a las diversas funciones y ocupaciones estatales.

La capacidad de la administración pública para cumplir con eficiencia sus cometidos, se sustenta en la idoneidad, las aptitudes y la vocación de servicio de sus miembros.

El objetivo del Sistema de Administración de Personal es instituir una policía de personal cuyas bases constituyen el punto de partida para aplicar los diferentes elementos o técnicas propias, coordinadas con los anhelos u objetivos personales. tales como los de reclutamiento, de clasificación de puestos, ascensos, - etc., con el fin de que logren una apreciación de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así para ellos y para el grupo al que pertenecen el mayor grado de -

satisfacción y eficiencia ofreciendo a la organización óptimos resultados.

La Administración de Personal tiene como finalidad principal asignar racionalmente los recursos humanos e incrementar las habilidades que deben poseer conforme a la estructura orgánica y técnica de las organizaciones. - Se lleva a cabo este fin mediante la planeación y control del proceso de integración de los individuos a las organizaciones, la cual se compone fundamentalmente de la clasificación de puestos, remuneración y prestaciones, la motivación, la evaluación, las relaciones laborales, la capacitación y el desarrollo.

En la parte final se hará una confrontación con base en los lineamientos que el Gobierno Federal emitió, así como lo llevado a la práctica en una Dependencia en concreto, siendo objeto de estudio la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de 1976 a 1982.

Dos razones de vital importancia originaron el interés fincado para este estudio en la SARH, su importancia y magnitud, la primera de ellas ya que representa la fusión de dos ex Secretarías, la de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 y como consecuencia, por su magnitud, ya que el número de personal que en ella laboran asciende a 172,337 contando con servidores públicos, jornaleros, entre otros.

I. MARCO CONCEPTUAL

Analizaremos en un principio el concepto de administración general ya que ésta enmarca, tanto a la administración pública como a la administración de personal. "De esta manera, deberá conceptualizarse a la Administración como la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinador" (1).

En esta definición se analiza a la administración como la obtención de objetivos a través de recursos.

De acuerdo a Taylor (2) Administración es un proceso que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, coordinador para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de recursos humanos y materiales. En esta definición encontramos un proceso para la obtención de los objetivos también mediante la utilización de recursos.

Vemos que en las definiciones antes descritas se concibe a la administración - como un conjunto de actividades necesarias de individuos en una organización - encargados de ordenar, impulsar y facilitar los esfuerzos asociados de un grupo de personas reunidos para el logro de objetivos.

Dentro de este contexto encontramos a la administración pública que también tiene por objeto lograr metas, mediante la planeación, organización, ejecución y control usando racionalmente los recursos humanos, materiales, técnicos.

(1) Arias Galicia Fernando. Administración de Recursos Humanos. p. 23

(2) Ibid. p. 24.

Por lo que el fin del estudio de la administración es descubrir, prime ramente, lo que puede hacer el Gobierno, segundo cómo ha de hacerlo - con la mayor eficacia posible y con el menor gasto, tanto de recursos humanos como financieros.

La administración de personal como núcleo de la administración pública, que consiste en la selección y adiestramiento, así como la permanencia de los servidores públicos para que sus actuaciones conduzcan con la - mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades del gobierno; por lo que éste debe procurar atraer, formar, retener, utilizar y desa rrollar en el sector público a las personas más capacitadas y los me- jores talentos e integrarlos dentro de las diversas funciones y ocupa- ciones estatales.

Dentro de este análisis conceptual también enmarcaremos la idea del - sector público, entenderemos a éste como los órganos encaminados al man tenimiento del equilibrio social, económico y político.

Los análisis y definiciones nos permiten conocer la interrelación de - la administración de personal con los preceptos teóricos citados.

1.1. El Concepto de Administración Pública.

A la administración pública se le conceptualiza en diversas formas ya - sea como instituciones, como cuerpo social o como actividad siendo este concepto el que trataremos para fines de este trabajo.

Miguel Duhalt Krauss considera a la administración pública como la actividad que realizan los órganos del sector público para el logro de los objetivos - que se hayan fijado.

Tomaremos como base la definición del Profesor Miguel Escobar Valenzuela que define a la administración pública como "la actividad encaminada hacia la - satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas políticamente definidas" (3).

Esta definición enmarca a la administración como actividad que busca la sa-- tisfacción de necesidades públicas a la diferencia de la de Miguel Duhalt - Krauss que sólo pretende el logro de objetivos.

Haciendo un desglose de términos de esta definición: entenderemos por acti- vidad el ordenamiento racional de diversos actos en secuencia.

Por satisfacción directa se debe entender aquella demostración inmediata de - las demandas sociales y por indirectas aquellas necesidades que sin ser deman- dadas se satisfacen.

Las necesidades públicas basadas en el fundamento del derecho público, que - establece las regulaciones que rigen la actividad encaminada hacia la - - -

(3) Miguel Escobar Valenzuela Profr. Apuntes de la clase de Administración Pú- blica. ENEP ACATLAN.

satisfacción de necesidades, que por regla general no tienen un beneficiario individual directo sino que dichas necesidades comprometen a la sociedad en su conjunto. Entendiendo como derecho público, el que regula las actividades entre el Estado y la sociedad política, siendo ésta el conjunto de relaciones de poder y que se producen entre los hombres pero --- vinculados a las decisiones estatales (*).

Por políticamente definidas se entenderá no sólo aquellas demandas formuladas por canales establecidos sino también las demandas populares.

Por otra parte, el Derecho Privado regula las actividades entre la sociedad civil, entendiendo a ésta como la encargada de resolver los asuntos de intereses privados y esta sociedad está regulada por la sociedad política - (*).

Como puede observarse, las necesidades individuales o colectivas no son satisfechas dentro de la misma sociedad civil, ya que se demanda su satisfacción a la sociedad política, conformándose estas demandas en necesidades públicas políticamente definidas. Por lo que las demandas individuales, tales como: seguridad social, servicios de salud, vivienda, educación entre otras, se transforman en necesidades públicas a fin de ser satisfechas dentro de la administración pública. Teóricamente este es el fin, más llevado a la práctica sufre de algunas distorsiones.

(* Apuntes del Profr. Miguel Escobar Valenzuela.

1.2. El Sector Público.

El aumento constante de las Dependencias del Sector Central del Ejecutivo, comenzó a partir de 1821, habiendo cuatro Ministerios en ese año y actualmente se cuenta con 18 Secretarías. Si bien la intervención del Estado Mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se estableció formalmente en la Constitución de 1917, el ejercicio real, histórico de esta capacidad potencial ha dependido tanto de factores políticos como económicos, internos y externos que le han llevado a dictar - en cada periodo presidencial - medidas coyunturales.

Las funciones que el Estado tiene encomendado realizar, aumentan cada día y se hacen cada vez más complejas, de ahí que su ejecución - sea más difícil y onerosa. A fin de que dichas funciones se realicen de manera expédita y oportuna, el Estado ha ido creando ciertos organismos en los cuales desconcentra y descentraliza alguna de sus facultades y funciones, tales como las que se refieren al fomento y desarrollo económico, al servicio social y otras de beneficio colectivo sin que en ningún caso exista el propósito del lucrar. A estos organismos se les conoce en nuestro país con el nombre de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Como apoyo al desarrollo económico y social fue necesario el crecimiento coyuntural del sector público, así como la demanda de empleos.

Podemos definir al sector público, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública que establece que la Administración Pública Federal está compuesta por la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República; las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

La creación de dichos organismos responde a la necesidad de satisfacer las demandas mismas que no pueden ser satisfechas por sus dependencias del sector central.

Son organismos Descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades administrativas y que tengan las siguientes características :

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados total o parcialmente por el Gobierno Federal y cuyo manejo es ejercido por el propio organismo.

- b) Que su objeto y funciones indiquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social.
- c) La personalidad jurídica propia.

Una empresa será de participación estatal cuando satisfaga alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o Junta Directiva.
- b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o de las acciones.
- c) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial, que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

1.3. La Administración de Personal.

Una vez descrita la composición de la Administración Pública Federal nos centraremos en el estudio de la Administración de Personal inmersa ésta en el contexto de la Administración Pública, puesto que nos encargaremos de los servidores públicos, sólo que primeramente, se darán definiciones a fin de que posteriormente se conozca en que manera se lleva estas técnicas en el sector central.

Hemos visto con el correr del tiempo, que las funciones del Gobierno han aumentado, volviéndose más complejos sus problemas, ya que se derivan de la industrialización, urbanización, la explosión demográfica, el desarrollo científico y tecnológico.

Debido a esto la administración de personal debe de resolver dos tipos de problemas dentro del desarrollo de las tareas gubernamentales; el primer tipo de problema es que el personal público mantenga un alto grado de responsabilidad hacia los ciudadanos y a los dirigentes políticos; el otro es obtener la eficiencia en la función pública mediante un cierto nivel de competencia profesional.

En la práctica, la administración de personal, en sentido más restringido " se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados de la organización por medio del retiro, el despido o la renuncia; con el adiestramiento de los empleados; sus sueldos y salarios; su salud, seguridad y bienestar " (4).

Como Mosher^{*} decía que lo más importante de la administración de personal es encontrar y conservar hombres y mujeres idóneos, y favorecer la creación y el mantenimiento de condiciones de trabajo, para obtener así el máximo de eficiencia.

(4) Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. p. 12.

* Mosher Cimino. Apuntes del INAP para la Especialización en Administración de Recursos Humanos del Sector Público.

Se deduce que la administración de personal ha sido necesaria para la obtención de objetivos mediante el esfuerzo organizado del personal. No obstante, debido a la diversidad de empleados que trabajan dentro de las instituciones del Estado, encontramos que difieren en habilidades y que por las fallas de asignación del trabajo apropiado, así como la falta de capacitación; no tienen oportunidad de ejercer sus habilidades para el beneficio personal y de la Institución para la que laboran.

" Las principales funciones de la administración de personal son el reclutamiento de empleados idóneos, la determinación de su capacidad mediante exámenes, el establecimiento de sus funciones en la Organización por su clasificación de cargos, la fijación de escalas y otras condiciones de trabajo, la disposición de métodos para medir su eficiencia en relación con las promociones, la ayuda en cuestiones de disciplina y relaciones obrero-patronales " (5).

La administración de personal es un método, es una técnica para desarrollar un mejor ambiente de trabajo y un máximo de rendimiento organizado. Su objetivo es " estudiar y desarrollar las formas como los seres humanos pueden ser efectivamente integrados a las diversas organizaciones y sustentar en ellas cierto patrón de comportamiento congruente con las operaciones que éstas realizan para lograr sus objetivos " (6)

(5) Ibid. p. 16

(6) Martínez Silva Mario. La Administración Pública Federal. p. 37

" Obtener personal en condiciones óptimas de actividad y actitud, ubicarlo, - desarrollarlo, distribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo en las mejores - condiciones de aptitud y actitud para el servicio " (7).

Como resultado de los dos objetivos vemos que la administración de personal - pretende optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización con - currente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos y con satis- - facción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los intereses y sus aspiraciones legítimas de los trabajadores.

Posteriormente haremos un análisis detallado de cada una de las fases que com- - ponen la administración de personal. La administración de personal gubernamen - tal responde a la necesidad social de orden y control sobre las actividades de las Organizaciones y Entidades Públicas.

El proceso seguido por la administración de personal tiene su fundamento en - el proceso administrativo, el cual está compuesto por :

" Planeación implica determinar objetivos que deban lograrse y los procesos que deban ejecutarse para la obtención de éstos " (8). Dentro de la administra- - ción de personal es muy importante el fijar políticas ya que éstas son crite- - rios generales que sirven para orientar la acción, al mismo tiempo que se le - fijan límites y enfoques bajo los cuales aquella habrá de realizarse.

(7) Duhalt Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. p. 18

(8) Chruden Sherman. Administración de Personal. p. 89.

Mediante estas políticas se establecerá el procedimiento a seguir para la obtención de los objetivos preestablecidos. En esta etapa indicaremos que es lo que se pretende lograr, como lo vamos a hacer, y con quien contamos para lograrlo asimismo a quien necesitaremos para la obtención del objetivo.

" Organización es el proceso de identificar y agrupar el trabajo que será ejecutar, definiendo y delegando responsabilidades, así como la autoridad estableciendo relaciones, a fin de que el personal trabaje unido y en forma eficaz para la obtención de objetivos " (9).

Mediante este proceso se agrupa a los trabajadores a fin de que se obtengan los objetivos, en forma coordinada, el establecimiento de una organización permite saber el rendimiento de cada área, la interdependencia de éstas.

Dirección mediante este proceso, se guía al personal con el objeto de convertir en acciones los planes de la organización, asimismo se vigila y supervisa las actividades y al personal.

El control es el proceso de supervisar y medir el desempeño con el objeto de determinar hasta que grado se cumplen los objetivos preestablecidos y conocer las desviaciones y errores de los planes a fin de establecer medidas correctivas.

(9) Chruden Sherman. Ibid. p. 92.

I.3.1. Reclutamiento

El proceso de selección considera al reclutamiento como una de sus partes, siendo ésta la fase dirigida a localizar los candidatos para ocupar determinado puesto, induciéndolos a que participen en las pruebas selectivas para ingresar al Sector Público.

Se visualiza el aumento de personal; 1) por el crecimiento de la organización y 2) por el volumen de trabajo que se ejecute, por el desarrollo científico y tecnológico; y se reemplaza cuando exista una vacante.

" El término reclutamiento indica el proceso de atracción de posibles empleados a la institución; la actividad de reclutamiento en sí mismo puede ser selectiva o preselectiva mediante la selección de entre varias fuentes de abastecimiento o por la decisión respecto a si los candidatos deben someterse a los procedimientos ulteriores de entrevista " (10).

Es necesario coordinar el Sistema Educativo con el reclutamiento, ya que va en aumento la demanda de personal con grados académicos superiores en los campos administrativo, científico y técnico si no se restringiría el reclutamiento al no poder aprovechar las destrezas adquiridas en los diferentes campos, por lo que es necesario desarrollar programas de enseñanza paralelos a los programas de administración de personal.

(10) McFarland Dalton E. Administración de Personal. p. 305.

Hay 2 fuentes de reclutamiento, que son interna y externas, las primeras son - las personas que pertenecen a la Organización y pueden ocupar las vacantes ya sea por ascensos o por presentación de examen para ocupar mejor puesto.

"Anuncio del empleo en el periódico; hojas de anuncio o boletines colocados en edificios públicos y otros centros donde la gente se congrega; circulares a individuos, organizaciones o instituciones que se considera están en contacto - con candidatos idóneos" (11) como fuente externa de reclutamiento.

Se recurre a agencias de empleo porque ellas tienen cierta cantidad de solici-
tantes a los cuales también les han aplicado exámenes o preguntado datos, te--
niéndolos ya catalogados. Recomendaciones de empleados, estos pueden ser voce
ros de la vacante que existe entre sus amistades y ya conocen ellas las carac-
terísticas del puesto. En la práctica no se utilizan anuncios en el periódico.

También se puede reclutar en escuelas, ya que éstas se encontrará a personal -
con características especiales por ejemplo: UNAM, SEP, IPN, INAP ya que si re
visamos sus programas de estudio encontraremos al trabajador idóneo viendo cual
escuela cubre mejor los requisitos del puesto y se fomentaría en ellos una voça
ción de servicio.

Los Sindicatos han estado en posibilidad de mantener control sobre el suminis-
tro de un tipo de trabajadores en particular, a través de sus programas de --
aprendizaje.

(11) Mosher Willian. Administración de Personal en el Sector Público. p. 21.

I.3.2. Selección y Contratación

"La selección de personal es el proceso para determinar cuales, de entre los solicitantes de empleo, son los que mejor llenan los requisitos del puesto y se les debe ubicar en la organización. Los individuos que son cuidadosamente estudiados, de acuerdo con las especificaciones establecidas, es probable que aprendan las tareas de sus puestos con más facilidad, que sean los más idóneos y que se ajusten mejor a su situación de empleo que los que han sido contratados sobre una base informal" (12).

El proceso de selección ayuda a determinar a los candidatos, capaces de desarrollar las funciones requeridas por el puesto vacante, dentro de los reclutados. Se llega a esta determinación mediante el llenado de solicitud de em---pleo, entrevistas, exámenes, solicitud de comprobantes de estudio, etc.; cuyo resultado favorable permitiría asegurar que el individuo seleccionado tiene - los conocimientos, aptitudes y actitudes que le permitirán ocupar con satis--facción el puesto vacante o de nueva creación, evitando así el favoritismo.

El proceso de selección se realiza mediante:

- a) Una solicitud para contar con datos pertinentes.

La solicitud de empleo nos proporcionará la información básica sobre el candidato, deberá contar con un apartado dedicado a conocer el nivel de estudios, - de especialización o habilidad del aspirante, características personales como edad, estado civil, sexo, entre los más importantes datos sobre sus trabajos anteriores, también ciertas preguntas para conocer sus aspiraciones y preferencias vocacionales.

(12) Chruden Sherman. Ob.Cit. p. 132.

Por lo que la solicitud nos ayuda a identificar y localizar al solicitante, - determinando su aptitud para competir y saber su capacidad para el empleo, - nos proporciona un punto de partida para la entrevista.

b) Una entrevista breve para determinar si el candidato parece tener aptitudes para el puesto.

"La entrevista es un paso que permite un primer contacto con los aspirantes, lo cual puede aprovecharse para formar un juicio inicial sobre el candidato, por su manera de conducirse y reaccionar ante determinadas preguntas" (13).

c) Exámenes que nos permitan conocer las habilidades, aptitudes y actitudes del solicitante. Para efectuar la evaluación, es necesario combinar entrevistas, con exámenes de habilidades, aptitud y personalidad, mediante los cuales se determinará la habilidad y aptitud de los candidatos, prediciendo la probabilidad del éxito en el trabajo del solicitante.

Los exámenes deben de tener validez y confiabilidad, la primera se determina correlacionando estadísticamente los exámenes con la calidad de las mismas - personas en el trabajo; y la segunda relacionando los resultados obtenidos - por el mismo grupo en diversas ocasiones o parte de la prueba.

Los exámenes médicos han tenido amplia difusión para conocer sus condiciones físicas, estos exámenes son exigidos por ley, deben hacerse inmediatamente antes de la contratación.

(13) Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. p. 330.

"La fase final del proceso de la selección, que implica notificar a los solicitantes respecto a la decisión y hacer ofertas de trabajo a quienes hayan sido aceptados por la organización. La oferta de trabajo confirmará los detalles del puesto, disposiciones sobre el trabajo, salarios y otra información que ya ha sido proporcionada en las entrevistas y se especificará un tiempo límite, para que el solicitante deba llegar a una decisión. Habrá unos individuos que sean rechazados, por lo tanto, deben ser notificados " (14).

La definición dada contempla la existencia de oferta de trabajo a quienes sean aceptados, sólo que los empleados al acudir es por un puesto vacante o por la creación de éste, como se indicó con anterioridad.

En cuanto al período de tiempo para decidir el ingreso o rechazo, en la práctica no se da ya que el empleado firma o no el nombramiento. La notificación de rechazo generalmente es verbal.

Contratación

Una vez realizadas todas las etapas de selección descritas con anterioridad, "se escogerá el más idóneo para el puesto que esté vacante y se proseguirá a contratarlo donde se establecerán las relaciones formales del trabajo entre el personal seleccionado y la organización. El primero se obliga a prestar sus servicios en determinadas condiciones de intensidad, horario, etc. La segunda otorgar por ellos cierta remuneración, prestaciones, descansos, etc." (15). Culminando así el proceso de selección.

(14) Chruden Sherman. Ob.Cit. p. 155.

(15) Martínez Silva Mario. Ob.Cit. p. 40.

Después de que se ha tomado la decisión de contratar, se da la inducción al puesto que es un período de ajuste del empleado a su nuevo puesto y a sus nuevos compañeros; en lugar de dejar este ajuste completamente a su suerte se establecen procedimientos para integrar al personal a la Institución, mediante cursos de identificación con la Institución y la inducción al puesto.

"Los objetivos centrales son hacer que el empleado nuevo se sienta bienvenido, que se acomode con los hechos y procedimientos básicos que le ayudarán a lograr un buen comienzo en su nuevo puesto, que entre en contacto con quienes deberá trabajar y que tenga la oportunidad de hacer preguntas " (16).

Después de la contratación es necesario ubicar al nuevo empleado en su puesto, dándole la bienvenida, explicarle cuales serán sus funciones, los objetivos de la organización, así como el área administrativa al cual se asignó, las políticas de la institución, etc., mediante manuales de bienvenida, organización, de políticas, de procedimientos, etc. "Logrando así una conciliación de los intereses del individuo con los de la Organización y para integrar a personas con diferentes personalidades, habilidades, conocimientos, a los grupos de trabajo ya existentes " (17).

También existen las relaciones con la organización informal, en medida que el individuo va a formar parte de este grupo acostumbrándolo a las normas, a sus opiniones, tradiciones, historias y mitos.

(16) McFarland Dalton E. Ob.Cit. p. 350

(17) Martínez Silva Mario. Ob.Cit. p. 41

Es necesaria la clasificación de puestos, dada la diversidad de las funciones gubernamentales para dar tratamiento ordenado de personal; teniéndose que catalogar en una serie de grupos según las similitudes y diferencias de las respectivas condiciones de trabajo. Por lo que tiene que estar por escrito el servicio o servicios que deban prestarse, los cuales se determinarán con la exactitud posible, para que así los trabajadores ejecuten el trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, en la forma, tiempo y lugar convenientes.

"La clasificación se refiere a la agrupación de los puestos según el tipo y nivel de trabajo que tienen asignado, a fin de definir grupos de puestos suficientemente similares con respecto a sus deberes y responsabilidades en los cuales puede utilizarse el mismo título para designar cada puesto, se requieren las mismas calificaciones de los empleados que ocupan los puestos, se utilizan los mismos exámenes para seleccionar a los empleados calificados para ocupar los puestos y se pueden aplicar equitativamente las mismas escalas de salarios a todos los puestos " (18).

Para asignar con seguridad los deberes oficiales de los diversos puestos, se requiere información y datos relativos a las presuntas funciones conforme a las necesidades de la Dependencia, por lo que se procede a hacer un análisis de puestos, que es un procedimiento que registra toda la información correspondiente, estudia los componentes del puesto. Aunque en la práctica exista

(18) Martínez Silva Mario. Ob.Cit. p. 39.

un catálogo de puestos, éste no especifica ni los requerimientos ni funciones a desempeñar si no se da en forma general.

"Por qué es importante el análisis de puestos? pensemos que todo elemento integrado a una organización requirió ser reclutado, seleccionado, contratado, adiestrado en su trabajo y evaluado con frecuencia en función precisamente de su puesto. Siendo éste la unidad básica del trabajo resulta evidente que a partir de su correcta definición y estructuración se estará iniciando la tecnificación de la administración de recursos humanos, dado que las tareas o el trabajo a efectuar en una organización se realizará por medio de las divisiones, departamentos o secciones que existen en la misma, pero éstas siempre se concretarán a dichas labores a nivel de cada puesto " (19).

De acuerdo al catálogo de puestos se considera al puesto como la unidad impersonal de trabajo integrada por un conjunto homogéneo de tareas, responsabilidades y requisitos. La importancia del puesto deriva de una medida relativa de referencia, puede ser de acuerdo al grado de autoridad delegada, por la importancia y calidad de la función pública, etc.

"Puesto, es el conjunto de deberes y responsabilidades que exige el empleo de una persona por tiempo completo o parcial. Una vez que se analizan y definen, los puestos se reparten en clases-grupos de puestos cuyos deberes y responsabilidades son similares en grado suficiente para justificar tratamiento común -

en la administración de personal, especialmente para los requisitos de ingreso, las pruebas de capacidad y la remuneración. Cada clase se identifica por medio de especificación que incluye el título, una lista de deberes y atribuciones. Cada grado es el valor atribuido a un grupo de clases por dificultad, importancia, responsabilidad y otras consideraciones " (20).

De acuerdo al catálogo de puestos, una vez definido el puesto se deben agrupar en grupos y ramas conforme a su profesiograma. Se entenderá por grupo a la clasificación primaria de las ramas de ocupación, cuyas actividades tienen características comunes de tipo general; y por rama se debe entender al conjunto de puestos con características similares que los identifica dentro de un grupo de ocupaciones. Esta agrupación responde básicamente a propósitos escalafonarios, por esta razón sólo se consideran a los puestos de base, y los puestos de confianza deberán clasificarse en subgrupos del grupo confianza, y la clasificación en subgrupos se hará, igualmente, conforme al profesiograma de los -- puestos; en cada subgrupo se ordenarán los puestos según su complejidad creciente.

"El término "clase" significa un grupo de posiciones establecido bajo aquellas normas suficientemente similares con respecto a los deberes, las responsabilidades y autoridad de las mismas que justifiquen en el mismo título descriptivo que designe con claridad cada posición incluida en la clase, que se requieran las mismas condiciones en cuanto a educación, experiencia, capacidad, conoci--

mientos, habilidad y otras cualidades por parte de las personas a quienes incumben; que puedan emplearse las mismas pruebas de aptitud para elegir empleados idóneos, y que pueda fijarse el mismo tipo de compensación para aplicarse con equidad bajo las mismas condiciones de empleo " (21).

Mosher señaló las ventajas de la clasificación de puestos; una es facilitar la obtención de objetivos de administración de personal, proporciona un criterio para dar un pago equitativo al empleo, al tener una estandarización de puestos se puede ayudar al reclutamiento en lo que se refiera a las aptitudes y actitudes necesarias para el puesto, así como la aplicación de exámenes en la selección del candidato idóneo.

Al definir el contenido de cada tarea, se puede medir tanto el esfuerzo como la función a realizar o sea lo que se espera del puesto así como la habilidad para realizarlo. A la vez nos damos cuenta de las unidades o personas que necesitan capacitación, para lograr así un ascenso y por ende una mejor remuneración.

" La clasificación de puestos ofrece diversas ventajas: clarifica conceptos, reduce a proporciones manejables las tareas que se realizan en la organización, ofrece una estructura coherente a la fijación de escalas salariales, favorece el uso racional de los recursos, por lo que facilita la implantación de un servicio administrativo más eficaz " (22).

(21) Dwight Waldo. Administración Pública. p. 300.

(22) Arturo Sabez Pablo. Clasificación de Puestos y Descripción de Tareas. p. 324.

Remuneraciones y Prestaciones

"Sin un plan de clasificación de puestos, no es posible establecer normas - apropiadas para la selección del personal ni puede haber una base uniforme para cumplir con el principio de dar a todos en el servicio, igual categoría - y remuneración por un trabajo igual en un plazo semejante. Aún después de - fijado un salario por el desempeño de un puesto, si aquél es insuficiente, o si no hay seguridad en la permanencia del empleado, se está propiciando la - corrupción" (23).

En base al análisis de puestos, definiremos a la valuación de puestos, como - el procedimiento que estudia al puesto para determinar el grado de habilidad, esfuerzo y responsabilidad requeridos en el mismo en relación con otros puestos de la misma organización, con el objeto de establecer una relación objetiva entre estos factores y la estructura de salarios.

Para poder fijar los salarios en una institución es necesario tomar en cuenta las condiciones del mercado, y en comparación con éste a veces se establecen salarios más altos con el objeto de atraer y reclutar los mejores elementos; haciendo constantes comparaciones sobre las remuneraciones pagadas o similares cargos en otras organizaciones.

En la realidad se ve que el salario en el sector centralizado es quizá menor, pero existe la inamovilidad en el puesto, lo que origina un factor de atracción o conveniencia de pertenecer a la Administración Pública centralizada. Esta situación sólo se da en el personal de base, ya que el personal de con--

(23) Duhalt Krauss Miguel. Ob.Cit. p. 72.

fianza no goza de esa inamovilidad.

Existen 4 sistemas para la valuación de puestos :

- a) Sistema de alineación por orden de méritos
- b) Sistema de gradación o clasificación del puesto
- c) Sistema de valuación por puntos
- d) Sistema de comparación de factores

Para fines de este estudio, explicaremos los tres primeros sistemas, tomándose como base el sistema de evaluación por puntos ya que fue el tomado como base - para la elaboración del Catálogo de Puestos rector emitido por la Secretaría - de Programación y Presupuesto.

El sistema de alineación de puestos o sistema por orden de méritos, es un procedimiento que se basa en el agrupamiento de los puestos en base a su valor relativo; una técnica para agrupar los puestos es que los clasificadores dispongan de tarjetas que contiene las especificaciones para cada puesto y las acomoden de acuerdo al orden de importancia de los puestos que las tarjetas representan.

Las diferentes valuaciones hechas por los calificadores pueden conciliarse y - dar una sola clasificación; por lo que esta técnica no proporciona una medida confiable del valor de cada puesto, ya que las comparaciones deben hacerse sobre la base del trabajo en general, por lo que la valuación es desviada si el puesto es complejo.

Este sistema sólo puede funcionar bien en organizaciones de muy escaso número de trabajadores, ya que sólo indican la importancia relativa de los puestos, pero no las diferencias en el grado de importancia que pueden existir entre los puestos.

"El sistema gradación o clasificación del puesto permite que los puestos sean clasificados y agrupados de acuerdo con una serie de clases o grados de salarios predeterminados. Las descripciones para cada una de las clases de puestos constituye la escala con la cual se compara las especificaciones para los varios puestos. El número de clases que requiere el sistema dependerá de la gama de obligaciones, responsabilidades, destrezas y otros requisitos que existan entre los puestos que van a ser evaluados por el sistema. Si bien el sistema tiene la ventaja de la sencillez, no proporciona resultados precisos que dá el de sistemas de puntos y el de comparación de factores, ya que el puesto se evalúa como un todo " (24).

Entendemos como clase, al grupo de puestos con los mismos deberes y responsabilidades, que exigen más o menos, las mismas condiciones de experiencia conocimientos, aptitudes, habilidades, esfuerzo y condiciones de trabajo.

Grados, con objeto de procurar un incentivo para un trabajo más eficiente y como una especie de recompensa por buenos servicios, la clase aparece enmarcada dentro de niveles de salarios máximos y mínimos, así como también con etapas intermedias, a éstas se les denominan grados.

(24) Chruden Sherman. Ob.Cit. p. 482.

Sistema de valuación de puntos: es una técnica mediante la cual asignamos - cantidades de valor denominadas puntos a cada una de las características fun - fundamentales de los puestos, que llamaremos factores. Es fácil comprender y usar, además proporciona una base más sólida para formar juicios a diferen-- cia de las técnicas de alineación o de gradación, dando resultados más váli- dos y menos fáciles de alterar.

Este sistema permite que los puestos sean evaluados cuantitativamente sobre la base de los factores o elementos que comprenden las demandas del puesto. Los factores más comunes que permiten determinar la importancia del puesto - son habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones de trabajo. Este sis- tema requiere del uso de un Manual de Puntos que contenga una descripción de factores y los grados de los factores en los puestos.

"El sistema está compuesto por tres pasos :

- a) Comparar los factores o características de un puesto con una serie de - definiciones.
- b) Mediante la comparación dar a los factores un valor.
- c) Al puesto valuado en "puntos" asignarle el sitio que le corresponda en una escala de salarios " (25).

La Secretaría de Programación y Presupuesto para la valuación de los puestos del Gobierno Federal seleccionó el método por puntos, ya que se estimó que - reunía las características necesarias de objetividad, difusión y relativa -

sencillez. Este método consiste en la asignación de cierto número de unidades de valor, llamados puntos, de acuerdo a las características del puesto, designadas como factores.

Los factores son la identificación convencional de las características o -- condiciones que precisan el contenido de un puesto. Los factores se desagregan en subfactores y éstos, a su vez, se miden en grados.

De acuerdo a las particularidades del trabajo en el Gobierno Federal y cubrir la diversidad de puestos que en el mismo existe se divide de la siguiente manera :

Factor: Conocimiento y Aptitud

Subfactor: Conocimientos

Criterio e Iniciativa

Experiencia.

Factor : Responsabilidad

Subfactor: Por los deberes

Por Dirección y Supervisión

Económica

Por Relaciones

Por la Seguridad de Otros

Por Información Confidencial

Factor : Esfuerzo

Subfactor : Mental

Físico

Presión de tiempo

Factor : Ambiente y Riesgos

Subfactor : Ambiente y Riesgos

Sistema de Comparación de Factores, se establece formulando una escala de comprensión de factores como pueden ser de destreza, esfuerzo mental, esfuerzo físico, responsabilidad y condiciones de trabajo. Este sistema fue ideado por Eugene Benge en 1926, constituyendo una verdadera técnica para la correcta valuación de los puestos, se distingue del sistema de puntos, en que las especificaciones de los puestos que se van a evaluar se comparan contra las especificaciones de puestos clave en la organización que sirven como escala para la evaluación del puesto.

Desarrollo de la escala de comparación de factores. El primer paso es el de seleccionar los puestos clave con los cuales van a compararse los puestos restantes. Estos puestos clave deben incluir puestos de dificultad variable para los cuales hayan sido desarrolladas descripciones y especificaciones completas y precisas. La tarifa (escala) de sueldos para estos además debe ser consistente tanto interna como externamente. Por lo general de 15 a 20 puestos claves son un número suficiente para una escala de comparación por factores, es determinar la proporción de salario actual del puesto clave que se paga a cada uno de los factores que comprenden estos puestos.

"Esta distribución de dinero debe hacerse en forma tal que permita que los puestos se clasifiquen correctamente con respecto a cada uno de los factores sobre la base de la porción del salario que haya sido fijado a ese factor.

Los puestos clave restantes pueden colocarse entonces en el lugar apropiado en las escalas de comparación para cada factor " (26).

De los 4 sistemas de valuación de puestos encontramos que las más importantes técnicas son la de valuación por puntos y la de comparación de factores, dentro de la valuación de puestos en el Gobierno Federal no se tomó este último sistema en virtud de la diversidad de puestos y lo complejo de escoger puestos tipo que cubran todas las funciones de las Instituciones.

La valuación es la base para la determinación de la escala de salarios, sustentada en la comparación de factores, dando origen al establecimiento de una escala de salarios para un puesto en particular, la cual puede ser especificada por hora, día o mes para la determinación de dicha escala, es conveniente considerar los factores externos que la afectan, tal como la oferta y demanda de empleo, la escala de salarios que imperan en el mercado, la negociada con los sindicatos, el costo de vida, etc.

Una vez determinada la escala procederemos a dar la definición de sueldo y salario, así como su tipología. Entenderemos como sueldo a la retribución que paga el Estado a los empleados y funcionarios de la administración pública.

(26) Chruden Sherman. Ob.Cit. p. 478.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo ha definido el salario como la ganancia, sea cual fuere su denominación o método del cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la Legislación Nacional, debida por un empleado o por un empleado o un trabajador - en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que - éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.

"Las tipologías se enunciarán como sigue :

- a) Salario mínimo, esta cantidad menor que debe recibir en efectivo el - trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Es te debe satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en - el orden material, social y cultural " (27).
- b) Salario nominal; es la cantidad de dinero que se conviene que ganará el trabajador, asignada a cada semana, día, hora, etc.
- c) Salario real; consiste en el poder adquisitivo o de compra de los sala rios, analizándose este poder a precios constantes en relación con un año que se toma como base.

Dado que la remuneración no satisface todas las necesidades de los trabaja- dores y empleados, se les otorgan beneficios y servicios, representando un - incremento en el salario, siendo orientados estos principalmente en los sec tores como salud (maternidad, servicio de consultas hospitalización) habita cional (créditos habitacionales, casa habitación, etc.) culturales y recrea

tivas (escuelas de 2a enseñanza, becas, cursos de formación, clubes deportivos, excursiones, etc.), económico pensiones de diversa índole préstamos a corto plazo, etc.) otros como comedores, tiendas, transporte, etc.

1.3.4. Motivación y Capacitación.

Motivación son las acciones de los individuos creadas por impulsos; la base de la motivación es la satisfacción de las necesidades humanas y la importancia que la persona les otorga a éstas, tratando de entender por qué se comporta como lo hace.

"Para todos es evidente que las acciones humanas son impulsadas por determinados motivos que las justifican, estos suelen ser de deseo, o apetencia por conseguir algo, o defensa para protegerse o tratar de evitar una situación que puede causar el sujeto algún perjuicio físico o espiritual" (28).

Vimos con anterioridad que la motivación comienza con las necesidades humanas y que la no satisfacción de estas provoca ciertos impulsos creando tensiones que impedirán que el empleado actúe en la forma más correcta formándole frustraciones, en vez de actuar adecuadamente y lograr la satisfacción de sus necesidades.

(28) Lucas de Ortuella Ramón. Técnicas de Dirección de Personal. p. 92.

Este logro se obtiene mediante metas o incentivos para obtener la satisfacción de sus necesidades, pero las necesidades se acaban con las satisfacciones y dá surgimiento a nuevas necesidades por lo que se vuelve un círculo - vicioso.

" Maslow proporciona una clasificación sistemática de las necesidades humanas en una jerarquía de cinco categorías:

- a) Necesidades físicas o fisiológicas
- b) Necesidades de seguridad o de estabilidad
- c) Necesidades sociales
- d) Estimación y respeto de sí mismo
- e) Autorrealización " (29).

En la primera de ellas, el individuo busca la satisfacción de sus necesidades mediante una mayor retribución económica o de servicios. La estabilidad o seguridad en el trabajo, es otro factor importante, pues cualquier cambio provoca presiones e inquietudes, o también puede crear que el individuo tenga entusiasmo por el conocimiento de nuevas actividades, por lo que además de ser una necesidad puede ser una fuente de motivación muy importante afectando la conducta de los empleados positivamente. En forma negativa se manifiesta mediante la resistencia al cambio.

(29) McFarland Dalton E. Ob Cit. p. 466.

La satisfacción de necesidades sociales es el requerimiento del individuo por participar con el demás personal que forma la organización, obteniendo a su vez la estimación y reconocimiento como individuo, así como por su valía como empleado dentro de sus funciones obteniendo su autorrealización dentro de la organización al lograr mejores puestos en la institución. Vemos que el comportamiento es multimotivado, por consiguiente varias necesidades demandan satisfacción concurrentemente.

" La evaluación del personal tiene por objeto mantener el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos en relación a los fines organizacionales. La evaluación permite corregir en este sentido la asignación y características del personal a través de la capacitación y desarrollo, reclasificación de puestos, las transferencias entre las distintas unidades de la organización, la promoción a jerarquías superiores y la acción disciplinaria " (30).

La evaluación tiene el propósito de establecer un sistema que mejore las relaciones con el personal y su eficiencia, permite saber el rendimiento de cada individuo para poder evaluarlo por sus propios méritos, lo que permite la promoción a otros puestos logrando así que el empleado se desarrolle dentro de la organización, así como saber en que fallas está incurriendo y tratar de corregirlas, esto nos daría la base para los programas de capacitación. Existen varias concepciones de capacitación ya que ésta también es llamada adiestramiento, que es el proporcionar al individuo una destreza en una habilidad adquirida mediante una práctica más o menos prolongada de trabajos más bien manuales. Capacitación es la adquisición de conocimientos principalmente de carácter técnico, científico y administrativo.

Necesidades a nivel ocupacional son aquellas que mediante una evaluación del desempeño, se encuentran que las funciones de un puesto no se realizan optima mente, por lo que es necesario capacitar al personal; asimismo cuando se prepara al personal para que ocupe otro puesto.

Necesidades a nivel individual es cuando el individuo tiene deseos de superar se, y perciba los sistemas, procedimientos y objetivos de la organización co mo un medio para satisfacer sus propias necesidades.

" La capacitación de personal es de importancia fundamental para todos los - servicios públicos. El proceso mismo de la capacitación puede dar a quien lo recibe un nuevo sentido de la dignidad de su función, pero existen 3 factores que hacen singularmente urgente la formación de personal para el servicio del Estado en los países que se hallan en vías de desarrollo, a saber la necesi-- dad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales; la rápida expansión de las funciones - que el gobierno está llamado a realizar, y la escasez de personas preparadas profesionalmente que es, por lo general característica de esos países " (31).

En México existe una demanda excesiva de personal calificado, que las escue-- las, universidades y diferentes instituciones de enseñanza no satisfacen la - gran cantidad o especialización de conocimientos, por lo que es necesario que las organizaciones establezcan programas de educación en forma periódica. --

(30) Martínez Silva Mario. Ob.Cit. p. 43.

(31) O.N.U. Manual de Administración Pública. p. 69.

obteniendo así personal que realice el trabajo con mayor eficacia.

" Las etapas de función de capacitación son :

- Investigación para determinar las necesidades de capacitación reales - que existan o que deban satisfacerse a corto, mediano o largo plazo.
- Una vez señaladas las necesidades que han de satisfacerse, fijar los - objetivos que se deban lograr.
- Definir que contenidos de educación son necesarios, es decir, que temas, que materias y áreas deben ser cubiertas en los cursos.
- Señalar la forma y método de instrucción adecuada para el curso.
- Una vez determinado el contenido, forma y realizado el curso, se deberá evaluar.
- El seguimiento o continuación de la capacitación." (32).

La capacitación constituye una valiosa herramienta para el desarrollo de cuali-
dades, pues ésta no sólo pretende la adquisición de más conocimientos sino que
también busca el mejoramiento integral del individuo, cuya manifestación tangi-
ble sería el cambio de conducta y el incremento de bienestar social.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Una vez situada la Administración de Personal como parte integrante de la Administración Pública, a continuación se establece la parte histórica, desarrollo y crecimiento de la Administración Pública, concentrándose en la última parte de la evolución administrativa en relación a los recursos humanos objeto del trabajo presentado.

En la etapa posterior a la Revolución de 1910 se han realizado esfuerzos por configurar un sistema que resulta adecuado para el cumplimiento de las tareas que ha tenido que desarrollar el aparato administrativo.

"Constitución de 1917 no distingue entre los trabajadores empleados en la industria privada y los que laboran para el Gobierno. Se podría presumir que las disposiciones constitucionales sobre el trabajo no son aplicables a los empleados públicos; pero por inferencia y deducción tales empleados fueron comprendidos en esas disposiciones legales" (1).

Aconteció esto en virtud de que el triunfo de la Revolución de 1917, generó un período de reorganización en la estructura del Poder Ejecutivo. La Constitución de 1917 no estableció ninguna disposición específica en cuanto a regular las reglaciones entre los Trabajadores al Servicio del Estado y el Gobierno. Durante el régimen del Presidente Calles, se reconoció el esfuerzo de los Trabajadores al Servicio del Estado por lo que se crea en 1925 la Dirección General de Pensiones Civiles y las bases jurídicas relativas. En 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo que dispone en su Artículo Segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que al efecto se expedirían.

(1) Spencer Godspeed Stephen y otros. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. p. 265.

La reestructuración administrativa que en esta época se realizaba abarca a to do el Sector Público, provocando fuertes inquietudes por crear el Servicio Ci vil de Carrera, lo que ocasionó que el 30 de noviembre de 1930, la Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de Economía Nacional es- timara conveniente realizar y publicar el censo de funcionarios y empleados - públicos. Los datos que arrojó el censo fueron los siguientes : En el Sector Público había 159,253 trabajadores, de los cuales 41,421 radicaban en el Dis- trito Federal; de estos 7,900 (19%) tenían profesión y 4,977 (12%) tenían ofi cio específico.

Las inquietudes en materia de administración de personal se incrementaron al conocer la información estadística y con fundamento en la Ley expedida en -- 1931 el Presidente Abelardo Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934, un acuer do sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil. Pero este acuerdo fue previsto como una norma transitoria ya que se habían programado cambios - en el proceso de la administración y que vendría el cambio de poderes, por lo que la vigencia de este acuerdo fue del 12 de abril al 30 de noviembre de -- 1931.

" La Ley limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y estable- ció procedimientos para integrar el personal por selección basada en la apti- tud y el mérito. Se estipuló la permanencia en el puesto, y la remoción se - hizo depender de causas justas debidamente comprobadas ante una comisión del Servicio Civil " (2).

(2) Ibid. p. 266.

En el acuerdo expedido en 1934 se definía al Servicio Civil y se incluyen en él a las personas que desempeñan empleos o comisiones dependientes del Ejecutivo, exceptuando a todos los empleados con alta jerarquía, mandos intermedios, empleados supernumerarios o por contrato a los de carácter militar y - que ahora denominamos los empleados de confianza. Por la vigencia limitada - del acuerdo no llegó a expedirse la Ley del Servicio Civil aún cuando este - acuerdo daba las bases.

La relación entre el Estado y sus servidores fue fijada por el Presidente Cárdenas en septiembre de 1938, al expedir el Estatuto de los trabajadores al - Servicio de los Poderes de la Unión. Este estatuto resolvió las condiciones transitorias planteadas por el acuerdo de 1934 sin tomar el concepto de Servicio Civil, por lo que se inició una nueva etapa de la administración de personal al servicio del Poder Ejecutivo Federal. Siendo abrogado este estatuto - en 1941 por la emisión de uno nuevo que en esencia conservó las mismas dispo- siciones.

" El estatuto distingue dos tipos fundamentales de servidores públicos: se conocen como "empleados de confianza" y "empleados de base" respectivamente en cuanto a los primeros, la Ley sólo interviene para determinar quienes se consideran dentro de la categoría de empleados de confianza, que era un grupo reducido compuesto por secretarios de gabinete, subsecretarios, oficiales mayores y jefes de oficina y otros puestos especializados como los ocupados por consejeros legales de oficinas y departamentos " (3).

(3) Ibid. p. 267.

"Fueron clasificados como de "confianza" los miembros del servicio consular y diplomático, ciertos altos empleados financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y todos los trabajadores de la Secretaría - de la Defensa Nacional y del Ejército. Respecto a los empleados de base la - Ley estableció cinco clasificadores, que comprendieron desde los empleados - no calificados hasta los técnicos altamente especializados, con una escala bá - sica de sueldos para cada clasificación " (4)

Las obligaciones estipuladas en el estatuto de los funcionarios administrati- vos establecía : un horario fijo, sueldo establecido, suministro de los ele- - mentos necesarios para el desempeño de sus funciones, capacitación y funciona - miento de campos deportivos esto es lo que da base a las prestaciones y servi - cios que posteriormente le otorga el Gobierno Federal a sus empleados.

En la década de los cincuenta las condiciones laborales de todos los trabaja - dores del Sector Público se vieron ampliamente mejoradas; primero por la promul - gación el 6 de diciembre de 1954, de la "Ley de Estímulos y Recompensas a los funcionarios y empleados de la federación; segundo por la promulgación el 30 - de diciembre de 1959 de la "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Socia - les de los Trabajadores del Estado" que contempla las siguientes prestaciones: seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; seguro de reedu - cación y readaptación de inválidos; seguro que eleve los niveles de vida del - servidor público y su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, créditos, jubilación; seguros de invalidez y vejez.

(4) Idem.

Se creó, en octubre de 1960, el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, a través del cual los derechos de los trabajadores se elevaron a rango constitucional, donde se define la relación laboral entre el estado y sus servidores ya que es muy distinta a la relación existente en la iniciativa privada ya que allí se tiene identificado el patrón.

Este apartado establece los derechos constitucionales burócratas sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Poco después, el 28 de diciembre de 1963, se promulgó la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado" reglamentaria de dicho apartado.

Este ordenamiento es de observancia general para los titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del distrito y territorios federales. Establece los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores, así como el de los titulares de las instituciones gubernamentales en lo referente a jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, suspensión, cese, escalafón, organización colectiva de los trabajadores, condiciones generales de trabajo, huelga, riesgos profesionales y enfermedades no profesionales. Esta Ley mantiene la distinción de los trabajadores de base y de confianza enumerando en forma vasta a los que son considerados dentro de esta última categoría, y estipula que no tienen derecho de inamovilidad, quedando excluidos expresamente del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al inicio de la década de los setentas, las condiciones administrativas del personal mantenían el cauce que la legislación de 1963 les había dado; sin embargo, los problemas de inversión del sector habían hecho crecer el número de trabajadores en forma acelerada multiplicando con ello los problemas de pago, de ascenso escalafonario y de movilidad por ello había una fuerte preocupación por evitar la burocratización. Los programas de reforma administrativa iniciados en 1965, exigían información para definir estrategias de administración personal y fue en 1975 cuando se realizó el segundo censo a los trabajadores del sector público.

En él se observó que el sector público estaba compuesto por 772,337 trabajadores y la mayoría estaban concentrados en el Distrito Federal 38.38%. Comparando los datos del censo de este año con los del censo de 1930, se observó que el personal del sector público creció ocho veces y media, mientras que el personal profesionalista al servicio de la administración pública sólo creció 3.75 veces, lo que significa un rápido crecimiento de personal pero con un nivel profesional menor, debido a que el Estado tuvo que abrir fuentes de trabajo.

II.1. Evolución Histórica del Sector Público.

En este apartado se hará un repaso histórico-jurídico del desarrollo de la administración pública mexicana a fin de conocer como fueron creadas las instituciones públicas. Haciendo énfasis en las que surgen con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, en virtud de la nueva capacidad del Estado para actuar en la vida social y económica del país.

Este estudio, se ha dividido en 8 etapas y solamente se hace referencia a - las funciones encomendadas o atribuidas al Poder Ejecutivo sin perder de vista que la actividad de este poder en un " régimen jurídico como el nuestro - está constitucionalmente condicionada, de una parte, por las normas expedi-- das por el poder legislativo cuya función le delimita su ámbito general de - competencia, y de la otra, por las resoluciones del poder judicial, faculta-- do para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de los mandatos legales-administrativos " (5).

El crecimiento de las dependencias en el sector central ha sido en forma geométrica ya que de 4 que existían en 1821 se llegó a las 18 actuales, como - consecuencia del aumento y complejidad creciente de las atribuciones para el logro de los objetivos nacionales que emanan de la constitución.

El Gobierno Federal se auxilia no sólo de sus órganos centrales sino también de la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para cumplir con sus atribuciones de promotor del desarrollo.

En 1821 el Gobierno Mexicano de acuerdo con sus funciones originales reque--- ría :

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; - que tenían como función el resolver los asuntos interiores del gobierno, así como plantear el ejercicio de su soberanía recién adquirida ante otros países.

(5) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México Ed. INAP. 1978. p. 72.

Otra función del Gobierno era la preservación del orden público, en forma interna y externa ante intentos de desconocimiento, esto coadyuvó a la creación de la Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina.

La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, encargado de la solución jurídica de los conflictos sociales, por medio de los tribunales de distintos fueros.

El Gobierno también debía buscar la consecución de fondos necesarios para cubrir los gastos que demanda la burocracia civil y militar, lo que dio origen a la Secretaría de Estado y del Desarrollo de Hacienda.

En este período de 1821 hasta antes de la revolución, se facultó a los Estados Nacionales, como entidades soberanas, para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico. A este tipo de gobierno se le llamó "Estado-Gendarme".

Esta facultad les permitió garantizar que se dieran ciertas actividades y conductas mediante disposiciones legales que formarían parte del sistema jurídico constitucional. Asimismo, garantizar la eficacia de estos ordenamientos - por medio del ejercicio de ciertas facultades coercitivas, sobretodo para - mantener el orden público y la defensa del país; registrar actos que requerían este trámite para dar fe pública y validez; orientar, autorizar y prohibir - ciertas conductas y actividades; arbitrar los conflictos que se presentasen - en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado tenía establecido.

Dentro del período aquí citado no hubo muchos cambios dentro del aparato administrativo hasta 1917, cuando la nación decidió darse un modelo distinto - del de estado "gendarme" que prevaleció en las diferentes constituciones de 1821, 1824, 1836, 1847 y 1857.

La Constitución de 1917 establece garantías individuales, garantías sociales además de garantías nacionales, conceptuando al Estado como otorgante de derechos y obligaciones, es decir, como generador del marco legal en el que debe desarrollarse la nueva actividad del país, asimismo, genera la propiedad privada al transmitir el dominio de la riqueza natural, a reserva de imponerle - modalidades que dicte el interés público, fundamentalmente para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

El Estado actúa como regulador de la economía, y está facultado para reglamentar y aún prohibir la circulación de productos que afecten al consumidor o en su caso, al proceso industrial del país. Se le dió también la capacidad de - intervenir en las relaciones laborales, que hasta entonces se consideraron - del exclusivo ámbito privado.

De esta manera, el nuevo proyecto de nación que tuvo origen con la Revolución Mexicana, abandonó el concepto de Estado gendarme, atribuyéndole características de estado agente-de cambio o estado intervencionista, que se caracteriza - por la posibilidad de intervenir más directamente en la vida económica y so---cial, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por - los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Ejecutivo Federal ha contado con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que le ha determinado el Congreso en las sucesivas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado. El número de estas dependencias aumentó de 9 a 18 en los últimos 50 años. También y con el fin de dar cumplimiento a facultades específicas el Ejecutivo ha recurrido a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

1917 - 1921.

Para efectos del presente estudio, la primera etapa corresponderá al período posrevolucionario, que se caracteriza por el período de turbulencia hasta que se estableciera el poder bajo los auspicios de la constitución. " Se crearon los primeros departamentos administrativos que se diferenciaban de las Secretarías de Estado, el encargado de los establecimientos fabriles y militares y otros de aprovisionamientos generales, así como también el encargado de la Contraloría de la Federación, el universitario y de Bellas Artes y en forma transitoria el de justicia, durante el gobierno de Venustiano Carranza " (6).

Desaparece la Secretaría de Justicia para conservar la Procuraduría General de la Nación, quedando ésta como Ministerio Público, la educación primaria y secundaria se encomendó a los ayuntamientos locales, y como única responsabilidad federal sería la educación superior.

(6) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Evolución de la Administración de Personal en el Sector Agropecuario y Forestal. p. 6.

1921 - 1930.

Esta etapa se caracteriza por la búsqueda de la pacificación del país, así -- como el logro de la estabilidad política y económica, tratando de conciliar los distintos intereses.

La inestabilidad se origina fundamentalmente en las demandas, sobre todo de participación política, de diversos grupos insatisfechos. " Durante esa época los esfuerzos del país culminaron, en lo político, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), a fin de buscar mecanismos que resolvieran la lucha de intereses faccionales y regionales al seno del Partido " (7).

Cabe recordar que en ese tiempo en el ámbito económico cada fracción revolucionaria emitía su propia moneda, lo que propició la creación de la Comisión Monetaria y posteriormente el Banco de México, en 1925, con el objeto de generar los recursos mínimos necesarios para el desarrollo del país y poner orden en materia de política fiscal y monetaria. También se demandó la necesidad de restaurar, mejorar y extender la red caminera; así como la necesidad de crear una infraestructura hidráulica, propiciando esto el desarrollo de una tecnología nacional para poder construir obras de este calibre.

Es por eso que se instituyeron la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así como las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos. Se aprobó el derecho del Estado sobre los recursos del Subsuelo. Los crecientes requerimientos del campo y el mandato del Artículo

(7) Goodspeed Spencer Stephen. El Papel del Ejecutivo en México. Secretaría de la Presidencia 1976. p. 92.

27, originaron la creación de un nuevo Departamento Administrativo, el Agrario, así como del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Se creó un Departamento Administrativo encargado de la salubridad pública, - así como la Dirección de Pensiones en 1925.

1930 - 1933.

Esta etapa se caracteriza por la crisis económica mundial que comprendió de - 1929 a 1933 y repercutió en nuestro país, ya que nuestra economía tenía como - base la exportación dependiente de la demanda internacional de nuestros pro- ductos (minerales e hidrocarburos).

La expansión del capitalismo de Europa se desplazó a Estados Unidos y las gran des reservas naturales, hicieron que disminuyera la demanda de nuestros pro- ductos. Después del período bélico, esto evidenció la dependencia de nuestra economía frente a la demanda externa, lo que conllevó a considerar la necesi- dad de industrializar al país, a fin de sustituir importaciones y ampliar el mercado interno, fundamentando una economía nacional más independiente del ex- terior.

" En 1931, se promulgó el Código del Trabajo y, con el propósito de asegurar su aplicación, se estableció un nuevo departamento administrativo, el del -- trabajo, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Con la idea de orientar y coordinar los esfuerzos del Estado, en torno del desarrollo económico y social se estableció la primera Ley de Plani ficación, asimismo, se aprobaron las leyes bancarias de 1931 a 1932 para for- talecer las facultades del Banco de México. En 1933, para coadyuvar en los -

planes de desarrollo del gobierno, se estableció el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas y se instituyó la Nacional Financiera como - Banco de desarrollo " (8).

1934 - 1940

La característica de esta etapa es la adopción de una estrategia que diera sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al país. Las presiones a las que se enfrentaba el Estado no sólo eran las que demandaban los diferentes caudillos en el seno del P.N.R. si no las producidas por la incipiente industrialización, la agricultura y los servicios, haciendo más complejo el panorama sociopolítico del Gobierno.

También en esta época por primera vez una Presidente gobernaría seis años y se estructuraba un plan sexenal, este Presidente fue el General Lázaro Cárdenas; quien buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que, a nivel nacional en forma coherente, fueron capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que surgían en el proceso revolucionario.

" La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) dio paso a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) con el objeto de sanear el movimiento sindical " (9).

(8) Carrillo Castro Alejandro. *loc.cit.* p. 83.

(9) Goodspeed Spencer Stephen. *Loc.cit.* p. 117.

Asimismo, las diferencias de intereses y necesidades entre obreros y campesinos ejidatarios, condujeron a la creación, en marzo de 1938, de la Confederación Nacional Campesina (CNC) basada en ligas agrarias estatales. Todo esto favoreció el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

En el aspecto económico se pensó que era el momento de instrumentar una intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo, ya que existía la necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, participando así el Estado en una forma más directa en la vida económica a fin de lograr la consecución de objetivos que coadyuvarán al desarrollo del país, permitiendo al Estado fomentar por medio de estímulos tales como el financiamiento o condonación de impuestos ciertas actividades que lleva a cabo y/o gastos que realizaba el Estado.

El campo carecía de un sistema que facilitase el crédito y el financiamiento, es por eso que se creó, en 1935, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y, en 1936, los Almacenes Nacionales de Depósito. Se reforzaron las labores del Departamento Agrario con el objeto de respaldar los planes de la creciente Reforma Agraria. Se creó también el Departamento Forestal de Caza y Pesca, que pretendió llevar a cabo la defensa de los recursos naturales renovables del país.

" La industria precisaba de obras de infraestructura básica y requería de -- apoyo financiero y de un insumo seguro de energéticos. A ello obedeció que, en esa época, NAFINSA y el Banco de México adquirieran la verdadera importancia que se les había atribuido jurídicamente, y que se instituyera la Comisión

Federal de Electricidad, con facultades para generar y distribuir energía eléctrica con visión de conjunto. Aprovechando la coyuntura histórica, se expropió el petróleo, que se encontraba en manos de empresas extranjeras, se les nacionalizó y, como consecuencia, se creó Petróleos Mexicanos como organismos descentralizados " (10).

En la Secretaría de Relaciones Exteriores, se creó la primera Comisión dedicada a promover el Comercio Exterior, asimismo se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior. Se separó de las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional lo de la Marina, creándose el Departamento de Marina Nacional del Desarrollo Portuario, de la Marina Mercante y de la Pesca.

En el aspecto de bienestar social se crearon tres departamentos, el de Educación Física; el de Asuntos Indígenas y el de Asistencia Social Infantil que dio paso en diciembre de 1937 a la Secretaría de Asistencia Pública que tenía encomendado también la construcción y habilitación de hospitales y casas de cuna.

El 5 de diciembre de 1938, se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado; para defender el patrimonio cultural, se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia; en esta época se crearon 23 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

(10) Carrillo Castro Alejandro. Loc.cit. p. 85.

" La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió en 1934 el Departamento de Contraloría y en 1935 el de Aprovechamientos Generales. La Secretaría de la Economía Nacional absorbió por su parte las atribuciones del Departamento de Estadística y, la de la Defensa Nacional, las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares " (11).

Todo esto se originó por la centralización de las funciones de apoyo administrativo tratando de suprimir los Departamentos Administrativos que se crearon para proporcionar servicios comunes a otras Instituciones.

1940 - 1945

En este período se desató la segunda guerra mundial y trajo consigo una gran demanda de exportaciones de materias primas y productos manufacturados. Asimismo, la existencia de inversionistas en virtud de la movilización de capitales y el flujo de inmigrantes que poseían capital y tecnología avanzada, esta coyuntura propiciaba un esfuerzo sustancial hacia la industrialización del país.

El Sector Público continuó invirtiendo grandes sumas, orientadas a consolidar las posiciones ya ganadas en materia de petróleo y ferrocarriles. En la administración central ocurrieron pocos cambios; la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron conformando la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, mientras que el Departamento de Marina adquirió la categoría de Secretaría de Estado.

(11) Ibid. p. 86.

En el año de 1944 existía la preocupación de la enajenación de industrias - clave, lo que dio origen a la primaria reglamentación a este respecto, en és ta se señalaban las actividades en las que se requería un mínimo de 51% de acciones en manos de nacionales. También de este año datan la regulación del Ejecutivo en materia económica.

En este período, el Estado llevó a cabo sus primeras inversiones en el sector manufacturero; fue cuando participó en la industria pesada con Altos Hornos - de México, S.A. Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. e Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.

En el sector de bienestar social se establecieron : en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social; en 1944, el Comité Federal de Construcción de Escue--las, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

1945 - 1950

El fin de la guerra mundial marcó una coyuntura para México en virtud de que los capitales extranjeros regresan a su lugar de origen, la suspensión del en vío de divisas por parte de los braceros, el aumento de importaciones y disminución de exportaciones. Provocando que el Estado debería continuar con el - ritmo de industrialización, por lo que se optó por aligerar las restricciones al crédito y cuidándose de no imponer obstáculos a la importación de productos básicos a fin de contribuir a elevar la inversión del sector privado.

Paralelamente se iniciaron grandes inversiones públicas en caminos, puertos, turismo, irrigación, agricultura comercial, así como en ferrocarriles y pro--ducción de energía eléctrica y petróleo. Todas estas medidas tenían, como --

objeto proporcionar alicientes al inversionista y buscando consolidar un -- sector industrial que aún era incipiente.

A fin de encauzar el crédito hacia la agricultura y la industria, se expidió la nueva Ley de Instituciones Generales de Crédito para hacer más efectiva - su intervención en el mercado de valores y se modificó la Ley Orgánica del - Banco de México. Se consideró pertinente el incremento de la participación del Gobierno en el financiamiento de obras públicas, debido a que existía una grave alza de precios, aumento del circulante y la inestabilidad del Comercio Exterior. La participación del Sector Público en la economía nacional se fortalecía a medida que aumentaba el gasto público.

El Gobierno Federal para poder cumplir con los planes de desarrollo pretendía captar ingresos, pero el sistema tributario no era lo suficientemente flexible, lo que provocó que los egresos fueron más que los ingresos, lo que obligó al gobierno a recurrir en mayor medida al crédito interno y externo. Este déficit persistió, haciéndose más crítico en 1942, 1945, 1947 y 1948 provocando la devaluación del peso, generando y sosteniendo un proceso de desarrollo inflacionario.

En 1946, se reformó la Ley de Secretarías de Estado. Se crearon, la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la mira de elevar la eficiencia en la administración de los distritos de riego, y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. Esta dependencia que facultada asimismo para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública en general. Finalmente buscando elevar el total de

la productividad del ya complejo aparato administrativo descentralizado, se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados. Por su parte, y con el fin de mejorar las prestaciones a los miembros del Ejército Nacional se creó, en 1946, el Banco Nacional del Ejército y la Armada.

El Presidente Miguel Alemán cambió la estructura de la Secretaría de Agricultura y Fomento, transformándola en las Secretarías de: Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

" Como efecto de esta reestructuración se crearon el Instituto de Investigaciones Agrícolas y la Comisión Nacional de Colonización. Así mismo, la división de funciones entre la SAG y la SRH, implicó que las Direcciones de Distritos de Riego y Conservación del Suelo y Agua, que antes dependían de la Comisión Nacional de Irrigación pasándose a la SAG, en tanto que la Oficina de Hidrología de la Dirección General de Geografía, Meteorología e Hidrología -- Dirección General de Aguas pasaron a depender de l SRH ". (12).

Dichos cambios implicaron básicamente el fin de la era de Fomento, comprometiéndose el Estado a realizar acciones directas para el desarrollo agropecuario.

1950 - 1959

Se tomó como estrategia en este período el llamado crecimiento económico equilibrado que tenía como objeto promover el desarrollo de la industria y de la agricultura. En esta etapa seguían las presiones inflacionarias y disminuían

(12) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Loc.cit. p. 13.

las oportunidades de exportación, fue lo que ocasionó en 1954 la devaluación del peso frente al dólar de 8.65 a 12.50. Esto ocasionó colocar los productos agrícolas de México en mejores condiciones de competir en el extranjero. Lo que trajo consigo el aumento de divisas, pero existió también un desequilibrio en el intercambio ya que los precios eran cada vez más bajos para los productos que se exportaban y más altos para los de importación, ocasionando en el mercado interno el aumento de precios. Al disminuir el poder de compra, el Estado debería dar respuesta a la sociedad para poder incrementar este poder, pero no sólo se lograría con aumentos de salarios también se debería ofrecer aumento de beneficios sociales.

" La política de bienestar social se orientó a realizar transferencias a sectores no privilegiados a través de la seguridad social, -por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social y con la creación del Instituto de Seguridad y Servicio Social a los Trabajadores del Estado y la Dirección de Pensiones Militares- la educación, las políticas de control de crédito y de precios y la intervención directa en el mercado de productos, a través de la Compañía Exportadora e Importadora de México, S.A. (CEIMSA)-que ocupó el lugar de la Nacional Distribuidora y Reguladora-" (13).

Esta estrategia permitió un crecimiento de la producción interna, pero provocó problemas de distribución y empleo. La tasa de crecimiento del gasto público sufrió contracción, canalizando el Estado la inversión en la educación,

(13) Carrillo Castro Alejandro. Loc.cit. p. 91.

irrigación, ferrocarriles, energía eléctrica, petróleo y ensamblado de automóviles y camiones.

La nueva Secretaría de Recursos Hidráulicos con la colaboración de la de Comunicaciones y Obras Públicas, continuó estimulando la producción en los distritos de riego, que adquirieron gran importancia. El Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior iniciaron una activa búsqueda de créditos en el exterior.

Como parte de una política de desarrollo económico y empleo, el Estado absorbió o adquirió participación en empresas que habían fracasado en manos de la iniciativa privada.

" El proteccionismo industrial ilimitado y poco selectivo contribuyó a crear una industria con alto costo social y político a largo plazo. Por la misma razón a enfrentar también una baja competitividad de nuestros productos manufacturados con respecto de los extranjeros " (14).

1960 - 1970

En este período se enfrenta el Estado a una estructura productiva dinámica como resultado del ciclo inflación-devaluación-inflación. Y como alternativa el gobierno consideró aumentar los impuestos, ya que México era el país con una carga fiscal menor a la de los otros países subdesarrollados, asimismo, por medio de la búsqueda de empréstitos, a fin de mantener o incrementar el -

(14) Ibid. p. 92.

el desarrollo alcanzado en la década anterior, pero controlando la tasa de - inflación. Provocando la realización de una reforma fiscal, el Secretario - de Hacienda para salir del círculo vicioso-inflación-devaluación-inflación-, vio la necesidad de acelerar selectivamente el gasto y a la vez, diseñar políticas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores de crecimiento a esta política se le conoce con el nombre de desarrollo estabilizador.

Este desarrollo estabilizador, pretendía aprovechar las propensiones al ahorro de las empresas y de los particulares con el fin de elevar al máximo la inversión, y por la otra, como ya se dijo, aprovechar también, en mayor medida, la capacidad de endeudamiento externo del Gobierno.

El crecimiento de este endeudamiento, aumentaba el pago de intereses por concepto del pago de capital de la deuda externa o por falta de oportunidad en el pago de intereses reduciendo el fondo para inversión.

La sustitución de importaciones de bienes de consumo pasó a otra etapa más -- difícil que es la de sustitución de bienes intermedios y de capital, trayendo como consecuencia una mayor demanda de inversión, así como una tecnología más compleja y una estructura de mercado más desarrollada.

Para el crecimiento institucional del sector público no existía un plan que lo guiase o coordinase globalmente sino que solamente se hacía este crecimiento por agregación. Existiendo para 1960 como 300 instituciones estatales y - paraestatales encontrando gran diversidad de objetivos que a veces estaban duplicados o eran contradictorios, también habían diferentes formas de organización, estilos de dirección.

" A finales de 1958, se había expedido una nueva ley de Secretarías, que creó la Secretaría de la Presidencia para coordinar la programación y las inversiones públicas, así como para promover mejoras a la maquinaria administrativa; se integró el Comité de Importaciones del Sector Público; se impulsó el control de las adquisiciones gubernamentales, encomendando su vigilancia a la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa - y se creó el Departamento de Turismo para regular y fomentar esta importante actividad. En 1963, se elevó a la categoría constitucional la legislación que protege a los trabajadores al Servicio del Estado, y se señaló como base para la selección y ascenso del personal - los conocimientos y la aptitud en lugar de que sólo se considerase a la antigüedad, la eficiencia, como factores escalafonarios " (15).

II. 2. Reforma Administrativa y el Proceso de Administración y Desarrollo de Personal.

Una vez analizados los avances que se han dado en lo tocante a las relaciones de los trabajadores con el Estado es necesario conocer el aspecto administrativo de estas relaciones ya que anteriormente se vio una connotación jurídica.

Ya que el derecho y la administración se unen para regular la actividad de los responsables de lograr que el elemento humano que participa en el proceso administrativo rinda el mejor de sus esfuerzos en busca de satisfacción personal y

(15) Ibid. p. 64.

el eficiente cumplimiento de las funciones públicas.

El Gobierno ha efectuado cambios a su estructura, organización y funcionamiento con el objeto de tener congruencia con el desarrollo social, político y económico que demanda el país.

" Los esfuerzos para mejorar la administración pública repercuten en los sistemas de administración de personal, debido a que, en última instancia, los cambios generados sólo se convierten en acciones concretas cuando el personal al servicio del Estado es capaz de entenderlos, asimilarlos y llevarlos a la práctica, además de que para cumplir las tareas gubernamentales, resulta indispensable contar con personal competente, comprometido y dispuesto. Por otra parte, el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores ha de traducirse en un efectivo desarrollo de sus actitudes y aptitudes, que desembogue en la satisfacción de sus aspiraciones individuales y de grupo " (16).

La eficiente aplicación de los recursos financieros, tecnológicos y materiales en las instituciones del sector público, depende en gran medida del número de las calificaciones y de la correcta ubicación de los funcionarios y empleados gubernamentales.

De 1917 a la fecha ha sido notable el aumento y diversificación del empleo público, en virtud de que la administración pública federal se le han atribuido

(16) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo Personal del Poder Ejecutivo Federal. p. 9.

mayores responsabilidades y en consecuencia, ha experimentado un crecimiento constante hasta ser una vasta y compleja estructura. Sin embargo, al incremento y diversificación de la fuerza de trabajo no ha correspondido un mejoramiento en los sistemas de administración de personal, en detrimento de la eficacia de las acciones gubernamentales.

Es esencial tanto para la administración pública en su conjunto como para cada una de las instituciones que la integran, contar con sistemas de administración de personal implantados con técnicas y métodos de probada eficacia - que consideren todos los aspectos con una base jurídica coherente, fundados en políticas más racionales y equitativas.

Para visualizar el desarrollo que ha tenido esta política, se mencionan los hechos más relevantes en materia de reformas a los sistemas de administración y desarrollo de personal.

En 1965 dentro de la Secretaría de la Presidencia, se creó la Comisión de Administración Pública con el propósito de regular el crecimiento del aparato administrativo y dotarlo de un plan general de desarrollo.

La cual presentó un informe que destacó la necesidad de depurar y actualizar - el sistema de administración del personal público, recalcando la importancia - de establecer una política general que precisará las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores que abarcan todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo, para que de esta manera se comprendiera desde el ingreso del trabajador -

hasta la separación del servicio público.

Notándose también la ausencia de un mecanismo normativo que corrigiera la dispersión de esfuerzos, la incongruencia e incompatibilidad de sistemas y prácticas.

" La Comisión considera indispensable para la buena marcha del gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil - que en esencia persigue ya la Legislación vigente - , para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores " (17).

Las causas que motivaron el incumplimiento del objetivo constitucional en cuanto a la administración de personal del sector público fueron las siguientes :

- El desconocimiento de la magnitud, capacidad y características del personal dando como consecuencia la inexistencia de un mecanismo de planeación del personal.
- Los sistemas promocionales o escalafonarios adecuadamente planteados en su base jurídica no se llevan a la práctica.
- La inexistencia de un sistema integrado para todo el Gobierno Federal en materia de remuneraciones y prestaciones.

Este análisis y las recomendaciones de la Comisión de administración pública propició la participación de los encargados de la administración y desarrollo del personal público lo que dio lugar a las bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 que fue formulado por la Dirección General de Estudios Administrativos perteneciente a la entonces --

(17) Ibid. p. 15.

Secretaría de la Presidencia de la República.

La Comisión de la Administración Pública registró avances plausibles de 1967 a 1969 en materia de administración de personal, sin embargo, los problemas - identificados por la misma, subsistían en 1971.

A partir del año de 1971, el cúmulo de experiencias fueron recogidas, dando - impulso al Programa de Reforma de la Administración Pública Federal. En este empeño, se otorgó prioridad a la administración de personal.

Puesto en marcha el Programa de Reforma Administrativa con el Acuerdo Presiden- cial de enero de 1971 el Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos del Sec- tor Público profundizó los análisis hasta entonces realizados y formuló reco- mendaciones que fueron elevadas a la consideración del Presidente de la Repú- blica. De acuerdo a ellas la primera acción consistió en dotar a la Adminis- tración Pública Federal del órgano rector en esta materia, lo que además permi- tiría dar coherencia y unidad de criterio a posteriores soluciones de los pro- blemas específicos.

En este acuerdo se establecieron las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público con el fin de obtener niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público mediante la introducción de reformas en las estructuras y sistemas administrativos, asimismo seleccio- nar y capacitar debidamente al personal.

En junio de 1971 se dictó el acuerdo presidencial para promover la capacita- ción administrativa profesional de los trabajadores al servicio del Estado a -

efecto de que estos puedan obtener ascensos conforme al escalafón así como - mantener y elevar su actitud profesional.

En el año de 1972 se hicieron extensivos a los servidores públicos los beneficios de la revisión de los salarios mínimos. Por lo que se refiere al personal administrativo, se tomó como base la cuota mínima del Distrito Federal para aplicarla a la mayor parte de las zonas económicas del país, con ello se - benefició el 95% de estos trabajadores. Se dispuso también que el sobre sueldo fuera proporcional al salario.

Se realizó una reforma general al catálogo de empleos de la federación, el número de categorías se redujo a la mitad, lo que implicó un aumento en las remuneraciones y el establecimiento de mayores estímulos escalafonarios.

En noviembre de 1972, por reforma al apartado B del artículo 123 constitucional se establece el fondo nacional de lavivienda de los trabajadores al servicio del Estado. El acuerdo presidencial del 27 de diciembre de 1972 dá res-- puesta afirmativa a la petición de los dirigentes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado respecto a la instauración de la - semana laboral de 5 días en las instituciones del Poder Ejecutivo Federal.

" En diciembre de 1972 se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios

generales en tono a las Condiciones de Trabajo de los servidores públicos " (18).

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal tiene como funciones -- las siguientes :

- Procurar el aumento de la eficiencia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas.
- Establecer normas generales en torno de las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Esta Comisión se integró por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, - así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Previamente a la creación de esta Comisión se estableció el Comité Técnico - Consultivo de Unidades de Recursos Humanos (COTECURH) integrado por representantes de las unidades administrativas de personal y el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación (COTECUCC) formado por los responsables de capacitación.

La conveniencia de que se instauren este tipo de comisiones, es aquella en la que los responsables de cada área de recursos humanos intercambien experiencias en la materia, así mismo llegar a un consenso para que se den lineamientos -

(18) Ibid. p. 16.

homogéneos para todo el sector público.

La transformación Administrativa Gubernamental del período 1976-1982 quedó - inicialmente encuadrada por los cambios derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta Ley dio como consecuencia, la necesidad - de realizar readscripciones de múltiples unidades administrativas, que implicaron la reubicación del personal y sus partidas presupuestales por concepto de remuneraciones, siendo alrededor de 80 mil plazas de trabajadores del Estado.

Esta tarea se llevó a cabo a través del establecimiento de procedimientos de reubicación y reasignación de personal, que tenían como fundamento legal el - acuerdo presidencial expedido el 28 de enero de 1977. El 14 de febrero de -- 1978, el titular del Ejecutivo Federal expidió otro acuerdo mediante el cual estableció, con el carácter de permanente, el mecanismo de reubicación y reasignación de personal, destinado a aprovechar en forma eficaz las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos y procurarles la más adecuada ubicación dentro de la administración pública. Entiendo como reubicación el cambio de lugar, y por reasignación el cambio de funciones.

Dentro del Programa General de Reforma Administrativa se ha incluido como uno de sus más importantes objetivos el de "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones; para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal " (19).

(19) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. p. 19.

La estrategia que se ha seguido para proponer las medidas de reforma del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, es permitir una amplia participación de los funcionarios y empleados que están relacionados con la responsabilidad operativa en materia de personal. Para fortalecer este aspecto se expidió el acuerdo presidencial del 31 de enero de 1977 que modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de adecuarla a los cambios derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y propiciar la participación de los trabajadores por conducto de sus representantes sindicales.

Quedó integrada la comisión por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Programación y Presupuesto, del Trabajo y Previsión Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Presidente de la República encargó a la Comisión proponer al Ejecutivo la mejor organización de personal para aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

Las atribuciones de la Comisión son :

- a) Preparar estudios para configurar un sistema integral de administración de personal del Gobierno Federal y proponer la estructura de la Unidad Administrativa del Sistema.

- b) Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal.
- c) Proponer sistemas escalafonarios.
- d) Elaborar un programa permanente de formación y capacitación.

Las Dependencias con responsabilidades globales en materia de personal son básicamente la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, es un órgano de negociación en donde participan las instituciones que tienen funciones globales en esta materia; la Secretaría de Gobernación participa en los aspectos de relaciones laborales, vacaciones y empleo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, que atiende lo relativo a los aspectos de empleo y remuneraciones, planeación, organización e información. Con el propósito de unificar y coordinar estas funciones, fue necesario crear la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, responsabilizada del establecimiento de las políticas globales.

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ejerce, a través de su Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, importantes funciones dentro del ámbito del Sector Paraestatal" (20).

Dentro del Programa de realizaciones contemplado por la Comisión de Recursos Humanos, se determinó llevar a cabo diversas actividades a partir del segundo semestre de 1973, para concluir las en el año de 1976; dichas actividades son

(20) Perspectivas y Alcances de la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado. Conferencia del Lic. Rodrigo Moreno Rodríguez.

del orden siguiente :

- I. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal.
- II. Formación y capacitación de servidores públicos.
- III. Revisión del sistema de estímulos y recompensas para los funcionarios y empleados de la Federación.

El primero de diciembre de 1976, se inició la Reforma Administrativa dividida en 5 etapas: la primera orientada a instrumentar las reformas estructurales - previstas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, se inició el 29 - de diciembre de 1976; la llamada Sectorización de las Actividades de la Administración Pública, se inició en julio de 1977, la segunda etapa.

La tercera etapa se inició a fines de 1977, denominada de Cruces Intersecto-
riales; la cuarta llamada Reforma de Ventanillas iniciada en abril de 1978.

La quinta etapa que es la que encuadra el tema de estudio, es iniciada en ma-
yo de 1979 y tiene como objetivo mejorar las aptitudes y actitudes de los tra-
bajadores al servicio del Estado mediante la reforma a los sistemas de aminis-
tración y desarrollo del personal público federal.

A partir de 1977, se inicia un proceso altamente participativo de los respon-
sables en esta materia, concluyendo con la presentación de un diagnóstico de
33 recomendaciones básicas y un programa general.

El programa se subdivide en cuatro subprogramas básicos de ejecución. El primero es el referente a escalafón - considerado como la columna vertebral de - todo este sistema de administración - y al desarrollo personal.

Otro subprograma es el de capacitación, que tiene como objetivo aprovechar de la mejor manera la infraestructura con la que cuenta nuestro país para capacitar a su personal. Las relaciones jurídico-laborales es otro subprograma, - que tiende a la revisión de los instrumentos jurídicos a fin de actualizarlos dentro de esta nueva concepción con el propósito de mejorar las relaciones - del Estado con sus trabajadores. Por último el subprograma de planeación y - organización dirigido a fortalecer y a reorganizar las unidades de personal - de cada una de las dependencias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

II.3. Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos por indicaciones del C. Presidente José López Portillo, inició un análisis de la administración de personal mediante la investigación, sobre una muestra de las dependencias que abarcó cerca de un millón de empleados y funcionarios, formuló un cuadro general de los principales problemas que confrontaba la administración de personal.

En este apartado primeramente se presenta la situación que prevalece en la administración de personal y las recomendaciones que el Comité emitió a fin de mejorar la situación que existe en la materia de estudio; las recomendaciones se dieron como marco de referencia a fin de aportar elementos de juicio.

Las dependencias en la actualidad no aprovechan racionalmente y en forma eficaz las aptitudes de su personal, a la vez que no desarrollan en los servidores públicos su capacidad para mejorar su desempeño en un futuro.

El Gobierno desconoce en buena medida la magnitud, capacidad y características actuales y potenciales de la fuerza de trabajo que está a su servicio. Por lo que no existen mecanismos de planeación de recursos humanos del sector público, evitando el conocimiento de que si los requerimientos ocupacionales están aceptablemente satisfechos y más aún se desconocen las necesidades futuras de personal ni en lo cuantitativo o cualitativo.

La inexistencia de una política homogénea en las diferentes Secretarías, en lo que respecta a la administración de personal ya que los objetivos están definidos en forma genérica, lo que lleva consigo que las acciones de la administración de personal se realicen y evalúen en distintas formas.

Al no existir un órgano central, se impide la fijación de lineamientos generales que establezcan las normas y criterios que deban regir la relación del Gobierno con sus trabajadores.

El objetivo de la reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del poder ejecutivo federal es :

" Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los -

objetivos y metas del Gobierno Federal " (21).

Para lograr el objetivo se recomendó integrar un sistema de administración y - desarrollo de personal; así como, se sugirió crear un órgano central administrador del sistema que vincule los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos. Y así lograr congruencia en las acciones de los órganos y mecanismos encargados de la administración de personal a nivel global mediante el funcionamiento de los organismos: la comisión del servicio civil que se encargará de la negociación de carácter político, y el órgano central del servicio civil que será el responsable de la ejecución y evaluación de las directrices.

Por lo que se refiere a la situación actual de los escalafones, se podría decir que estos se limitan actualmente a sistemas de ascenso a las plazas presupuestales disponibles dentro de la misma categoría, sin que exista un sistema de vasos comunicantes que constituyan la posibilidad de una verdadera carrera administrativa.

Las estructuras escalafonarias se constituyen en base a criterios presupuestales y a una estructura ocupacional rígida, por lo que no responden a medidas - funcionales de las dependencias.

Lo que no permite una evaluación objetiva del desempeño de los empleados en su puesto, ni la preparación para futuras responsabilidades en otro puesto dentro del sistema escalafonario actual.

(21). Presidencia de la República. Loc.cit. p. 19.

El sistema de remuneraciones no es homogéneo ya que existe un complejo universo de partidas presupuestales que conforman el sueldo de los servidores públicos.

Los sistemas promocionales o escalafonarios, que están adecuadamente planteados en su base jurídica, se distorsionan generalmente en la práctica. La Ley da prioridad a los conocimientos y a la aptitud, pero la forma de aplicación de los reglamentos escalafonarios actuales hace que, de hecho, se dé preferencia a la antigüedad como factor decisivo de promoción.

La carencia de un sistema adecuado de análisis de puestos obstaculiza la eficiencia del reclutamiento, selección, retribución, evaluación, capacitación y promoción de personal que lleva a cabo las dependencias. No obstante las simplificaciones que ha sido objeto el catálogo de empleos en su estructura es todavía un instrumento de orden presupuestal, enunciativo y no descriptivo.

Actualmente se manifiesta la necesidad de contar con un instrumento funcional que identifique el tipo de trabajo y los requisitos para su desempeño, asimismo, que cuente con la flexibilidad que exigen la adecuada asignación de retribuciones.

Es por eso que el objetivo es "establecer un sistema escalafonario funcional e intercomunicado que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para una mayor productividad y un adecuado

servicio público " (22).

Para lo que el Comité recomendó lo siguiente :

La elaboración de catálogos de funciones específicas de las dependencias y en base a estos elaborar el Catálogo General de Puestos de la Federación, en el cual los puestos se ordenen en ramas y éstas a su vez en grupos.

Elaborar tabuladores salariales donde se señalen valores mínimos y máximos; estructurar una compactación de las partidas en las que se desagrega el salario; analizar y revisar los sobre sueldos.

En cuanto al escalafón, establecer estructuras escalafonarias en las que las líneas de ascenso se comuniquen unas con otras a fin de que los trabajadores tengan la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles del escalafón. Garantizar la correcta ponderación de los factores que integran el derecho al ascenso mediante procedimientos adecuados, así mismo, mediante ellos comprobar la posesión de los conocimientos y aptitudes que el puesto demande y evaluar periódicamente el desempeño y eficiencia en el puesto.

revisar y actualizar los reglamentos de escalafón de las dependencias, fortalecer la intervención y decisiones de las comisiones mixtas de escalafón en el otorgamiento de ascensos.

(22) Ibid. p. 25.

A fin de que la antigüedad opere como factor de desempate en el concurso escalafonario, se deberá establecer un sistema de promociones económicas periódicas, como compensaciones por años de servicios prestados.

En lo que respecta a capacitación se encuentra que no existe un sistema global, sectorial e institucional que integre normativa y coordinadamente los programas de las instituciones responsables tales como: las del Centro de Estudios del Trabajo; Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, etc.

Al no existir lineamientos globales, institucionales y sectoriales; las unidades de capacitación han ejecutado programas pocos consistentes, creando en los trabajadores expectativas de desarrollo que no llegan a satisfacerse. Esto conlleva a que los programas de capacitación no estén vinculados al sistema escalafonario.

La capacitación y desarrollo de personal aún no responden a criterios sistemáticos coordinados y permanentes que puedan satisfacer necesidades reales; tampoco ha sido posible vincularlos adecuadamente con los sistemas escalafonarios ni con las necesidades programáticas, aún cuando se han adoptado medidas que revelan un cambio en el enfoque tradicional.

Es por eso que al ingresar a sus puestos de trabajo, los servidores públicos difícilmente tienen todos los conocimientos y habilidades deseables y exigibles para cada caso. No se realizan, sin embargo, los esfuerzos suficientemente sistemáticos, coordinados y permanentes que permitan resolver ese problema, desarrollando amplia y suficientemente la capacidad y actitud de los recursos humanos al servicio del Estado.

El objetivo es "establecer un sistema de capacitación y desarrollo de personal estrechamente vinculado con las necesidades programáticas y con el sistema escalafonario de las dependencias, que propicie la superación individual y colectiva del personal, mejore la prestación de los servicios públicos y coadyuve a la identificación de los servidores públicos con los fines de las instituciones " (23).

Para lograr el objetivo se recomendó lo siguiente :

La integración de las actividades de capacitación y desarrollo con los programas prioritarios del Gobierno Federal y de las instituciones en particular, -asimismo, con el sistema de administración de personal.

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

Vincular los programas de capacitación al sistema escalafonario, a fin de que la capacitación sea un efectivo instrumento para que los trabajadores obtengan un ascenso escalafonario.

A partir de criterios que permitan evaluar el costo-rendimiento y el costo-beneficio, establecer un programa-presupuesto para efectos de capacitación.

(23) Ibid. p. 27.

Aprovechar los ofrecimientos de estudio (becas) que ofrecen al Gobierno de México, otros países y organismos internacionales, asimismo, integrar las opciones que amplíen los medios de superación personal y de desarrollo institucional a los programas de capacitación.

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

Fomentar una actitud participativa en los servidores públicos con fundamento en estudios que nos permitan conocer el grado de integración e identificación del personal con la institución y el trabajo que realizan.

Establecer mecanismos y estrategias para mejorar la comunicación entre los niveles directivos y operativos, así como difundir la información básica entre el personal para que conozca sus obligaciones y derechos, los fines de la institución, su estructura y personal directivo.

En lo tocante a las relaciones jurídico laborales no se garantiza una justa relación entre el Estado y sus trabajadores, ya que no existen criterios uniformes ni mecanismos y procedimientos institucionales adecuados.

Las relaciones laborales se encuentran dentro de las funciones de diversas unidades y niveles jerárquicos. Encontrándose un vasto universo de disposiciones jurídicas que tienen como objeto regular las relaciones del Estado con sus trabajadores.

No se difunden las condiciones generales de trabajo entre los servidores públicos, lo que provoca serios problemas por el desconocimiento. En lo que respecta a las relaciones del Estado y sus trabajadores de confianza no existe una adecuada reglamentación jurídica.

La multiplicidad de disposiciones contenidas en diversos cuerpos jurídicos, que dificulta la identificación precisa del marco legal aplicable, influye en la falta de una visión unitaria y coherente de las relaciones laborales entre la administración pública federal y sus trabajadores.

Las entidades responsables de otorgamiento de las prestaciones, servicios y seguridad social y las diversas dependencias que en forma adicional los proporcionan, no han podido integrar un sistema unitario y compatible.

El objetivo es "establecer un régimen jurídico laboral justo, que tenga por finalidad racionalizar y hacer más armónica la relación del Estado con sus trabajadores, con lo cual se genere entre los servidores públicos la auténtica vocación de servicio y la seguridad y estabilidad en sus puestos cuando se desempeñen honesta y eficientemente " (24).

Para la obtención del objetivo la Comisión recomendó lo siguiente :
Establecer un sistema jurídico homogéneo y uniforme que garantice la justicia y equidad de la relación entre el Estado y sus trabajadores mediante la -

(24) Ibid. p. 28.

revisión y actualización de la dispersa legislación vigente. Asimismo, establecer una reglamentación jurídica que regule las relaciones de los trabajadores de confianza con el Estado.

Integrar las facultades necesarias a las unidades de administración de personal, a fin de que desempeñen correctamente las funciones jurídico-laborales de la dependencia.

Mejorar las relaciones del Estado con el personal mediante la actualización y difusión en cada dependencia de las condiciones generales de trabajo.

Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los acuerdos presidenciales en materia de horarios, vacaciones y reasignación de personal.

Realizar una efectiva compactación de los horarios (horarios continuos), a fin de elevar los índices de eficiencia de la administración y permitir por otro lado, que los trabajadores y funcionarios cuenten con tiempo suficiente para el desarrollo de actividades familiares, culturales y de recreación.

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

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

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

II. 4. Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Sector Público.

Las recomendaciones para la reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal mostró los principales problemas que confrontaba la administración de personal y sus posibles soluciones.

Por ello la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, realizó de enero a marzo de 1979, un programa para mejorar la administración de personal al Servicio del Estado que tuvo como objetivo esta mejora y el promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos.

Este programa quedó enmarcado en la 5a. Etapa de la Reforma Administrativa y se dividió en dos fases: "La primera se abocó al análisis de la situación imperante en materia de administración de personal con el objeto de aportar suficientes elementos de juicio para llevar a cabo las siguientes acciones :

1. Definición y establecimiento de sistemas de administración y desarrollo de personal para la administración público federal en su conjunto y para las diversas dependencias en lo particular.
2. Establecimiento de los escalafones funcionales e intercomunicados.

3. Prevención de las acciones que inciden en la aptitud de los servidores públicos o se la capacitación y el desarrollo de personal.

La segunda fase consistió en la institucionalización de las medidas de reforma mencionadas " (25).

Los responsables de la coordinación global del programa y señalamiento de los lineamientos presidenciales es la Coordinación General de Estudios Administrativos, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal determinaron y propusieron normas y políticas globales.

El establecimiento de normas operativas estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto y el ISSSTE. Al grupo de Oficiales Mayores, al COTECURH y a las Dependencias y Entidades, fueron las que adecuaron y ejecutaron el programa.

Este programa se divide en 4 subgrupos que son :

- I. Sistema Escalafonario.
- II. Capacitación.
- III. Relaciones Jurídico-Laborales
- IV. Planeación y Organización

(25) Ibid. p. 64.

Para que el sistema escalafonario funcione en congruencia con los trabajos - realizados por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, "se pretende establecer un sistema escalafonario dinámico que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores así como su preparación para el ejercicio de - funciones de mayor responsabilidad, creando una perspectiva promocional que - sea incentivo para una mayor productividad y un adecuado servicio público " - (26).

Por este motivo fue necesario elaborar un catálogo general de puestos que asegurara el cumplimiento de la obligación de salario igual a trabajo igual, obteniendo el conocimiento de los puestos de la administración pública en su - conjunto.

Por eso fue necesario elaborar catálogos de puestos en cada dependencia median te la descripción y especificación de las características de cada puesto, así como un catálogo general que agrupe las funciones. los requisitos para ocupar cada puestos y establecer parámetros para el adecuado reclutamiento y selección. Todo enmarcado dentro de la normatividad emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, misma que se encargaría de la revisión, análisis y autorización, a su vez conjuntaría todos los catálogos conformando el catálogo general de puestos de la federación.

Asimismo, a esta Secretaría se le envió información sobre el monto y la estruc tura de las percepciones totales de cada trabajador, con el objeto de disponer de una tabla de asignación de sueldos con diversos niveles salariales dando -

equidad remunerativa de acuerdo a las funciones que desempeña y los requisitos a cumplir del puesto. La existencia de diferencias significativas en los niveles salariales motivan al trabajador a tener un desempeño eficiente en el puesto y el deseo de prepararse para el ascenso a un puesto de mayor responsabilidad y remuneración. La información coadyuvó a la creación del tabulador general de sueldos, y éste daría homogeneidad al pago de remuneraciones, ya que se simplificaba el manejo del universo de partidas presupuestales que conformaban el sueldo, mediante la compactación de éstas.

El sistema de compensación por años de servicios prestados a la Federación, surgió por la necesidad de compensar en forma especial la antigüedad que los trabajadores acumulan al servicio del Gobierno Federal ya que en materia escalafonaria sólo se deberá tomar en cuenta como factor de desempeño y no como la única posibilidad de índole promocional.

Ya que esta compensación estimulará la institucionalidad e identificación con el servicio público al trabajador.

También fue necesario hacer coincidente la adscripción funcional y la presupuestal de los trabajadores, para lograr objetividad en la calificación de méritos y fundamentar las perspectivas promocionales del servidor público. Mediante la identificación del personal comisionado y a través de las disposiciones que en lo interno dicten los Oficiales Mayores y mediante convenios que establezcan cuando la regularización del personal comisionado incluya dos dependencias. Y dentro de la ejecución de la política global para el personal comisionado intervinieron las representaciones sindicales correspondientes, para garantizar la observancia de los derechos de sus agremiados.

La existencia de trabajadores que contaban con dos o más plazas en el desempeño de un mismo puesto y aquellos que tenían dos o más empleos en diferentes adscripciones, obstaculizaban el debido funcionamiento escalafonario por lo que se hizo imprescindible la participación de las representaciones sindicales, y los Oficiales Mayores para la dictaminación de lineamientos en materia de compactación de plazas.

La posibilidad de llevar a la práctica un sistema escalafonario que pondere con mayor objetividad los esfuerzos de los empleados tanto en el desempeño de un puesto, como en la preparación para responsabilidades de mayor importancia implica considerar diversos factores y subfactores que faciliten una justa calificación y aseguren la productividad en el trabajo.

Vincular la capacitación al sistema escalafonario, asegurar mecanismos de calificación que garanticen una justa evaluación del desempeño, así como ampliar las unidades escalafonarias, requiere la revisión de los reglamentos vigentes, homogeneizándolos mediante un reglamento tipo que establezca las normas generales, las que, conjuntamente con las representaciones sindicales, se adecuarán a las características específicas de cada dependencia.

Los responsables de la coordinación global del subprograma de capacitación y señalamiento de lineamientos presidenciales, es la Coordinación General de Estudios Administrativos. La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal se encargó de la determinación y propuesta de normas y políticas globales; de la Coordinación, ISSSTE y la Secretaría de Programación y Presupuesto del establecimiento de las normas operativas. La adecuación y ejecución estuvo a cargo del grupo de Oficiales Mayores, COTECURH, Consejo Consultivo del Sistema General de Capacitación, Comité de Becas, Dependencias.

El objetivo de este subprograma es: "establecer un sistema de capacitación y desarrollo de personal que propicie el mejoramiento individual y colectivo de los trabajadores, para la mejor prestación de servicios públicos " (27).

Básicamente hubo que identificar las necesidades de capacitación vinculadas - a los requerimientos programáticos, igualmente con los requerimientos escalafonarios. Se establecieron mecanismos de seguimiento y evaluación para los - servidores públicos. Los programas globales de capacitación deberían coadyuvar al cumplimiento de objetivos y metas prioritarias del Gobierno Federal -- por medio de lineamientos generales, así como tener la presupuestación de estos programas.

Surgió también como una necesidad la creación de unidades centrales de capacitación dentro de las unidades de personal a fin de promover el aprovechamiento de las becas que ofrecen al Gobierno de México, los Gobiernos de otros Países y Organismos Internacionales, lo que hizo necesario difundir los programas de becas y establecer procedimientos de selección y proposición de candidatos.

Para identificar los recursos disponibles y promover su adecuado aprovechamiento se levantó el inventario de recursos educativos y tecnológicos. "El Comité Técnico Consultivo realiza la investigación de necesidades y, con base en ésta planear la capacitación a nivel micho y macroadministrativo. Identificar y jerarquizar las necesidades inmediatas, sistematizar programas de becas en instituciones nacionales y extranjeras, así como la formulación de programas específicos y configuración de las estrategias adecuadas para su realización " (28).

(27.) Ibid. p. 79.

(28) Ibid. p. 140

Dentro del subprograma de Relaciones Jurídico-Laborales los responsables de la coordinación global del programa y señalamiento de lineamientos presidenciales son: la Coordinación General de Estudios Administrativos y la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal determinó y propuso las normas y políticas globales. El establecimiento de las normas operativas estuvo a cargo de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y el ISSSTE; y los responsables de la educación y ejecución fue el grupo de Oficiales Mayores, el COTECURH y el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas.

La situación para este subprograma enmarcaba la inexistencia de criterios uniformes; de mecanismos y procedimientos institucionales adecuados que garanticen una justa relación laboral entre el Estado y sus trabajadores; la existencia de un variado universo de disposiciones jurídicas destinadas a regular la relación del Estado con sus trabajadores; la existencia de serios problemas - por falta de conocimiento de las condiciones generales de trabajo entre los servidores públicos y la imprevisión sobre una definición y reglamentación que regule las relaciones del Estado con sus trabajadores de confianza.

Por este motivo fue necesario revisar y actualizar la legislación vigente, mediante la identificación y propuestas de adecuaciones, así como, elaborar proyectos de adecuaciones jurídicas. De igual forma hubo que fortalecer las Unidades de personal para la adecuada conducción de las relaciones laborales.

También se establecieron mecanismos y calendarios anuales para el escalonamiento de vacaciones y asesorar en esta materia a las dependencias a cargo de la Coordinación de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Igualmente se actualizaron los reglamentos escalafonarios por medio del establecimiento de línea----

mientos para la formulación de estos reglamentos conforme a las políticas y normas establecidas. Fue necesario también revisar y difundir las condiciones generales de trabajo a las dependencias.

Para operar los procedimientos de reubicación y reasignación del personal se requirió identificar las disponibilidades y necesidades de personal, operar el procedimiento de reasignación de personal y transferencias presupuestales, y a los trabajadores pendientes de incorporarse al régimen de seguridad social y determinar el costo de esta reincorporación.

De la misma manera se promovió la integración y funcionamiento de comisiones mixtas de higiene y seguridad, a la vez de fijar los procedimientos para el otorgamiento de los premios, estímulos y recompensas a los trabajadores al servicio del Estado.

" La administración tradicional de personal se encontraba fragmentada en diferentes fuentes de decisiones carente de políticas o propósitos globales de orientación y congruencia y perdida en una selva semántica de orden jurídico y presupuestal que generaba abusos por parte de los funcionarios en perjuicio de la justicia debida a los trabajadores, así como excesos de estos últimos en demérito de la eficiencia y honestidad del servicio. La desvinculación de las unidades operativas respecto de las Comisiones Internas de Administración ha determinado graves limitaciones y hasta la inexistencia de la planeación y de la evaluación en materia de personal " (29).

(29) Duhalt Krauss Miguel. Apuntes mecanográficos de la cátedra de Administración de Personal. p. 15.

En el subprograma de Planeación y Organización los responsables generales de la coordinación global y señalamiento de lineamientos presidenciales, es la - Coordinación General de Estudios Administrativos y la Comisión de Recursos Hu- manos del Gobierno Federal quienes determinan y proponen normas y políticas - globales. El establecimiento de normas operativas está a cargo de la Coordi- nación General de Estudios Administrativos y la Secretaría de Programación y Presupuesto. El grupo de Oficiales Mayores, el COTECURH, Dependencias están a cargo de la adecuación y ejecución.

Fue necesario proponer la reestructuración orgánica y funcional de las Unida- des de Administración de Personal de la Administración Pública establecer y operar el sistema general de información de personal Público Federal. Para - establecer sistemas de planeación y evaluación, se formularon y evaluaron - programas de administración de personal, para poner en funcionamiento siste- mas de planeación y evaluación operativos. También se crearon los Comités - Técnicos Sectoriales de Unidades de Administración de Personal.

III. SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

En el capítulo anterior se analizó, qué provocó el crecimiento de las Dependencias y las acciones que se tomaron para administrar al personal. Asimismo en el primer capítulo se hizo un desglose de componentes de la administración, a fin de saber la ubicación de la administración de personal en relación a la administración pública y sus orígenes en la administración en general.

En este apartado se verá cuales son los lineamientos emitidos por el Ejecutivo Federal en la materia y qué es lo que se lleva a cabo en la práctica dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Sector Central mediante el Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos realizó en 1977 en varias Dependencias del Sector Público Central algunas investigaciones dentro de las cuales destaca el diagnóstico que guardan los recursos humanos en el Sector Público Central, en este estudio se tomó como muestra un millón de servidores públicos destacando que los objetivos en materia de administración de personal no están definidos en forma precisa y clara, teniendo como consecuencia el ejecutar una política poco congruente en el proceso de administración de personal (selección, contratación, inducción, capacitación, promoción y desarrollo) teniendo como resultado el no aprovechamiento racional y eficiente de los recursos humanos en el Sector Público. Desde el punto de vista legal tenemos que las disposiciones vigentes como son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del ISSSTE, entre otras, son adecuadas en lo que respecta a su elaboración pero no así al llevarse a la práctica.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos como ya lo vemos con anterioridad proponía la creación de un órgano normativo central que enmarcase los lineamientos básicos conforme a los cuales debería llevarse a efecto la política de administración de recursos humanos, contenida en las disposiciones reglamentarias de todas las Dependencias y que preste asesoría al Ejecutivo Federal en administración de personal.

En base al diagnóstico emitido y con el propósito de lograr cambios sustantivos que dieran solución integral a la gestión del personal público, se inició un proceso altamente participativo en el que los encargados del personal emitieran las soluciones previo análisis, a fin de que el Comité reuniese las soluciones y propusiera recomendaciones de las cuales destacan básicamente 33 que dieron origen de la formulación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal integrado por Subprogramas y Subsistemas que son :

Subprogramas

Planeación y Organización

Sistema Escalonario

Subsistemas

Planeación y Organización
Información

Evaluación

Empleo

Remuneraciones

Capacitación y Desarrollo

Motivación

Subprogramas

Subsistemas

Relaciones Jurídico-Laborales

Relación Jurídico Laboral

Prestaciones y Servicios

En base a la composición del Sistema General de Administración serán tomados metodológicamente en el mismo orden para su análisis, viéndolo bajo dos perspectivas, la teórica donde se presentan los lineamientos dictados por el Ejecutivo Federal a fin de establecer el Sistema General de Administración; y - la práctica, la ejecución de esos lineamientos en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se tomó como Dependencia tipo ya que el número de personal que la integran asciende a 172,337 (según el censo realizado en 1982).

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tuvo su origen por la fusión de las ex Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos de acuerdo a la configuración de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976. Del resultado de esta Fusión las dependencias administrativas que reflejaron el mayor número de efectos de esa integración fueron la Oficialía Mayor, órgano encargado de organización y métodos, contabilidad, aspectos jurídicos, recursos humanos, adquisiciones y presupuesto, enfrendándose a la problemática de incompatibilidad de materias antes descritas.

El área encargada de la administración de recursos humanos tuvo que abordar los problemas más generales en cuanto a administración de personal provocados por la fusión, y son :

- a) Establecer las reglas para las relaciones entre la Secretaría y sus trabajadores.
- b) Disponer de los medios adecuados para garantizar los derechos y cubrir los sueldos y salarios de sus trabajadores.
- c) Organizar los recursos humanos para cumplir las metas en las mejores condiciones para la Institución.

Para poder dar solución a la problemática presentada fue dividido en 4 etapas, las acciones tomadas para el período 1976 - 1982.

La primera etapa es la de transición, desarrollada en enero de 1977 a abril de 1979. Dada la gran complejidad de la administración de los recursos humanos en esta etapa, fue necesario elaborar programas con soluciones de transición, en virtud de que en este momento se presentaron los problemas más sensibles del proceso de fusión, dentro del cual la Reforma Administrativa no planteaba adecuaciones a la administración de personal.

La Dirección General de Personal, en esta etapa se integró con los 500 trabajadores adscritos a los órganos que conformaban la Dirección General de Personal de la ex Secretaría de Agricultura y Ganadería, 700 trabajadores de la Dirección General de Administración de la ex Secretaría de Recursos Hidráulicos; además incorporó dentro de su plantilla, al personal adscrito a la tienda de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del archivo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Una estructura organizacional para la Dirección General de Personal haciendo una selección de personal de cada una de las áreas incorporadas en el proceso

de fusión, aunado a la asignación y reubicación de acuerdo a las funciones, dando prioridad al personal administrativo, y en un segundo término, analizar las recomendaciones del Programa Reforma Administrativa del Gobierno Federal, dadas a conocer por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Las acciones de la Dirección General de Personal, desarrolladas en esta etapa concretizaron algunas recomendaciones de la V Etapa del Programa de Reforma Administrativa, permitiendo obtener la experiencia necesaria para que en la III Etapa, se lograran los resultados más significativos en materia de administración y desarrollo de personal.

En este período, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se enfrentó a la necesidad de perfeccionar el Sistema de Administración de Personal, considerando fundamentalmente los siguientes problemas :

- a) Elaborar un solo instrumento regulador de las Condiciones Generales de Trabajo.
- b) Adecuar los sistemas de administración para respaldar el incremento en la productividad.
- c) Agilizar los procesos de trámite internos y externos para el pago al trabajador;
- d) Integrar los registros administrativos del personal.

Para solucionar los problemas descritos fueron elaborados programas que coincidieron en esta fecha, con el iniciado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, conocida como V Etapa , y que apareció oficialmente en mayo de 1979.

Las dos etapas anteriores configuraron las actividades fundamentales en materia de personal; unas actividades de carácter normativo e indicativo, se habían venido realizando con el objeto fundamental de planear, organizar e incorporar los cambios, producto de las necesidades propias de la Institución y de los planteamientos contenidos en el Programa de Reforma Administrativa. Estas acciones, estaban contenidas en 46 proyectos perfectamente definidos - en cuanto a sus objetivos, pero se encontraban traslapadas las funciones, en diversas áreas de la Dirección General de Personal.

Otras de carácter operativo, enfocadas a los trámites que dan origen a los movimientos de personal : reclutamiento, selección, contratación, pago de remuneraciones, otorgamiento de prestaciones y otros servicios. Estas actividades concentraban el 76% de los recursos de la Dirección y daban trámite a una cantidad superior al medio millón de documentos anuales, actividades - que en su mayor parte realizan en forma manual y sin un orden sistemático.

Lo anterior motivó que en junio de 1980, con el dictamen de la Dirección General de Organización y Métodos y la aprobación del C. Titular del Ramo, se reestructurara la Dirección General de Personal, dando como resultado la realización de la III etapa llamada Consolidación realizada de junio de 1980 a junio de 1982 donde se concretizan los estudios de reestructuración.

Se realiza básicamente la reestructuración de sueldo del personal con excepción de los sujetos al término temporalidad, teniendo como resultado la estructuración y emisión del Catálogo Institucional de Puestos y Niveles de Tabulador.

En la fase de elaboración del Catálogo Institucional, convino realizar entre ella y los representantes de los trabajadores la revisión del Sistema Nacional de Información del Catálogo de Puestos, mediante un programa que en esencia consistió en verificar que la información levantada en el mes de julio - de ese mismo año, relativa a las funciones del trabajador, coincidiera con el puesto asignado, y eliminar los posibles errores del levantamiento.

El procedimiento utilizado consistió en la integración de una Comisión con representantes de la Dirección General de Personal y del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato, con el objeto fundamental de levantar actas de corrección o cambios de puestos. Las actas de corrección de puestos fueron de dos tipos: actas de verificación cuando se desconocía el registro y actas de cambio de puesto cuando éste era incorrecto. Para septiembre de 1982, esta comisión había visitado toda la República e iniciaba sus actividades en Oficinas Centrales.

Una vez descritos los problemas de fusión de las ex Secretarías los cuales - se consideraron de vital importancia serán descritos a continuación y como - se habían mencionado con anterioridad los subprogramas básicos y subsistemas definidos por el Gobierno Federal.

III.1. Planeación y Organización.

El Estado debe cumplir con la demanda social de creación de empleos sólo que se ha venido generando el crecimiento desmedido del personal federal provocado por la falta de una planeación y programación, creando la irracionalidad en el uso de sus recursos humanos, derramada de dinero por el pago de nuevos salarios, incremento que no corresponde al aumento en la misma proporción de

la producción de bienes y servicios. Así como el crecimiento de las actividades del Gobierno Federal provocando el aumento de estructuras orgánicas - de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal reportó una deuda con el exterior de más de 80,000 millones de dólares y una fuerza de trabajo de 3 millones aproximadamente de trabajadores y empleados del Gobierno Federal que representan el 18% de la población económicamente activa, lo que refleja que el mayor empleador de recursos humanos sea el gobierno ya que los demás sectores captan un menor porcentaje.

Ante el diagnóstico presentado resulta urgente la necesidad de la planeación de los recursos humanos, ya que esta consiste " en proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo" (1).

Dentro del Sector Público la planeación de los recursos humanos se concibe - como el proceso de decisiones interdependientes por el cual se cuantifican - e identifican los puestos y plazas necesarias para la realización de los programas aprobados, que habrán de llevar al logro de objetivos cuantitativos - en fechas predeterminadas.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos, planteó la necesidad de un subprograma de planeación y organización que facilite la formación de políticas, funciones y procedimientos que coadyuve a la satisfacción oportuna de - las necesidades del sistema de administración y desarrollo de personal, el -

(1) Russell L. Ackoff. Un concepto de Planeación de Empresas. México, Ed. Limusa. 1976. p. 13.

establecimiento de indicadores que permitan analizar los alcances y la eficiencia administrativa, como base para la toma de decisiones.

A fin de dar congruencia en el Gobierno, a la estructura de personal con los programas y actividades proyectadas, formulándose criterios, sin perder de vista los elementos y características de la fuerza de trabajo existente y la futura.

Para dar cumplimiento con lo propuesto en el subprograma fueron creados los subsistemas: 1) planeación y organización; 2) información.

Subsistema Planeación y Organización.

Los elementos del subsistema de planeación y organización son:

- a) Planeación y programación sustantiva. "por medio de esta actividad se deberá coordinar la marcha operativa del sistema general, a fin de complementar las acciones de los órganos con atribuciones en la materia y los mecanismos de apoyo y consulta del sistema, tratando de evitar retrasos, desviaciones, incoherencias y duplicidad en la ejecución del programa de administración y desarrollo de personal. Asimismo, se deberán diseñar las directrices para regular, orientar y armonizar la elaboración de los programas sectoriales e institucionales de administración y desarrollo de personal, conforme a los lineamientos que dicten las entidades con atribuciones globales en la materia" (2).

La Coordinación General de Estudios Administrativos por medio de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, determinaron y propusieron normas y políticas globales.

(2) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. p. 10.

El establecimiento de normas operativas estuvo a cargo de la Secretaría de - Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto y el ISSSTE. El grupo de Oficiales Mayores, las Dependencias y Entidades, adecuaron y ejecutaron - dichas normas.

Dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la primera etapa se buscó planear y organizar los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone la Secretaría, con objeto de promover e implementar - las reformas necesarias, así como mejorar el Sistema de Comunicación y Coordinación para compatibilizar el proceso de administración de personal en el sector.

- b) Programación Sustantiva, se realiza por medio de programas que toman como base el análisis del banco de datos, registros, censos y estadísti--cas e información existente sobre la fuerza de trabajo al servicio de - la institución con el fin de reubicar y reasignar al personal existente logrando la adecuada coordinación de acciones de trabajo.

Posteriormente por medio del conocimiento de los objetivos generales de la - Institución, así como los tipos de puestos y las características que deberán tener los ocupantes para poder satisfacer esos objetivos, todo esto dará como resultado la detección de necesidades de personal.

Se procede al análisis del rendimiento de la fuerza de trabajo mediante la - evaluación del desempeño, el historial de trabajo del personal, comparándole posteriormente con los requerimientos y análisis del puesto, determinando las necesidades de la institución y de capacitación y desarrollo del personal.

La SARH, como acciones para la programación sustantiva básicamente realizó las siguientes acciones:

- Proponer la reestructuración orgánica y funcional de la Dirección General de Personal.
- Establecer y operar el Sistema General de Información del Personal Público Federal.
- Establecer el Sistema de Planeación Integral.
- Establecer un Sistema de Evaluación de la productividad del personal con unidades de trabajo.
- Establecer los Comités Técnicos Consultivos Sectoriales; y
- Desarrollar en el ámbito parastatal, el programa para mejorar la administración del personal.

Dentro de la Dirección General de Personal, se efectuaron ajustes a su estructura, en forma tal, que contuviera a la totalidad de los órganos necesarios, utilizando los recursos y el personal, proveniente de las áreas administrativas de las ex Secretarías fusionadas.

Las primordiales labores realizadas al respecto fueron la definición de una estructura de 16 Departamentos y 3 Subdirecciones, y los procedimientos de transición y técnicas de operación de sistemas en paralelo, así como el diseño de la integración y desconcentración del archivo y del kárdex.

También, se evaluaron los efectos económicos de las prestaciones otorgadas por la institución en las Condiciones Generales de Trabajo, y se definieron los procedimientos para obtención de los recursos financieros requeridos para tal fin.

El Ejecutivo Federal emitió, que con base a los objetivos generales de cada Secretaría se definieran los objetivos en materia de administración y desarrollo de personal, a fin de ser congruentes. Calculándose el tiempo de realización, así como tomándose en cuenta las necesidades, intereses y expectativas de los servidores públicos.

Se deberá predecir el alcance, entendiéndolo como el conjunto de técnicas y procedimientos estadísticos que nos ayudan a pronosticar, con el menor grado de error, los resultados planeados por las decisiones realizadas. Seleccionar las opciones y determinación de plazos mediante un listado de actividades y especificando el tiempo a realizar en cada una de ellas. Después de ser aprobados los programas y asignado un presupuesto, se determinarán las responsables de cada programa, adquiriendo el compromiso de cumplir los resultados esperados con el presupuesto asignado.

Dados los lineamientos emitidos por el Ejecutivo Federal dentro de la segunda etapas la SARH, realizó el esfuerzo más importante en cuanto la planeación y organización, ya que adaptó las acciones que se habían venido realizando desde la fusión; fue así como el 8 de mayo de 1979, la Secretaría, hizo oficial ante el Comité Técnico Consultivo de la Unidad de Administración del Gobierno Federal, su programa institucional, que además de contemplar las características propias de nuestra dependencia, reflejaba el espíritu de esta etapa.

Lo anterior dio origen al Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuyos objetivos fundamentales son los siguientes:

- Mejorar la administración de personal que presta sus servicios en la Dependencia y,
- Promover el desempeño eficaz de las funciones que le han sido asignadas, garantizar los derechos de los trabajadores y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

Otro elemento del Subsistema de Planeación y Organización es:

c) Oferta y demanda laborales:

"El sistema de Administración y Desarrollo de Personal a nivel federal, debe conocer el comportamiento del mercado de trabajo, con la finalidad de identificar las circunstancias que en un momento dado, pudieran modificar el logro de objetivos planteados en la instancia global, sectorial e institucional, y de esta manera poder modificar las estrategias existentes " (3).

Para determinar las características del personal adscrito a la SARH fue necesario levantar un censo, donde se recabara la información general tal como nombre, filiación, estudios, puesto que desempeña y el anterior que desempeñó asimismo la antigüedad en el puesto y en la Dependencia.

Es necesario que el sector central a fin de satisfacer la demanda de fuerza de trabajo de la institución con el personal idóneo conozca los siguientes - aspectos cuantitativos y cualitativos :

- Las fuentes de reclutamiento, saber como se recluta al personal, de don de provienen y la calidad de los aspirantes.

(3) Ibid. p. 17.

Por medio de encuestas, estadísticas regionales de salario y prestaciones, - se determina la competitividad dentro del mercado laboral y atraer al personal más capacitado, así como retener al personal calificado con el que se cuenta, a la vez que se dará satisfacción a las expectativas de los servidores públicos.

- Los cambios tecnológicos modificarán nuestras necesidades de fuerza de trabajo y la capacitación que se le dará a los trabajadores ya existentes.

En la Secretaría por lo regular se recluta al personal por medio de recomendaciones de los propios trabajadores o funcionarios de la dependencia, y algunas veces mediante las solicitudes que se presentaron con anterioridad, - aunque estas son las menos ya que estas solicitudes se revisan o requieren - en última instancia.

La Secretaría pretende modificar su reclutamiento ya que plantea la necesidad de establecer un sistema denominado capacitación prelaboral, que consiste en reclutar de las Universidades a los alumnos con mejor promedio que deseen ingresar a la Dependencia, realizarán una capacitación durante una año, una vez concluida ésta y si aprobaron los exámenes ingresarán a la SARH.

Esta forma de reclutamiento fomenta la vocación de servicio a fin de que el personal siga perteneciendo a la Dependencia, por el convencimiento de que - son generadores del cambio.

Otra de las respuestas al mercado de trabajo existente son los cambios tecnológicos que repercuten en los objetivos de la Secretaría, por lo tanto es necesario que el personal realice estudios especializados dentro o fuera del país otorgando algunas veces y de acuerdo a la importancia del estudio o investigación a realizar becas.

En la tercera etapa dentro del Sistema de Planeación y Organización se le definieron los programas necesarios para la integración del nuevo sistema de administración de personal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento del nuevo Sistema normó la operación de todas las áreas responsables de Administración de Personal en la SARH para tal fin se elaboraron los siguientes procedimientos: Definición anual de la plantilla de personal, reubicación de personal, reclutamiento y selección de personal a lista de raya, utilización de plazas vacantes de última categoría, contratación de personal a honorarios, contratación de personal con plaza presupuestal, instructivo para el manejo y control de expedientes de personal en Representaciones Generales y el procedimiento para la actualización del Sistema Nacional de Información del Catálogo de Puestos.

Las ventajas que ocasiona el definir la plantillas será el conocer con cuanto personal cuenta la dependencia y la calidad de ellos, en base a esto, se puede reubicar al personal en los puestos donde se desarrollen con más eficacia y eficiencia logrando así un desarrollo del servidor y de la institución.

La plantilla también nos dirá cuales son los puestos que no se han cubierto y la necesidad de contratar o promover al personal existente. Los instructivos ayudarán a unificar los criterios y seguir un mismo procedimiento que coadyuvará la agilización de los trámites administrativos.

Las desventajas de realización de estas actividades, básicamente radica en la implantación de cada uno de los programas y sistemas dada la magnitud de la Secretaría y la distribución por toda la República, existiendo diferentes criterios de regionalización.

El Catálogo de Puestos se editó y distribuyó a los Jefes Generales Administrativos, Jefes Administrativos y Jefes de Recursos Humanos de Oficinas Centrales; así como, a los Jefes de Apoyo Administrativo y Financiero, Jefe de Recursos Humanos, y Jefes de las Subunidades de Empleo en las Representaciones Generales.

La ventaja de la existencia de un catálogo reside en el conocimiento de los requisitos que debe tener el ocupante del puesto, y las funciones genéricas y específicas. Lo que servirá como base para la capacitación, para la promoción a un puesto de mayor responsabilidad por medio del escalafón, por lo que sirve como base al escalafón al conocer los puestos vacantes. Esto es para el conocimiento de los requisitos del puesto vacante y en que capacitar al personal para el ascenso.

Para iniciar esta etapa, se hicieron los cambios necesarios a la organización de la Dirección General de Personal, quedando integrada de la siguiente manera: Dirección General; Subdirección General, cuatro Subdirecciones de Área: Planeación y Empleo, Capacitación y Desarrollo, Prestaciones y Servicios, Relaciones Jurídico Laborales, Secretaría Técnica; una Jefatura Administrativa y 17 Departamentos.

d) Tablas de reemplazo

Las entenderemos como aquellas personas que puedan reemplazar al que ocupar un puesto superior de acuerdo a la descripción de éste, conociendo todas las características y habilidades de los aspirantes del puesto anterior, teniendo varias alternativas para la adecuada sustitución cuando ocurra una incidencia. Las vacantes pueden ser las posibles bajas definitivas y temporales esperadas en un período determinado. Las pérdidas esperadas se pueden predecir mediante índices de jubilación, accidentes de trabajo y enfermedad profesional y no profesionales tanto temporales como permanentes, maternidad, defunciones, rotación de personal, comisiones. Los reemplazos pueden ser temporales y permanentes.

"Las tablas de reemplazo tienen como objetivo el detectar, la disponibilidad de personas que laboren en la dependencia y que puedan ocupar las posibles plazas vacantes que se presenten. Debiendo contemplar dos elementos principales que son los resultados de la evaluación del desempeño en su puesto actual y la potencialidad de los trabajadores " (4).

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pretende tener sus tablas de reemplazo mediante la definición anual de plantilla de personal, y fomentar el uso del Instructivo para la Formulación del aviso de incidencia, en base a esto tomar la decisión más acertada para cubrir los puestos vacantes. En cuanto a la evaluación del desempeño, trimestralmente se realiza, a fin de poder requisitar la plantilla anual.

Anteriormente mencioné los cambios estructurales que sufrió la Dirección General de Personal, estos cambios de estructura, de organización y de funcionamiento, se plasmaron en el Manual de Organización y en el de Procedimientos, aprobados por la Dirección General de Organización y Métodos y autorizados por la Subsecretaría de Planeación y la Oficialía Mayor. En apoyo al proceso de desconcentración se crearon las Subunidades de Empleo en todas las Representaciones, lo que permitió desconcentrar las funciones operativas de la Dirección General de Personal y reestructurar el sistema normativo y de control. Estas subunidades tienen dentro de sus funciones, realizar los trámites de reclutamiento y selección de personal, vigilando que la contratación se apegue, al Catálogo de Puestos de la SARH

(4) Ibid. p. 18.

y el tabulador de percepciones, con objeto de que cada trabajador que ingresa a la Secretaría, quede ubicado en su puesto y se le asignen las remuneraciones que le correspondan, así como vigilar la actualización del Sistema Nacional de Información del Catálogo de Puestos.

El último elemento del Subsistema de Planeación y Organización es:

- e) "Es el proceso mediante el cual la dependencia se asegura que contará con el número requerido de trabajadores con los conocimientos y habilidades necesarias, en el lugar adecuado, en el momento preciso y cumpliendo las funciones que se necesiten" (5).

Para poder planear el crecimiento de la fuerza de trabajo es necesario conocer los planes de crecimiento de la organización, a fin de estimar y predecir los parámetros del futuro y lograr la obtención de los objetivos de la dependencia y sus requerimientos de la fuerza de trabajo.

El pronóstico considerado como el resultado del estudio de las expectativas - que se espera sucederán en un período determinado; y la programación que se logra por medio del conocimiento de las capacidades del personal, el pronóstico de las necesidades futuras en cuanto a la cantidad y característica que requerirán.

Es necesario recopilar toda la información o experiencia, tanto de la dependencia o en otras dependencias, así como las de otros países que hayan implantado

(5) Ibid. p. 20.

técnicas más desarrolladas de administración y desarrollo de personal. La - captura y el análisis de estas experiencias permitirá poder efectuar una investigación comparada, con el objeto de recoger conocimientos y experiencias que sirvan como puntos de apoyo para mejorar la administración de personal y corregir las posibles desviaciones que se tengan en la Institución.

Se deberá fortalecer los mecanismos normativos y ejecutivos de la administración y desarrollo de personal, a efecto de que las unidades responsables abarquen correlativamente las funciones ejecutivas para la adecuación y ejecución de sus programas de administración y desarrollo de personal.

"Se establecerán los procedimientos adecuados para la permanente actualización de registros de personal con datos suficientes sobre las características de la fuerza de trabajo al servicio de la Dependencia. Estos registros contendrán las características personales, familiares y sociales de los trabajadores. - Esta información sirve de herramienta para solucionar las necesidades que del sistema de administración y desarrollo de personal se tengan; al mismo tiempo ayudan a planear el crecimiento esperado de la fuerza laboral" (6).

Deberán existir bancos de datos que serán los archivos que almacenan la investigación y estadísticas realizadas. La información que está constituida por los registros, censos, estadísticas y bancos de datos deben ser difundidas - por medio de la reproducción y distribución de los datos.

(6) Ibid. p. 24.

Es necesario realizar en forma permanente los registros de avance de los programas de administración y desarrollo de personal, con el objeto de contar con instrumentos evaluatorios idóneos. También es necesario hacer una revisión y comparación de los objetivos que se tienen establecidos contra los logros alcanzados, lo que permitirá obtener indicadores que sirvan para una correcta evaluación. Por lo que se entenderá como registros de avance a la herramienta por medio de la cual las unidades administrativas responsables de los programas identifican los avances en los mismos, recabando la información necesaria a fin de conocer, la situación en el desarrollo de los mismos.

Con estos registros se inicia el proceso evaluatorio, ya que por medio de la información recabada en ellos, por cada etapa o al término del programa, se compararán con lo programado y se presentará por medio del "Análisis Comparado de Resultados, el cual contendrá: a) las acciones programadas; b) los resultados obtenidos en los registros de avance; c) las realizaciones efectuadas en cada acción; d) las repercusiones o desviaciones que se presenten, y e) el análisis de cada acción efectuada " (7) la aplicación de medidas correctivas será la última fase del proceso evaluatorio.

Será necesario analizar cuantitativa y cualitativamente las diferencias registradas en el análisis comparado de resultados, con el objeto de identificar los niveles alcanzados en las acciones de los programas u conocer las causas que provocaron las diferencias entre lo programado y lo realizado.

(7) Ibid. p. 82.

Los registros electrónicos, archivos manuales y control presupuestal, actualmente de los 152,255 trabajadores de la SARH; 58,000 se manejan en forma concentrada a través del Sistema Unificado Nacional de Información de Personal - de la Secretaría de Programación y Presupuesto; 50,000 se operan en forma de concentrada a través de las terminales del Centro de Cómputo; el restante se opera en forma manual.

El archivo del personal de la SARH, se encuentra desconcentrado, en las Representaciones Generales, pero los resultados de la revisión realizada en 1981, indicaron que el 90% de ellos se encuentran desactualizados y carentes de la información necesaria para una correcta relación jurídico laborales.

Por lo que el nuevo sistema deberá contemplar los siguientes procesos:

- Integrar un solo archivo magnético actualizado por puestos.
- Diseñar un nuevo sistema de cómputo específico para la SARH, que substituya con ventaja el actual Sistema Unificado Nacional de Información de personal, cubriendo los requisitos específicos de la Institución.
- Integrar el sistema de kárdex regionales a través de registros magnéticos.

III.2. Empleo y Remuneraciones.

Administrar eficientemente el recurso más valioso, el humano, es una de las - tareas fundamentales de las organizaciones.

Es por eso que el Estado tiene que revisar muchos aspectos para ir logrando - el mejoramiento de los recursos humanos al servicio del Estado, que contemple la planeación como ya se vió con anterioridad, establecimiento y operación de

sistemas de ascenso que garanticen a los trabajadores tanto la seguridad en el empleo, como la posibilidad de su propio desarrollo; coadyuvando al Estado la perspectiva de contar con el personal idóneo para el desempeño de las diversas funciones públicas mediante la adecuada selección de candidatos, debidamente capacitados, aptos y eficientes.

En virtud de que el escalafón no sólo representa un "generador de eficiencia organizativa sino también tiene impacto directo en materia promocional constituyendo un incentivo para elevar la productividad y salvaguardar los intereses legítimos de los servidores públicos" (8); la Comisión de Recursos Humanos recomendó la adopción del escalafón como estrategia de implantación del Sistema de Administración de Personal, en virtud de la vinculación e interdependencia de cada uno de los elementos que constituyen el sistema.

La problemática que se presentaba era la falta de claridad de algunos de los principios contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, provocando diversidad en la interpretación de dichas normas respecto a sistemas y técnicas escalafonarias.

Por esta razón las estructuras de los escalafones corresponden a las necesidades funcionales de las dependencias, siendo éstas con un criterio presupuestal. "Los escalafones del sector público, son mecanismos o sistemas mediante

(8) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Los Escalafones del Sector Público Centralizados. México, D.F. --- mayo 1977. p. 87.

los cuales se promueve a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestarias al inmediato superior, pero dentro del mismo puesto" (9). Es decir, aumenta su ingreso, más no sus responsabilidades o cambia de funciones, incrementando las plantillas presupuestarias en virtud de la imposibilidad para cubrir puestos calificados en el personal existente.

Los ascensos en su mayoría se otorgan por antigüedad y no a las personas más calificadas ya que han encontrado en la práctica un sistema escalafonario que propicia cada vez más la ineficacia y el encarecimiento de la administración.

Por eso no tiene sentido dar capacitación que sirva al trabajador para adquirir conocimientos necesarios para ascender conforme al escalafón. Ya que la capacitación no respondería a una planeación, ni a los sistemas escalafonarios dando como resultado la carencia de referencias programáticas. Se encontró la necesidad de diseñar o especificar las funciones y requisitos de los puestos a fin de ser clasificados y ordenados, conforme al grado de dificultad y responsabilidad que se derivan de sus perfiles, así como grupos y ramas, conforme a las similitudes funcionales de su desempeño.

El sistema escalafonario en la SARH pretende establecer un sistema de ascensos dinámicos, que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores al servicio del sector agropecuario y forestal, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando una perspectiva promocional que sea incentivo para una mayor productividad y un adecuado servicio, y

(9) Ibid. p. 89.

a su vez, sea un vehículo para la superación personal del trabajador.

Dada la importancia que este sistema tiene, para dar cumplimiento al Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado, contempla todas las acciones prioritarias que tienen mayor vinculación con dicho sistema.

Tales acciones son:

- Regularización del personal comisionado;
- Catálogo General de Puestos;
- Tabulador de Sueldos;
- Reglamento de Escalafón;
- Estructura de Sueldos;
- Compensación de años de Servicios;
- Compactación de plazas y;
- Sistema de Información

En la primera etapa dentro de la SARH se observó que en el sistema escalafonario, fué donde los problemas provocados por la fusión de la administración del personal, se expresaron con mayor intensidad.

La aplicación de dos Reglamentos de Escalafón, significaba la utilización de los procedimientos diferentes de trabajo; uno con dictaminación para el ascenso en forma global, y otro por programa, es decir, por unidad administrativa.

En lo que corresponde a la ex Secretaría de Agricultura y Ganadería, publicó su Reglamento de Escalafón y Ajuste en 1946, y tiene como criterio de valuación

los factores: conocimientos, dedicación al trabajo, rapidez y coeficiente de asistencia (Artículo 30). El Artículo 67, párrafo segundo, establece la antigüedad como factor de desempate.

La ex Secretaría de Recursos Hidráulicos, publicó el 11 de junio de 1968 su Reglamento de Escalafón, para los trabajadores de base, fijando como criterio de evaluación los factores de conocimientos, aptitud, puntualidad y disciplina, según el Artículo 26. Se contempla que en igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador con mayor antigüedad (Artículo 27).

Por otra parte, las estructuras escalafonarias, no respondían a las necesidades funcionales de la época, y se formulaban con un criterio exclusivamente presupuestal y con una estructura ocupacional rígida; sin permitir una ponderación objetiva del desempeño de los empleados en su puesto, ni de su preparación para mayores responsabilidades.

Respecto a las remuneraciones del personal, existían definiciones diferentes en las fórmulas de cálculo para la fijación del salario diario y mensual, y aún de formatos de pago, por ello se requirió integrar un nuevo tabulador para el personal de lista de raya, con una sola definición de categorías y nuevos formatos de relaciones de trabajo.

En la segunda etapa, con objeto de normar el ascenso escalafonario de los trabajadores, y en razón de la existencia de los distintos sistemas desde el punto de vista presupuestal y administrativo, fue necesario consultar a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal; dicha dependencia opinó que para no violar los derechos de los trabajadores, el sistema que debería adoptarse

fuera el universal, el cual coloca en igualdad de posibilidades a todos los - trabajadores con los mismos derechos para ocupar plazas vacantes.

Esto a traído a la fecha problemas de carácter presupuestal y administrativo; en virtud de que el sistema de referencia, trae como consecuencia que al trabajador promovido mediante dictamen, se le otorgue una plaza de mayor categoría, sin importar la unidad presupuestal a la cual está adscrito; lo que significa que la plaza viaja al trabajador, ocasionando con ello, desequilibrios presupuestales en las unidades. En la actualidad, es un sistema; mediante el cual el trabajador en el mejor de los casos, es favorecido con un ascenso de plaza, a un nivel económico superior, sin que esto signifique cambio de funciones y responsabilidades.

También en esta etapa, se integró un nuevo tabulador de Lista de Raya, que - trajo como resultado la uniformidad salarial para el personal contratado bajo este sistema.

"Debe quedar integrado un manual de puestos que sería el principal componente, por una parte, para estructurar el escalafón y, por la otra establecer políticas de selección, reclutamiento, capacitación y remuneración de personal idóneo para desempeñar las funciones, y al final y sólo entonces, deberá tomarse en cuenta el actual punto de partida que es la correspondencia presupuestaria del nivel del puesto, para los fines del pago de salarios" (10).

(10) Ibid. p. 91.

Los escalafones y el catálogo de puestos existentes sólo enunciaban una serie de categorías y una serie de sueldos, sin contarse con un verdadero catálogo de puestos, ni un tabulador de sueldos.

El catálogo de puestos para ser apegado a la práctica deberá describir las funciones que desempeña en la actualidad; ya que a veces por falta de plazas se contrataba un técnico como auxiliar administrativo, sin desarrollar las funciones propias de este puesto, asimismo las percepciones no corresponden a las funciones por lo que es necesario incrementar sus percepciones en forma de compensación.

Por lo que fue necesario solicitar a las dependencias la información del personal, su antigüedad, la función que realiza, el lugar donde reside, el pago de sueldos y las remuneraciones que erogan directamente a las dependencias, a fin de implementar el sistema escalafonario.

Mediante esta información se "establecieron las funciones que tiene cada uno de los empleados dentro de la Administración Pública determinándose 2025 funciones. Este sirvió de base para formar grupos; posteriormente se hizo una reclasificación y se determinaron 10 grupos y 100 ramas tratando de reducir-- las a 700 actividades dentro de toda la Administración Pública " (11).

Esta clasificación sirvió para determinar los catálogos de puestos; primero en cada una de las dependencias por medio de la evaluación de puestos de --

(11) La Importancia y la Operación del Escalafón. Conferencia del Lic. José Bustani Hid.

acuerdo a la normatividad que emitió la Secretaría de Programación y Presupuesto, esto dio fundamento a la elaboración del Catálogo General de Puestos de la Federación.

El establecimiento de escalafones intercomunicados implica una compleja red de actividades secuenciales entre éste y los demás elementos del Sistema. Basicamente se vincula con los catálogos de puestos y los tabuladores de sueldos.

En la SARH, en su tercera etapa; la operación centralizada del pago representaba una obstáculo en la agilización de los trámites administrativos; y debido a que cada vez era mayor el número de empleados federales, se hizo necesario optimizar en forma sustancial el sistema de remuneración para éstos, de acuerdo a los lineamientos generales de acciones señalados en la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

Para ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto instrumentó las acciones correspondientes para descentralizar la función de pago.

"Mediante el programa de descentralización de la función de pago, las dependencias realizan directamente esta función con el fin de remunerar a su personal en forma ágil y oportuna solventando los graves problemas que en esta área se han registrado" (12).

(12) Programa de Trabajo de Desconcentración de la Función de Pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto; Dirección General de Pagos. Enero 10 de 1980.

Para garantizar el funcionamiento eficiente de la acción anterior, la Secretaría de Programación y Presupuesto, formuló y desarrolló el Programa de Modernización de las Funciones y de las Estructuras Administrativas, encargadas de la operación del pago de remuneraciones del personal federal con el objeto de lograr la agilidad y oportunidad requeridas, aprovechando en forma óptima al personal, los recursos financieros y materiales que el sector público tiene destinados a estas actividades.

Dentro de este Sistema destacan las actividades de integración de la administración de personal en un solo capítulo presupuestal; desde el ejercicio de 1981, el presupuesto incluye en el capítulo 1000 todos los conceptos de la administración de personal.

Las partidas que lo comprenden son las siguientes:

- 1,100: Remuneraciones al personal de carácter permanente;
- 1,200: Remuneraciones al personal de carácter transitorio;
- 1,300: Remuneraciones adicionales y especiales;
- 1,400: Pagos por concepto de seguridad social;
- 1,500: Pagos por otras prestaciones de seguridad social.

Con esta nueva forma de operación del presupuesto, la Dirección General de Personal, asume la responsabilidad en la autorización y control de ejercicio del presupuesto; para ello, creo el Departamento de Control Presupuestal.

Operar mediante el capítulo 1000 significó utilizar un procedimiento más ágil, con el cual se eliminan las órdenes precarias o previas y se diseñó un sistema

basado en avisos de pago o informe de radicación de fondos, en las pagadu---
rías foráneas. De esta manera se dinamizó el proceso, y aunque en el primer
año hubo pequeñas dificultades, representó un notorio avance en relación a -
los años anteriores.

En esta etapa y después de un largo proceso de validación interna, el Catálo
go de Puestos quedó estructurado con 170 puestos ordenados en 33 ramas, cla-
sificadas en 4 grupos, que representan con el máximo grado de confiabilidad,
la estructura ocupacional de la Institución. En forma paralela, se elaboró
un proyecto de tabulador, cuyo objetivo fundamental fue el de uniformar los
sueldos de los trabajadores que reciben su salario por lista de raya y los -
de plaza presupuestal, lo cual permitió por primera vez, al someternos ofi--
cialmente para su autorización (en diciembre de 1980 los citados instrumen--
tos): sentar los lineamientos para la contratación del personal por puesto,
prever las necesidades del personal, precisar su costo y fundamentalmente, -
establecer las bases para una política de remuneraciones congruente con la -
realidad, respetando el principio constitucional que establece a trabajo --
igual, percepción igual. El Catálogo de Puestos y el Tabulador de Sueldos -
fueron autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en marzo
de 1981, con vigencia a partir del 1 de enero del mismo año. Cabe aclarar,-
que el Catálogo de Puestos, implica ya la definición de un perfil laboral pa
ra cada puesto, su valuación por puntos, así como los requisitos de contrata
ción y la asignación de un valor mínimo y máximo por jornada legal, lo que -
permitió que la institución, pudiera asignar las remuneraciones a su perso-
nal, sin que para ello tuviera que acudir a una dependencia externa (como ocu
rría antes) y que obstaculizaba y demoraba fuertemente el proceso de pago.

Entenderemos por puesto a la unidad de trabajo específica e impersonal, constituida por un conjunto de operaciones; que debe realizar, aptitudes que debe poseer y responsabilidades que debe asumir el titular, en determinadas condiciones de trabajo. De acuerdo a la metodología de análisis y valuación de puestos del Gobierno Federal, puesto: es la unidad impersonal de trabajo integrada por un conjunto homogéneo de tareas, responsabilidades y requisitos.

Por grupo se entenderán las actividades que tienen características comunes de tipo general; y por ramas al conjunto de puestos, con características similares que los identifica dentro de un grupo de ocupaciones; constituye una línea lógica de ascenso escalafonario de acuerdo a la complejidad creciente de sus puestos.

Entenderemos por escalafón al sistema mediante el cual se promueve a un ascenso, basado en aptitudes, actitudes, conocimientos, disciplina y antigüedad.

Las ventajas de este sistema serán el propiciar una adecuada estructura ocupacional, permitir conocer los requerimientos de capacitación, propiciar la participación autoridad-sindicato y mediante estímulos, recompensas y motivación, lograr un mejor desempeño laboral del personal.

El objetivo general del subsistema de empleo y remuneraciones es "coadyuvar en la estructuración de un sistema escalafonario funcional e intercomunicado que favorezca el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su prepara

ción para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad " (13).

Se fijan también como objetivos el establecimiento de políticas y mecanismos que regulen el ingreso y estabilidad en el empleo de los servidores públicos, así como aquellos que actualicen y hagan más ágil y eficaz la administración de sueldos y salarios con el objeto de lograr una equidad remunerativa con fundamento en la valuación de puestos, el costo de la vida y en la evaluación del desempeño.

En la actualidad, todo sistema escalafonario se conforma, principalmente: de un conjunto de plazas ordenadas en grupos, clases y categorías; de un número de trabajadores que ocupan dichas plazas; de un método para calificar y evaluar los diversos factores que integran el derecho al ascenso y de un órgano mixto encargado de aplicar el reglamento respectivo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el título tercero, capítulo 2, artículos 47 y 48, señala: "se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior".

Los elementos, que de acuerdo con la Ley conforman el derecho escalafonario son :

- (13) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. p. 57.

- Tener empleo de base; si bien este elemento excluye al personal de con fianza, se ha insistido en crear mecanismos de ascensos para ello, en virtud de que en algunas dependencias representan a la mayoría;
- Haber desempeñado la plaza inferior a la vacante por un término no menor de seis meses. Este elemento se analiza previamente al concurso escalafonario pero se encuentran deficiencias ya que todos los puestos requieren la misma intensidad y calidad del trabajador en el desempeño de una función, como para analizar la aptitud, en relación con los requisitos del puesto inmediato superior.
- Obtener calificación aprobatoria en los factores escalafonarios que son: (Art. 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad.

Se entenderá por conocimientos la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

Por Aptitud: la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

Por Antigüedad: el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la Ley mencionada, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

"Los ascensos escalafonarios se operan en casi todos los casos por simple - antigüedad. Ello es así en virtud del inadecuado cumplimiento a las disposiciones legales, debido a la implantación de mecanismos de evaluación subjetivos y complicados " (14).

En varias dependencias los factores, conocimientos y aptitudes se califican por medio de los informes rendidos por el jefe inmediato otorgando la máxima evaluación para que la antigüedad desempate.

Asimismo califican la disciplina y puntualidad de acuerdo a los reportes - que envían las unidades encargadas de la administración del personal, ya - que los factores escalafonarios se califican en relación con el desempeño de la plaza que tiene y nunca con aquella que se aspira.

El legislador al definir la aptitud, mezcló los índices de este factor, que son las facultades físicas, mentales y la iniciativa, con los de otro que bien podría llamarse productividad y son laboriosidad y eficiencia demostradas para llevar a cabo la actividad que se tiene encomendada.

Respecto a la antigüedad la Ley la hace valer, exclusivamente como factor - de desempate entre idénticas condiciones de conocimientos y aptitudes. Muchas veces se convierte en el único factor objetivo de ascenso por falta de métodos adecuados de calificación para los otros índices del derecho al ascenso. La antigüedad debe ser retribuida con aumentos periódicos por años de

(14) Ob.Cit. p. 100.

servicio de acuerdo a como lo señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 34.

Aprobar los exámenes que se practiquen, en algunos sistemas no se establece la práctica de exámenes como requisito al ascenso, si no como excepción en casos de inconformidad de los trabajadores; aunque en otros es reglamentario -- presentar exámenes para los aspirantes a un ascenso cumpliendo con el objetivo constitucional del escalafón que es llevar a los puestos más altos a quien compruebe poseer mayor conocimiento y aptitud para desempeñarlos.

En la SARH, la concepción de un nuevo sistema de administración de personal se originó en la tercera de las etapas. Un nuevo enfoque en la Oficialía Mayor y en la Dirección General de Personal aunando con la reestructuración orgánica de ésta, propició el desarrollo e implantación del Catálogo de Puestos.

La trascendencia de esta acción consiste en que a través del Catálogo de Puestos, se podrá lograr en el plazo inmediato un manejo más eficiente de los procedimientos que implica la administración de los recursos humanos, como son : reclutamiento, selección, contratación, evaluación, capacitación y promoción.

Los trabajos desarrollados para este fin, tuvieron como antecedentes el estudio que la Dirección General de Personal en coordinación con la de Organización y Métodos, y las demás áreas de Oficialía Mayor, emprendieron a partir de febrero de 1979.

Dicho estudio tuvo como universo el total de la organización de nuestra Secretaría; se puede considerar que esto constituyó la primera investigación, cuyo

objetivo esencial era el de configurar el listado de funciones específicas de la SARH.

La información preliminar captada en esta investigación, permitió identificar y catalogar 2,600 funciones, las cuales sometidas a un proceso de revisión, - arrojaron un total de 104 puestos, estos se clasificaron en 33 ramas, las que a su vez se ordenaron en 3 grandes grupos-funciones.

A partir de enero de 1980, se implementó el Programa General de Análisis y Valuación de Puestos de la SARH.

La reflexión sobre la gran variedad de funciones en la Secretaría, determinó la apertura del Catálogo en 4 grandes grupo-función, 35 ramas y 111 puestos. Posteriormente se procedió a validar la información mediante visitas que incluyeron 14 Unidades Administrativas en Oficinas Centrales y 7 Representaciones Generales en el interior de la República.

Posteriormente se realizó una revisión exhaustiva de la plantilla de personal de la Dirección General de Distritos y Unidades de Riego, en Oficinas Centrales y en la Representación de la Cuenca Baja del Río Pánuco. En forma simultánea se integró y distribuyó , para su estudio y observación, la información relativa al Catálogo en cuestión; esta información fue enviada a 17 Unidades Administrativas en Oficinas Centrales y a 15 Representaciones.

La respuesta obtenida, así como el resultado de las reuniones y entrevistas - con funcionarios de diferentes áreas de la Secretaría, hizo evidente la necesidad de reestructura la información del Catálogo, para tener finalmente la -

estructura actual que consta de 1970 puestos, ordenados en 36 ramas y clasificados en 4 grupos función.

Valuación de Puestos y Perfil: la Comisión de Administración Pública había señalado que la carencia de un adecuado sistema de análisis y valuación de puestos, obstaculiza la eficiencia, reclutamiento, selección, remuneración, evaluación, capacitación y la promoción de personal que deben realizar las dependencias; así mismo, limitaba la precisión con que se debían clarificar las perspectivas escalafonarias, para establecer una verdadera carrera administrativa al servicio del Estado. (Servicio Civil de Carrera).

De acuerdo a las anteriores consideraciones, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, formuló la metodología para elaborar el perfil y realizar la valuación de puestos.

La valuación de puestos permite establecer una adecuada correspondiente entre los elementos constitutivos del puesto y la remuneración que se le asigne, mediante la ponderación de los elementos específicos de los puestos que se den en una organización, comparándolos entre sí para determinar su valor relativo.

Para la valuación de los puestos del Sector Público se determinaron convenientemente los siguientes factores, subfactores y grados.

Factor: Conocimientos y aptitud.

Subfactor: Conocimientos. Define el grado mínimo de conocimientos que el puesto requiere para desarrollarse en condiciones normales de eficiencia. Se mide en ocho grados, a cada grado se le atribuye una puntuación que expresa en forma

numérica, calificando la intensidad de presencia del factor a cuyo grado se refiere.

Subfactor: Criterio o Iniciativa. Define la complejidad de las normas o instrucciones que regulan el desempeño del puesto y califica la toma de decisiones requeridas en condiciones normales. Se mide en ocho grados.

Subfactor: Experiencia. Define el tiempo requerido como mínimo para que el ocupante adquiera o desarrolle la capacidad y habilidades necesarias para realizar las actividades del puesto, en condiciones normales de eficiencia. Considera el tiempo de capacitación y adiestramiento cuando esta fase sea necesaria, y finalmente considera también el tiempo requerido de inducción. Se mide en seis grados.

Factor: Responsabilidad:

Subfactor: Responsabilidad por los Deberes. Define la complejidad del trabajo asignado, tomando en cuenta la variedad, así como la complejidad de los problemas que se pueden presentar en condiciones normales. Se mide en seis grados.

Subfactor: Responsabilidad por Dirección y Supervisión. Define el nivel y la amplitud de la dirección y de la supervisión que se debe ejercer sobre puestos subordinados, tanto en forma directa como indirectamente. Se mide en ocho grados.

Subfactor: Responsabilidad Económica. Define el grado de riesgo en el manejo de los fondos, valores, mobiliario y/o equipo bajo la responsabilidad directa del puesto; considera el importe de los mismos. Se mide en seis grados.

Subfactor: Responsabilidad por Relaciones. Define el grado mínimo de habilidad que el puesto requiere para establecer y desarrollar las relaciones internas o externas de la dependencia o entidad, para el desempeño eficiente de - las funciones asignadas en condiciones normales. Se mide en cinco grados.

Subfactor: Responsabilidad por la Seguridad de Otros. Define el grado de importancia que tiene en el puesto, la comprensión, aplicación y control de las normas y procedimientos de seguridad establecidas. Se mide en tres grados.

Subfactor: Responsabilidad por la Información Confidencial. Define la importancia de los riesgos que se pueden correr por errores e indiscreciones en el manejo y divulgación de información considerada como confidencial. Se mide en tres grados.

Factor: Esfuerzo.

Subfactor: Esfuerzo Mental. Define la intensidad del esfuerzo mental que es - necesario aplicar para el desempeño de las actividades del puesto, en condiciones normales de eficiencia. Se mide en cuatro grados.

Subfactor: Esfuerzo Físico. Define el grado de intensidad y continuidad de la aplicación de esfuerzos físicos que el puesto requiere para su desempeño en condiciones normales de eficiencia. Se mide en cinco grados.

Subfactor: Presión de Tiempo. Define el grado en que el tiempo asignado para las tareas del puesto en condiciones normales implica precisión para cumplirlo; asimismo considera las consecuencias a que pueda dar lugar el cumplimiento o retraso. Se mide en cuatro grados.

Factor: Ambiente y Riesgos.

Subfactor: Ambiente y Riesgos. Califica las características del ambiente y los riesgos posibles a que está expuesto en condiciones normales. Se mide - en cuatro grados.

El proceso de evaluación dio lugar al Perfil de Puestos, instrumento que describe las tareas y responsabilidades, así como los requisitos de ocupación correspondiente, tipo de nombramiento, forma de contratación y percepciones autorizadas. Para precisar su contenido, se describen sus elementos.

1. Clasificación del Puesto. Es su agrupación ordenada, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, jerarquía (grupo, rama y clave).
2. Descripción de Funciones. Se describen las funciones que deberán realizar se en un puesto; éstas se pueden presentar en forma genérica y específica.

Función Genérica. Breve explicación de la actividad más característica de un puesto, que sirve para definirlo.

Función Específica. Descripción detallada de la función que se debe realizar en el puesto.

3. Requisitos de Admisión. Relación de documentos que comprueben que el candidato cubre los requerimientos de un puesto.
4. Requisitos de Selección. Esta valoración de las habilidades y potencialidades del candidato, en relación a los requisitos que exige cada puesto.

Examen técnico de conocimientos, examen psicométrico y examen médico.
5. Tipo de Nombramiento. Se clasifican los puestos en: de base y confianza, conforme a los dispuesto por los artículos 5º y 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El programa denominado Sistema de Escalafón Funcional e Intercomunicado para - la Administración Pública Centralizada, cuenta con los siguientes subprogramas:

Regularización del personal comisionado, que pretende hacer coincidente la - descripción funcional y la presupuestal de los servidores públicos a fin de - que la calificación de méritos sea efectiva y fundamentalmente las perspecti- vas promocionales del personal, haciendo que coincida el gasto presupuestal - que se programa con el que se ejerce. Ralizándose a través de disposiciones dictadas por los Oficiales Mayores.

Catálogo General de Puestos. Tiene como objetivo retribuir de igual forma a quienes desempeñan trabajos iguales. Los catálogo deberán contener los requi- sitos para ocupar cada puesto, garantizando así la dinámica escalafonaria y - establecer los parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de perso- nal.

Tabulador de Sueldos. Se deberá disponer de una tabla de asignación de sueldos que establezcan diversos niveles salariales, logrando una equidad remunerativa. Este tabulador deberá contener diferentes significativas para motivar al personal a desempeñar bien sus funciones y prepararse para el ascenso a puestos de mayor responsabilidad y remuneración.

Estructura de Sueldos. Se necesita homogeneizar el sistema de pago de las remuneraciones a los trabajadores, por medio de la simplificación de todas las partidas que conforman el salario del servidor público.

Reglamento de Escalafón. Implica el considerar en forma objetiva los esfuerzos de los empleados tanto en el desempeño de su puesto como en la preparación para mayores responsabilidades, por medio de una justa calificación de los factores; vincular la capacitación con el sistema escalafonario; asegurar los mecanismos de evaluación y homogenizar los reglamentos de escalafón.

- Estudio para el funcionamiento del pago de la compensación por años de servicios prestados a la federación. Compensar de manera especial, la antigüedad que los trabajadores acumulen al servicio del Gobierno Federal, que dando este factor realmente como desempate y no como factor principal para el ascenso. Esta compensación estimulará en el trabajador su vocación de servicio.
- Lineamientos para la compactación de plazas. Se deberán integrar la remuneración de aquel personal que cuenta con dos o más plazas en el desempeño de un mismo puesto, así como aquellas que desarrollan dos o más empleos en

diferentes adscripciones; mediante lineamientos emitidos por los Oficiales Mayores en materia de compactación de plazas, con participación de las Representaciones Generales.

- Sistema de Información. Para estructurar el sistema escalafonario y controlar su debido funcionamiento, es imprescindible contar con un sistema de información permanente que permita manejar tanto la captación de datos como los movimientos que se operan.

La legislación de los trabajadores al servicio del Estado determina en su artículo 54 "en cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del Titular y el Sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan".

Asimismo el Artículo 56, al calce, dice "las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y sus Organismos auxiliares en su caso, quedarán señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta Ley".

Con respecto a las Comisiones se encontró que la estructura de estos órganos es más o menos uniforme, las diferencias que existen son por la complejidad de las Instituciones.

" El problema del funcionamiento de las Comisiones, radica en el grado de aplicabilidad inmediata de sus decisiones en este sentido, algunos Reglamentos minimizan la autoridad del órgano imponiéndole un Presidente designado por el titular de la Dependencia o dando el derecho a éste de inconformarse contra los ascensos otorgados por vía reglamentaria. Otros anulan totalmente a la Comisión dejando sus determinaciones en simple dictámenes que pueden ser confirmados o modificados por el Oficial Mayor " (15).

El establecimiento del Sistema Escalonario implica tener en cuenta la estructura, la organización y el funcionamiento del Sector Público, a efecto de mantener la congruencia en los lineamientos emitidos por el Estado. La implantación de este sistema se encuadra dentro de una organización y funcionamiento global, sectorial e institucional.

A Nivel global el responsable, es la Comisión de Recursos Humanos que tiene como función el concertar las políticas que normen las relaciones entre autoridades y representantes sindicales.

Por lo que debe enmarcar, este organismo, las directrices generales para la implantación de escalafones funcionales e intercomunicados. Correspondiéndole a la Coordinación General de Estudios Administrativos, dar unidad y coherencia a las acciones dirigidas al establecimiento del sistema escalonario.

(15) Ibid. p. 102.

Los lineamientos generales que se deben seguir serán los que a continuación se enumeran: regularización del personal comisionado; implantación del Catálogo General de Puestos; establecimiento del tabulador general de sueldos, revisión y actualización de los reglamentos de escalafón; revisión de la estructura de sueldos; procedimiento para la compensación por años de servicios; - compactación de plazas. Mediante las normas, planeación y control de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A nivel sectorial, es necesario hacer congruente la estrategia de implantación del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal con la estructura sectorial administrativa, a fin de dar coherencia entre las actividades del Sistema evitando desperdicio de recursos, duplicidades y contradicciones.

Con este objeto se establecieron Comités Sectoriales integrados por los titulares de las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal de las entidades agrupadas por sectores.

Las funciones del Comité serán las siguientes:

- Fijar las directrices para la administración y desarrollo de personal de las entidades agrupadas en el sector, de acuerdo con las políticas dictadas a nivel central.
- Promover el mejoramiento de la administración y desarrollo de personal en las entidades agrupadas sectorialmente.

- Promover las normas, lineamientos y procedimientos tendientes a establecer institucionalmente sistemas escalafonarios homogéneos, procurando que los catálogos de puestos institucionales tengan afinidad y encuadren en el Catálogo General de Puestos.
- Vigilar y promover que los niveles salariales que se contemplen en los diversos tabuladores de sueldos, tengan relación con el tabulador general de sueldos.

El nivel institucional está comprendido por todas las unidades de administración de personal de las dependencias, y sus funciones son resolver los problemas de estructura, procedimiento y sistemas teniendo en cuenta las políticas, normas y directrices emanadas a nivel global y sectorial.

El catálogo de puestos de la SARH, es básicamente un instrumento de carácter normativo para la asignación de responsabilidades y remuneraciones acordes a la capacidad y aptitud de cada uno de los trabajadores. La aplicación de este instrumento cubre los siguientes objetivos:

- Ubicar al personal en el puesto que le corresponde de acuerdo a las funciones que realiza.
- Normar la Administración de Sueldos y Salarios, acorde con las responsabilidades conferidas con objeto de establecer correspondencia entre funciones y percepciones.

- Establecer una estructura ocupacional adecuada a las necesidades de la Institución que permita el ascenso escalafonario a los trabajadores.

Para el logro de estos objetivos, el Catálogo presenta información detallada sobre 170 puestos, clasificados en 36 ramas, estas últimas ordenadas en grandes grupos-función :

Grupo-Función, Servicios. Está encaminado a apoyar, al personal de la Secretaría en la realización de sus funciones, satisfaciendo las necesidades de -transportación, vigilancia, mantenimiento y limpieza.

Grupo-Función, Especializada. Está encaminado a planear, investigar, procesar información, ejecutar; operar y supervisar los programas sustantivos de la Secretaría; es decir, aquellas que se vinculan con la infraestructura y la producción agropecuaria y forestal.

Grupo-Función, Administrativo. Se orienta a planear, coordinar, asesorar, ejecutar y supervisar las actividades adjetivas; es decir, aquellas que permiten la realización de las acciones de la institución como organismo público.

Grupo-Función, Profesionista. Incluye las funciones de servicio social que la Secretaría otorga a sus trabajadores.

El catálogo de puestos obligó, aún antes de considerar una renovación de co-yuntura de los puestos de base y de los de confianza. El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no permite una clara definición al respecto, por lo cual se ha tenido que formular una interpretación en este sentido. Las bases para la definición de los puestos de confian

za son las siguientes:

- Empleados con puestos técnicos y de análisis de primer nivel; con manejo de información confidencial, cuya divulgación implicaría directamente o indirectamente, daños, pérdidas o trastornos de trascendencia para la Secretaría, además de que sus acciones representan a la institución y sus decisiones la obligan ante terceros.
- Para empleados de servicios destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza.
- Empleados con puestos de Inspección y Auditorías.
- La Policía Federal Hidráulica.

Como resultado de una petición de la organización sindical, en noviembre de 1981, la institución convino en realizar en forma conjunta, la revisión del Sistema Nacional de la Información del Catálogo de Puestos, mediante un programa que en esencia consistió en verificar que la información levantada en el mes de julio de ese mismo año, relativa a las funciones del trabajador, considera con el puesto asignado, y eliminar los posibles errores del levantamiento. El procedimiento utilizado consistió en la integración de una comisión con representantes de la Dirección General de Personal y del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato, con el objetivo fundamental de levantar actas de corrección o cambios de puestos. Para septiembre de 1982, esta Comisión había visitado toda la República e iniciaba sus actividades en Oficinas Centrales.

El Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1982, " por el que se reestructura los sueldos base presupuestales consignados en el Catálogo de Empleos de la Federación del Personal Administrativo del Ejecutivo Federal y del Departamento del Distrito Federal ", enmarca el inicio de la etapa de la Administración de Personal por Puestos.

El Acuerdo Presidencial de referencia, establece que se reestructuran los sueldos base presupuestales a partir del 1º de septiembre en cinco niveles.

	NIVELES	SUELDO BASE
A	del 1,	\$ 11,670.00
B	del 2 al 4	\$ 13,750.00
C	del 5 al 12	\$ 16,350.00
D	del 13 al 22	\$ 18,950.00
E	del 23 al 27	\$ 21,240.00

De esta manera se vincula la remuneración al puesto que se desempeña y se simplifica la estructura haciendo posible la instalación del tabulador de sueldos del Gobierno Federal. Por tal motivo, el sueldo base debe tender a compactarse; sin embargo, el cambio deberá ser gradual en el que, de los cinco sueldos base establecidos (A, B, C, D, E), cuatro (B, C, D, y E) deberán permanecer fijos, en tanto que "A" que es el mínimo sea móvil y conforme se den incrementos se vaya elevando, hasta compactarse con el inmediato superior que es "B" y así sucesivamente, hasta llegar a uno solo.

El instructivo enviado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, contempla el siguiente procedimiento de trabajo:

1. Cuando el sueldo base actual del trabajador es menor que el nuevo sueldo base por aplicar, deberá otorgarse el incremento necesario para nivelarlo y calcularle las repercusiones correspondientes. Al respecto tendrán dos casos:
 - a) Si la remuneración total del trabajador está integrada únicamente por sueldos base y sobresueldo, el incremento por efectuar, así como las repercusiones deberán ser consideradas como costo de la reestructuración de sueldos base.
 - b) Si la remuneración total del trabajador está integrada por sueldo base, sobresueldo y compensaciones (1308, 1323, etc.), el incremento por efectuar al sueldo base y su repercusión al sobresueldo, hasta donde sea posible, deberá tomarse en primer término de la compensación 1308, hasta agotarla y posteriormente el resto de las compensaciones, sin alterar la percepción total mensual. La diferencia, la hubiera, así como las repercusiones en aguinaldo, prima vacacional, etc., deberán considerarse como costo de la reestructuración del sueldo base.

Cuando el sobresueldo actual del trabajador es superior al nuevo sueldo base propuesto, tampoco deberá hacerse modificación alguna ya que éste permanecerá fijo hasta ser alcanzado para el que le corresponde en función de futuros incrementos.

A este respecto, la Dirección General de Personal, planteó a la Dirección General de Administración de Personal Federal, de la SPP la necesidad de un acuerdo a fin de normar en términos específicos estos lineamientos tomando en cuenta los siguientes:

1. Existen 3 tipos de consideraciones en el otorgamiento de una compensación, como son:
 - a) Por nivelación de percepciones al mínimo del puesto;
 - b) Por eficiencia y calidad en el servicio de su jornada legal de trabajo (mínimo-básico) y;
 - c) Por servicios adicionales a la jornada legal.
2. Considerando que los tipos b) y c) de compensación corresponden por una parte a derechos laborales adquiridos por el trabajador como reconocimiento de la Institución a su propio esfuerzo, y por otra, a remunerar el tiempo adicional a su jornada legal, no deberían compactarse o utilizarse para su nivelación.
3. Establecer que las compensaciones que se encuentren por abajo del mínimo del tabulador autorizado y que sirven para nivelar las percepciones del trabajador al mínimo de jornada legal, deberán ser las únicas posibles de utilizarse para efectuar la compactación de percepciones.

De esta manera, el procedimiento de reestructuración de los sueldos base y la implantación del Catálogo de Puestos, se pueden resumir en lo siguiente:

- a) Se registra y se verifica el puesto (funciones) desempeñado por cada trabajador definiendo si éste es a Lista de Raya o de Plaza Presupuestal.
- b) De acuerdo al sueldo que tenga, y al puesto que desempeña, se establece si éste requiere o no nivelación al sueldo base reestructurado que le corresponda.
- c) Si es de plaza presupuestal y se requiere nivelarlo por tener una percepción menor a la propuesta, se define el monto máximo afectable en sus compensaciones.

Si lo hubiere :

- I) Se estima el incremento líquido a solicitar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, incluyendo:
 - Incrementos al sueldo
 - Incremento de aguinaldo
 - Diferencias de prima vacacional
 - Diferencias en las aportaciones al ISSSTE
 - Diferencias en las aportaciones al FOVISSSTE

- II) Se estima el costo total del reajuste haciendo las transferencias - de Partida, del concepto 1330 al 1100 que es el de remuneraciones - al personal de carácter permanente.

4. Si es personal a Lista de Raya se determina si requiere o no nivelación al sueldo base que le corresponde, en caso de que se requiera nivelación, se aplicará la categoría que le corresponda según el puesto que desempeña, indicando en el tabulador "B" en el cual se compactan en cinco categorías a las dieciocho que tradicionalmente se venían manejando.

Cuando las percepciones actuales del personal a Lista de Raya sean iguales o superiores al sueldo base propuesto, al igual que para personal con plaza presupuestal no se hará ninguna modificación.

5. Se formula en base a esta información del presupuesto de servicios personales para 1983.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, propuso a las Secretarías "Que se abocaran al establecimiento de procedimientos que permitan un adecuado reclutamiento, selección y nombramiento de personal; análisis, clasificación y evaluación de puestos en forma permanente; adecuación y actualización

ción del catálogo de puestos y el tabulador de sueldos institucionales; elaboración de la plantilla correspondiente; aplicación de un adecuado sistema de pagos; y procedimientos para la evaluación de méritos. A fin de coadyuvar en el establecimiento del Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado " (16).

La consecución de los objetivos de este sistema plantea requerir que se tomen en cuenta elementos y procedimientos, que regulen en forma apropiada las relaciones de trabajo. Los elementos a considerar son:

RECLUTAMIENTO: Se debe realizar tomando en cuenta las necesidades programáticas de la Institución y con base al Catálogo de Puestos - se determinarán los requisitos mínimos a considerar, como - pueden ser edad, sexo, experiencia, escolaridad, etc.

El reclutamiento de personal idóneo se hará en base a fuentes de reclutamiento tales como bolsas de trabajo de las universidades, asociaciones o colegios profesionales, de la misma institución o el sindicato. Una vez detectadas - las fuentes y los posibles candidatos, se establecerá el primer contacto mediante el llenado de la solicitud de empleo, una entrevista preliminar con - el objeto de detectar las actitudes y aptitudes, para tener el perfil del aspirante y complementarla con la solicitud, para que posteriormente presente exámenes.

SELECCION Una vez efectuado el reclutamiento se decidirá cual de los aspirantes satisface plenamente los requisitos necesarios para cubrir el puesto, tomándose en cuenta las necesidades programáticas, el catálogo de puestos y reglamento de escalafón, lo que permitirá ubicar al trabajador adecuado en el puesto adecuado, proporcionándole satisfacción y posibilidades para su propio desarrollo.

Con el propósito de valorar la habilidad y potencialidad del aspirante, además de su capacidad en relación con los requerimientos del puesto y las posibilidades del futuro desarrollo, se somete al aspirante a un examen de trabajo, a fin de comprobar que cuenta con las aptitudes, los conocimientos y la experiencia laboral necesarios para desempeñar el puesto. Se le otorga un nombramiento a fin de abrir su expediente.

INDUCCION Es la integración del nuevo personal a la organización de la institución y a las actividades a desarrollar conforme al puesto asignado y con base en las funciones generales, objetivos y políticas de la institución.

La información deberá contener los siguientes aspectos, características de la dependencia: descripción del sector al que pertenece; objetivos y políticas; funciones generales y organización; condiciones generales de trabajo; prestaciones generales de trabajo; prestaciones y servicios; etc.

Las plantillas, se realizarán para efectos de control interno y apoyo a los sistemas de pago y de información, ya que la plantilla es un instrumento de información que contiene la relación de los trabajadores que laboran en una unidad administrativa determina y señala el puesto que ocupan y el sueldo - que perciben.

Análisis, clasificación y valuación de puestos. "El establecimiento de un sistema escalafonario dinámico requiere se desarrolle en forma constante el análisis y valuación de puestos, atendiendo a las necesidades programáticas de cada dependencia, las cuales pueden referirse a modificaciones o ampliaciones en sus programas, funciones, políticas y objetivos que conduzcan a una adecuación de los puestos a su estructura orgánica, o bien a la creación de nuevos puestos" (17).

El análisis, clasificación y valuación de puestos están enfocados a la investigación de las tareas y responsabilidades a desarrollar en cada puesto y los requisitos de ocupación de los mismos, así como a la asignación de valores relativos, a cada uno, de acuerdo con una escala y base común.

Las ventajas que se obtienen con una adecuada técnica de análisis y valuación de puestos son: el contar con una descripción clara y precisa de cada puesto y sus valores; la adecuada distribución de cargas de trabajo; la operación de mecanismos de evaluación orientan las políticas de reclutamiento -

(17) Ibid. p. 66.

y selección; se identifican las vinculaciones escalafonarias, etc.

El análisis deberá tener los siguientes datos: nombre del puesto y código - respectivo, requisitos de ocupación y profesiograma.

La valuación de los puestos es la técnica que pondera los elementos específicos de los puestos considerados en una organización, comparándolos entre sí para determinar su valor relativo.

Catálogo de Puestos. Es el elemento básico de la estructura escalafonaria, - también en base a él se establecen parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de personal.

Los elementos que debe contener el catálogo son las funciones de cada puesto, los requerimientos para su desempeño, el señalamiento de los niveles salariales.

Tabulador de Puestos. Para el buen funcionamiento del escalafón es necesario contar con un sistema homogéneo de remuneraciones a los trabajadores. Por lo que se requiere de un tabulador de asignación de sueldos que establezca diversos niveles salariales.

Dentro de la SARH, se dieron recomendaciones para un nuevo sistema de reclutamiento, selección, contratación y control de la productividad, mediante este sistema se equilibrará la estructura de personal, en el cual se observa que - el 45% de los trabajadores se encuentran ubicados en funciones administrativas y de servicios, es decir, que por cada trabajador con funciones sustanti-

vas a la Institución, así hay otro para su apoyo.

Además, en la actual estructura, sólo el 40% del personal se encuentra ubicado en los Distritos Agropecuarios, el 37% en las obras y el 33% en otro tipo de programa.

En solo 25 puestos se concentra el 89% del personal de la Secretaría y en ellos destacan 6 puestos administrativos.

El nuevo sistema de reclutamiento, selección, contratación y control de la productividad, deberá orientar sus esfuerzos en la forma siguiente:

1. Reubicar al personal actual de la SARH con normas más precisas de productividad;
2. Establecer los reglamentos para la selección y contratación de personal, reorientando esta función para que responda a las prioridades del sector;
3. Vigilar que las estructuras ocupacionales se mantengan, respetando a cada persona, su puesto, sus funciones generales, evitando el cambio anárquico;
4. Realizar evaluación periódica de la productividad de la estructura ocupacional de las unidades de trabajo, con indicadores generales y metas asignadas.

Para el cumplimiento de estos objetivos deberán realizarse los siguientes programas:

- Programa de Aprovechamiento del Personal. Cabe mencionar que el 16 de febrero de 1982, se iniciaron a petición expresa del C. Secretario, reuniones en la Subsecretaría de Agricultura y Operación, con participación

de cinco Representaciones y cuatro Direcciones Generales, a fin de definir principios mínimos para el control de la productividad del personal; estas reuniones dieron por resultados que se tomaran por primera vez medidas de carácter global en materia de empleo directo y rendimiento.

A partir de esta experiencia deberán considerarse para la administración futura los siguientes criterios:

- a) Asignación de prioridades para la contratación por puesto.
 - b) Políticas de contratación estacional por puestos.
 - c) Evaluación de productividad
 - d) Sistemas de auditorías operacionales de personal.
 - e) Evaluación de la estructura ocupacional y de metas.
- Programa de Selección de Personal. Dentro de este rubro se realizaron esfuerzos desde mayo de 1981, con la aplicación del perfil de puestos; sin embargo, la existencia previa de cuadros de mando y estructuras creadas, ha dificultado la labor; aunque los resultados obtenidos a la fecha son muy alentadores en este sentido. Para un proceso de selección más eficiente se requiere lo siguiente:
- a) Catálogo de instituciones de educación especializada.
 - b) Análisis del mercado de personal especializado
 - c) Perfil de exámenes técnicos y actitudinales.
 - d) Reglamento interno de selección y contratación de personal.
 - e) Sistema de información actualizado sobre la estructura ocupacional.
 - f) Sistema de evaluación permanente de la productividad.

- g) Sistema de estímulos a la productividad del personal de confianza y base.
- h) Sistema de registro y evaluación de la productividad del personal - por programa.

Para la operación de este sistema se deberá de contar con las Subunidades - de Empleo ya establecidas en cada una de las Representaciones, así como - crearlas en las Subdirecciones Regionales de Obras Hidráulicas e Ingeniería Agrícola para el Desarrollo Rural y en las Subsecretarías en Oficinas Centrales, desconcentrando en lo posible al personal del Departamento de Empleo - de la Dirección General de Personal.

- Sistema de Pago de Remuneraciones. Este sistema será el medio para integrar en forma escalonada una sola estructura de pago.

Actualmente, en la Secretaría, existen 6 diferentes formas de contratación - y cuenta cada una de ellas con una clasificación de categorías y con un marco de división regional que pondera en forma diferente los sobresueldos; de ahí que los esfuerzos por definir un tabulador por puestos en la SARH, ten-- gan la grave deficiencia de conservar pequeñas diferencias en las percepciones de un mismo puesto y lugar. Las diferencias actuales en las percepciones por tipo de contrato, tienden a diferenciarse aún más con cada incremento de salario mínimo o con los incrementos presidenciales, porcentuales de - cada año.

A su vez, según los análisis realizados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, las diferencias en los índices de precios y el consumo por regiones

ponderarían en forma diferente a las actuales zonas de salario alto, por lo que resulta conveniente adoptar un proceso tendiente a establecer un solo - salario nacional por puestos.

Las diferencias de sobresueldo regional en plaza presupuestal llegan a ser hasta el 100% en zonas fronterizas.

La nueva estructura para su correcta operación, deberá contar con lo siguiente:

- a) Una sola estructura de sobresueldos regionales, la cual en un período no mayor de 5 años deberá desaparecer dejando un tabulador único por puestos a nivel nacional.
- b) Tres tipos de contrato con las siguientes características: personal temporal de obra determinada, personal base y personal de confianza.

Las diferencias contractuales deberán tener efecto exclusivamente en materia presupuestal o de pago. El tabulador único por puesto, regirá para todos - los tipos de contrato.

Para su operación este sistema presupone las siguientes actividades:

- a) Definir un solo formato para los trámites administrativos del personal.
- b) Establecer un sistema de autorización para la contratación, por Representaciones, sustentando en la Jefatura de Apoyo Administrativo y Financiero.

- c) A través de la red de terminales de teleproceso, incorporar la información mediante registros automáticos. (Se sugiere el uso de formas sensibles precodificadas, que generen un código de verificación presupuestal).
- d) Establecer pagadurías regionales.
- e) Definir un sistema de elaboración y distribución de cheques a nivel regional en acuerdo con la Tesorería General de la Federación.
- f) Establecer el sistema de reporte mensual de afectación presupuestaria.

Para la operación de este sistema, deberá desconcentrarse la mayoría de las actividades de la Subdirección de Remuneraciones y sus Departamentos de: - Sueldos, Salarios, Compensaciones y Regularización de Percepciones. La creación del nuevo sistema deberá realizarse en dos etapas; en la primera se realizarán los estudios, procedimientos y normas, acuerdos y demás requisitos; operando en forma simultánea a los actuales sistemas, lo cual dará oportunidad para que se realicen las correcciones necesarias.

En la segunda, se iniciará su operación simultánea en todo el país, dando un período de dos meses para regularizar cualquier anormalidad.

Las actividades que el nuevo sistema implica, podrán realizarse por las Subunidades de Remuneraciones.

III.3. Capacitación y Desarrollo de Personal.

Aún cuando no se le denominaba específicamente con el nombre de capacitación, la educación o la preparación para el trabajo se ha venido impartiendo desde la época de la Colonia. Más es hasta el régimen del Presidente José López - Portillo que se presenta ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de la Capacitación, elevándose ésta a rango constitucional en enero de 1978 y - convirtiéndose en un derecho de los trabajadores ello suscitado por el relevante papel que juega la capacitación en el desarrollo del país.

Para lograr la estabilidad económica del país es necesario contar con fuerza de trabajo capacitada y dispuesta a fin de elevar los niveles de productividad y bienestar social contando con recursos científicos y tecnológicos - propios que eviten una dependencia exterior y la importación de tecnología, lo cual implica fuga de divisas.

El Gobierno Federal ha dictado lineamientos que conllevan a mejorar el sistema de administración y desarrollo de personal público dentro del cual queda enmarcada la capacitación como un subprograma de la V Etapa de Reforma Administrativa.

La eficacia del Estado, es la de sus servidores, la perfección de las estructuras administrativas siempre dependerá de la capacitación y esfuerzo del elemento humano encargado de hacerlo funcionar. Es por esto que la capacitación de los recursos humanos, constituye una parte esencial dentro de este proceso Institucional.

Por lo anterior, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fundamenta su acción en este campo, a través de la Legislación que ha elaborado el Gobierno Federal en materia de capacitación, orientada a su buen funcionamiento, para lo cual se dictan las bases legales y las políticas generales orientadas hacia este fin.

Brevemente se expondrán aquí algunos antecedentes históricos y jurídicos en que se apoya y encauza actualmente la capacitación, dentro del Sector Público en general y de la SARH en particular.

Por lo que enunciaré las disposiciones jurídicas que norman la capacitación del personal del Poder Ejecutivo Federal, que se regula tanto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como por la Ley del ISSSTE.

La Fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional establece la obligación del Estado de mejorar los conocimientos y actitudes de su personal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional.

" En el artículo 43, inciso F de esta Ley se precisa la obligación, por parte del Estado, de impartir conocimientos para que los trabajadores puedan -

obtener ascensos conforme al escalafón" (18).

La obligación de los trabajadores de asistir a los cursos de capacitación, - con el objeto de mejorar su preparación y eficiencia es establecida en la - Ley Burocrática en el artículo 44 Fracción VIII. Y la Ley del ISSSTE en su artículo 41 el Instituto debe proporcionar capacitación a los servidores - públicos.

El desarrollo industrial y por consiguiente económico del país, obligó a una recisión significativa en los campos de la instrucción y la capacitación, - cuya conclusión fue una Reforma Constitucional en enero de 1978, por medio - de la cual se modifica la Fracción XIII del artículo 123.

"Con el propósito de fortalecer y ampliar la capacitación del personal públi - co, se constituyó en el mes de agosto de 1978, el Consejo Consultivo del Sis - tema General de Capacitación y Desarrollo del Personal de la Administración Pública Federal", que con algunos pequeños ajustes que se le han hecho, dicho Consejo habrá de coadyuvar a la formulación de los lineamientos a nivel glo - bal, sectorial e institucional, permitiendo lleva a cabo actividades de capa - citación que propicien la superación individual y colectiva del personal, - atendiendo los programas prioritarios del Gobierno Federal" (19).

(18) Ibid. p. 164.

(19) Oficialía Mayor, Dirección General de Personal. "La Capacitación en la SARH" (documento Básico), p. 5.

La importancia que se le ha dado a la capacitación refleja un doble aspecto:

- Por un lado el derecho del trabajador a que se le ayude a lograr su superación y por consiguiente, mejorar sus niveles de vida.
- Por el otro, la necesidad nacional de elevar los niveles de productividad y por consiguiente mejorar los niveles económicos del país en general.

La situación que prevalecía en el momento de que el Comité Técnico Consultivo Unidades de Recursos Humanos era que la capacitación que se venía impartiendo a los servidores públicos no correspondía a las necesidades que planteaba la - realidad. Provocaba frustraciones y desaliento por que a los esfuerzos por capacitarse no correspondía el reconocimiento o estímulo esperado.

La capacitación sólo se impartía para ciertos niveles jerárquicos, realizándo se en forma esporádica, además no formaba parte de un sistema integrado de administración de personal, no se hacía en base a la detección de necesidades.

"La capacitación se apoyaba basicamente en el criterio del aula, sólo se ga--rantizaba la atención aproximada de 100 mil servidores públicos al año, con - lo cual se dejaba fuera de este beneficio a mas del 90% " (20).

(20) Ob.cit. p. 170.

Por lo que a la capacitación podemos considerar como un fin en sí misma si no como un medio que beneficia al país en lo general y cada uno de nosotros en lo particular. Asimismo, capacitar por capacitar ya no es viable; debemos orientar la capacitación con base en objetivos concretos que den respuesta a necesidades reales y específicas.

La capacitación aislada de las demás partes de la Administración y Desarrollo de Personal no reeditaría beneficios. Por lo que la deberemos tomar como parte del Sistema.

Por ejemplo: "en lo referente a empleo, sin un catálogo donde se describa detalladamente las funciones de cada puesto, no podríamos identificar las necesidades de capacitación. Respecto a las remuneraciones, sin un sistema escalafonario funcional e intercomunicado, la capacitación no apoyaría eficientes desempeños ni ascensos a puestos, con los correspondientes beneficios económicos" (21).

Es por eso que, como Subprograma el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal tiene como objetivo el establecer un sistema general de capacitación de personal estrechamente vinculado con las necesidades programáticas y con el sistema escalafonario de las dependencias, que propicie la superación individual y colectiva del personal, mejore la prestación de los servicios públicos y coadyuve a la identificación de los trabajadores del -

(21) ISSSTE. "La Capacitación como Eje de la Reforma Administrativa". México D.F. CNCA 1981. p. 18.

Estado con los fines de las Instituciones y los de la Administración Pública Federal en su conjunto.

El Sistema General de Capacitación del Personal está integrado por tecnología, entendiéndola como la adecuación o búsqueda de técnica y métodos de enseñanza - aprendizaje para el desarrollo de programas y la consecución de los objetivos que se pretenden alcanzar; por ejecución, el realizarlos mediante los métodos, lineamientos y criterios que se hayan determinado previamente; y por último divulgación entendiéndola como la difusión de los objetivos y metas, planes y programas del Gobierno Federal.

Este Subprograma de capacitación busca la homogeneidad para beneficio de todos. La tecnología de la capacitación, fundamentada en los mecanismos didácticos adecuados, esta planeada a partir de tres instancias: la global, en donde la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE, establecerán el marco general; la segunda se refiere a la normatividad que las autoridades superiores de las Instituciones establezcan; y la tercera es la que se origina en el centro mismo de trabajo.

Con objeto de garantizar la planeación, ejecución y evaluación permanente de la capacitación y convertir este proceso en una acción concertada y correspondiente de autoridades y sindicatos, se han establecido Comités Mixtos de Capacitación en todas las dependencias que integran a la Administración Pública centralizada.

"Los Comités Mixtos responden a la estrategia de correspondabilidad y al marco participativo de la reforma, y serán los mejores mecanismos de concertación y de acción compartida. Es necesario capacitar tanto al trabajador como al funcionario; necesitamos saber más para trabajar mejor y por ello se abarcará a todos los niveles de la Administración Pública, lo que redundará en una mejora de los canales de comunicación. Tenemos que capacitar para capacitar, de esa manera el esfuerzo se multiplicará y los beneficios alcanzarán a un mayor número de trabajadores " (22).

Dada la magnitud de la SARH, la forma más adecuada para hacer llegar la capacitación a todos los niveles, era mediante la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros de que se disponía para esta función; para lograr esa optimización se requería contar con un órgano coordinador y rector en la materia, que además adecuara a nuestra realidad institucional los lineamientos del Ejecutivo Federal, con este propósito fue creado el Comité de Capacitación de la SARH. Las nuevas disposiciones al respecto modificaron la estructura de dicho Comité y dieron origen al actual Comité Nacional Mixto de Capacitación; dentro del cual la participación de la organización sindical se torna corresponsable.

Son tres las columnas en que se sustenta la capacitación y constituyen su estrategia:

(22) Ibid. p. 19.

1a. Es la acción de corresponsabilidad entre autoridades y sindicatos, desde la base hasta la cúspide de las instituciones, que programarán, garantizarán la ejecución y evaluarán la capacitación, para beneficio de cada uno de nosotros, trabajadores.

Los Comités Mixtos de Capacitación son mecanismos participativos de concertación y corresponsabilidad, integrados en forma bipartita por autoridades y representantes sindicales.

Estos Comités permitirán 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 y requerimientos de los puestos; realizar los programas de capacitación en forma permanente y sistemática; aprovechar la experiencia, los conocimientos y las habilidades de los jefes de oficina y cabeza de rama del sistema escalafonario, para que funjan como instructores; vincular los programas de capacitación -- con el sistema escalafonario a fin de estimular la participación de los trabajadores y promover el ascenso hacia puestos de mayor responsabilidad.

2a. Es romper el sentido elitista con que tradicionalmente se ha llevado a cabo la capacitación ya que si se imparte en aulas nunca se terminaría.

Por ello, juntos constituiremos un ejército de instructores técnicos y administradores de la capacitación para que, en el centro mismo de trabajo ejercitemos un derecho elevando a rango constitucional.

3a. Es la construcción del canal permanente de comunicación que nos permitirá hacer realidad, en todos los niveles la divulgación de los programas y metas gubernamentales.

De este modo, la capacitación se concibe como un medio para el desarrollo nacional y como una acción integradora que busca coadyuvar en el logro de una Administración Pública más eficiente y eficaz a fortalecer la vocación de servicio y a conseguir un mejor nivel de vida para aquellos que cotidianamente trabajan por México, los trabajadores al servicio del Estado.

"La Coordinación General de Estudios Administrativos y las Dependencias propusieron el siguiente Programa de Capacitación que comprende los siguientes subprogramas:

- Normas y Lineamientos para la Capacitación Personal.
- Técnicas y Metodología de la Capacitación.
- Mecanismos Participativos para la Capacitación.
- Eventos y Actualización y Perfeccionamiento de Cuadros de Mandos Intermedios y Superiores.
- Formación y Actualización de Instructores Técnicos y Administradores de la Capacitación.
- Apoyo a la Divulgación de Programas de Gobierno.
- Orientación e Información al Servicio Público.
- Transferencia Tecnológica.
- Identificación de Recursos para la Capacitación " (23).

(23). Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, p. 183.

La SARH busca implantar un sistema de enseñanza para el desarrollo de personal, estrechamente relacionado con las necesidades programáticas de la Secretaría, y con el sistema escalafonario, que propicie la superación del personal, mejore las prestaciones del servicio público y coadyuve a la identificación de los servidores con la Institución.

Para lograr lo anterior contempla las siguientes acciones:

- Establecer programas de capacitación vinculados con las necesidades de la Secretaría y los procedimientos escalafonarios.
- Promover y orientar programas globales de capacitación.
- Presupuestar los programas anuales de capacitación.
- Establecer mecanismos para la integración de unidades centrales de capacitación.
- Promover el aprovechamiento de las becas que ofrecen al Gobierno Mexicano, los Gobiernos Extranjeros.
- Levantar el inventario de recursos educativos y tecnológicos disponibles para apoyar los programas de capacitación.
- Mejorar la comunicación entre los niveles directivo y operativo de la Institución.

Ahora se especificará cada uno de los subprogramas que estableció la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República:

- a) Normas y lineamientos para la capacitación de personal, tiene como objeto dar dirección, uniformidad y congruencia a los programas de capacitación que se elaboren e instrumenten en el sector. Por lo que establece normas y lineamientos.

- b) Técnicas y metodología de la capacitación. Para que las dependencias - del Gobierno Federal dispongan de técnicas y metodologías de capacitación es necesario diseñar elementos de apoyo.
- c) Mecanismos de participación para la capacitación. Los Comités son los mecanismos de participación por lo que se pretende fortalecerlos propiciando la constitución de ellos en cada Dependencia de la Administración Pública Federal y precisando cada vez más la naturaleza de sus funciones.
- d) Promoción, coordinación y ejecución de la capacitación el CNCA en coordinación con las dependencias, promoverá, coordinará y ejecutará eventos de capacitación.
- e) Eventos de actualización y perfeccionamiento de cuadros de mandos intermedios y superiores. Se pretende actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades de los cuadros medios y superiores a fin de fortalecer la capacidad de Dirección del Gobierno Federal, por medio de conferencias, mesas redondas, etc.
- f) Formación y actualización de instructores, técnicos y administradores - de la capacitación. El CNCA realizará cursos destinados a la formación y actualización de este personal, en que habrá de sustentarse el efecto multiplicador de la capacitación, siendo éste que los servidores públicos que se formen como instructores, técnicos o administradores a su vez enseñan otros, etc.
- g) Apoyo a la divulgación de programas de Gobierno. Tiene como propósito el dar a conocer a todos los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo Federal cuáles son las políticas y programas del Gobierno.
- h) Orientación e información al servidor público. Pretende instaurar a través de ella un canal permanente de comunicación entre los trabajadores y el Poder Ejecutivo Federal.

- i) Transferencia tecnológica. Se pretende que todas aquellas personas con conocimientos técnicos y metodológicos de la capacitación a fin de enriquecer los conocimientos de los otros servidores o intercambiar experiencias. Promover becas tanto nacionales como extranjeras a fin de aprovechar los ofrecimientos de otros Gobiernos.
- j) Identificación de recursos para la capacitación mediante un catálogo de recursos para la capacitación con que disponen las dependencias a fin de aprovechar al personal, recursos materiales y financieros de que dispone el Gobierno Federal, es decir, si una dependencia cuenta con aulas, retroproyectores, material didáctico, etc., lo preste o intercambie con otra dependencia, a fin de optimizar los recursos con que se cuenta.

En la SARH mediante los mecanismos que implanta el CONAMIC (Comité Nacional Mixto de Capacitación), pretende terminar con el enfoque de falta de objetivos comunes ya que están dirigidos a programas técnicos y no a la inducción de la productividad o al ascenso escalafonario.

Por lo que pretende este Comité instaurar un nuevo sistema de capacitación que deberá cubrir las siguientes actividades :

- a) Definición por el Comité Nacional Mixto de Capacitación, en base a los perfiles de puesto, del nivel técnico requerido para cada puesto y programa.
- b) Definir los Manuales Autodidácticos y Guías Programadas para cada curso de capacitación por puestos.
- c) Integrar la Biblioteca de Manuales, Guías Autodidácticas y Material Pedagógico para la realización de cursos regionales.
- d) Evaluar la capacidad técnica y pedagógica de posibles instructores.

- e) Registrar candidatos potenciales a los cursos de capacitación, de acuerdo a las demandas establecidas por el movimiento escalafonario.
- f) Definir los tipos de exámenes teóricos y prácticos aplicables a los candidatos al ascenso a un puesto de nivel superior.
- g) Establecer el Sistema Nacional de Información y certificación de exámenes realizados.
- h) Establecer las negociaciones con la Secretaría de Educación Pública, para evaluar los niveles de educación formal, así como dar reconocimiento oficial a los cursos impartidos en la Institución, como parte de los sistemas de educación abierta.

III. 4. Relaciones Jurídico Laborales.

El objetivo de este Subprograma es formar una vocación de servicio en los trabajadores del Estado, asimismo seguridad y estabilidad en su puesto, mediante un régimen laboral justo que tenga por objeto racionalizar y hacer armónica la relación del Estado con sus servidores públicos.

Entenderemos a este Subprograma como el conjunto de disposiciones de observancia obligatoria que regulan las relaciones laborales del trabajador al Servicio del Estado, constituyendo el marco jurídico del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley del ISSSTE; Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; etc.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos define a las relaciones jurídicas laborales como el "conjunto de objetivos, normas, estructuras, políticas, sistemas y procedimientos tendientes a definir y reglamentar jurídicamente y armonizar la relación del Estado con los trabajadores" (24).

Los componentes son las relaciones sindicales donde se deberá promover la actualización de la legislación vigente, de las Condiciones Generales de Trabajo a efecto de mejorar las relaciones con el personal garantizando justicia y equidad en la relación del trabajo. Esto se logrará por medio de la participación organizada de los trabajadores mediante sus representantes sindicales.

Otro componente es el de estímulos y premios donde se promoverán los mecanismos y procedimientos necesarios para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a los trabajadores.

Como tercer componente de este subsistema se encuentran los horarios y las vacaciones, en cuanto a horarios se pretende llevar a cabo una efectiva compactación de horarios para permitir a los servidores del Estado tengan tiempo suficiente para el desarrollo de actividades familiares, culturales y de recreación.

Respecto a vacaciones el vigilar el escalonamiento de éstas mediante mecanismos y procedimientos necesarios.

(24) Ibid. p. 238.

a) Relaciones Jurídico Laborales.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos estableció para este - subprograma 2 niveles de participación que son: global e institucional; el primero lo conforman el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y la Coordinación General de Estudios Administrativos; el segundo nivel de participación está compuesto por las dependencias, los coordinadores del sector y entidades paraestatales.

El Presidente de la República establece directrices, políticas y normas que deberán regir las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos, asimismo someterá iniciativas de creación o modificación de las disposiciones legales en materia laboral.

La conducción de las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, autorizar los proyectos de Condiciones Generales de Trabajo de las Dependencias cuando contengan prestaciones económicas adicionales, además de dar el apoyo necesario a éstas para que - otorguen premios, estímulos y recompensas a sus trabajadores.

La función de vigilar que se cumplan y se apliquen las disposiciones en materia laboral tales como el Artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del - Trabajo y sus reglamentos, así como el funcionamiento administrativo de la -

Junta de Conciliación y Arbitraje está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Es competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el resolver - los conflictos de los trabajadores con el Estado; conceder y cancelar el registro de los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado; efectuar el registro de las Condiciones Generales del Trabajo de las Dependencias.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje conocerá y resolverá los conflictos que se susciten por la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los empleados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal tiene como competencia:

- Establecer criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.
- El proponer sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal, con objeto de que atiendan en debida forma las actividades de relaciones laborales para los Trabajadores al Servicio del Estado.
- El practicar, durante el primer bimestre de cada año, evaluaciones y análisis del estado que guardan las relaciones de trabajo en cada dependencia, a fin de promover lo conducente y, en su caso, fijar los calendarios de regularización que procedan.

- El escuchar y transmitir a los titulares de las dependencias las opiniones, sugerencias y quejas que le expongan la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, o los Sindicatos Federados, en relación a escalafón y condiciones generales de trabajo, de manera que se constituya enlace permanente entre unos y otros, así en órgano auxiliar técnico para la proposición de medidas y soluciones procedentes.
- El prestar apoyo técnico, escuchando a la FSTSE, que requieran las dependencias y en su caso las entidades, para dar cumplimiento al acuerdo relativo al establecimiento de horarios coordinados de labores, diseñando métodos que permitan evaluar la repercusión de las diferentes jornadas en su eficacia y eficiencia de los sistemas de administración de personal.
- "El proporcionar la asesoría que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el debido cumplimiento del Acuerdo Presidencial relativo al establecimiento del Sistema de vacaciones escalonadas" (25).

Lo que permite un trato más equitativo entre las relaciones del Estado y sus servidores, ya que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal establecerá criterios y lineamientos uniformes en todas las dependencias del Sector Central.

(25) Ibi. p. 241.

Además será un órgano regulador entre los trabajadores y la Secretaría para la cual laboran, tomando en cuenta todas las sugerencias de cada dependencia, lo que coadyuvaría a tener una visión integral de las relaciones jurídico-laborales.

Por otra parte se encuentra la Coordinación General de Estudios Administrativos quien promoverá la integración y fortalecimiento de órganos sectoriales e institucionales de carácter normativo y decisorio para la planeación, ejecución y vigilancia de las disposiciones políticas en materia de relaciones laborales. Apoyar y fomentar los subsistemas de relaciones laborales en las dependencias del Sector Público. Asimismo proponer lineamientos y procedimientos para la aplicación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, los que serán aprobados por la Secretaría de Gobernación como ya se mencionó con anterioridad.

La participación institucional, quedaría comprendida en las instituciones mediante la identificación y adecuación de la legislación vigente; fortalecer las unidades de administración de personal mediante modificaciones en las estructuras orgánicas con objeto de que se lleven en forma adecuada las relaciones laborales.

Establecerán procedimientos que permitan el escalonamiento de vacaciones, así mismo para llevar a cabo la compactación de horarios y para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a su personal. Difundir entre el personal las Condiciones Generales de Trabajo.

Los coordinadores del sector fijarán las directrices necesarias para que las relaciones laborales con el sindicato sean armónicas; vigilarán y controlarán los acuerdos presidenciales que en materia de horarios y vacaciones - afecten a las entidades adscritas a su sector y establecer los premios, estímulos y recompensas.

La aplicación de las normas y lineamientos en materia de relaciones sindicales; premios, estímulos y recompensas; horarios y vacaciones emita el coordinador de su sector es competencia de las entidades paraestatales.

Dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se pretende establecer un régimen jurídico laboral que mejore las prestaciones y los servicios de los trabajadores del Estado, para generar en ellos una auténtica vocación de servicio, que sea garantía de seguridad en sus puestos, siempre y cuando se desempeñen honesta y eficientemente. La Dirección General de Relaciones Laborales y Desarrollo de Personal, tendrá que revisar y actualizar - la legislación vigente. Fortalecer las unidades de personal para la adecuada conducción de las relaciones laborales. Escalonar vacaciones y establecer horarios compactados.

La situación que existía en la Secretaría dentro de la primera etapa, denominada de transición, desarrollada de enero de 1977 a abril de 1979, era la de las negociaciones que hubieron que realizarse con dos sindicatos, representantes legítimos de los trabajadores de las ex-Secretarías de procedencia y posteriormente, con una sola representación sindical.

Bajo estas circunstancias y en un clima de cordialidad y negociación, las autoridades y la organización sindical definieron nuevas Condiciones Generales de Trabajo, expedidas el 5 de julio de 1978, que entraron en vigor el 22 de septiembre del mismo año.

Otras medidas jurídico-laborales de esta etapa aparecen en los siguientes acuerdos:

- a) Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, coayuará permanentemente con las entidades del sector público, en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, Diario Oficial del 9 de febrero de 1976.
- b) Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7 y las 19 horas, del Diario Oficial del 31 de enero de 1977.
- c) Acuerdo que dispone que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas en función de las necesidades del servicio, Diario Oficial del 8 de agosto de 1978.

El 1º de septiembre de 1978, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos concluyó las negociaciones con la Aseguradora Hidalgo, a fin de que 54,190 personas contratadas a lista de raya disfrutaran el seguro colectivo

a los trabajadores del Estado (SECTE), en idénticas condiciones que el personal de nombramiento. Dicha medida tomada por la SARH constituyó un avance importante, ya que permitió homogeneizar las prestaciones entre todos sus trabajadores. Este fue el primer antecedente al respecto, ya que el 1º de marzo de 1980, por decreto presidencial, esta prestación se establece como un derecho de todos los trabajadores del sector público.

Este seguro benefició al trabajador con nombramiento de lista de raya, ya que él no disfrutaba de esta prestación, dejando desprotegida a su familia en caso de fallecimiento. Este beneficio se representa en medida que el asegurado sólo otorga una cantidad mínima, y al fallecer, su familia recibe la cantidad de : \$ 200,000.00 pesos.

En 1981 se autorizó el seguro colectivo de retiro, (26), lo cual define una política de apoyo a los trabajadores para hacer frente a las contingencias inherentes a la separación del servicio; y las reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 62, que establecen, que para ocupar las plazas vacantes de última categoría, corresponde el 50% de la propuesta al titular y el 50% a la organización sindical, asimismo, se incrementa el crédito hipotecario y los gastos funerales de los pensionistas.

(26) Acuerdo por el que se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al Departamento del Distrito Federal, para realizar gestiones necesarias a fin de contratar un Seguro Colectivo de Retiro en la Aseguradora Hidalgo. Diario Oficial del 2 de enero de 1981.

La segunda etapa se distinguió, por las importantes adaptaciones a la Ley Federal de Trabajo Burocrático, así como a nuevos decretos que regulaban las relaciones laborales y estimulaban la responsabilidad de trabajadores y funcionarios del Sector Público Federal:

- a) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados (Diario Oficial del 4 de enero de 1980).
- b) Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975).
- c) Prima quinquenal como complemento al salario de trabajador para recompensar los años de servicio a la Administración Pública.
- d) Basificación a través de un programa para el personal con más de cuatro años de antigüedad, de acuerdo a las Condiciones Generales de Trabajo; en este programa se trató de regular en lo posible, todos los tipos de contrato, convirtiéndose en el primer intento para definir las condiciones que diferenciaran a trabajadores de base y confianza.
- e) Se definió el Reglamento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y se integraron sus órganos correspondientes a nivel nacional.

El otorgar premios, estímulos y recompensas, así como prima quinquenal, fomenta una vocación de servicio ya que se reconoce el trabajo desempeñado por los servidores públicos.

La basificación de los trabajadores con nombramiento de lista de raya con más de dos años de antigüedad, beneficia al servidor público, en la medida que obtiene inamovilidad, asimismo beneficia a la institución en lo referente a las

relaciones administrativas con el personal ya que solo se contará con dos tipos de nombramiento, base y confianza.

En la tercera etapa y como consecuencia de la implantación del Catálogo de Puestos; fue necesario realizar una serie de actividades de carácter jurídico-administrativo; debido a que la organización del personal por puesto modifica muchos aspectos de las relaciones laborales, principalmente de aquellas que determinan si las funciones que realiza son de base o confianza, y su ordenamiento de la estructura escalafonaria, así como la asignación de la remuneraciones.

Se señalan como aspectos relevantes en esta etapa, la asignación de puestos a nivel de cada trabajador de la dependencia mediante un levantamiento censal con la firma del trabajador de un jefe inmediato y del encuestador; lo que da testimonio de que las funciones que realiza el trabajador corresponden a uno de los 170 puestos que integran la estructura ocupacional de la Secretaría.

Con la participación de las Direcciones Generales de Organización y Métodos, Jurídica y de Personal, se definieron los puestos considerados de confianza, los cuales fueron hechos del conocimiento de la organización sindical, con objeto de realizar la negociación correspondiente. Asimismo, se elaboró un proyecto de Reglamento de Escalafón. Estas dos últimas actividades serán resueltas una vez que se concluyan las negociaciones del caso. Cabe mencionar que actualmente se siguen replanteando los puestos de confianza.

La Coordinación General de Estudios Administrativos indicó que la Unidad de - Relaciones Laborales será la responsable de las buenas relaciones de la dependencia con los delegados de las unidades administrativas, con el Comité Ejecutivo Nacional y Local, siendo también el representante del Titular en las discusiones de convenios y los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, asimismo, en las políticas de premios, estímulos y recompensas. También es - responsable de notificar a los empleados y representantes sindicales las modalidades y procedimientos concernientes a horarios y vacaciones y el funcionamiento de la Comisión Mixto de Escalafón.

La SARH cuenta con una Subdirección de Relaciones Jurídico Laborales y se encarga de ventilar todos los conflictos que existen entre el personal representado por el sindicato y las autoridades de la Dependencia. Actualmente lleva a cabo la solución y modificación de las Condiciones Generales de Trabajo y - en general emite lineamientos que tienen por objeto, el evitar y solucionar - conflictos entre la Dependencia y sus trabajadores.

La eficacia de la Administración Pública descansa en el elemento humano, que son sus trabajadores. En la medida que éstos participen en el establecimiento de sus propias condiciones de trabajo, se convierten en agentes interesados en la eficacia del servicio, en consecuencia las Condiciones se establecen de común acuerdo entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SARH y sus disposiciones son obligatorias para ambas partes.

y las cuales tienen características especiales:

Los trabajadores contratados por obra determinada a tiempo fijo, serán inamovibles mientras dure su relación laboral en los términos de su contratación. Si vencido el término subsiste la materia de trabajo, la relación quedará - prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia.

En los documentos que establezcan las relaciones laborales por tiempo fijo o para obra determinada, deberá especificarse con toda precisión la duración de la relación laboral o la naturaleza de la obra.

En el caso de término del período de contrato y la obra no ha sido terminada se prorroga el contrato. En caso de terminarse la obra y no así el tiempo - del contrato el personal es trasladado a otro lugar donde sean necesarios sus servicios, evidentemente le son respetadas las prestaciones a que tienen derecho.

Los trabajadores de lista de raya temporales que hayan prestado sus servicios por más de 2 años, sin interrupción mayor de 6 meses en dicho lapso, serán de base permanente, en cuyo caso la Secretaría les asignará una plaza numeraria o de lista de raya base de acuerdo a sus labores, sin perjuicio de expedirles la correspondiente constancia. Encontramos que la única diferencia que existe en los tipos de nombramiento es la inamovilidad y el tipo de pago, ya que uno es por medio de cheque y el otro en efectivo, teniendo derecho a todas -- las prestaciones que otorga el ISSSTE.

Existen dentro del nombramiento lista de raya, 2 tipos, el de lista de raya base y el temporal. Para la contratación de personal a lista de raya, las autoridades respectivas notifican al sindicato el número y características del que se necesite con 5 días hábiles de anticipación, a fin de que dentro del término de tres días hábiles siguientes a la fecha en que se hagan la - notificación respectiva el sindicato determine si tiene los candidatos re-- queridos y de no ser aceptado éste, se turnará el asunto a la Oficialía Mayor para el acuerdo correspondiente. De no hacer el sindicato las propuestas dentro de los plazos a que se ha aludido, la Secretaría, sin mayores - trámites, procederá a cubrir las plazas disponibles.

Lo atrayente para las personas solicitantes de empleo en las Secretarías de Estado es la inamovilidad, es decir, buscar el nombramiento de base ya que una vez que lo tienen, no importaría su desempeño en las actividades a desa rrollar, ya que trabaje o no obtendrá una mayoría en sus ingresos de acuerdo a los incrementos salariales que otorga el Ejecutivo Federal regularmente.

Como mecanismo motivante establecido por la Administración Pública Federal, para el desempeño de las funciones de los servidores públicos se instituyó el sistema escalafonario. Existiendo en este sistema incongruencia de tipo de categorías salariales, incremento de horas, de trabajo y algunas veces - mayores responsabilidades o bien que desempeñan las mismas funciones, lo - que trae como consecuencia que el sistema sea obsoleto y que el personal no desea participar en dicho sistema. Por lo que encontramos servidores públi cos que tiene muchos años con las mismas funciones y por ende el mismo -

puesto. Motivo por el cual el personal pierde interés en mejorar su desempeño, que incurra en muchas faltas, solicite licencias, permisos económicos, etc.

Una vez vista la motivación del personal con respecto al tipo de contrato y como consecuencia el tipo de remuneración y beneficios como son las prestaciones, otro aspecto importante en el desempeño de las funciones, son las condiciones físico-ambientales para ello la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia creó las Comisiones Nacionales Mixtas de Higiene y Seguridad, unidades responsables de llevar a cabo trabajos que garanticen la protección de los recursos materiales y humanos de las dependencias a través de una vigilancia efectiva de sus bienes muebles e inmuebles y de los servicios médicos auxiliares y los institucionales establecidos, y emitir medidas de higiene y seguridad que hagan posible conservar la salud e integridad física y mental de los trabajadores.

Estas Comisiones debidamente asesoradas por las Instituciones que exclusivamente se dediquen a ello, establecen que las condiciones físicas de trabajo tengan las características de instalación y equipo de la dependencia.

Dentro de la SARH existe la Comisión Nacional Mixta de Higiene y Seguridad la cual está encargada de vigilar que el personal que labora en el campo principalmente, cuente con el equipo de protección, así como los servicios y señales respectivos al trabajo que se esté llevando a cabo.

La Comisión se encarga asimismo de evaluar los riesgos de trabajo en el -- puesto, tomando como base las enfermedades y los accidentes potenciales me-- diante cuadros estadísticos y poder adoptar posteriormente las medidas ópti-- mas de seguridad para evitar los accidentes.

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos estableció tres niveles de participación global, institucional y sectorial. El nivel de participación global está representado por el Presidente de la República que es el que establece políticas y normas a que deberán adecuarse las acciones para autorizar los mecanismos de ejecución y vigilancia de higiene y seguridad entre el Estado y sus trabajadores.

La Secretaría de Programación y Presupuesto dará apoyo necesario a las depen-- dencias para que puedan realizar los programas de higiene y seguridad. Com-- pete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el vigilar la observan-- cia y aplicación que en la materia tengan la Constitución Federal, la Ley - Federal del Trabajo y Reglamentos de las Comisiones Nacionales de Higiene y Seguridad.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje efectúa el registro de los Reglamentos de Higiene y Seguridad y de las Comisiones Mixtas de Higiene y - Seguridad. La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal establecerá los criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servido res del Estado. Asimismo propone sistemas de organización y funcionamiento a las Unidades de Administración de Personal, con objeto de que atiendan -- las prestaciones y servicios de los trabajadores al servicio del Estado, re-- lativas a la seguridad y servicios sociales.

El ISSSTE otorga y administra los servicios a su cargo así como las prestaciones que en materia de higiene y seguridad está obligado a prestar.

El nivel de participación institucional está a cargo de las Secretarías, - que tiene como funciones específicas, las siguientes:

- "Integrar Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en coordinación con sus sindicatos.
- Formular y aplicar normas que tengan como finalidad mejorar las condiciones de higiene y seguridad en los centros de trabajo.
- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los - trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales.
- Cumplir con todos los servicios de higiene y prevención de accidentes para los trabajadores en general.
- Establecer y difundir entre su personal el reglamento de higiene y seguridad.
- Identificar y proponer las adecuaciones necesarias a la legislación vi gente.
- Elaborar los proyectos institucionales de modificaciones orgánico-funcionales para fortalecer las unidades de personal encargadas de la adecuada conducción de las acciones sobre higiene y seguridad " (28).

(28) Ibid. p. 256.

A nivel sectorial los coordinadores de sector establecerán los lineamientos y vigilarán el funcionamiento de los aspectos de higiene y seguridad en su sector. Estos lineamientos deberán ser aplicados por la administración pública descentralizada.

Dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como cabeza de sector emite lineamientos en cuanto a higiene y seguridad relacionados - éstos con las atribuciones otorgadas.

Estímulos y Recompensas :

Es el reconocimiento público que hace el Estado, a aquellas personas que - por su conducta, actos u obras merezcan premios, estímulos y recompensas. Los premios se otorgarán por el conocimiento público de una conducta o trayectoria vital singularmente ejemplares como también de determinados actos u obras valiosas o relevantes, realizadas en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas.

Los estímulos se instituyen para servidores del Estado, por el desempeño - sobresaliente de las actividades o funciones que tengan asignadas, así como por cualquier acto excepcional que redundará en beneficio del servicio a - que estén adscritos. Estos estímulos podrán acompañarse de recompensas en numerario o en especie. Los premios los otorga el Presidente de la República y los estímulos y recompensas por los titulares de las Secretarías.

b) Prestaciones y servicios:

El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos propuso la compactación de horarios como se mencionó con anterioridad, pero no se estipuló en que Secretarías y a partir de cuando, es por eso que en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, regirán los siguientes horarios a partir del 15 de junio de 1984.

- Para el personal de oficinas y unidades centrales y foráneas, el horario será de 8:00 a las 16:00 con media hora para tomar alimentos.
- Para el personal de intendencia, obrero y de campo, el horario será de 7:00 a 15:00 horas con media hora para tomar alimentos.
- Los trabajadores que presten sus servicios en turno vespertino, éste será de 16:00 a 19:00 horas.
- Para el personal de vigilancia existirán los turnos diurnos, mixto y nocturno, como se señala a continuación:

Diurno	de	9:00	a	15:00	horas
Mixto	de	15:00	a	22:30	horas
Nocturno	de	22:30	a	5:00	horas

Los trabajadores de la Secretaría y de acuerdo con las Condiciones Generales de Trabajo podrán disfrutar de dos tipos de licencia: sin goce de sueldo que se otorga para el desempeño de cargos de elección y para ocupar puestos de confianza.

Otro es cuando por asuntos personales, se otorgan dos meses al año al personal con dos años de servicios; tres meses a los trabajadores con cuatro a seis años de servicios y hasta 180 días a los de más de seis años de servicios.

Las prestaciones otorgadas por la Ley a los trabajadores de la Administración Pública dan seguridad y beneficios, a través del tiempo se ha generado de esta manera :

Los antecedentes en cuanto a prestaciones y servicios se remonta a la época de la colonia en la que se creó el Montepío en el año de 1761 con finalidades de servicio social de los trabajadores del virreynato donde se cubren únicamente la pensión y en 1776, se adiciona una disposición para viudas y huérfanos.

En la época de la independencia hay una serie de disposiciones 1832, 1855, 1856, así como en la época postrevolucionaria en 1925 y 1947, cuando el Presidente Miguel Alemán crea la Ley de Pensiones Civiles.

Todas las anteriores disposiciones únicamente protegen a los trabajadores del Estado por medio de pensiones, jubilaciones y prestaciones económicas, es por eso que los trabajadores tienen que pagar los servicios médicos si es que tienen los medios económicos o recurren a los servicios de asistencia social.

Ante esta situación las Secretarías y Departamentos de Estado, crean servicios médicos para atender a sus trabajadores y a sus familias destacando el Hospital de Hacienda y otros servicios médicos de otras Secretarías.

Con los movimientos sindicales los trabajadores empiezan a obtener una serie de beneficios que les permita vivir con mayor seguridad y con una serie de prestaciones que van desde la atención médica, hasta la jubilación,

pasando por una serie de concesiones que el gobierno de López Mateos el 28 de diciembre de 1959 emite la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios - Sociales de los Trabajadores del Estado, quedando abrogada la Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947.

Con esta nueva Ley el Estado les otorga a sus trabajadores la atención médica para ellos y su familia, seguro de accidentes de trabajo, algunas prestaciones económicas tales como préstamos a corto plazo, hipotecario; sociales, culturales y recreativas que van a permitir a los trabajadores un desarrollo más óptimo.

A partir de 1960, el personal del Hospital de Burócratas, así como algunos servicios de salud de otras Secretarías se integran a la naciente Subdirección Médica del ISSSTE.

La Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial del martes 27 de diciembre de 1983, en su artículo 3º establece con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios :

- I. Medicina preventiva
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;

- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o ventas de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición de propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos ;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX. Servicios funerarios.

La definición de prestaciones y servicios que se tomará como base será la siguiente :

- Prestaciones. Aportaciones financieras hechas por la organización con las que se incrementa indirectamente el salario del trabajador, representan un ingreso o ahorro.
- Servicios. Actividades costeadas por la organización beneficio de índole material o social.

Los trabajadores al servicio del Estado deberán cubrir al ISSSTE una cuota obligatoria del 8%, misma que se divide en :

" I. El 2% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en - Fracciones I a la III del artículo 3º de la presente Ley, y;

II el 6% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las Fracciones de la V a la XX del artículo 3º de la presente Ley " (29).

Lo que significa que con una aportación muy pequeña por parte del trabajador consta de seguros y prestaciones médicas, incrementándose de esta manera el salario del trabajador.

Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen del ISSSTE aportarán los siguientes porcentajes sobre los sueldos básicos:

- El 6.1% para cubrir el seguro de enfermedades, maternidad y servicios - de medicina preventiva y rehabilitación física mental.
- El 0.75% para cubrir integralmente el seguro de riesgos de trabajo.
- El 6% para cubrir los seguros y prestaciones y servicios señalados en - las Fracciones V a la XX del artículo 3º de la Ley del ISSSTE.
- El 5% para constituir el Fondo de la Vivienda.

Las instituciones aportan una mayor cantidad de dinero para que sus emplea-- dos tengan seguridad social.

(29) Ley del ISSSTE. Artículo 16. Diario Oficial del 27 de abril de 1984.

Los familiares del trabajador que tienen derecho a recibir atención médica - quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria son los siguientes:

1. La esposa, o a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los 5 años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.
2. Los hijos menores de 18 años.
3. Los hijos solteros mayores de 18 años, hasta la edad de 25, previa comprobación de que están realizando estudios a nivel medio o superior, de cualquier rama de conocimientos en planteles oficiales o reconocidos.
- 4.- Los hijos mayores de 18 años, incapacitados física o psíquicamente que no puedan trabajar para obtener sus subsistencia, lo que comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes.
5. El esposo de la trabajadora o pensionista, que se encuentre incapacitado física o psíquicamente o que sea mayor de 55 años y que, en ambos casos dependa económicamente de ella;
6. El padre y la madre del trabajador o pensionista que originó la pensión.

Las prestaciones médicas son factor fundamental para alcanzar la seguridad social, específicamente el cuidado y mantenimiento de la salud integral del trabajador y su familia; por tal motivo los derechohabientes del ISSSTE tenemos al alcance los seguros contra enfermedades no profesionales, de maternidad y accidentes de trabajo.

Dentro de la atención preventiva el Instituto contempla la planificación familiar; el control de enfermedades transmisibles y su oportuna detección, - así como la educación para la salud, medicina del trabajo y salud mental.

En el marco de las prestaciones médicas son consideradas 3 situaciones como las más comunes:

- a) Enfermedades generales; como pueden ser la gripe, infección intestinal, padecimientos del corazón, etc.
- b) Enfermedades profesionales (riesgos de trabajo); como son los accidentes que podemos sufrir en el desempeño de nuestras labores, o bien algún padecimiento derivado de las condiciones en las cuales trabajamos; - por ejemplo: los padecimientos pulmonares que pueden llegar a contraer los mineros.
- c) Maternidad; la atención que se proporciona antes, durante y después del nacimiento de un bebé; cuidando y protegiendo a la madre con todos los servicios que ésto trae aparejado.

Cuando el trabajador se encuentra incapacitado para trabajar a causa de una enfermedad no profesional (no causada por el trabajo) el ISSSTE le proporciona atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalización, desde el comienzo de la enfermedad y hasta por un plazo de 52 semanas.

El trabajador tiene derecho a una licencia médica como sigue:

Enfermedad general (no profesional):

A n t i g u e d a d:	Con sueldo (días)	Medio sueldo (días)	sin sueldo (días)
Menos de un año de servicios	15	15	30
1 a 5 años	30	30	30
5 a 10 años	45	45	90
10 años en adelante	90	90	180

En los casos previstos, si al vencer la licencia con sueldo, medio sueldo y sin sueldo, continúa la incapacidad, se prorrogará al trabajador la licencia sin goce de-sueldo hasta totalizar un conjunto de 52 semanas.

En los casos de enfermedad profesional (riesgo de trabajo), el trabajador percibe su sueldo íntegro hasta por 52 semanas. Transcurrido este lapso el Instituto determina si la enfermedad o accidente ha provocado incapacidad y si ésta es total, permanente o parcial permanente, a fin de aplicar el subsidio que corresponda conforme a la reglamentación establecida.

Al ser declarada una incapacidad total permanente, se concede al incapacitado una pensión igual al sueldo íntegro que venía disfrutando y sobre el cual haya pagado las cuotas correspondientes, cualquiera que sea el tiempo que haya estado en servicio.

Cuando se declara una incapacidad parcial permanente se concede al trabajador una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo atendiendo a su sueldo base.

Cabe señalar que al declararse una de las incapacidades antes mencionadas, el ISSSTE la concede con carácter provisional por un período de adaptación de 2 años, al término del cual el Instituto determina si la incapacidad es total o parcial.

La mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista o en su caso la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionista, soltera menor de 18 años, que depende económicamente de éstas, tendrán derecho a las siguientes prestaciones: asistencia obstétrica en estado de embarazo, ayuda para lactancia por incapacidad física de la persona y una canastilla de maternidad.

Cabe mencionar que el trabajador conservará sus derechos durante los 2 meses posteriores a que haya dejado de prestar sus servicios, si ha laborado durante 6 meses ininterrumpidos antes de la fecha de baja.

En los casos de maternidad, se ampara a las trabajadoras con un subsidio de 100% de su salario durante un mes antes y dos meses después del parto.

Además la SARH otorga a cada madre trabajadora \$ 3,000 mensuales cuyos hijos en edad para ingresar a la guardería, no puedan ser atendidos en ellas; regalo a madres trabajadoras con valor de 3 días del salario mínimo vigente en el D. F.; además regalos a hijos de trabajadores equivalentes a dos días de salario mínimo.

La medicina preventiva atenderá, el control de enfermedades previsibles por vacunación, el control de enfermedades transmisibles; la detección oportuna de enfermedades crónicas degenerativas; educación para la salud; planificación

familiar, atención materno infantil; salud bucal; nutrición; salud mental; higiene del trabajo y previsión de riesgos; y las demás actividades de medicina preventiva que determinen la Junta Directiva y el Director General.

Las prestaciones económicas son satisfactorias esenciales para el bienestar del trabajador y su familia, es por ello que tienen un contenido eminente patrimonial.

En el marco de estas prestaciones se contemplan las pensiones, préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, financiamiento para la adquisición de automóvil, ayuda para gastos funerarios de pensionistas o jubilados e indemnización global.

En adición a las prestaciones mencionadas con anterioridad encontramos las que son otorgadas a los trabajadores de la SARH, tales como:

- Ayuda económica para impresión de tesis, es de 30 días el salario mínimo vigente en el D.F. (anteriormente se otorgaban \$2,000.00).
- 400 becas a hijos por \$ 15,000.00 - nivel medio.
- 300 becas a hijos por \$ 25,000.00 - estudios superiores
- Trimestralmente 600 premios de \$ 15,000.00 por puntualidad, esfuerzo y dedicación.
- doce premios anuales de \$ 50,000.00 a trabajadores con mejores méritos.

Tipos de pensión. Incapacidad parcial o total permanente (riesgos profesionales). Se otorga cuando el empleado sufre un accidente de trabajo o padece una enfermedad profesional, sin importar el tiempo de servicios.

Jubilación. Se otorga a los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de contribución al ISSSTE, cualquiera que sea su edad.

Consiste en una pensión con el 100% de sueldo regulador, sin embargo, el máximo no será mayor de 20 veces la cuota mínima fijada por el Instituto.

Retiro por edad y tiempo de servicios. Se otorga a los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tengan 15 o más años de servicios e igual tiempo de aportación al Instituto, y el monto de la pensión determina de acuerdo a una tabla en la cual el mínimo es de 50% y el máximo es de 95% de su sueldo.

15 años de servicios	50%
16 años de servicios	52.5%
17 años de servicios	55%
18 años de servicios	57.5%
19 años de servicios	60%
20 años de servicios	62.5%
21 años de servicios	65%
22 años de servicios	67.5%
23 años de servicios	70%
24 años de servicios	72.5%
25 años de servicios	75%
26 años de servicios	80%
27 años de servicios	85%
28 años de servicios	90%
29 años de servicios	95%

Este porcentaje se aplicará al promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la baja. Dicho promedio constituye el sueldo regulador.

Invalidez. Se otorga a los trabajadores que se encuentren inhabilitados física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo y tengan 15 años o más de servicios e igual tiempo de aportación al Instituto. Cabe mencionar que no se concederá esta pensión cuando el estado de inhabilitación sea consecuencia de un acto intencional o delito cometido por el trabajador.

Muerte. Se otorga a la esposa, hijos o padres del trabajador fallecido cuando éste haya contribuido por más de 15 años al Instituto o durante 10 años - si su edad excede de 50 años.

Cuando fallezca un pensionista el Instituto o pagaduría que viniese cubriendo la pensión entregará a sus deudos o a las personas encargadas de la inhumación, el importe de 120 días de pensión por concepto de gastos de funerales, con sólo presentar el certificado de defunción o constancia de gastos de sepelio.

Cesantía en edad avanzada. Se otorga el 40% al 50% del salario del trabajador que con más de 60 años de edad se separa voluntariamente del servicio o sea separado de éste, siempre que haya cotizado por un mínimo de 10 años al ISSSTE.

La pensión se calculará aplicando al sueldo regulador los porcentajes siguientes:

60 años de edad	10 años de servicios	40%
61 años de edad	10 años de servicios	42%
62 años de edad	10 años de servicios	44%
63 años de edad	10 años de servicios	46%
64 años de edad	10 años de servicios	48%
65 años de edad	10 años de servicios	50%

La SARH otorga a sus empleados en las Condiciones Generales de Trabajo, 3 meses de licencia con goce de sueldo para tramitar pensión por jubilación, pensión por edad y tiempo de servicios, pensión por ser día del empleado de la SARH.

Además de los beneficios mencionados los trabajadores al servicio de la SARH, tenemos derecho a disfrutar de un seguro colectivo de vida que representa la seguridad de nuestras familias. En caso de fallecimiento por accidentes colectivos la prima asegurada es de \$ 720,000.00 por accidente, \$ 480,000.00 y - en caso de muerte natural \$ 420,000.00.

La prima de este seguro es cubierta a partes iguales por la Secretaría y los trabajadores con aportaciones quincenales de \$ 6.25 pesos.

Este seguro de nueva creación complementa y refuerza el cuadro de prestaciones de los trabajadores, tienen derecho a él, los trabajadores que se separen del servicio en forma definitiva; ya sea por jubilación, pensión por vejez, incapacidades total permanente, por accidente o enfermedades profesionales y también no profesionales.

- a) Jubilación. Se les pagará la suma de \$ 100,000.00
- b) Pensión por vejez. Reciben la suma correspondiente según la siguiente -
tabla:

Años de servicios	Monto del beneficio
15	\$ 40,000.00
16	42,500.00
17	45,000.00
18	47,500.00
19	50,000.00
20	52,500.00
21	55,000.00
22	60,000.00
23	65,000.00
24	70,000.00
25	75,000.00
26	80,000.00
27	85,000.00
28	90,000.00
29	95,000.00
30	100,000.00

- c) Pensión por incapacidad total y permanente por accidente o enfermedad profesional. Se paga la cantidad de \$ 100,000.00.
- d) Pensión por incapacidad total y permanente por accidente o enfermedad no profesional. Se paga según el número de años de servicios, de acuerdo con la tabla anterior.

La prima se paga con una aportación por partes iguales \$ 28.75 el Gobierno - Federal y \$ 28.75 al trabajador quincenalmente.

El pago del beneficio lo hará la Aseguradora Hidalgo a los 20 días a que se hayan acreditado los requisitos del caso.

Con el objeto de proporcionar bienestar del trabajador y su familia el ISSSTE otorga prestaciones económicas mediante:

Préstamos a corto plazo. Se otorgan a los trabajadores que hayan cotizado - cuando menos 6 meses al Instituto mediante la garantía total de dichas aporta- ciones. El monto del préstamo es hasta de \$ 300,000.00 pesos conforme a la - siguiente tabla:

Antigüedad	Monto del préstamo
6 meses a 5 años	4 meses de sueldo
5 a 10 años	5 meses de sueldo
10 años o más	6 meses de sueldo

Cuando el préstamo sobrepasa el monto de las aportaciones el excedente se ga- rantizarán con un fondo especial que constituyen los interesados mediante el - pago de primas, en los términos que fije la Junta Directiva.

El pago del préstamo no excederá de 48 quincenas, con un interés del 9% anual sobre saldos insolutos. Los descuentos se harán en abonos quincenales iguales y sólo podrá renovarse cuando haya transcurrido la cuarta parte del plazo conce- dido para su pago.

Préstamo a mediano plazo. Se otorgan para adquirir bienes de uso duradero que expidan las tiendas del ISSSTE y la cantidad autorizada es hasta de 20 veces el sueldo básico mínimo mensual de los servidores públicos, es decir, hasta por \$ 600,000.00 pesos. El plazo de pago no debe exceder de cinco años.

Con el objeto de elevar el nivel de vida de quienes trabajan para el Estado, el ISSSTE brinda la oportunidad de obtener un préstamo hipotecario con el cual pueden adquirir un terreno para fincar su vivienda, comprar un departamento o casa, realizar mejoras o reparaciones si ya somos propietarios, o bien, para redimir algún gravamen del inmueble. Es importante hacer notar que para tener derecho a esta prestación es necesario tener cuando menos 6 meses de antigüedad en la Institución para la que presten sus servicios.

Los préstamos se cubrirán mediante amortizaciones que incluirán capital e intereses y el límite máximo para estos será de \$ 1'500,000.00 pesos, el cual no excederá del 85% del valor del inmueble fijado por el Instituto y el interés social anual sobre saldos insolutos.

Cabe mencionar que los inmuebles adquiridos a través de préstamos hipotecarios quedarán exentos de impuestos a partir de la fecha de su adquisición.

Habitaciones. El Instituto adquirirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores derechohabientes y adquirirá o urbanizará terrenos destinados a formar unidades de habitación y servicios en favor de los trabajadores.

El arrendamiento de habitaciones se registrará por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva del ISSSTE.

Fondo de la vivienda ISSSTE. Establece y opera un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir habitaciones y condominios, construir, reparar, ampliar, mejorar - sus habitaciones y cubrir el pago de pasivos contraídos por los conceptos - anteriores.

El ISSSTE realiza promociones sociales tendentes a mejorar el nivel de vida de los trabajadores y de su familia mediante una formación social, cultural adecuada y poniendo a nuestra disposición servicios que satisfagan las necesidades de educación, alimentación, vestido, descanso y esparcimiento.

Dentro del marco de estas prestaciones el Instituto cuenta con 7 centros - culturales localizados en diversas áreas del D.F., en ellos se imparten clases de cultura y dibujo, danza regional, inglés, artesanías, guitarra y teatro. Asimismo, en algunos de ellos se imparten clases de danza clásica, -- afro, solfeo, tallado en madera, grabado, corte y confección y la formación de grupos corales.

El Instituto proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:

1. Venta de productos básicos y de consumo para el hogar;
2. De alimentación económica en el trabajo;
3. Centros turísticos;

4. Servicios funerarios y;
5. Los demás que acuerde la Junta Directiva.

Prestaciones culturales. El ISSSTE dará los siguientes servicios:

1. Programas culturales;
2. Programas educativos y de preparación técnica;
3. De capacitación;
4. De atención a jubilados, pensionados e inválidos;
5. Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo;
6. Estancias de bienestar y desarrollo infantil y;
7. Los demás que acuerde la Junta Directiva.

En caso de tener de 5 a 9 años de servicios, se le dará aparte 45 días de su sueldo básico y al tener de 10 a 14 años de servicios tendrá derecho a 90 días de su sueldo básico.

Jubilación y pensión.	Imprescriptible
Pensiones caídas, indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero.	5 años
Créditos a favor del Instituto	10 años

Dentro de los servicios que ofrece la Dirección General de Servicios Sociales y Desarrollo de la Comunidad de la SARH, están los Centros de Desarrollo Infantil y los Módulos de Servicios Médicos (D.F.) destinados a prestar atención médica en diversas áreas de trabajo sin costo alguno y el Centro Social Cultural y Deportivo (CENSODEP), para impulsar el deporte.

Asimismo, lleva a cabo programas de enseñanza abierta y proporciona asesoramiento técnico a las promotoras voluntarias sobre los programas sociales - que realizan en las comunidades en los Estados de la República.

Para llevar a la práctica el lema de " mente sana en cuerpo sano ", la Secretaría proporciona a sus trabajadores las facilidades necesarias para realizar actividades deportivas y culturales, a través de programas de desarrollo que permitan el mejor aprovechamiento del tiempo libre y la participación en las diferentes disciplinas deportivas, en competencias locales, estatales, - regionales y nacionales.

Asimismo, pueden disfrutar de las modernas instalaciones del Centro Social, Cultural y Deportivo los trabajadores de las Oficinas Centrales.

El ISSSTE por su parte, representa también otra oportunidad para practicar - eñ deporte en sus campos deportivos.

En este renglón participan conjuntamente el ISSSTE, TURISSSTE la SARH y el - SNTARH, con la promoción de viajes y eventos sociales y culturales que propician un adecuado desarrollo y convivencia de nuestras familias generando una mejor comunicación laboral y social con nuestros compañeros de trabajo.

DISSDEC otorga tarjetas para obtener importantes descuentos en diversas negociaciones. El SNTARH, tramita a los trabajadores la tarjeta de descuento - Conacurt, con la que obtienen descuentos en eventos culturales y sociales, en hoteles y diferentes negociaciones afiliadas al sistema de descuento Conacurt.

Como una aportación a la conservación del presupuesto familiar el ISSSTE - cuenta con una gran cantidad de tiendas y almacenes que permiten al trabajador comprar artículos de consumo básico y para el hogar a precios de verdadero descuento.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por su parte cuenta con dos tiendas de descuento en el Distrito Federal exclusivas para sus trabajadores.

En los centros de trabajo no poblados, la SARH, establece campamentos para los trabajadores con las condiciones de habitabilidad e higiene necesarias y servicios de comedor.

CONCLUSIONES GENERALES.

Durante el desarrollo de este estudio nos dimos cuenta que existen teorías, técnicas y procedimientos que coadyuvan al buen manejo de los recursos técnicos, humanos y materiales. Si bien es cierto que estas técnicas se han llevado a la práctica en distintos países con el éxito esperado, así como en nuestro país por Organizaciones Privadas, no ha pasado lo mismo en el Sector Público ya que estas técnicas no se han realizado como deberían hacerse.

La experiencia mundial demuestra que no existen esquemas uniformes para la administración de personal. En el ámbito de los países en desarrollo se observan situaciones muy diversas, según sus condiciones económicas sus propios patrones culturales y el grado de influencia que sobre ellos han ejercido otros países más avanzados.

Se aceptan normalmente en esta materia una serie de principios : el fundamental es la necesidad de que exista una política general que establezca las normas y los criterios que deben regir la conducta de los Gobiernos con relación a sus servidores. En el caso de México, las bases de esta política se encuentran contenidas en los preceptos de la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en otras leyes complementarias.

De hecho, las disposiciones legales vigentes son muy amplias y otorgan toda la protección que merecen los trabajadores al Servicio del Estado. La falla está en que no existe un órgano central dentro del Gobierno - que marque los lineamientos generales conforme a los cuales esta política debiera llevarse a cabo.

Si bien es cierto que las disposiciones legales vigentes son adecuadas en lo general y que la Constitución misma otorga a los servidores del Estado todas las garantías que reclama un sistema moderno de personal público, aún no se cuenta con una política congruente de administración y desarrollo de personal para todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, para dar cabal cumplimiento a los propósitos constitucionales y, al mismo tiempo, para estar en posibilidad de participar activamente en la satisfacción de las demandas del desarrollo nacional.

La naturaleza, la complejidad, el costo y la importancia de los Recursos Humanos, así como la diversidad de los problemas que plantea su utilización, hacen necesaria una administración especializada en la materia en la que se cumplan los propósitos fundamentales. " La optimización de la productividad del trabajo humano y el reconocimiento y la satisfacción de los motivos que impulsan a las personas a trabajar ".

El crecimiento del Sector Público como lo vimos en el desarrollo de este estudio fue provocado por la necesidad del Estado de cumplir con la demanda social de crear fuentes de trabajo, así como por etapas coyunturales por la que atravesó el país. Lo que dió como resultado un crecimiento desmedido del personal federal provocado por la falta de una planeación y programación.

Con el objeto de subsanar las deficiencias que limitaban la realización de las tareas del Sector Público así como el crecimiento irracional del Sector Público y por ende los recursos humanos.

El Gobierno se planteó la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia administrativa de las Instituciones Gubernamentales, dando como resultado la Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa que pretende llevar a cabo programas que apoyen los recursos humanos, ya que como vimos en el presente estudio se destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal.

Este sistema pretende modificar todas las anomalías que se presentaron en materia de personal, es por eso que el Ejecutivo emitió - las Guías Técnicas para el establecimiento del " Sistema General - de Administración y Desarrollo del Personal del Poder Ejecutivo Federal ", refuerza la legislación que regula las relaciones de trabajo y que en la práctica no ha sido desarrollada en su totalidad teniendo como consecuencia una incipiente práctica de la administración de personal.

Durante el presente estudio se constató que existía un catálogo de puestos pero éste carecía de valor en la medida de que sólo enunciaba el nombre del puesto y algunas de las funciones a desempeñar siendo el catálogo uno de los elementos principales dentro de la - administración de personal, ya que en él, se determinan los puestos a cubrirse, las características que debe tener el personal y - las posibles promociones que se pueden otorgar.

Al no contar con este catálogo, la estructura de salarios paralela mente se encontraba mal definida, en virtud de que el salario se - daba según categorías o número de plaza lo que provocaba que algu-

nos empleados tuvieran categoría de Oficial Administrativo "F" ocupando distintos puestos, es decir, una persona que ocupaba el puesto de analista tenía la misma categoría que una secretaria.

El desconocimiento de las funciones del puesto vacante o los requisitos a un puesto, tiene como consecuencia la sobre utilización o subutilización del personal, es decir, ingresan a la Administración Pública personas que cuentan con muy pocos conocimientos para el desempeño de las funciones o contrariamente desempeñan funciones fáciles teniendo más conocimientos; factor que provoca la desmotivación del personal ya que compara el desempeño propio con el de otro empleado.

Al desconocer los puestos, no puede existir una selección adecuada del personal lo que provoca que el ingreso al Sector Público sea algunas veces por medio de una recomendación, creando vicios en la administración de personal.

Asimismo, se pudo constatar que el sistema escalafonario es obsoleto o sea que no siguen los mecanismos establecidos y donde a través de la evaluación de los factores se determinen los ascensos. En la práctica el factor primordial en esta evaluación es la antigüedad teniendo como consecuencia que el ascenso se traduzca en un incremento poco significativo en el salario. Cabe hacer notar que el cambio de categoría no implica el desempeño de nuevas funciones, factor

que incide también en la desmotivación del empleado.

Por lo que corresponde a estímulos numerarios y/o especie existe también deficiencias, ya que la evaluación para ser otorgadas no es objetiva provocando que sean otorgadas a las personas que elige el jefe, o bien, a aquellos que tienen mucho tiempo en el desempeño de sus funciones.

La capacitación no está vinculada con el escalafón, es decir, no se motiva al personal a participar en cursos, con el objeto de poder concursar con bases en el escalafón, o sea, que por medio de la comprobación de nuevos conocimientos poder aspirar a un mejor puesto con mayores responsabilidades y por ende mayor salario. Teniendo como consecuencia la pérdida del interés por asistir a los cursos de capacitación, es decir, no acuden a los cursos personas que requieren aumentar sus conocimientos y habilidades como debiese ser; si no el personal que no es trabajador en su área, que es faltista, que es inquieto, siendo éste el que no tiene interés en incrementar sus conocimientos y/o habilidades.

El servidor público la mayoría de las veces ignora el papel que desempeña dentro de la Administración, desconoce la magnitud de su trabajo y la repercusión que él tiene para la satisfacción de las demandas de la sociedad, es decir, no se le fomenta una vocación de servicio, así como la concientización hacia el trabajo.

En cuanto a las relaciones jurídico laborales, no se informa explicitamente al servidor público en cuanto a sus derechos y obligaciones, en medida de que existen muchos lineamientos que regulan la relación entre el trabajador y el Estado, creando confusión.

BIBLIOGRAFIA

Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. México, Ed. Trillas, 1980.

Arturo Sabez, Pablo. Clasificación de Puestos y Descripción de Tareas. México, Ed. INAP, 1978.

Bustani Hid, José. "La Importancia y la Operación del Escalafón". - Conferencia expuesta en el Centro Nacional de Capacitación ISSSTE.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, Ed. INAP, 1978.

Chruden - Sherman. Administración de Personal. México, Compañía Editorial Continental, S.A. 1979.

Diario Oficial del 2 de enero de 1981. "Acuerdo por el que se faulta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al Departamento del Distrito Federal, para realizar gestiones necesarias a fin de contratar un Seguro Colectivo de Retiro".

Diario Oficial del 27 de abril de 1984. "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. México, Ed. INAP, 1966.

Dwight, Waldo. Administración Pública. México, Ed. Trillas, 1976.

Goodspeed Spencer, Stephen. El Papel del Ejecutivo en México. México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

ISSSTE. "La Capacitación Como Eje de la Reforma Administrativa". - México, CNCA, 1981.

Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974.

Lucas de Ortueta, Ramón. Técnicas de Dirección de Personal. México, Ed. Limusa, 1977.

Martínez Silva, Mario. La Administración Pública Federal. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1977.

McFarland, Dalton E. Administración de Personal Teoría y Práctica. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1979.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. "Perspectivas y Alcances de la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado". Conferencia.

Mosher, William. Administración de Personal en el Sector Público. Lima, Ed. ESAP, 1976.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1978.

Oficialía Mayor, Dirección General de Personal. "La Capacitación en la SARH". México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1981.

O.N.U. Manual de Administración Pública. Nueva York, Ed. ONU, 1963.

Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Gufas Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. México, Centro Editorial y Redacción de la Coordinación General de la Presidencia y Talleres Gráficos de la Nación, 1982.

Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Los Escalafones del Sector Público Centralizado. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. México, Centro Editorial y Redacción de la Coordinación General de la Presidencia y Talleres Gráficos de la Nación, 1979.

Rusell L., Ackoff. Un Concepto de Planeación de Empresas. México, Ed. Limusa, 1976.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Evolución de la Administración de Personal en el Sector Agropecuario y Forestal. México, SARH, 1982.

Siliceo, Alfonso. Capacitación y Desarrollo del Personal. México, - Ed. Limusa, 1978.

Spencer Goodspeed, Stephen y otros. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia, 1976.

Subsecretaría de Presupuesto. Programa de Trabajo de Desconcentración de la Función de Pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal. - México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.