



# Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES,  
ACATLAN

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

La Implantación del Sistema Institucional de Puestos  
en la Secretaría de Educación Pública, Análisis y  
Perspectivas.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PÚBLICA,  
P R E S E N T A

LORENZO ARTURO ALLENDE GONZALEZ



Nº CUENTA

7743470-6

MEXICO, D. F.

1986

M-0030554



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 esta 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.

## AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento a todas las personas que me brindaron el acceso a la información, a quienes pacientemente revisaron la versión preliminar del trabajo virtiendo sus comentarios y observaciones, los cuales enriquecieron la estructura y contenido del mismo, finalmente, mi particular reconocimiento al -- Lic. Salvador Heredia Reyes por su valiosa asesoría de profesional y amigo; sin todo lo cual dificilmente hubiera podido ver realizado el presente estudio.

# I N D I C E

| A P A R T A D O  | PAGINA |
|--|--------|
| INTRODUCCION   | 1      |
| OBJETIVO   | 3      |
| CAPITULO I. ANTECEDENTES   | 4      |
| I.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO.  | 4      |
| I.2 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.   | 27     |
| CAPITULO II. MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACION DE <u>PERSONAL</u>   | 35     |
| II.1 DEFINICION Y ALCANCES   | 35     |
| II.2 REPERCUSSIONES Y BENEFICIOS DEL ANALISIS, LA CLASIFICACION Y LA EVALUACION DE <u>PUESTOS</u> .  | 38     |
| ADVERTENCIA  | 47.    |
| CAPITULO III. ASIGNACION DE LA CLAVE DE PUESTO   | 48     |
| III.1 A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES, - MANDOS MEDIOS Y PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO Y ASESORIA A SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES.  | 48     |
| III.2 AL PERSONAL ADMINISTRATIVO, TECNICO Y - MANUAL.  | 57     |
| CAPITULO IV. LA NIVELACION SALARIAL DE ACUERDO AL <u>TABULADOR DE PUESTOS</u> .  | 71     |
| IV.1 A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES, --- MANDOS MEDIOS Y PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO Y ASESORIA A SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES. | 71     |
| IV.2 AL PERSONAL ADMINISTRATIVO, TECNICO Y <u>MANUAL</u> .   | 81     |

| A P A R T A D O   | PAGINA |
|---|--------|
| CAPITULO V. EL PRESUPUESTO DE SERVICIOS PERSONALES<br>Y LA COMPACTACION SALARIAL.                                     | 89     |
| V.1 LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO CON BA<br>SE A PUESTOS.  | 89     |
| V.2 LA COMPACTACION SALARIAL.   | 92     |
| V.3 EL TABULADOR DE SUELDOS Y SU ACTUALI-<br>ZACION.  | 101    |
| CAPITULO VI. LOS DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIO-ECO<br>NOMICAS DEL PERSONAL CALIFICADO CON -<br>PUESTO.                | 107    |
| VI.1 EL ESCALAFON FUNCIONAL E INTERCOMUNI<br>CADO Y LA CAPACITACION.  | 107    |
| VI.2 LAS PRESTACIONES SOCIO- ECONOMICAS.  | 113    |
| CAPITULO VII. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA INSTITUCIO-<br>NAL DE PUESTOS..  | 121    |
| VII.1 EL SISTEMA DE PUESTOS Y SU VINCULA-<br>CION CON LA FILOSOFIA DEL SERVICIO<br>CIVIL DE CARRERA.                  | 121    |
| VII.2 EL PAPEL DE LA REPRESENTACION SINDI<br>CAL, RESPECTO A LA IMPLANTACION DEL<br>SISTEMA INSTITUCIONAL DE PUESTOS. | 130    |
| VII.3 EL PERSONAL DOCENTE EN FUNCIONES AD<br>MINISTRATIVAS.   | 133    |
| CAPITULO VIII. CONCLUSIONES   | 138    |
| BIBLIOGRAFIA.   |        |

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

La administración de los recursos humanos al servicio del Estado Mexicano, siempre ha resultado materia de interés para los alumnos que egresan de carreras del área de Ciencias Sociales o afines a ésta.

En tal virtud, el presente trabajo representa un esfuerzo más encaminado a contribuir al conocimiento de lo que, desde mi punto de vista, significa un paso de trascendental importancia en el devenir histórico de la Administración Pública Mexicana y muy particularmente su implantación, impacto y perspectivas en la dependencia más grande y sofisticada del aparato público nacional.

"La Implantación del Sistema Institucional de Puestos en la Secretaría de Educación Pública, Análisis y Perspectivas", se desarrolla en ocho capítulos abarcando éstos, los siguientes aspectos:

- Antecedentes
- Marco teórico de la Admón. de Personal
- Calificación de Puestos
- Nivelación Salarial
- Compactación Salarial
- Prestaciones Socio-Económicas
- Perspectivas del Sistema y
- Conclusiones

En el primer capítulo, se analiza el contexto histórico-polí-

tico de la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, haciendo hincapié al tratamiento del tema en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública.

En el segundo capítulo se hace referencia a un marco teórico sobre la administración de personal.

En los capítulos intermedios se describen analíticamente los criterios normativos que regularon la implantación del aludido sistema, durante el período 1983-1985, así como la mecánica misma de su ejecución.

En el último capítulo se vierten análisis críticos en torno a las macro-actividades que sustentaron la implantación del sistema de puestos, analizando las fallas y sus repercusiones, pero reconociendo en todo momento, los aciertos obtenidos, los cuales redituaron beneficios no solo a los trabajadores, sino también a la Institución.

En este orden de ideas, es menester aclarar que no es, ni pretende ser este trabajo un estudio terminado, sino, el punto de partida para futuros y más profundos análisis relacionados con la materia y/o una referencia sistemática para aquellos en proceso de elaboración.

## O B J E T I V O

El desarrollo de este trabajo de investigación tiene como objetivo, el describir analíticamente las diferentes etapas, a través de las cuales las Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública, pudieron instaurar el Sistema Institucional de Puestos en el ámbito de la misma, así como las perspectivas que su implantación ofrece a los recursos humanos que la conforman.

## CAPITULO I. ANTECEDENTES

I.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS -  
HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO.

Antes de comenzar el análisis de las principales etapas que conforman hasta la fecha la evolución histórica de los Recursos Humanos al servicio del Estado y específicamente las características de su administración, es menester describir analíticamente el contexto político -- que en todo momento ha regulado el surgimiento, crecimiento y desempeño en general de la burocracia al servicio del Estado Mexicano.

Con el propósito de evitar posibles confusiones en cuanto a los alcances del concepto burocracia, a continua--ción establezco que en este trabajo, dicho vocablo se define en los términos en que lo concibe Fred W. Riggs.<sup>1</sup>

"BUROCRACIA".- Jerarquía formal de los funcionarios del  
Gobierno.

Sin embargo, el citado concepto demanda consecuentemen--te definir en que términos habremos de considerar la palabra gobierno.

1 LaPalombara y otros. Burocracia y Desarrollo político, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970, P. 115.

## DEFINICION.

"GOBIERNO, es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado".<sup>2</sup>

Ahora bien, podemos empezar a hablar de una burocracia nacional con elementos de identidad más o menos estructurados, a partir del período posrevolucionario, en virtud de que durante el siglo pasado, prevaleció un agudo ambiente de anarquía en donde hablar no solo de burocracia, sino de un Estado Nacional resultaría utópico; ya que como lo menciona Arnaldo Cordova<sup>3</sup>, durante este período no existió control efectivo sobre la población y el territorio por parte de los poderes centrales.

He aseverado que es a partir de 1917 en que podemos hablar del concepto formal de burocracia, porque desde mi punto de vista, ésta surge, el 5 de febrero del referido año, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la fecha vigente; - la cual instituyó a diferencia de la de 1857, una con -

2 MARTINEZ, SILVA MARIO. "Diccionario de Política y Administración Pública. G-M, - Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., P.50.

3 CORDOVA, ARNALDO. La formación del Poder Político en México, Serie Popular ERA, Séptima Edición. México 1979 P. 9.

centración extraordinaria de poder en el Ejecutivo (Presidente de la República) y por ende, el surgimiento o - mejor dicho, el crecimiento y fortalecimiento del aparato burocrático, a través del cual el Poder Ejecutivo habría de imponerse progresivamente en todos los niveles de la vida nacional.

Con el establecimiento de un gobierno fuerte dotado de amplísimas facultades legalmente instituidas, se logró - el fortalecimiento del poder nacional, se propició que el incipiente régimen templara y conciliara las luchas facciosas efervescentes entre los grupos revolucionarios; acciones que originaron la transformación paulatina de un México agrícola y mercantil en un país industrial y capitalista.

El pretènder hablar de gobierno y burocracia, nos implica necesariamente abordar el terreno de la política pública, cuyo campo comprende hoy en día en nuestro país, no solo la prestación de los servicios básicos que la - comunidad demanda, sino, acciones relacionadas con la - formulación, presupuestación, ejecución, evaluación y - control de programas y actividades en materia económica, educativa, de salud, urbanización, bienestar social, exportación y de desarrollo científico y tecnológico entre otras.

Lo anterior nos conlleva a aceptar que no es posible hablar de administración pública en los términos en que la concibió W. WILSON en su ensayo sobre "El Estudio de la Administración" realizado en 1887, en el cual estableció categóricamente la Dicotomía entre política y administración pública, caracterizando a esta última de la siguiente manera: "La Administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas".<sup>4</sup>

Con el propósito de reforzar la afirmación anterior, permítaseme hacer alusión a lo que al respecto opina LaPalombara. "La Burocracia está siempre muy comprometida con el proceso político. Sin duda resulta imposible concebir, aún en los sistemas de estructura más diferenciada, la total separación de funciones que sería necesaria si se redujera el papel de la burocracia a una exclusiva función instrumental. Quienes estudiaron de cerca los sistemas de la Administración Pública del mundo occidental, han abandonado hace tiempo la suposición de que existía una separación clara y dicotómica entre la política y la administración."<sup>5</sup>

4 WOODROW, WILSON. El Estudio de la Administración, citado por: MUÑOZ, AMATO PEDRO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, PP. 16-17.

5 LAPALOMBARA Y OTROS. Op. Cit., P 24.

De tales consideraciones se desprende el hecho de que es la política quien marca las pautas al aparato administrativo, para que éste cumpla su papel de órgano de apoyo del Estado, en la consecución del desarrollo integral de la Nación, fortaleciendo y legitimando por un lado, al régimen en el poder y satisfaciendo regularmente las demandas de bienes y servicios que cotidianamente plantea la ciudadanía, como consecuencia del crecimiento y evolución natural de nuestro país y de sus instituciones.

Desde este punto de vista, comparto el principio de que todo sistema político cualquiera que sea el grado de desarrollo que lo caracterice, por su naturaleza misma, se enfrenta a constantes exigencias tanto individuales como colectivas, así, como a contiendas de índole político; las cuales influyen decididamente en la formulación de la política pública.

La Lic. Julieta Guevara en su concepto de "Política Gubernamental"<sup>6</sup>, nos menciona que en países democráticos liberales, clasificación en la que pudiéramos ubicar al nuestro, ocho son los actores directamente involucrados no solo en la formulación, sino también en la instrumen

6 MARTINEZ, SILVA MARIO. "Diccionario de Política y Administración Pública.

N-Z, Op. Cit., PP. 273-279.

tación de las políticas públicas, a saber: La ciudadanía, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comunicación y la burocracia. Estableciendo que en dicho proceso, los citados actores actúan en forma interrelacionada.

Otro destacado y por demás reconocido estudioso de nuestro sistema político el Dr. Pablo González Casanova, nos hace referencia específica a cuales son los factores -- reales de poder en nuestro país. "Los verdaderos factores de poder en México como en muchos países hispanoamericanos han sido y en ocasiones siguen siendo: a) Los -- caudillos y caciques regionales y locales; b) El Ejército; c) El clero; d) Los Latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros. Se trata, en todos los casos, de instituciones que han influido o influyen directamente en la decisión gubernamental".<sup>7</sup>

Entre las principales teorías que tratan de explicar como se formula la política gubernamental, se encuentra -- la de Grupos y el modelo de Sistemas.

7 GONZALEZ, CASANOVA PABLO. La Democracia en México, México, Serie Popular ERA, Decimoprimer Edición, 1979. P.P. 45 y 46

A continuación describiré las características de las mencionadas teorías, por considerar que son las que más se ajustan a nuestra realidad nacional; y por ende las que influyen y en muchas ocasiones determinan el quehacer público en nuestro país.

La primera de ellas establece que la formulación de la política gubernamental se lleva a cabo, a través de la interacción de los grupos de interés existentes en determinada sociedad, entre los que pudiéramos mencionar a los grupos sindicales, campesinos, empresariales, organizaciones populares, grupos financieros, etc.

La teoría de referencia parte del supuesto de que en los citados grupos, existe un común denominador en cuanto a punto de vista se refiere, para determinar mediante la conciliación de intereses, cual debe ser la política más idónea a implantar para alcanzar cierto objetivo en determinadas circunstancias.

Por lo que respecta al modelo de sistemas, éste concibe a la vida política como un sistema, considera que la formulación de las políticas públicas, es el resultado de la combinación de distintas fuerzas o factores políticos.

Destaca asimismo, al gobierno como principal formulador

MINISTERIO DE ECONOMIA Y CREDITACION

de políticas, dada su facultad para crear leyes y emitir disposiciones encaminadas a regular los diferentes programas y actividades de una sociedad.

Aseveré anteriormente que las teorías arriba citadas, - describen nuestra realidad nacional, por considerar que el Estado Mexicano surge de un movimiento revolucionario, pero se instituye y fortalece sobre la base de una integración de sectores, partidos políticos y grupos; los - cuales en su momento, han representado determinados intereses. Que la formulación, instrumentación y ejecución de la política pública en nuestro país, tiene como principales características las siguientes:

- Se basa en una conciliación interna de los diferentes grupos sociales, a través de la formulación de alianzas institucionalizadas.
- En dicho proceso, los ciudadanos no actúan como entes aislados, sino integrados a grupos ampliamente organizados y jurídicamente reconocidos.
- El Poder Ejecutivo funje como máxima autoridad de los intereses nacionales en pugna.

- Cada sector o grupo de interés, influye considerablemente en las decisiones del Gobierno, cuando éstas se relacionan directa o indirectamente con sus intereses o renglones de actividad. O como órganos de consulta en el menor de los casos.
- La negociación con industriales, comerciantes, empresarios, asociaciones nacionales e internacionales, es pan de cada día en el reiterado proceso de formulación de la política gubernamental.
- Que lo que fue poder político para ciertos grupos o individuos en otro tiempo, se ha convertido hoy, en honores, prestaciones y canonjías en general para los mismos.
- Que la línea de acción de la política gubernamental mexicana tiene como premisa el equilibrar las demandas y exigencias que los diferentes grupos y sectores plantean al gobierno, mediante una flexible pero ---- siempre balanceada capacidad de absorción.

De todo lo anteriormente expuesto, me permito recalcar que a pesar de ser la Administración Pública una pieza vital de todo sistema político, y particularmente los -

recursos humanos que conforman sus cuadros de acción, -- también su desarrollo está condicionado como lo establece LaPalombara, "a diferentes factores de cambio que intervienen en la dinámica de tales sistemas"<sup>8</sup>, entre los que sin duda para el caso específico de nuestra burocracia nacional, destacan los de carácter político, económico, jurídico y sindical.

La referida dinámica de acción determina que en países en vías de desarrollo o en transición como el nuestro, las etapas del proceso administrativo, tales como la planeación, organización, integración, dirección, evaluación y control, que debiera observar la formulación, instrumentación y ejecución de la política gubernamental y los programas específicos que de ella se desprenden; no se llevan a cabo con la precisión que en estricto sentido técnico o de racionalidad administrativa debieran, dado que como ha sido comentado, la gestión pública está sujeta a presiones de diferente naturaleza, razón por la cual el sistema político y la administración pública como brazo de acción de éste, tiene que adoptar diversos grados de flexibilidad, dependiendo de su capacidad para satisfacer tales demandas o por lo menos para mantener en equilibrio su absorción.

<sup>8</sup> LaPalombara y Otros. Op. Cit., P 52.

Con base en este contexto político, a continuación describo las principales etapas o más específicamente, las principales acciones que en materia de administración de recursos humanos, se han llevado a cabo en nuestro país.

Varios han sido los programas y decisiones políticas y jurídico-administrativas que los distintos gobiernos revolucionarios han llevado a cabo en pro de una mejor y más justa administración integral de los recursos humanos al servicio del Estado Mexicano, destacando como común denominador en cada uno de ellos, la necesidad de mejorar el nivel de vida de los trabajadores, de proveerlos con sueldos que estuvieran en relación equitativa a sus necesidades, de propiciar su desarrollo tanto personal como institucional, de pugnar por la capacitación, el adiestramiento y las promociones; ampliando los alcances de la seguridad social y respetando los derechos a través de una justa política laboral y de remuneraciones.

Durante las primeras décadas posteriores a la revolución, los intentos por establecer las bases de una administración de los trabajadores adscritos al Gobierno Federal, se registraron como fenómenos aislados, sin vinculación ni congruencia entre cada uno de ellos, quedando simplemente como conjuntos de normas sin aplicación.

Lamentablemente en la mayoría de los casos los resultados no han sido del todo satisfactorios, ya que durante mucho tiempo las disposiciones decretadas, no se han llevado realmente a la práctica, prevaleciendo el abuso y - prestándole poca o nula atención al mérito y a la competencia.

En este orden de ideas podemos enumerar los principales hechos que figuran como antecedentes relativos a la administración de los recursos humanos al servicio del Estado:

El 9 de abril de 1934,<sup>9</sup> el entonces Presidente de la República Abelardo Rodríguez, expidió un acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, disposición sin ninguna repercusión ni trascendencia, en virtud del corto tiempo de vigencia (del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934), sin embargo, cabe destacar que en dicho acuerdo se establecían normas sobre vacaciones, licencias, permisos, recompensas y promociones entre otros aspectos.

El Presidente Lázaro Cárdenas en diciembre de 1938, expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión<sup>10</sup>, el cual en 1941<sup>11</sup> fué sustituido-

9 Diario Oficial, 12 de abril de 1934.

10 Diario Oficial, 5 de diciembre de 1938.

11 Diario Oficial, 17 de abril de 1941.

por la emisión de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyo contenido no varió sustantivamente respecto al del anterior.

Un paso de trascendental importancia encaminado a fortalecer jurídicamente las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, lo representa sin lugar a dudas, la enmienda constitucional del 5 de diciembre de 1960<sup>12</sup> que incorporó al texto del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, el Apartado B, para que se elevara a rango constitucional el marco normativo, regulador de las relaciones Estado - trabajadores.

Posteriormente, en diciembre de 1963<sup>13</sup> la relación jurídico-laboral entre el Estado y sus trabajadores quedó establecida al expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual a partir de entonces reglamentaría el apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Fue con esta Ley que se reglamentó con amplitud y especificidad la relación jurídica del trabajo, estableciéndose la distinción de dos tipos fundamentales de servidores públicos:

12 Diario Oficial, 5 de diciembre de 1960

13 Diario Oficial, 28 de diciembre de 1963

1. Empleados de Confianza, y
2. Empleados de Base

Respecto al primer tipo, la Ley determina quienes se encuentran dentro de esta categoría, en relación a los segundos, en ella se establecieron cinco clasificaciones - que comprendieron desde los trabajadores no calificados hasta los técnicos altamente especializados, con una escala de sueldos para cada clasificación.

La citada Ley determinó las características de las jornadas de trabajo (diurna, nocturna y mixta), estableció - los periodos vacacionales (la prima vacacional), los factores a considerar en el proceso escalafonario, propició a los trabajadores la formación de sindicatos, y dió un particular tratamiento a los riesgos profesionales y a - las enfermedades no profesionales.

En otro apartado de la mencionada Ley, se establecieron las obligaciones de suministro de instrumentos de trabajo, ayuda para contratar habitaciones, sostenimiento de escuelas de capacitación y establecimiento de centros re - creativos.

Se reconoció el derecho de huelga de los trabajadores gu - bernamentales aunque con ciertas limitantes, se estable-

ce que el Tribunal de Arbitraje, será el organismo regulador de las relaciones obrero-patronales en el gobierno. Dicho organismo está constituido por tres miembros: uno designado por el gobierno (por el Ejecutivo Federal), otro por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un tercer magistrado designado -- por los dos miembros antes mencionados.

Este organismo sería el facultado para:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores.
- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su -- servicio.
- Conocer el registro de los sindicatos o, en su caso -- dictar la cancelación de los mismos.
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las condiciones generales de -- trabajo.

En 1965 con dependencia de la entonces Secretaría de la Presidencia, se crea la Comisión de Administración Pública, encaminada a sistematizar y cristalizar algunos intentos por mejorar la administración del personal público, como una de sus múltiples atribuciones.

Esta Comisión destacó la necesidad de establecer una política general que abarcarala regularización de todas las incidencias de personal, desde el ingreso del trabajador hasta la separación de éste, del servicio público. Hizo particular alusión a la escasa productividad de la fuerza de trabajo del Estado y a la falta de adhesión del personal a los objetivos institucionales.

Respecto a este último punto que en apariencia pareciera intrascendente, quiero hacer énfasis a lo que la referida Comisión enumeraba como las causas originadoras del problema:<sup>14</sup>

- a) El desconocimiento de la fuerza de trabajo al servicio del Estado.
- b) La distorsión en la práctica de los sistemas escalafonarios, aún a pesar de que la legislación en la mate-

14 Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República.

ría concebía prioridad a los conocimientos y aptitudes, el factor decisivo a considerar en los movimientos de promoción era la antigüedad (años de servicio efectivos prestados a la institución).

- c) El problema relativo a las remuneraciones y prestaciones, el cual se originó por la falta de un sistema integral y homogéneo de sueldos, a nivel Gobierno Federal que respondiera a una realidad económica y social y que se otorgaran tomando en consideración para ello, las funciones que realmente desempeñaba como trabajador, así como el grado de responsabilidad que la ejecución de las mismas implicaba.

La citada Comisión fue sustituida en febrero de 1971 por la Dirección General de Estudios Administrativos, y ésta a su vez, por la Coordinación General de Estudios Administrativos, por Acuerdo Presidencial en Enero de 1977.

A través de los Acuerdos Presidenciales del 25 de junio de 1971 y del 13 de marzo de 1973, se ordenó a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, promover la capacitación administrativa y profesional, así como establecer con el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), una -- adecuada coordinación para desarrollar programas de capa citación en sus respectivos ámbitos de competencia.

Las disposiciones anteriores eran susceptibles de aplica ción, ya que para esas fechas el Instituto contaba con - el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, el --- cual había sido creado en el mes de diciembre de 1970, - con la finalidad de proporcionar no solo al personal al servicio del Estado sino, incluso también a los familia- res de éstos; formación cultural y capactiación adminis- trativa.

Por acuerdo Presidencial, en diciembre de 1972 se creó - la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal<sup>15</sup>, con el propósito de coadyuvar en la planeación de los re cursos humanos, empleo, capactiación y desarrollo del -- personal, administración de sueldos y salarios, relacio- nes laborales, prestaciones sociales, incentivos para -- los trabajadores, etc., a fin de organizar y orientar -- los sistemas de administración de personal, procurando - aumentar la eficiencia en el quehacer público y estable- ciendo normas y criterios generales que respondieran sa- tisfactoriamente a las condiciones de trabajo de los ser

15 Diario Oficial, 28 de diciembre de 1972.

vidores públicos. La Comisión de referencia estuvo presidida por la Secretaría de Gobernación.

Con el principio de "para instrumentar las políticas que hemos expuesto requerimos reorganizar la administración para organizar el país". en diciembre de 1976, se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>16</sup>, la cual sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

En el Artículo 19 del citado ordenamiento se determinó - que, "en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas"<sup>17</sup>.

El programa de Reforma Administrativa de la administración Lopezportillista (1976-1982)<sup>18</sup>, contempló tres ámbitos principales de acción, a saber:

16 Decreto Presidencial expedido el 24 de diciembre de 1976.

17 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976.

18 CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Empresa Pública y la Reforma Administrativa P. 46 y 47, Coordinación General de Estudios Administrativos.

1. Las que corresponden a las funciones sustantivas u operativas orientadas a revisar la organización lineal de las Secretarías de Estado, así como lograr la articulación de las Unidades Paraestatales.
2. El que se refiere a las funciones adjetivas o de -- apoyo global tales como la programación, el presu-- puesto, el finaciamiento, la información y estadís-- tica, la evaluación y el control.
3. La administración de los recursos humanos, como as-- pecto prioritario y básico del programa.

De este último se desprende el principio de establecer un sistema de administración de personal público federal, - que al mismo tiempo que garantice los derechos de los tra-- bajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecu ción de los objetivos y metas del Gobierno Federal (V E-- tapa del Programa de Reforma Administrativa)<sup>19</sup>.

En 1979 se inicia la quinta Etapa de la Reforma Adminis-- trativa, conocida como "Administración y Desarrollo del Personal al Servicio del Poder Ejecutivo Federal", que -

19 CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, Marco Global de la Reforma Administrativa, Boletín de Estudios Administrativos No. 10, P 17. Coordinación General de Estudios Administrativos.

trató de mejorar las aptitudes y actitudes de los trabajadores al servicio del Estado, mediante reformas, de forma y fondo, a los sistemas de administración y desarrollo -- del personal público federal, a fin de mantener la congruencia necesaria con el proceso global de cambio social, político y económico del país, y partiendo de la premisa genérica de que, la Administración Pública es un organismo social que conjuga recursos para la obtención de bienes y servicios orientados a la satisfacción de las necesidades que le dieron origen; y que, un factor sumamente importante para el logro de los objetivos sociales anteriormente descritos, lo representan sin duda los seres humanos que están encargados de llevar a cabo hasta sus últimas consecuencias, los postulados del programa de reforma; razón por la cual se requiere para ellos un adecuado nivel de remuneraciones, de estímulos y de capacitación.

Para 1980 se crea la Dirección General de Administración del Personal del Gobierno Federal<sup>20</sup>, cuyas atribuciones se enfocaron a la planeación de los recursos humanos, --- empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información de la fuerza de trabajo al servicio del Estado.

20 Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto", Diario Oficial, 28 de Febrero de 1980.

Sin embargo, durante su campaña presidencial el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, consideró como una necesidad prioritaria en el ámbito de la administración de los recursos humanos, la creación del Servicio Civil de Carrera; razón por la cual, en 1983 se reestructura la Dirección General de Administración del Personal del Gobierno Federal, para convertirse en la del Servicio Civil, y más adelante, por Acuerdo Presidencial<sup>21</sup>, el 10. de marzo de 1984 se fusiona esta Dirección General con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, surgiendo así, la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, misma que desaparece por Acuerdo Presidencial publicado el 29 de Julio de 1985, quedando únicamente la Dirección General del Servicio Civil, confiriéndosele por lo que a la administración y desarrollo de personal se refiere, las siguientes atribuciones: diseñar, reglamentar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema del Servicio Civil de Carrera del personal al servicio de la Administración Pública Federal. Sobre el particular ahondaré en otro de los capítulos de este trabajo.

Haciendo referencia a Leyes, Acuerdos, Estatutos, Comisiones, Programas, etc., me he permitido describir someramente, el capítulo correspondiente a los antecedentes de la-

21 GUERRERO VIRGEN, ROSA MARIA, El Servicio Civil en el Gobierno Federal, Ediciones I.N.A.P. Abril-Septiembre 1984, P. 24.

administración de los recursos humanos al servicio del Estado; destacando en este primer apartado como lo aseveré al principio, una serie de decisiones jurídico-administrativas, cuya aplicabilidad ha carecido de planeación, análisis y seguimiento, factores con base a los cuales, si se consideran cabalmente, pudieran corregirse desviaciones y obtenerse más y mejores resultados, no solo para los trabajadores catalogados como entes estrictamente personales, sino también para las instituciones, pues estoy convencido que en la medida en que los trabajadores de cualquier nivel o categoría, e independientemente de la función que desempeñen, vean satisfechas no solo sus necesidades primarias, sino también aquellas que les permitan una realización personal, laboral y profesional en su caso, en esa medida se incrementarán los resultados en su trabajo y la calidad en el mismo.

## I.2 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Con el propósito de ser congruente con el contenido de este apartado del trabajo y de establecer un marco de referencia en torno a lo que es hoy la Secretaría de Educación Pública, he considerado prudente iniciar este subcapítulo, describiendo a groso modo los orígenes y evolución misma de la Secretaría de referencia.

Los antecedentes formales que existen relativos al surgimiento o creación de la Unidad Administrativa responsable de atender las funciones y actividades inherentes al proceso de planeación, organización, fomento y promoción, impartición, desarrollo, supervisión, evaluación y control de la instrucción pública en nuestro país, datan del año de 1821, es en esta fecha cuando se crea según Decreto del 8 de noviembre de 1821 la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

"Sucesivas disposiciones legales, dictadas de 1843 a 1905, atribuyen la función de instrucción pública al Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria (1843); Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública (1853); Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública (1862); Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905).

Durante el período de 1917 a 1921, las funciones de instrucción fueron desempeñadas por el Departamento Universitario de Bellas Artes y por la Universidad Nacional.

Posteriormente por Decreto del 28 de septiembre de 1921, se estableció la Secretaría de Estado denominada Secretaría de Educación Pública, la cual, desde esa fecha, viene funcionando con el mismo nombre, así aparece en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958<sup>22</sup> y en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta ahora vigente (ver anexo 1).

En la referida Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se estableció como una de las funciones de la Secretaría de Educación Pública, Artículo 13 Fracción XI, relativa a la administración de la parte sustantiva de los recursos humanos adscritos a ella, el "mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado".

La administración de los recursos humanos que prestan sus servicios en la Secretaría de Educación Pública, se ha basado primordialmente, en lo que al respecto establece la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y a la legislación interna y ordenamientos específicos que a continuación se mencionan:

- Reglamento Interior de la S.E.P.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P.
- Reglamento y Tabulador de Crédito Escalafonario.

<sup>22</sup> Secretaría de la Presidencia, Manual de Organización del Gobierno Federal 1976, pag. 213.

- Decretos y Acuerdos específicos.
- Convenios S.E.P. - S.N.T.E.

Estos últimos encuentran su fundamento legal, por lo que al papel de la representación sindical se refiere, en los Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación<sup>23</sup>

Si bien es cierto que todo lo descrito en el Capítulo I de este trabajo, en cuanto a la administración de los recursos humanos se refiere, involucra al personal que presta sus servicios a la Secretaría de Educación Pública, no menos cierto es el hecho de que la administración de los trabajadores adscritos a la dependencia que me ocupa, reviste una serie de características sui-generis, originadas primordialmente por la magnitud misma de los recursos que la integran y por la variada gama de derechos y prestaciones que paulatinamente han venido adquiriendo.

Es precisamente a estas particularidades a las que en seguida me refiero con el objeto de complementar este subcapítulo.

Una primer característica propia de la Secretaría de Educación Pública, la cual producto de su natural evolución y crecimiento ha propiciado que la administración de los recursos de esta dependencia, sea cada día más compleja; la representa el hecho de que la parte sustantiva de sus trabajadores (600,000) a 1984, sean de clasificación docente, y aproximadamente (150,000) de clasificación no docente, la última aseveración será motivo de constantes referencias en los subsecuentes capítulos.

23 ESTATUTOS Y REGLAMENTO GENERAL DE ASAMBLEAS DEL S.N.T.E., EDITORIAL DEL MAGISTERIO "BENITO JUAREZ" MEXICO, D.F.1976 SEGUNDA EDICION.

Las diferentes ediciones del Reglamento Interior de la S.E.P., han establecido como atribución y responsabilidad de la Oficialía Mayor del ramo, a través de sus unidades administrativas, ayer Departamentos; hoy Direcciones Generales, la administración integral del personal que a ella presta sus servicios.

Sin embargo, y sin duda alguna con el propósito de fundamentar legalmente las reglas del juego entre la S.E.P. y sus trabajadores, el cuatro de enero de 1946, el entonces Presidente de la República, Gral. Manuel Avila Camacho, expide el Reglamento de las Condiciones de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

En este ordenamiento, se establece el tratamiento que habría de darse a partir de entonces, a los siguientes aspectos de la administración de personal:

- Nombramientos y promociones
- Derechos y obligaciones de los trabajadores
- Jornadas de trabajo
- Salarios y vacaciones
- Licencias, cambios y permutas
- Riesgos profesionales, infracciones y recompensas, entre otros.

Asimismo, el 22 de diciembre de 1947 se expide el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, el contenido del citado documento, vino a normar específicamente el derecho de ascenso de los trabajadores de la Secretaría.

Posteriormente el 14 de diciembre de 1973, fue publicado un nuevo Reglamento Escalafonario conteniendo éste, el tabulador de créditos; dicho Reglamento, sigue hasta la fecha vigente.

Muy a pesar de los esfuerzos realizados por las diferentes administraciones que estuvieron al frente de la S.E.P, la administración integral de los recursos humanos de esta dependencia, se fue convirtiendo cada día en una situación más compleja, lo cual originó que en 1978- se tomara una decisión que desde mi punto de vista, vino a dar un giro de 360° a la administración del personal de esta Secretaría.

Decisión que si bien es cierto tenía un trasfondo político-sindical, también debe ser calificada como un gran acierto de carácter técnico-administrativo.

La decisión a la que me refiero, es la desconcentración-administrativa de la S.E.P hacia las Delegaciones Generales, la cual se llevó a cabo por Acuerdo del entonces Secretario de Educación Pública, Lic. Fernando Solana Morales.

A partir de este año (1978), cada Delegación General dentro de su jurisdicción, se encargaría de realizar, entre otros, los trámites relativos a recursos humanos.

Un año más tarde en 1979, se crean las Direcciones de Personal en las Subsecretarías y en la Oficialía Mayor, para que a nivel central hicieran lo que en el ámbito foráneo realizaban las entonces Delegaciones Generales, hoy U.S.E.D. y/o Servicios Coordinados de Educación Pública.

A consecuencia del proceso de desconcentración administrativa de la Secretaría, se hizo necesario establecer normatividad con base a la cual las Unidades Desconcentradas, deberían operar las incidencias de personal que a continuación se mencionan:<sup>24</sup>

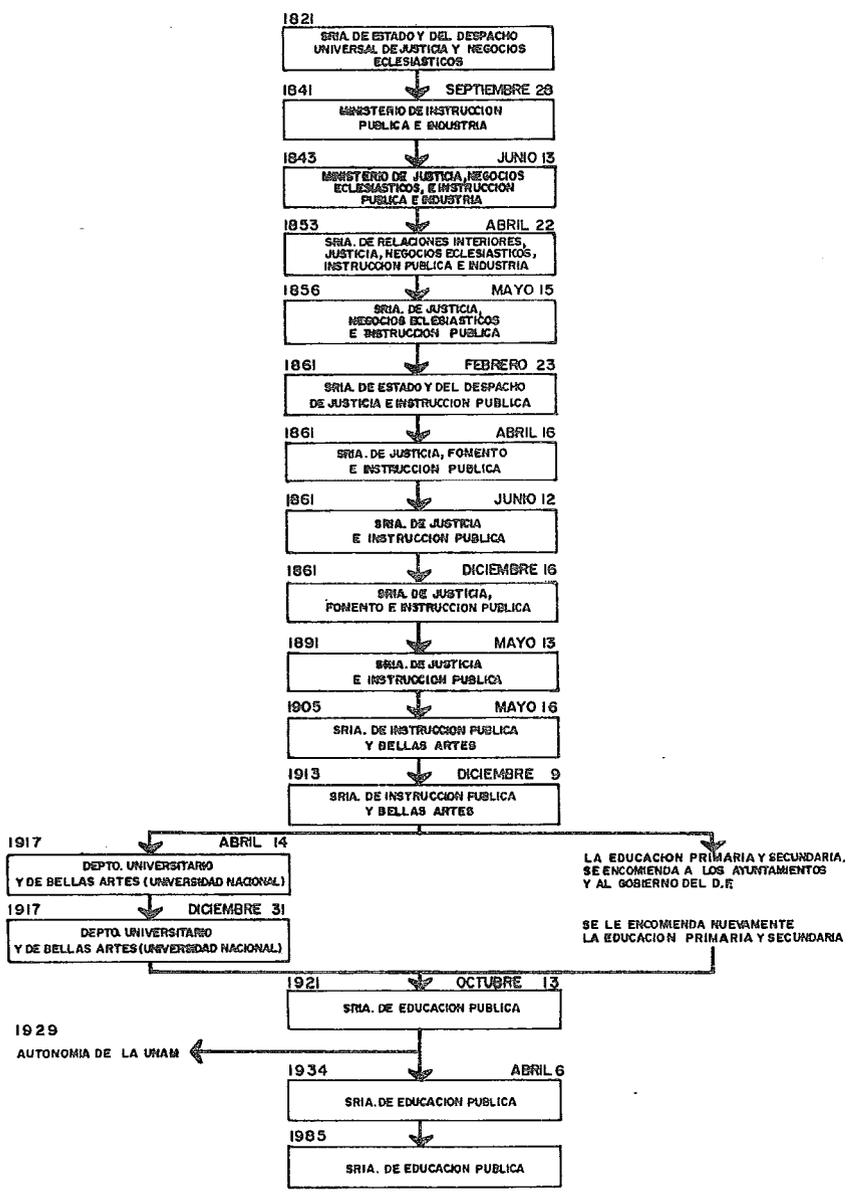
- Creación y control de plazas.
- Límites de autoridad para tramitar incidencias de personal.
- Periodicidad para el trámite de movimientos de personal docente y no docente.
- Ingreso al servicio por asignación obligatoria (automática) para el caso de personal docente, de determinados niveles educativos.
- Cambios de adscripción por:
  - . Permuta
  - . Transferencia de plaza
  - . Reubicación o reasignación de personal.
- Promociones por:
  - . Cambio de plaza
  - . Dictamen escalafonario
  - . Aumento de compensación o de horas.
- Guiones:
  - . Quinquenios
  - . Licenciaturas
  - . Titulaciones

24 CIRCULAR No. 24, S.E.P. OFICIALIA MAYOR, 31 DE JULIO DE 1980.

- Pago de remuneraciones
- Compatibilidad
- Actas administrativas

Con la referida desconcentración, se agilizaron considerablemente varios de los trámites que implican los movimientos e incidencias de personal.

# EVOLUCION DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA



## CAPITULO II. MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

## II.1 DEFINICION Y ALCANCES

Antes de abordar el análisis de las etapas cuya ejecución hizo posible la instauración del Sistema Institucional de Puestos en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública, el desarrollo del presente trabajo demandará hacer referencia a un marco teórico de la Administración de personal, analizando someramente los diferentes procesos en que la política de puestos se encuentra inmersa e impacta directamente.

Así tenemos que para Wendell L. French, "La Administración de Personal se refiere al reclutamiento, selección, desarrollo, dirección y colocación de los recursos humanos en las organizaciones".<sup>1</sup>

Concibiendo a los recursos humanos a la vez, como a todas las personas adscritas a una organización, ocupadas en cualquier tipo de actividad.

Pfiffner define a la administración de personal como "El empleo de los individuos con el objeto de alcanzar los fines de la administración, en forma más eficiente y económica y con mayor grado de desenvolvimiento individual".<sup>2</sup>

1 French, Wendell L., Administración de Personal, Editorial Limusa, Primera Reimpresión, México 1986, P. 29.

2 Citado por Duhalt Krauss Miguel, La Administración de Personal en el Sector Público, México 1972, Instituto Nacional de Administración Pública, P 17.

Finalmente, me permito citar la definición que del concepto - de referencia externa M.J. Jicius, misma que considero la mas completa sobre el particular,

"Administración de Personal es el campo de la Dirección que se ocupa de planear, organizar y controlar las diversas actividades operativas que consisten en obtener, desarrollar, mantener y utilizar la fuerza de trabajo con la finalidad de que los - objetivos e intereses para los cuales el organismo está establecido, se obtengan tan efectiva y económicamente como sea - posible, y a la vez los objetivos e intereses de la fuerza de trabajo sean servidos en el más alto grado".<sup>3</sup>

Considerando las anteriores definiciones podemos aceptar que la administración de personal concebida como el proceso de reclutamiento, selección, contratación, inducción, desarrollo, utilización y acomodo de los recursos humanos, se encuentra - implícita a cualquier tipo de organización, independientemente de la nomenclatura y nivel jerárquico que se le asigne.

Ahora bien, ¿Con cuál o cuáles procesos específicos de la administración de personal se relaciona el estudio de puestos?

Estoy convencido que la política de puestos se encuentra inmersa en casi todas las actividades de la administración integral

<sup>3</sup> Citado por Amaro Guzmán Raymundo, Administración de Personal, Edit. Limusa, Primera Edición México 1981, P. 19

de personal, sin embargo, convencionalmente hare alusión a las más representativas; aunque posteriormente, al describir los beneficios que su aplicación ofrece a la organización por un lado y a los trabajadores por el otro, quede de manifiesto su implicación con el resto de los procesos no mencionados en este apartado.

Al estudio de puestos lo podemos ubicar sustancialmente relacionado con las actividades de reclutamiento, selección, contratación, promoción y evaluación de personal; así como en la administración de sueldos y salarios, y en la clasificación de la fuerza de trabajo de la organización.

## II.2 REPERCUSSIONES Y BENEFICIOS DEL ANALISIS, LA CLASIFICACION Y LA EVALUACION DE PUESTOS.

Con el propósito de complementar el presente capítulo, he considerado prudente hacer referencia específica a las repercu--  
siones y beneficios que la correcta y oportuna aplicación de  
las técnicas de análisis, clasificación y valuación de pues--  
tos, reditúan al sistema de administración de personal de cual  
quier tipo de organización, pero particularmente, al de aque--  
llas cuyo volumen de recursos humanos a sus servicios es con--  
siderablemente alto, y consecuentemente su ámbito funcional -  
heterogéneo; como es el caso de la dependencia objeto de estu--  
dio.

Sin embargo, a fin de evitar desviaciones respecto a los al--  
cances de ciertos conceptos, a continuación se establecen al--  
gunas definiciones.

Para Donald H. Melnning, "El Puesto es la célula básica de --  
funcionamiento de toda organización. Es la Unidad que le da -  
vida a la organización. Es el instrumento principal de la ad--  
ministración para lograr que el trabajo se haga y para contro--  
lar la dirección y marcha del esfuerzo productivo".<sup>4</sup>

Amaro Guzmán concibe al PUESTO como " Un conjunto de tareas,  
responsabilidades y funciones regularmente asignadas, que re--  
quiere el empleo de una persona"<sup>5</sup>.

4 Citado por Amaro Guzmán Raymundo, Administración de Personal, Op. cit. P 106

5 Amaro Guzmán, Raymundo, Op. cit. P 109

Duhalt Krauss define al PUESTO como "Una Unidad de trabajo es pecífica e impersonal, constituida por un conjunto de operaciones que debe realizar, aptitudes que debe poseer y responsabilidades que debe asumir su titular, en determinadas condiciones de trabajo"<sup>6</sup>.

Amaro Guzmán define a los conceptos de: Análisis de puestos, -reclutamiento y selección de personal, de la siguiente manera:

"Análisis de Puestos.-Es el proceso de estudio, investigación e identificación de todos los componenetes del puesto, desde tareas, responsabilidades y funciones hasta el establecimiento de los requisitos de capacidad que demanda su ejecución satisfactoria".<sup>7</sup>

- Reclutamiento de Personal.-"Proceso de promoción que tiene por finalidad atraer candidatos idóneos a la (organización). Es un despliegue publicitario en busca del empleado más calificado"<sup>8</sup>.

- Selección de Personal.-"Proceso que tiene por finalidad escoger al candidato más capacitado mediante la utilización de -- criterios selectivos modernos"<sup>9</sup>.

Por lo que respecta al proceso de valuación de puestos, éste se encuentra estrechamente vinculado al análisis de puestos, y = tiene como principal objetivo el establecer el valor real de los cargos de una organización, a fin de poderles asignar una remuneración adecuada al grado de responsabilidad y complejidad que caracterice su ejecución.

6 Duhalt Krauss Miguel, Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas, Segunda Edición, U.N.A.M., México 1977, P 82.

7 Amaro Guzmán Raymundo, Op. cit. P 111

8 Amaro Guzmán Raymundo, Op. cit. P 186

9 IDEM

Una vez definidos los conceptos sustantivos que estaré manejando en este subcapítulo, aseveraré que el análisis, la descripción y la valuación de puestos, constituyen la columna vertebral del proceso de administración de personal.

Respecto a los beneficios específicos que su aplicación reditúa, se describen los siguientes:

- Considerando la premisa de que dos o más puestos integran un órgano y el conjunto de éstos una organización, diremos a este respecto que, la descripción y valuación de puestos propician una mejor división del trabajo, ya que permiten la identificación, agrupamiento y clasificación de las funciones de una organización, la planificación administrativa de las estructuras organizacionales y el mejor aprovechamiento y control de los recursos humanos adscritos a éstas.
- Permiten obtener datos concretos con base a los cuales puede determinarse el valor relativo de los puestos, propiciando en consecuencia el establecimiento de un sistema de remuneraciones más objetivo y equitativo; donde el sueldo de un trabajador estará en función al grado de responsabilidad y características de las funciones a él encomendadas.
- Hacen posible una selección más racional de los aspirantes al puesto reclutados, al proporcionar elementos de información tales como: conocimientos, aptitudes, actitudes, experiencia, y en general los requerimientos de idoneidad exigidos.

dos por el cargo.

- Permiten detectar a priori las necesidades de capacitación y adiestramiento del personal contratado, facilitando la programación de su ejecución y el establecimiento de prioridades.
  
- Propician una mejor ubicación del personal contratado o la reubicación adecuada de los empleados en servicio, ambos procesos ejecutados considerando los conocimientos, experiencia y aptitudes del trabajador en cuestión.
  
- Para el sistema de ascensos la calificación de puestos representa el factor sustantivo de la estructura escalafonaria de cualquier organización, ya que su aplicación proporciona elementos con base a los cuales puede desarrollarse una justa política de promociones; propiciando en el trabajador una actitud de identificación y adhesión con los programas y objetivos de la institución.

Sobre este punto ahondaré en el subcapítulo relativo al escalafón funcional e intercomunicado y la capacitación.

- Otro de los beneficios que la aplicación de las técnicas de referencia ofrece a la organización, es el relativo a la evaluación periódica que puede hacerse del desempeño de un trabajador en determinadas circunstancias.

- La calificación y clasificación de puestos simplifica considerablemente las actividades inherentes al proceso de integración, elaboración, ejecución y control del presupuesto en materia de servicios personales, pues al agrupar puestos sustancialmente iguales, en grupos y ramas, reduce al máximo -- las denominaciones excesivas y propicia la creación de un régimen de remuneraciones coherente y uniforme.
  
- Otro de los rubros en que impacta positivamente para los trabajadores la política de calificación de puestos, es el relativo a las prestaciones socio-económicas a que éstos tienen derecho, sin embargo, este punto a diferencia de los otros, que si pueden ser de observancia y aplicación general. Ha sido incluido en el contenido de este trabajo para ser analizado en forma expofesa, dadas las características y alcances sui-generis de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado Mexicano.

De las consideraciones anteriormente expuestas, me permito aseverar sin temor de equivocarme que, el análisis, calificación, clasificación y valuación de puestos adecuadamente definidas y aplicadas en sus alcances, reditúan óptimos beneficios, los cuales se reflejan invariablemente en sentido bilateral; a favor de la organización por un lado y del personal a ella adscrito por el otro.

A continuación se analizan específicamente los métodos tradi-

cionalmente utilizados en los procesos de clasificación y valua  
ción de puestos.

- a) Método de Rango o jerarquización
- b) Método de Clasificación
- c) Método de comparación de factores
- d) Método de puntos

El primero de ellos consiste en la ordenación de los puestos - de la organización, de acuerdo a su importancia, es decir, iniciando con el puesto cuyas funciones se consideran las más sencillas y fáciles de ejecutar, hasta concluir con el puesto de mayor responsabilidad y complejidad.

El método tipificado con el inciso b), tiene como premisa de ejecución, la clasificación y agrupamiento de todos los puestos que conforman la organización, utilizando para ello entre otros los siguientes factores: grado de responsabilidad, conocimientos, complejidad y experiencia que su ocupación demanda.

Los citados métodos tienen como principal característica, un alto grado de sencillez en su aplicación y un análisis eminentemente cuantitativo. Consideran al puesto como un todo, pasan do por alto la valoración de cada uno de los factores que lo integran.

Tales características determinan que los resultados a través de ellos obtenidos, además de subjetivos, sean poco confiables e imprecisos.

El método de comparación de factores se lleva a cabo en primera instancia, mediante la identificación y definición de los factores del puesto, la desagregación en niveles de cada uno de éstos y la asignación posterior de un valor monetario a cada factor.

La aplicación de este método consiste en valorar a determinado puesto, confrontando el valor de cada uno de sus factores con el valor de los factores de los demás puestos de la organización.

Por lo que respecta al método de puntos, éste se caracteriza por ser más analítico en su ejecución y de naturaleza cualitativa.

La aplicación del método de referencia comprende cuatro etapas perfectamente definidas, a saber:

- 1.- Identificación y definición de factores
- 2.- Valoración de factores
- 3.- Desagregación de factores
- 4.- Valoración del puesto

La primera de ellas consiste en realizar un análisis que permita identificar y definir específicamente, aquellos elementos comunes a todos los puestos de la organización.

La segunda fase de aplicación implica la asignación de un valor numérico a cada uno de los factores del puesto previamente identificados, dicha valoración está en función al grado de importancia que como elemento del puesto tiene el factor y a las características de complejidad y/o especialización del mismo.

Conscientes de que determinados factores previo estudio de los mismos, pueden ser definidos como elementos comunes de los puestos de una organización, pero no necesariamente requeridos para la ocupación del mismo en igualdad de magnitud; la tercera fase de ejecución del método de puntos, se aboca a desagregar en forma jerarquizada los diferentes niveles en que puede ser dividido determinado factor.

La ejecución de los citados procesos marca la pauta para poder llevar a cabo la cuarta fase del aludido método; la valoración de puestos, con base a parámetros objetivos que permiten diferenciar más racionalmente, el grado de dificultad y requerimientos que caracterizan a un puesto en relación con las exigencias que el resto de los puestos de la organización demandan.

En síntesis, la valoración de un puesto realizada mediante este método, estará determinada por el total de puntos obtenidos a través de la suma de los factores identificados para cada -- puesto.

## A D V E R T E N C I A

Imprescindible resulta establecer en un trabajo con las características del que me ocupa, una demarcación en sus alcances, más aún, si consideramos que se trata de un es tudio enfocado a dependencia tan grande y sofisticada co mo lo es la Secretaría de Educación Pública.

Los recursos humanos que conforman las filas de esta dependencia, ascienden actualmente a los 850,000, los cuales se encuentran adscritos a más de 100,000 centros de trabajo, divididos éstos; en dos grandes grupos:

1. Personal Docente.
2. Personal no Docente.

Los primeros subdivididos en una amplia gama de grupos - y categorías: docente básico, educación media, educación media-superior y superior; los segundos, clasificados en una cantidad que rebasa los 170 tipos de puesto.<sup>1</sup>

Las cifras anteriores exigen a primera vista, en un trabajo de esta naturaleza, el delimitar su contexto de referencia.

Es precisamente en función de esta consideración que el desarrollo del presente trabajo, se aboca exclusivamente al personal adscrito a las Unidades Administrativas de las Secretarías, que desempeñan funciones no docentes.

1 Catálogo Institucional de Puesto de la S.E.P., 1985

## CAPITULO III. LA ASIGNACION DE LA CLAVE DE PUESTO

III.1 A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES, MANDOS MEDIOS Y -  
PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO Y ASESORIA A SERVIDO-  
RES PUBLICOS SUPERIORES.

Durante muchos años, el soporte de la Administración del personal al servicio del Estado, fue el Catálogo de Empleos de la Federación, dicho documento, consignaba una serie de categorías que no guardaban ninguna relación con las funciones -- que desempeñaba la persona a la cual se le contrataba asignándole una de esas categorías.

Lo anterior originaba en consecuencia, que trabajadores con igual categoría, pero con funciones diferentes, tuvieran remuneraciones diferentes.

Fue tanto el vicio en que incurrieron las dependencias de la Administración Pública Centralizada y particularmente la Se--  
cretaría de Educación Pública, como consecuencia del flexible proceso de creación de plazas docentes y la marcada restric--  
ción en la creación de plazas administrativas; en la indiscriminada asignación de categorías, sin considerar el nivel de conocimiento, escolaridad, aptitudes y experiencia del traba--  
jador a contratar, ni las funciones que éste iba a desarro--  
llar, que se hizo necesario sustituir el catálogo de referen--  
cia, por un documento cuyas características no fueran eminen--

temente presupuestales.

Dicho en otras palabras, se buscaba sustituir el uso de las - categorías estrictamente enunciativas, por un elemento admi-- nistrativo que describiera las características de la función desempeñada por cada trabajador dentro de la institución.

Es así como surge el primer Catálogo General de Puestos del - Gobierno Federal, el cual serviría de base para que cada depen- dencia elaborará su propio Catálogo Institucional de Puestos. Este documento incluye para cada puesto, una cédula de identi- ficación en la que se consignan las funciones, atribuciones y responsabilidades del puesto, así como los requisitos para su ocupación.<sup>1</sup>

A continuación describo a título de ejemplo, como se estructu- ra la clave de puesto:

|        |     |                     |
|--------|-----|---------------------|
| GRUPO  | CF  | CONFIANZA           |
| RAMA   | 01  | FUNCIONARIOS        |
| PUESTO | 012 | SUBDIRECTOR DE AREA |

Una vez que la Sría. de Programación y Presupuesto en estricta observancia a las atribuciones que le confiere el Art. 32 de - la Ley Orgánica de la Admón. Pública Federal y el Art. 5o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, emi

<sup>1</sup> Catálogo Institucional de puestos de la Sría. de Educación Pública, Junio de 1983.

tió los lineamientos normativos generales para la implantación del sistema de puestos en el contexto de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública, se enfrenta a un gran reto para poder instaurar el aludido sistema en el ámbito de su jurisdicción, dadas - las características del alto volumen de recursos humanos- adscritos a esta Secretaría, la diversidad de grupos y - funciones que éstos desempeñan, a la heterogénea distribu- ción de los mismos en los rincones más apartados de nues- tro territorio nacional; y a la intervenciónde la repre- sentación sindical, en cuanto a la incertidumbre de los - alcances del sistema.

Dentro de las primeras acciones emprendidas por la Secre- taría de Educación Pública, durante el trimestre enero- - marzo de 1983, encaminadas a la implantación del sistema- de puestos, destaca la integración de un grupo de trabajo conformado por las Direcciones Generales de: Personal, - Recursos Financieros, Pagos, Información Administrativa, - Servicios Jurídicos, Organización y Métodos y Auditoría.

El referido grupo de trabajo propone llevar a cabo, el - proceso de calificación para los servidores públicos supe- riores, mandos medios y personal de apoyo administrativo- y asesoría, durante los meses de marzo y abril de 1983.

A diferencia de otras dependencias para las cuales no re- presentó gran problema la asignación de la clave de pues- to a sus trabajadores, la Secretaría de Educación Pública tuvo que establecer como estrategia, tomando como base - los lineamientos establecidos por la Secretaría de Progra- mación y Presupuesto<sup>2</sup> el calificar a su personal por eta- pas, la primera de éstas, comprendió a todo el personal -

2 Manuales de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos, de Mandos Medios, y Personal de Apoyo y Asesoría de los Servidores Públicos Superiores, S.P.P. 1983.

descrito en el párrafo anterior; para realizar este primer paso, regionalizó al país en cinco sedes foráneas y una a nivel central, a saber:

- Culiacán, Sin.
- Monterrey, N. L.
- Jalapa, Ver.
- Guanajuato, Gto.
- Oaxaca, Oax.
- México, D. F.

El objeto de la regionalización, fue por un lado, el difundir la normatividad que tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto como las propias áreas centrales de la Secretaría de Educación Pública, habían emitido, como marco regulador del proceso de calificación, y por otro, la mecánica misma de operación, a través de ejemplos tipo.

A cada sede fueron convocadas en promedio, siete Delegaciones Generales y de cada una de estas unidades asistió:

- El Subdirector General de Servicios Administrativos.
- El Jefe del Departamento de Recursos Humanos.
- El Jefe del Departamento de Recursos Financieros, y
- El Jefe del Centro de Cómputo.

El hecho de haber convocado a esta reunión de trabajo, a los tres actores directamente involucrados en el proceso de calificación de puestos, así como al funcionario res-

ponsable de la coordinación de las actividades de los -- primeros, sin lugar a dudas, fue en primera instancia un factor que contribuyó al éxito en los resultados obtenidos y una acertada medida de planeación en el trabajo.

Los principales lineamientos que normaron la ejecución de los trabajos descritos anteriormente, fueron los siguientes:<sup>3</sup>

- Son sujetos del proceso de asignación de clave de puesto en esta primer etapa, únicamente los servidores públicos superiores, de mandos medios y el personal de apoyo administrativo y asesoría a servidores públicos superiores.
- La calificación de los servidores públicos superiores y de los mandos medios, se realizará conforme a las estructuras orgánicas autorizadas por la Dirección General de Organización y Métodos.

Con esta norma se empieza a establecer un orden en el crecimiento de las estructuras orgánicas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, el cual se había venido manifestando con un alto grado de anarquismo.

No obstante, la implementación de este tipo de medidas, hasta la fecha continúan existiendo fuera de estructura en diferentes áreas de la Secretaría, a nivel de apoyo y asesoría, personal que dice desempeñarse como el Coordinador de Asesores, "el Secretario Particular del Secretario Técnico" y en ciertas ocasiones el "Asesor del Asesor". Lo anterior desde luego rebasa todo principio de racionalización administrativa y refleja nítidamente co-

<sup>3</sup> Reglas complementarias a la metodología estipulada en los Manuales de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos Superiores, de mandos medios, y personal de apoyo y asesoría de los Servidores Públicos Superiores, S.E.P., marzo de 1983.

mo imperativo, el parentesco político, también conocido como nepotismo o compadrazgo político.

Aunado a lo anterior, se ha venido agudizando a nivel de áreas centrales, una incongruencia en el soporte administrativo de la Secretaría, tal es el caso de la existencia de una Coordinación Administrativa por Subsecretaría, una Dirección de Personal por Subsecretaría y una Subdirección Administrativa por Dirección General; dicha situación ha originado fuga de responsabilidades y marcada duplicidad de funciones.

- Es de la estricta responsabilidad de los Directores de Personal y de los Jefes de Recursos Humanos verificar y validar la correcta calificación de puestos.

Para poder cumplir con esta encomienda, los citados funcionarios contaron con el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y con el Catálogo Institucional de Puestos de la Secretaría de Educación Pública, además de la asesoría teórico-práctica que personal experimentado en la materia de las áreas centrales, brindó en cada una de las reuniones regionales.

Lo anterior demuestra como lo apuntaba en otro apartado de este capítulo, que a pesar de que en términos generales en esta primera etapa del proceso se tenían perfectamente identificados a todos los servidores públicos sujetos de calificación y que el volumen de éstos era pequeño, no se escatimaron esfuerzos ni recursos para llevar a cabo los trabajos, considerando para ello la planeación de las actividades que correspondía desempeñar por-

un lado a las áreas operativas y por otro a las normativas (áreas centrales), la organización e integración de los recursos: Humanos, Financieros, Técnicos y Materiales indispensables para operar la calificación de puestos y las medidas de evaluación y control que en torno al proceso integral habían de ejercerse, a través de la revisión de los listados y reportes generados por el sistema de cómputo.

El proceso de asignación de clave de puesto, se realizará utilizando el formato único de personal, en el recuadro de justificación, se registrará el nombre del puesto y la clave del puesto.

Más tarde, en otra versión del diseño del formato, fue considerado en forma expresa, un recuadro para registrar la clave de puesto.

Es menester comentar que tradicionalmente, la Secretaría de Educación Pública había venido tramitando los movimientos administrativos de sus trabajadores en diferentes formatos (constancia de nombramiento, aviso de cambio de situación, propuesta de nombramiento y oficio de modificación de percepciones), entre otros dependiendo de la incidencia a tramitar; y que fue precisamente en el proceso de calificación de puestos, cuando se implanta como nueva herramienta administrativa para operar todo tipo de movimientos de personal, el documento denominado "Formato Único de Personal" (F.U.P.).

El referido formato, integra en un solo documento, todos los datos personales de un trabajador y las características de la relación laboral entre éste y la Secretaría; además de servir como constancia de nombramiento (ver --

anexo 2), con lo anterior la Secretaría de Educación Pública pudo observar cabalmente lo que sobre esta materia versan los artículos 12 y 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

La implantación de este formato representó sin duda un gran acierto en cuanto a simplificación administrativa se refiere, aunque obviamente para estas fechas el programa de simplificación<sup>4</sup> distaba mucho para ser acordado.

Me permito concluir este subcapítulo, reconociendo que la acertada planeación de cada una de las actividades, así como la disponibilidad de recursos y el apoyo y asesoría que en todo momento brindaron las áreas normativas de la Secretaría, a las Unidades Desconcentradas, propiciaron un gran éxito en la ejecución de la primera etapa del proceso de calificación de puestos.

4 Diario Oficial, 8 de agosto de 1984.



## III.2 AL PERSONAL ADMINISTRATIVO, TECNICO Y MANUAL.

Una vez concluida la asignación de la clave de puesto a los servidores públicos superiores, de mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría, con los magníficos resultados ya comentados, las altas autoridades de la Secretaría, un poco a consecuencia de la insistente presión que la Secretaría de Programa y Presupuesto ente normativo superior, venía ejerciendo sobre el particular; deciden llevar a cabo la segunda etapa del proceso de calificación de puestos, abarcando en ésta, al personal tipificado como administrativo, técnico y manual, el cual comprende a los grupos (C, A, P, ES, T y S)<sup>5</sup>.

Los referidos grupos encierran a la gran mayoría de trabajadores no docentes adscritos como ya se ha comentado, a la dependencia más grande y sofisticada de la Administración Pública Central, formando el aparato técnico administrativo que sirve de respaldo para que la Secretaría de Educación Pública cumpla con la responsabilidad de llevar a cabo a todo lo largo y lo ancho del Territorio Nacional la función educativa, tarea fundamental para el desarrollo de la Nación.

Con la finalidad de que se aprecie más objetivamente a qué trabajadores estaré haciendo referencia durante todo el desarrollo de este subcapítulo, a continuación se describe específicamente qué personal integra cada uno de los grupos mencionados en el párrafo que antecede:

5 Reglas para asignar la clave de puesto al personal administrativo, técnico y manual de la Secretaría de Educación Pública. S.E.P., julio de 1983.

| GRUPO | DENOMINACION   |
|-------|----------------|
| C     | COMUNICACIONES |
| A     | ADMINISTRATIVO |
| P     | PROFESIONAL    |
| E S   | ESPECIALISTA   |
| T     | TECNICO        |
| S     | SERVICIOS      |

Además de los grupos descritos en el cuadro, esta etapa de calificación abarcó al personal con categoría y plaza docente, que al momento de la implantación del sistema de puestos, se encontraba desempeñando funciones administrativas, tanto en centros de trabajo docente como en los propios administrativos.

Las primeras acciones que las áreas centrales de la Secretaría (Direcciones Generales de: Personal, Recursos Financieros, Pagos, Información Administrativa, Servicios Jurídicos, Organización y Métodos y Auditoría), emprendieron en torno a la asignación de clave de puesto, fue como en la primera etapa, la conformación de un grupo de trabajo, el cual se abocaría a la formulación del marco normativo para la operación del sistema de puestos, así como a la elaboración de las reglas que regularían el proceso de la calificación a todo el personal administrativo, técnico y manual adscrito a la dependencia.

Lamentablemente, la única acción de la segunda etapa del proceso que guardó semejanza con relación a la primera, fue la integración del citado grupo de trabajo.

En el mes de julio de 1983, a más de un año de haberse publicado el Acuerdo relativo a la instauración del sistema de puestos, el grupo conformado para el efecto, convoca a las 39 Unidades Desconcentradas de la Secretaría - (31 Delegaciones Generales a nivel foráneo y 8 Direcciones de Personal a nivel central), a una reunión nacional, cuyo objetivo fue el de dar a conocer el programa de implantación del reiterado sistema en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública.

A la citada reunión fueron convocados los responsables de las siguientes áreas:

- Servicios Administrativos
- Cómputo
- Recursos Financieros
- Recursos Humanos
- Organización y Métodos

El desarrollo de los trabajos en la reunión nacional a que he hecho referencia, comprendió los siguientes puntos:6

- Entrega de documentación:
  - . Catálogo Institucional de Puestos
  - . Reglas para asignar la clave de puesto al personal administrativo, técnico y manual.

- . Programa de Actividades Operativas para la Implantación del Nuevo Sistema.
- : Programa de Cómputo (Soporte Técnico), para extraer de los archivos magnéticos (Base de Datos), al personal a calificar.

La mencionada entrega de documentos figura como la actividad número uno del Programa de Implantación, ésta se llevó a cabo en los términos en que se había programado (del 25 al 28 de julio de 1983).

Como actividad número dos, el grupo de trabajo integrado por las áreas centrales de la Secretaría, formularía entre el 21 de julio y el 15 de agosto de 1983, la normati vidad para la operación del sistema de puestos, la reali zación de esta actividad no pudo ajustarse a lo planeado, en virtud de que al momento mismo de su elaboración, el grupo de trabajo fue percatándose de la magnitud de los alcances que la implantación del nuevo sistema originaría a la Secretaría como institución y los beneficios y restricciones que reeditaría a sus trabajadores.

Lo anterior, exigía un análisis más amplio y profundo, con el fin de que el documento normativo objeto de elabo ración, incluyera en su contenido el mayor número de fac tores que inciden en la administración integral de los recursos humanos, a través del sistema de puestos.

En consecuencia, no es sino hasta el mes de octubre de ese mismo año,<sup>7</sup> que el multicitado grupo de trabajo libera y difunde a todas las áreas desconcentradas el marco normativo que habría de observarse en la operación del nuevo sistema.

7 Normas para la operación del Sistema de Puestos en la S.E.P., octubre de 1983.

En el contenido del referido documento, se establecieron lineamientos relativos a los siguientes rubros:

- Normas de carácter general
- Criterios de carácter transitorio
- Normas de presupuesto
- Normas de personal:
  - . Admisión
  - . Nombramientos
  - . Adscripción
  - . Registro de puestos
  - . Efectos de nombramiento
  - . Remuneraciones
  - . Descuentos
  - . Promociones
  - . Compensaciones
  - . Cambios de puestos
  - . Transferencias.
  - . Licencias
  - . Comisiones
- Normas de pago
- Normas para aspectos de organización.

Sin temor de equivocarme, el desfase en la emisión del documento anteriormente descrito, fue un factor de considerable peso entre los diversos que influyeron - directa o indirectamente en los resultados a que más adelante, en este mismo apartado haré referencia.

Desde mi punto de vista, la norma representa en todo proceso un elemento de trascendental importancia de ser considerado en la etapa de la planeación, no compartiendo en consecuencia el principio de que puedan obtenerse resultados satisfactorios, pasando por alto el que se

persigue con tal o cual acción, y los criterios reguladores de la actividad en sí.

La tercera actividad del programa de implantación, responsabilizó a la Dirección General de Personal, de proporcionar los criterios sobre el sistema de puestos a la Dirección General de Información Administrativa, con base a los cuales esta última, diseñaría la programación de cómputo.

Dicha actividad, se llevó a cabo satisfactoriamente en el tiempo programado (20 de julio de 1983).

La siguiente actividad implicaba que la Dirección General de Información Administrativa, integrara el paquete de programas para la extracción de reportes de los archivos magnéticos; al igual que la actividad anterior, fue realizada de acuerdo a lo programado (del 20 de junio al 9 de agosto de 1983).

Las actividades del programa de implantación en las que las Unidades Desconcentradas tienen directa y tangible participación, son las que a continuación describo:

- Obtención de la base de datos del reporte de personal administrativo, técnico y manual adscrito a centros de trabajo administrativos.
- Obtención de la base de datos del reporte de personal administrativo, técnico y manual adscrito a centros de trabajo docentes, incluyendo al personal docente en función administrativa.

La ejecución de los procesos mencionados, no presentó dificultad alguna, ya que su operación se reducía a aplicar los programas de cómputo diseñados para el efecto.

Con base a los citados reportes, las áreas centrales determinan, en términos de norma que, "las unidades desconcentradas validen la información contenida en las relaciones y procedan a la asignación de la clave de puesto".

Respecto a lo anterior, me permito comentar que nuevamente la falta de una adecuada planeación en la ejecución de los trabajos y de los recursos suficientes, tales como: tiempo, asesoría directa y oportuna por parte del personal capacitado y experimentado, aceptable cantidad de personal operativo, escasa difusión y nula capacitación, así como el momento mismo en que debieron realizarse los trabajos (agosto de 1983), impidieron que las actividades de calificación y validación se desarrollaran satisfactoriamente.

Una de las acciones que comprendía el programa de implantación, era precisamente el apoyo que las áreas normativas deberían brindar a las unidades operativas, sin embargo, en esta ocasión, ni siquiera las Direcciones Generales que en cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que les confiere el Reglamento Interior de la Secretaría, hicieron tangible el apoyo teóricamente programado.

Sobre el particular, es necesario comentar que la única área central que hizo patente a las Unidades Desconcentradas su apoyo (demasiado incipiente y con muchas limitantes), fue la Dirección General de Pagos.

La siguiente actividad del programa, fue el proceso de--  
captura de la clave asignada a cada trabajador y su co -  
rrespondiente validación, obviamente también en la reali  
zación de estas acciones sobre todo en la última, las in  
consistencias estuvieron al orden del día, debido princi  
palmente a la mala interpretación que el personal de -  
las áreas de recursos humanos a nivel foráneo y sus equi  
valentes a nivel central, responsables directos del pro  
ceso de validación, hicieron del Catálogo Institucional  
de Puestos y de los profesiogramas.

Entre las irregularidades que en relación a estas activi  
dades se presentaron con mayor frecuencia en casi todas  
las Unidades Desconcentradas, destacan las siguientes:

- Se calificó en forma equivalente a un conserje, que  
a un intendente y que a un auxiliar de intendente, -  
tanto en centros de trabajo docente como administra  
tivo.
- Se asignó la misma clave de puesto a una secretaria  
de Director de Escuela Primaria, que a una de Direc  
tor de Escuela Secundaria, y que a una de Director  
de área Administrativa.

La marcada limitación de recursos a que hice anteriormen  
te referencia, aunada a la inconsistente programación de  
cómputo que sirvió de soporte para la realización de es  
tos trabajos, fueron factores que influyeron decididamen  
te no solo en el desfaseamiento de su ejecución, sino en  
los deficientes resultados obtenidos.

Los criterios que se determinaron para operar la captura-- de la clave de puesto y su correspondiente acceso a la ba-- se de datos, fueron los siguientes<sup>8</sup>

- Filiación: Registro Federal de Contribuyentes del trabajador, objeto de calificación.
- Existencia de la Plaza: Que la plaza asignada al trabajador, se encontrara activa en esa Unidad Responsable.
- Status de la Plaza: La característica específica de la plaza; activa, interina, fuera de presupuesto, etc.
- Existencia del centro de trabajo: La clave del lugar físico de adscripción del trabajador.
- Clave de Puesto: Asignada, tomando como base las funciones desempeñadas por el trabajador.
- Nivel de Puesto: Invariablemente menor al nivel 18 del Catálogo Institucional de Puestos.

La penúltima actividad del programa de implantación a realizarse bajo la responsabilidad de las Delegaciones Generales y Direcciones de Personal, consistió en emitir el formato único de personal (F.U.P.) de cada trabajador administrativo, técnico y manual, al efectuar el pago de la quincena 18/83 (segunda quincena del mes de septiembre de 1983).

El citado documento debería contener la clave del puesto con que cada trabajador había sido calificado, ya que se

<sup>8</sup> Instructivo para la emisión del pago por incrementos salariales, nivelación de puestos y puntos del S.N.T.E. para la quincena 17/83. S.E.P., Dirección General de Pagos, agosto de 1983.

ría el reflejo a partir de ese momento de las funciones - que desempeñaba.

La referida actividad se cumplió de acuerdo a lo programado, conteniendo las irregularidades ya descritas.

Finalmente, la última actividad del programa implicaba - la evaluación de la implantación del sistema de puestos - en el ámbito de la Secretaría, la cual a diferencia de - la primera etapa redituó en términos generales deficientes resultados.

Con la finalidad de complementar la descripción del proceso de asignación de clave de puesto al personal de referencia, es necesario considerar el marco normativo regulador de estos trabajos.<sup>9</sup>

- Al personal con claves docentes que desempeña funciones administrativas, deberá asignársele la clave de puesto, con excepción de los: directores, - subdirectores, y jefes de departamento de plante - les educativos, inspectores, supervisores, jefes - de enseñanza, jefes de zona de inspección, jefes - de sector, jefes de misiones culturales y prefectos.
- Al personal con más de una plaza en un mismo centro de trabajo, se le asignará la clave de puesto que le corresponda conforme a las funciones que de se empeña.

La citada norma respondía íntegramente al espíritu del sistema objeto de este trabajo, la clave de puesto de un empleado reflejará la función que éste desempeña; y la - reforzaba una norma más.

<sup>9</sup> Reglas para asignar la clave de puesto al personal administrativo, técnico y manual de la Secretaría de Educación Pública, Op. cit.

- Cuando al trabajador se le encomienden nuevas funciones, deberá asignársele en el formato único de personal, la nueva clave de puesto que le corresponda.

- Al personal que con más de una plaza, desarrolla funciones diferentes, se le asignará clave por cada uno de los puestos

Este lineamiento normativo, fue de observancia transitoria, ya que en el mes de noviembre de 1984, la Dirección General de Personal de la Secretaría de Educación Pública, estableció nuevos criterios normativos<sup>10</sup>, cuyo propósito fue restringir al máximo la existencia de trabajadores con doble plaza administrativa, administrativa y docente o con plazas docentes devengadas en funciones no docentes.

- Al personal comisionado se le asignará la clave de puesto en el centro de trabajo de su actual adscripción, conforme a las funciones que venía desempeñando antes de la comisión.

La citada disposición impidió la indiscriminada asignación de clave de puesto a este tipo de personal.

- A las plazas vacantes se les asignará la clave que corresponde al puesto que con ellas se cubrirá, ubicándolas dentro de las estructuras autorizadas de la Unidad Administrativa respectiva.

10 Normas complementarias para el trámite de compatibilidades, S.E.P., Dirección General de Personal, noviembre de 1984.

A diferencia de las anteriores, esta norma no tuvo aplicación controlada, ya que la estructura orgánica de todas las áreas administrativas de la Secretaría, solo se encuentra autorizada por la Dirección General de Organización y Métodos, ente normativo en la materia, hasta nivel de Jefatura de Oficina.

En cuanto al tratamiento que se les dió a las plazas vacantes y al personal no calificado, este consistió, en la asignación por sistema, en forma automática, de una clave genérica, compuesta por los siguientes dígitos - "AC99999".

- Al personal de base, se le asignará la clave del puesto de base que le corresponda y al de confianza la clave del puesto de confianza que le corresponda.

El objetivo que perseguía esta norma, fue genéricamente alcanzado, pero considerando exclusivamente al personal de base con categoría administrativa, no así, al personal de base con categoría docente en funciones administrativas; a este último tipo de personal he dedicado un apartado específico en el penúltimo capítulo de este trabajo.

Con la finalidad de propiciar la cabal observancia del lineamiento normativo descrito en el párrafo que antecede, en octubre de 1983, las áreas centrales de la Secretaría establecieron como uno de los anexos del documento denominado "Normas de Operación del Sistema de Puestos en la Secretaría de Educación Pública", un cuadro o tabla de equivalencias entre categoría y puesto (ver anexo 3).

- El personal administrativo, técnico y manual, adscrito a los niveles de Educación Normal e Institutos Tecnológicos Regionales, no se considerará para este proceso de calificación.

El motivo de la citada exclusión, lo representa el particular y especial tratamiento que en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública, se les da a los niveles de Educación Superior y Media-Superior; en todo lo relativo a prestaciones y remuneraciones.

TABLA DE EQUIVALENCIAS PARA LA CREACION DE CATEGORIA/PUESTO

| P U E S T O |                              | GRUPO DE CATEGORIA |             |              |           |
|-------------|------------------------------|--------------------|-------------|--------------|-----------|
| CLAVE       | DENOMINACION                 | ADMINISTRATIVA     | PROFESIONAL | ESPECIALISTA | SERVICIOS |
| S-02-003    | MESERO                       |                    |             |              | S1102     |
| S-06-006    | AUXILIAR DE INTENDENCIA      |                    |             |              | S1101     |
| A-01-026    | AUXILIAR ADMINISTRATIVO      | A8321              |             |              |           |
| A-03-003    | MECANOGRAFA                  | A8321              |             |              |           |
| T-13-018    | MICROFONISTA                 |                    |             | ES0202       |           |
| T-04-012    | ILUMINADOR TEATRAL           |                    |             | ES0203       |           |
| P-12-015    | PASANTE DE ABOGADO           |                    | P1002       |              |           |
| P-05-005    | CONTADOR                     |                    | P1210       |              |           |
| CF-33-055   | AUXILIAR DE ANALISTA TECNICO | A8518              |             |              |           |
| CF-34-015   | JEFE DE OFICINA              | A8507              |             |              |           |
| T-03-002    | ANALISTA TECNICO             |                    |             | ES0210       |           |

NOTA: EL CUADRO ANTERIOR, SOLO REPRESENTA UN EXTRACTO DE LA INFORMACION QUE CONTIENE LA TABLA DE EQUIVALENCIAS CATEGORIA/PUESTO, VIGENTE EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

ANEXO NUM. 3

## CAPITULO IV. LA NIVELACION SALARIAL DE ACUERDO AL TABULADOR DE PUESTOS

### IV.1 A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES, MANDOS MEDIOS Y PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO Y ASESORIA A SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES

Entre los principales postulados del Sistema Institucional de Puestos, figura el establecer una estructura racional, donde los sueldos y salarios guarden relación directa con las funciones y responsabilidades que los trabajadores desempeñan, atendiendo a lo que al respecto consagra la Fracción V del Artículo 123 Constitucional, "A trabajo igual corresponderá salario igual ...".

Si la calificación de puestos significó para la Secretaría un gran reto, la retabulación salarial representó verdaderamente todo un desafío, ya que, en este proceso no solo el elevado número de trabajadores, ni la ampliación de grupos en que se dividen; ni siquiera aún la diversidad de funciones que cada empleado tiene asignadas o la ubicación física de los mismos, fueron los factores que más preocuparon a la Secretaría; si se establece la comparación de éstos, con el estratosférico impacto presupuestal que implicaba la nivelación salarial de acuerdo al tabulador de puestos de aproximadamente 150,000 trabajadores que al año de 1983, se encontraban adscritos a la Secretaría de Educación Pública desempeñando funciones administrativas o para ser más precisos y poder generalizar, actividades no docentes.

En función de lo anterior y ante la necesidad de cumplir con este cometido, vuelve a determinarse por la Secretaría de Programación y Presupuesto el ejecutar la retabulación en dos etapas, en la primera de éstas, se nivelaría de acuerdo al tabulador, a los mandos medios y superiores y al personal de apoyo administrativo y asesoría. Y, es precisamente aquí, donde considero como algo imprescindible la formulación de las siguientes interrogantes; ¿porqué en primera instancia se retabula a este gremio de la burocracia al servicio de la Secretaría de Educación Pública?, ¿acaso no era al momento de la retabulación el personal mejor remunerado por la prestación de sus servicios, y en consecuencia el menos urgido de una nivelación salarial con las características en que ésta se dió?.

Indudablemente la respuesta a las interrogantes planteadas, variaría dependiendo de a quien se le formularan, sin embargo, lo verdaderamente cierto es que la nivelación salarial con base al tabulador de puestos, se llevó a cabo en el ámbito de la Secretaría, beneficiando los intereses de una minoría.

Con la aludida decisión, se deja en segundo y último término la nivelación salarial de la mayoría de los trabajadores no docentes adscritos a la Secretaría.

A continuación, con el propósito de conocer y analizar detalladamente en que condiciones se realizó desde el punto de vista normativo y de operación la retabulación del personal en cuestión, se describen los principales lineamientos reguladores del proceso:<sup>1</sup>

1 Reglas complementarias a la Metodología estipulada en los manuales de sueldos y prestaciones para los servidores públicos superiores, de mandos medios, y personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos superiores. Op. Cit.

- Son sujetos de esta retabulación, única y exclusivamente los servidores públicos que se encuentren desempeñando funciones de acuerdo a los puestos y niveles señalados en los manuales de sueldos y prestaciones de los servidores públicos, y conforme a la estructura autorizada por la Dirección General de Organización y Métodos.

La norma anterior abarcó a nivel de mandos medios, a los funcionarios que a continuación se describen como los más representativos<sup>2</sup>.

| P U E S T O                         |  | NIVEL |
|-------------------------------------|--|-------|
| CLAVE                               | DENOMINACION   |       |
| CF-02-005<br>CF-03-009<br>CF-04-020 | Asesor de Director General<br>Secretario Particular de Director General.<br>Jefe de Departamento | 18    |
| CF-01-026<br>CF-02-012<br>CF-01-012 | Contralor<br>Asesor Técnico<br>Coordinador Administrativo  | 20    |
| CF-01-012                           | Subdirector de Area  | 22    |
| CF-01-005<br>CF-01-009              | Director de Area<br>Subdirector General  | 26    |

<sup>2</sup> Catálogo Institucional de Puestos de la Secretaría de Educación Pública (1983).

El nivel de servidores públicos superiores lo integran - entre otros los siguientes puestos, al igual que en el - cuadro anterior, también en éste, solo se hace referen - cia a los más representativos<sup>3</sup>.

| P U E S T O |                      | NIVEL |
|-------------|----------------------|-------|
| CLAVE       | DENOMINACION         |       |
| CF-01-001   | Director General     | 3     |
| CF-51-008   | Coordinador General  | 4     |
| CF-51-011   | Oficial Mayor        | 5     |
| CF-51-001   | Subsecretario        | 6     |
| CF-51-001   | Secretario de Estado | 7     |

- Es facultad de los Subsecretarios, del Oficial Ma - yor y de los Delegados Generales, el asignar los - sueldos del personal a su cargo, sin excederse de - los niveles máximos que establecen los tabulado - res vigentes.

La presente norma comienza a desvirtuar uno de los as - pectos trascendentales de la política laboral, al cual - hice referencia al inicio de este capítulo; "A trabajo - igual corresponderá salario igual".

He de hacer hincapié al comentario anterior, en el se - gundo apartado de este capítulo.

<sup>3</sup> Catálogo Institucional de Puestos de la Secretaría de Educación Pública Op. cit.

- La retabulación salarial a servidores públicos superiores, mandos medios y personal de apoyo administrativo, se realizará, mediante la compensación 1308 "compensación adicional por servicios especiales".

Sin duda alguna, otra de las medidas encaminadas a terminar con la indiscriminada afectación de partidas presupuestales en el renglón de servicios personales, la presentó la emisión de esta norma, ya que su observancia, vino a sanear el ejercicio del presupuesto en esta materia.

- Al personal con dos o más plazas, se le respetarán, cuidando que la suma de éstas, no exceda las percepciones que se fijan para el puesto en el tabulador.

Una disposición normativa más, que tuvo como propósito desde la primera etapa de implantación del sistema de puestos, el respetar el principio de equidad trabajo-salario, independientemente, en este particular caso, de la conformación de plazas que tenía un gran número de trabajadores, principalmente de mandos medios, los cuales a partir de la aplicación de esta norma, estarían en igualdad de condiciones con el resto del personal que en ese momento desempeñara el mismo puesto.

El criterio anterior fue reforzado por la siguiente disposición: "a los servidores públicos que se les incrementen sus percepciones como resultado de las revisiones salariales que pudieran impactarles, se les reducirá en la compensación el monto equivalente, de tal forma que no se rebasen los montos brutos totales autorizados en el tabulador, para el puesto desempeñado".<sup>4</sup>

4 Reglas complementarias, ... Op. cit.

- El nivel máximo fijado en el tabulador para el puesto no podrá ser rebasado en sus percepciones totales, independientemente del tipo de percepciones que se reciban por concepto de la plaza o de la persona.

La norma anterior, a unos meses de estarse acatando, hubo de ser modificada, en virtud de que su aplicación - - afectaba derechos de los trabajadores adquiridos para el caso específico del personal en cuestión, por antigüedad y por Acuerdo Presidencial del 14 de Septiembre de 1982, el disfrute del concepto denominado despena.<sup>5</sup>

La modificación de la presente norma fue sin duda una de las primeras acciones correctivas que las áreas normativas llevaron a cabo, encaminadas a perfeccionar el nuevo sistema sobre la marcha misma de su operación.

- A los trabajadores contratados por honorarios a los cuales no se les pueda asignar plaza administrativa, se les mantendrá como tales y su nivelación al tabulador de sueldos se efectuará de tal manera que sus percepciones netas sean iguales a las del personal con puestos equivalentes, contratados con plaza presupuestal.

La disposición anterior, afectó sensiblemente al personal que continuó y continúa prestando sus servicios a la Secretaría, a través de este tipo de contratación.

Desde mi punto de vista, el contenido de esta norma o mejor dicho, los efectos originados por la aplicación de la misma, se contraponen radicalmente con los postulados sustantivos que dieron origen al sistema institucional -

<sup>5</sup> Diario Oficial, 15 de septiembre de 1982.

de puestos y que más tarde se cristalizaron como objetivos del Servicio Civil de Carrera; pues el hecho de que un trabajador contratado por honorarios no goce de ninguna prestación social (servicios médicos, seguro de vida, seguro de retiro; fondo de pensiones, dispensa, otorgamiento de préstamos económicos y la generación de antigüedad en el servicio que le pueda ofrecer a mediano o largo plazo; después de 15, 20, 25 ó 30 años de servicios efectivos prestados al Estado, la posibilidad de hacerse acreedor de una pensión total o parcial), entre otros. No solo no propicia la estabilidad y seguridad en el empleo, sino que además, origina la nula identificación de este personal con los programas y objetivos de la institución, y da margen en consecuencia a menores grados de motivación, responsabilidad y rendimiento de los servidores públicos en el desempeño de las actividades que conforman su hacer cotidiano. Otra irregularidad más de la política laboral en materia de remuneraciones.

- La retabulación salarial se realizará utilizando el formato único de personal, registrando en el recuadro de justificación, el nivel de sueldo y la leyenda "regularización por puesto".

Tal y como fue descrito en el capítulo anterior, a partir del proceso de calificación de puestos, los subsecuentes movimientos se llevaron a cabo invariablemente en todo el ámbito de la Secretaría, a través de la F.U.P.

- La nivelación salarial de los servidores públicos superiores, de mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría, se realizará con carácter

ter. retroactivo al 1o. de enero de 1983, o de --  
cualquier fecha posterior a ésta en que hubiese --  
sido nombrado en el puesto.

El proceso de nivelación a este personal, se aplica en --  
la primera quincena del mes de mayo de 1983, lo anterior  
representó nueve quincenas de retroactividad, como se ob-  
servará en el siguiente subcapítulo, el período de retro-  
actividad fue mucho más significativo para los funciona-  
rios que para los empleados, uno más de los privilegios-  
de este sector de la burocracia y de los desaciertos de-  
la implantación del sistema de puestos, en el contexto --  
de la Secretaría de Educación Pública,

- Si actualmente el personal de referencia viene --  
percibiendo parte de sus remuneraciones con cargo  
a la partida 1323 "compensación de servicios", --  
se deberá transferir el monto de ésta, a la parti-  
da 1308 "compensación adicional por servicios es-  
peciales.

Como lo apuntaba anteriormente, el establecimiento de es-  
tas medidas tuvieron como propósito, eliminar el abuso --  
en la afectación presupuestal por concepto de servicios-  
personales.

Lo anterior originó que la nivelación salarial estable --  
ciera en primera instancia que, las dependencias de la --  
Secretaría de Educación Pública, contaran con los recur-  
sos presupuestales suficientes en la citada partida --  
(1308), ya que esta cotiza al ISSSTE y por lo tanto favo-  
recería al trabajador en lo relativo a las prestaciones-  
que otorga el instituto al personal civil federal; dejan

do como segunda opción y solo de no existir recursos en la mencionada partida, la posibilidad de solicitar a la Dirección General de Recursos Financieros las ampliaciones presupuestarias, pudiendo disponer de:

- a) Los recursos autorizados en la partida 8201 "Erogaciones Complementarias".
- b) Los recursos asignados, según presupuesto original, dentro de otras partidas de la misma Unidad Responsable.
- c) Los recursos de otras Unidades Responsables, previo acuerdo de la (s) dependencia (s) que cedieran sus recursos.

La normatividad emitida para llevar a cabo el proceso de retabulación, prohibió tajantemente la posibilidad de financiar dicho proceso, a través de la cancelación de plazas docentes, ya que éstas están dirigidas a cubrir el crecimiento del sistema educativo.

Lo anterior demuestra que no todo fue desacierto en la implantación del nuevo sistema, pues el haber siempre considerado en primer término la función sustantiva de la Secretaría (la actividad docente), resultó desde el punto de vista de beneficio social, muy satisfactorio.

No será exagerado de mi parte el concluir el presente apartado con el siguiente comentario.

Desde un enfoque estrictamente político y administrativo, la nivelación salarial de los servidores públicos su

periores, mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría, fue un verdadero éxito, ya que los trabajos de ajuste a la ejecución del citado proceso, fueron mínimos y demasiado fáciles de implementar.

#### IV.2 AL PERSONAL ADMINISTRATIVO, TECNICO Y MANUAL

Hice referencia al inicio del primer apartado de este capítulo, que al igual que el proceso de calificación de puestos, las áreas normativas habían determinado llevar a cabo el proceso de nivelación salarial del personal no docente de acuerdo al tabulador de puestos, en dos grandes etapas; la segunda de éstas, abarcó al personal denominado administrativo, técnico y manual. Este gremio de trabajadores lo integran los 17 primeros niveles del Catálogo Institucional de Puestos de la Secretaría, es decir:

Del panadero y auxiliar de intendencia que corresponden al nivel 1 del catálogo, al Subjefe de Departamento, hoy Coordinador de Técnicos Especializados, que correspondía al nivel 17 del aludido catálogo.

Cabe mencionar que la nivelación salarial del personal anteriormente descrito, se lleva a cabo, un año después de haber sido acordada por el entonces titular del Poder Ejecutivo y que ésta a su vez, se desarrolla en dos etapas:

La primera de ellas comprendió exclusivamente la nivelación de sueldos base conforme al tabulador de puestos, dicho proceso se realiza durante los primeros días del mes de septiembre de 1983; con efectos retroactivos al 10. de julio del mismo año.

Desde el punto de vista Técnico-Administrativo, el proceso de nivelación salarial exigía que todo el personal su

jeto de nivelación, contara con la asignación de una clave de puesto, en virtud de que todos y cada uno de los incrementos otorgados estaban en función del puesto desempeñado.

Una vez efectuada la calificación de puestos y la captura de la información para su incorporación a la base de datos, actividades realizadas en el mes de agosto del citado 1983, y a las que hice particular y detallada alusión en el capítulo anterior, las Unidades Desconcentradas de la Secretaría, llevan a cabo en función a los montos autorizados y a los 17 niveles del tabulador, la nivelación de sueldos base, con las características que a continuación se muestran:<sup>6</sup>

| <u>N I V E L</u> | <u>SUELDO BASE 01-JUL-83</u> |
|------------------|------------------------------|
| 1                | \$ 15,690.00                 |
| 2                |                              |
| 3                |                              |
| 4                |                              |
| 5                | \$ 16,350.00                 |
| 6                |                              |
| 7                |                              |
| 8                |                              |
| 9                | \$ 18,950.00                 |
| 10               |                              |
| 11               |                              |
| 12               |                              |
| 13               | \$ 18,950.00                 |
| 14               |                              |
| 15               |                              |
| 16               |                              |
| 17               |                              |

ELEMENTOS PARA REALIZAR LA NIVELACION DE SUELDOS BASE.

Para poder efectuar el proceso de nivelación, las áreas-

<sup>6</sup> Instructivo para la emisión del pago por incrementos salariales, nivelación de puestos y puntos del S.N.T.E. para la quincena 17/83, Op. cit.

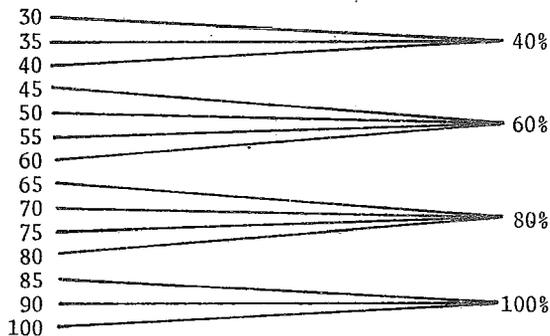
normativas proporcionaron a las unidades operativas los elementos siguientes:

- Cinta magnética, conteniendo el Catálogo Institucional de Puestos actualizado en cuanto a sueldo base por puesto.
- Cinta magnética, conteniendo el Catálogo de Integración Territorial por Entidad Federativa actualizado para efecto de considerar las cuotas de porcentaje de sobresueldo compactadas.

En seguida se describen las tasas de sobresueldo vigentes hasta el 30 de junio de 1983 y su compactación a partir del 1o. de julio del mismo año:

HASTA EL 30-JUN-83

A PARTIR DEL 1o.-JUL-83



- Cinta magnética, conteniendo el programa de recálculo que permitió generar para el personal en cuestión calificado con puesto, el pago de diferencias con efectos retroactivos al 1o. de julio de 1983, por los siguientes conceptos:

- Nivelación de sueldos base conforme a los montos - establecidos, lo cual solo representó un incremento real para los trabajadores que al momento de la ejecución de estas actividades, no tenían asignadas dentro de sus remuneraciones, compensación -- 1308 (compensación adicional por servicios especiales) ó 1323 (compensación de servicios), ya que - quienes percibían alguna de estas compensaciones, - el importe de la nivelación fue tomado de las compensaciones citadas.

Los criterios normativos que las áreas centrales determinaron para llevar a cabo la nivelación de sueldos base, fueron los que a continuación se describen:<sup>7</sup>

- La nivelación se efectúa con efectos retroactivos a la quincena 13/85 (1a. de julio).
- El importe del sueldo presupuestal de la categoría debe ser inferior al que corresponde al sueldo base del puesto asignado.
- No se nivelan plazas de honorarios.
- A todo el personal que no esté calificado y cuya categoría sea administrativa, técnica o manual, se le asignará automáticamente el puesto "A C99999" - con un sueldo base de \$ 15,690.00

Con la norma anterior, y específicamente para el personal de referencia en este apartado, el Catálogo de Em --

7 Instructivo para la emisión ... Op. cit.

pleos de la Federación pasó a ser sustituido radicalmente por el Institucional de Puestos; en cuanto a que, ya no sería el tipo de categoría que tuviera asignada el trabajador la que determinaría las remuneraciones de éste, sino la clave de puesto con la que hubiera sido calificado, en una primera instancia a nivel de sueldo base.

En los términos anteriormente descritos se desarrollaron los trabajos que hicieron posible a nivel nacional, homogeneizar el sueldo base de todos los trabajadores administrativos, técnicos y manuales adscritos a la Secretaría de Educación Pública.

La segunda etapa del referido proceso (pago de remuneraciones al personal operativo, de acuerdo al tabulador de puestos), se implantó en forma tan sui-generis en cada una de las Unidades Administrativas de la Secretaría, -- que resulta materialmente imposible hacer alusión a un marco normativo y procedimental que pueda describir criterios y acciones homogéneas como en los procesos anteriores.

Sin embargo, con el propósito de conocer a groso modo y a manera de muestra la implantación de nivelación salarial, me permito hacer referencia a la mecánica de ejecución con que algunas Unidades Administrativas desarrollaron este trabajo.

Entre las primeras áreas de la Secretaría que efectuaron el pago a su personal con base al tabulador de puestos, se encuentran las que dependen del Secretario y de la Oficialía Mayor.

Cabe mencionar que las áreas anteriores representan lo sustantivo de las unidades normativas de la dependencia objeto de este estudio, en cuanto a la administración integral de los recursos humanos se refiere.

Los efectos con que realizaron las áreas enunciadas en el párrafo anterior el primer pago a su personal de acuerdo con el tabulador de puestos, fue la quincena 19/83, del 10. al 15 de octubre de -- 1983, nueve meses, dieciocho quincenas de diferencia en la retroactividad del pago a este personal con relación a los servidores públicos superiores, mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría.

A continuación hago referencia a los argumentos que los titulares de las Unidades Administrativas de la Secretaría, utilizaron para no llevar a cabo la retabulación del personal en cuestión, con -- los mismos efectos que la de los mandos medios y superiores.

No hay recursos suficientes para la nivelación salarial de -- tan elevado volumen de personal, la Secretaría debe apearse estrictamente a la política de austeridad dispuesta por el -- Señor Presidente de la República, los trabajos inmersos al -- proceso de nivelación exigen de minuciosos análisis antes de proceder a su ejecución, etc. Estos entre otros muchos fueron los principales elementos con que las autoridades de la citada dependencia quisieron justificar el amplio desfasa--- miento de la implantación integral del sistema de puestos, y las características de ésta, a nivel de personal operativo; persuadiendo constantemente las incipientes demandas que los trabajadores presentaban en pro de la nivelación salarial.

Cabe mencionar que la implantación de esta etapa no se llevó a cabo al cien por ciento, ni siquiera en el ámbito de las áreas centrales a las que me he referido, ya que hubo personal que continuó cobrando sus remuneraciones por abajo del monto establecido en el tabulador de puestos; situación motivada por el titular de cada Unidad Responsable.

Si lo anterior pudiera significar marcada irregularidad en la implantación del sistema, permítaseme comentar que, tanto las entonces 31 Unidades de Servicios Educativos a descentralizar, como las 7 Subsecretarías, regularizaron los sueldos de los trabajadores adscritos a su jurisdicción, en diferentes fechas del año de 1984, a título de ejemplo describo el caso de la U.S.E.D. en el Estado de México, quién llevó a cabo la nivelación salarial de su personal en octubre de 1984, con efectos retroactivos al 1o. de abril del mismo año.

Fue tan irregular la implantación del reiterado proceso, que a muchos trabajadores se les niveló hasta el segundo trimestre de 1985, quedando por ahí, otros tantos hasta la fecha por debajo del tabulador de puestos.

¿Realmente implicaban mucho problema las actividades de nivelación?

La respuesta es tajante, ¡No! las Unidades Desconcentradas contaban desde el mes de septiembre de 1983 con los elementos técnico-administrativos suficientes para llevarla a cabo, con efectos quincena 17/83.

Sin embargo, pudiera argumentarse que la principal limi-

tante en ese momento la representaba la escases de recursos financieros, factor que también se vé superado en enero de 1984, ya que a partir de ese año, el presupuesto por servicios personales, se elabora con base a puestos, y para el caso específico del personal de referencia en este capítulo, con el nivel máximo de sueldo que para cada puesto establece el tabulador.<sup>8</sup>

Tomando como base las consideraciones mencionadas, me permito concluir este apartado aseverando que, las irregularidades en la implantación de la etapa relativa a la nivelación salarial de acuerdo al tabulador de puestos del personal administrativo, técnico y manual, refleja una actitud predispuesta de los titulares de las Unidades Administrativas de la Secretaría, la cual se ha venido manifestando en la simulación de supuestas promociones a este tipo de personal; desvirtuando radicalmente no solo los postulados del sistema de puestos, sino el precepto constitucional mismo de equidad trabajo-salario, tan reiterado en este apartado.

Cabe destacar que dicha situación se ha visto soportada en la disposición normativa emitida por las áreas centrales de la Secretaría, la cual a la letra dice: "Las remuneraciones se fijarán de conformidad con los montos autorizados en el tabulador de sueldos vigente y de acuerdo al puesto y a la disponibilidad presupuestaria, pudiendo ser inferior al nivel mínimo de remuneraciones que marca el tabulador para ese puesto";<sup>9</sup>

8 Criterios por Programa-Subprograma en el D.F. y en U.S.E.D. para el cálculo de tabulador de personal administrativo. Dirección General de Recursos Financieros, S.E.P. 1984.

9 Normas para la operación del Sistema de Puestos en la S.E.P., Op. cit.

CAPITULO V. EL PRESUPUESTO DE SERVICIOS PERSONALES Y  
LA COMPACTACION SALARIAL

V.1 LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO CON BASE A PUESTOS

Desde 1944<sup>1</sup> fecha en que se estructuró el Catálogo de Empleos de la Federación, el presupuesto por concepto de servicios personales fue formulado tomando como base una serie de categorías de carácter alfanumérico, cada una de éstas, tenía una denominación específica y un valor determinado.

Cada versión del citado Catálogo contemplaba la categoría, su denominación, los efectos de vigencia de sus dos últimos valores, su nuevo valor y los efectos de vigencia de éste.

Partiendo de la somera referencia del Catálogo de Empleos de la Federación, paso a describir el procedimiento a través del cual el Departamento de Recursos Financieros o área equivalente de cada una de las Unidades Responsables que integran la Secretaría de Educación Pública, elaboran anualmente el anteproyecto de presupuesto de servicios personales, y como finalmente lo integra la Dirección General de Recursos Financieros, ente responsable de esta actividad en el ámbito de la Secretaría.

A diferencia de cuando el proyecto de presupuesto por concepto de servicios personales se realizaba considerando las categorías presupuestales, las cuales como ya fue mencionado, tenían un solo valor perfectamente determinado; a partir del ejercicio presupuestal de 1984, el pre-

<sup>1</sup> La Administración y el Desarrollo de Personal Público. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios No. 9, P. 87, Junio de 1980.

supuesto del capítulo 1000 (servicios personales), se elabora para el tipo de personal objeto de análisis en este trabajo, en la multicitada dependencia, de la siguiente manera:

La célula mínima de administración del presupuesto, no solo del capítulo 1000, sino de otros muchos conceptos en el contexto de la S.E.P., lo representa el centro de trabajo.

Considerando lo anterior tenemos que el presupuesto de esta dependencia se elabora por centro de trabajo, tomando como factores para ello, la estructura orgánico-funcional y ocupacional autorizada hasta 1985 por la Dirección General de Organización y Métodos, para cada centro de trabajo.

Una de las principales características de la elaboración del presupuesto por concepto de servicios personales para el caso del personal administrativo en general, lo representa el hecho de que invariablemente se integra considerando el nivel máximo de sueldo que establece el tabulador para cada puesto. Tal situación propicia que las Unidades Responsables de la Secretaría, dispongan de una holgura presupuestal en el ejercicio del reiterado capítulo, ya que frecuentemente gran parte del personal calificado como administrativo, técnico y manual y el de mandos medios, es contratado con el nivel mínimo en el primer rubro de trabajadores y con el mínimo o medio en el segundo rubro.

Para efectos de control presupuestal, a cada centro de trabajo se le establece y autoriza un techo financiero,-

el cual regula y condiciona el ejercicio del presupuesto.

Si durante el ejercicio se autorizan ajustes o incrementos salariales, la dependencia solicita a la Secretaría de Programación y Presupuesto una ampliación líquida, a fin de poder sustentar el impacto presupuestal que los incrementos originan.

El nuevo mecanismo originó la desaparición para efectos presupuestales de las categorías consignadas en el Catálogo de Empleos de la Federación, conservándose hasta la fecha en el documento de pago (cheque) de cada trabajador, exclusivamente como referencia de los derechos laborales adquiridos por el empleado.

## V.2 LA COMPACTACION SALARIAL

Desde principios de la década actual, empezó a cobrar auge la idea de compactar las remuneraciones del personal civil federal, dicha situación se concebía íntimamente vinculada al sistema de puestos.

Como fue mencionado en el primer capítulo, varios han sido los esfuerzos por mejorar la administración integral de los recursos humanos al servicio del Estado, sin duda alguna otro más de esos esfuerzos lo representa el proceso de compactación salarial del personal federal. Ahora bien, ¿porqué he aseverado que la compactación está tan relacionada con la implantación del Sistema de Puestos?

A fin de poder dar respuesta a la interrogante planteada, permítaseme recordar que durante mucho tiempo, desde 1944, las remuneraciones de un trabajador federal, estuvieron basadas en el Catálogo de Empleos de la Federación, año en que se formuló, el cual consagraba una gama de categorías cada una con un valor presupuestal determinado.

Ciertamente la categoría presupuestal determinaba el sueldo de un empleado, visto éste en su más estricta concepción; sin embargo, el total de percepciones se integraba por todo un mosaico de conceptos, alcanzando en muchos casos una cantidad más que considerable. Con el propósito de hacer más comprensible dicha situación, a continuación presento un ejemplo:

|                         |  |
|-------------------------|--|
| NOMBRE:                 | PUESTO:  |
| C. Ignacio García Zarco | Analista de Sistemas Administrativos             |
| CATEGORIA:              | DENOMINACION:                                    |
| A8507                   | Jefe "G" de Servicios Federales                  |
| CLAVE DE PUESTO:        | CF33005-3  |
| CONCEPTOS DE PAGO:      |  |
| 07                      | Sueldo   |
| 27                      | Sobresueldo                                      |
| 30                      | Compensación por Servicios Especiales.           |
| 13                      | Compensación por Servicios                       |
| I 3                     | Incremento Presidencial 1º Septiembre de 1983.   |
| I 5                     | Factor de desempate                              |
| 38                      | Despensa   |
| A 3                     | Prima Quinquenal por años de Servicio Prestados. |
| I 7                     | Compensación por vida cara                       |

La incorporación paulatina de muchos conceptos de pago a la estructura de remuneraciones del personal adscrito a la Administración Pública Federal, y particularmente a los trabajadores de la S.E.P., varios de ellos afectando la misma partida presupuestal, propiciaron que el sistema de pagos se convirtiera al año de 1980 en un mecanismo altamente sofisticado, cuya operación redituaba como consecuencia natural constantes irregularidades, las cuales no solo se reflejaban en el pago mismo a los trabajadores, sino también, en los procesos de afectación presupuestal, contabilidad y control en general del presupuesto.

Con el propósito de abatir las inconsistencias descritas relativas al sistema de pagos, y como una etapa más en la implantación integral del sistema de puestos, a fines de 1984 se empiezan a instrumentar las bases de la compactación salarial en el ámbito del Gobierno Federal.

El citado proceso es definido en los siguientes términos:

"Se entenderá por integración de sueldos a la compactación del sueldo, sobresueldo y compensaciones que vienen ejerciéndose con cargo a la partida 1308 en un solo concepto de pago, para constituir el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio a otras percepciones correspondientes a prestaciones ya establecidas, independientemente de las partidas que las soportan"<sup>2</sup>.

Respecto a lo anterior y en atención a la solicitud planteada por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la Secretaría de Educación Pública inicia en octubre de 1984 los trabajos relativos a la planeación del proceso de compactación, conformando una Comisión, integrada por representantes del S.N.T.E., de la F.S.T.S.E., de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la propia Secretaría de Educación Pública.

La citada Comisión habría de determinar los alcances y características del referido proceso, sin embargo, a pesar de las diversas sesiones de trabajo de la Comisión,

2 Normas básicas de Administración de Personal con Compactación de Sueldos, S.E.P. Febrero de 1985.

La Secretaría de Educación Pública no pudo compactar a la par que el resto de las dependencias de la Administración Pública, las remuneraciones de sus trabajadores.

El desfasamiento quedó oficialmente establecido al publicarse el Acuerdo relativo a la ejecución de las actividades de compactación.<sup>3</sup>

Entre los factores que originaron el referido desfasamiento, destaca la elevada cantidad de conceptos que integran la estructura salarial de los trabajadores de esta Secretaría, las características sui-generis de varios de ellos y la demanda del Sindicato en torno a incluir en el proceso, mayor número de conceptos de pago y/o prestaciones; tales como la prima de antigüedad por años de servicio efectivos prestados y el material didáctico.

El Acuerdo determinó como fecha para operar el pago en forma compactada, la primera quincena de enero de 1985.

El sistema compactado de sueldos, implicó una reestructuración del clasificador por objeto del gasto, a continuación describo los cambios que repercutieron en la estructura salarial de los trabajadores calificados con puesto.

Se fusionaron las partidas: 1101 "Sueldos", 1105 "Sobre sueldos" y 1308 "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales", creándose la nueva partida 1104, "Sueldos Compactados".- "Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones al personal civil, de base o de confianza, de carácter permanente que preste sus servicios en la Administración Pública Federal. Los montos que importen -

<sup>3</sup> Diario Oficial, 31 de diciembre de 1984.

tales erogaciones serán reflejados de acuerdo al puesto y categoría que se le asigne a los servidores públicos, de conformidad con los tabuladores autorizados por la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal"<sup>4</sup>.

- Se canceló la partida 1301. Diferencias por Salario Mínimo.
- La partida 1323 (Compensación de Servicios), cambió su denominación por la de "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales"

Estos fueron los principales ajustes del clasificador, relativos con el pago del personal en cuestión.

Después de varias concertaciones con la representación sindical y de innumerables reuniones de trabajo a diferentes niveles, las áreas centrales establecen el marco normativo que habría de regular los trabajos inherentes al reiterado proceso de compactación.<sup>5</sup>

El primero de ellos determinó la siguiente clasificación de los conceptos de pago.

- Son sujetos de compactación:
  - 07 Sueldo base presupuestal
  - 27 Sobresueldo
  - 30 Compensación Adicional por Servicios Especiales.
  - 13 Compensación por Acuerdo Presidencial (10. de Septiembre de 1983).

<sup>4</sup> Clasificación por objeto del gasto, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diciembre de 1984.

<sup>5</sup> Normas Básicas de Administración de ... Op. cit.

- I5      Compensación, factor de desempate para los niveles del 2 al 12 del Catálogo de Puestos.
- I3      Compensación de Servicios (en el eventual caso de que aún exista personal que tenga asignada esta compensación).

Por lo que respecta a la I-3 e I-5, ambos códigos habían sido convencionalmente autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto para uso exclusivo de esta Dependencia, no llegando nunca a incorporarse oficialmente a la tabla de códigos de percepciones para este ramo.

- No se compactarán todos aquellos conceptos vigentes que actualmente mantenga el personal como remuneraciones o como prestaciones, a saber:

- Ts.    Titulaciones
- As.    Quinquenios
- 38    Despensa
- Ls.    Licenciaturas
- 36    Material Didáctico
- 37    Compensación por zona de bajo desarrollo.

La razón de hacer referencia a estos conceptos, de los cuales la mayoría solo corresponden al personal docente, obedece como lo apuntaba en otro capítulo de este trabajo, al hecho de existir todavía al momento de la compactación muchos trabajadores desempeñando funciones admi -

nistrativas, con una estructura de remuneraciones basada en categoría o categorías docentes.

- Quedan exentas del proceso de compactación todas aquellas compensaciones "I" diferentes a la I-5 e I-5 otorgadas por el desempeño de funciones específicas conforme al puesto o lugar de adscripción, las que según su naturaleza podrán ser actualizadas de acuerdo a los procedimientos usuales.

Sobre el particular cabe mencionar en primera instancia, el caso de la I-7, remuneración que se otorga tanto a personal docente como administrativo que presta sus servicios en los Estados de Chiapas y Tabasco, por estar considerados como Entidades de vida cara.

En segunda instancia mencionaré lo relativo a la I-4, compensación que se otorga a los Directores de doble turno de Secundarias Técnicas y Generales; y la cual hasta la primera quincena de marzo de 1985, vino pagándose utilizando el código 30.

¿Porqué hacer alusión a esta compensación, si como acaba de mencionarse, solo se otorga a personal con estructura de remuneraciones docente?

El motivo por el que he hecho referencia a la I-4 tiene como finalidad el exponer otro de los grandes aciertos del sistema de puestos, logrado a través de la ejecución de la etapa de compactación salarial.

Al autorizarse el otorgamiento de esta compensación, la normatividad no estableció como requisito que el trabajador con categoría de Director, estuviera necesariamente adscrito a un centro de trabajo docente para hacerse

acreedor a ella, lo anterior originó que muchos profesores con categoría de Directores, comisionados en centros de trabajo administrativos, continuaran hasta la primera quincena de marzo disfrutando de una compensación que no les correspondía, ya que no ejercían la función de Director de doble turno.

Al implantarse la compactación salarial, se dispone normativamente que, para acabar con las irregularidades ya existentes como la descrita en el párrafo que antecede, y para prever otras similares que pudieran presentarse en el futuro, el otorgamiento de la reiterada compensación estaría asociado a partir de la quincena 6-7 de -- 1985, a los centros de trabajo docentes, con características de doble turno y no a la categoría de Director.<sup>6</sup>

La compactación salarial implementada en los términos ya descritos, originó como consecuencia que se integraran cuatro tabuladores regionales, identificándose para tales efectos con los números I, II, III y IV, correspondiendo cada uno de éstos a las zonas salariales con que se venía aplicando el concepto de sobresueldo, 40, 60, 80 y 100 por ciento del sueldo base al momento de la compactación.

Otras de las incidencias que la ejecución del proceso de compactación originó, son las que describo a continuación:

Todo aquel trabajador que con el monto de la suma de los conceptos que se compactaron, rebasó el importe máximo consignado para el puesto en los tabuladores regionales vigentes, la diferencia se pagó-

6 Criterios de Pago para cubrir las remuneraciones con base a la Compactación de Sueldos totales. S.E.P., Dirección General de Pagos, febrero de 1985.

a partir de la quincena 6-7 de 1985, con cargo a la partida 1506 identificándose para efectos de pago y control presupuestal con el código "ST" (sobre tabulado). Lo anterior se llevó a cabo con la finalidad de reestructurar el importe de la aludida diferencia al sueldo del trabajador, al momento de autorizarse un incremento en los tabuladores regionales.

A los servidores públicos que hasta la primera quincena de marzo de 1985, se les venía cubriendo su sueldo con doble plaza administrativa, al efectuarse el proceso de referencia, se instituyó el concepto "DF" (Diferencial Fijo) destinado a identificar la compensación asignada exclusivamente al personal que fue objeto de regularización administrativa, conservándose dicha compensación fija independientemente de las repercusiones que se deriven de los incrementos salariales, la cual se aplica con cargo a la partida 1323 (Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales).

Finalmente cabe resaltar que a pesar de las 5 quincenas de desfasamiento con que la Secretaría de Educación Pública llevó a cabo la compactación de las remuneraciones de su personal, tanto las retenciones como las afectaciones presupuestales y contables, se realizaron con efectos del 1o. de enero de 1985; respondiendo satisfactoriamente una vez más el aparato técnico-administrativo de esta dependencia, a las decisiones políticas.

BIENESTAR SOCIAL  
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

### V.3 EL TABULADOR DE SUELDOS Y SU ACTUALIZACION

Ante la inaplazable necesidad de contar con tabuladores-  
racionales que normaran y estandarizaran el pago de los-  
servicios que prestan los trabajadores al Gobierno Fede-  
ral, la Secretaría de Programación y Presupuesto se dió  
a la tarea de desarrollar estudios técnicos, con la fina  
lidad de vincular los sueldos con el mercado nacional de  
trabajo.

Los citados estudios se basaron en una serie de encues -  
tas por puesto, practicadas en cada una de las dependen-  
cias de la Administración Pública Federal, a través de -  
las cuales patentizaron estas últimas, sus requerimien -  
tos específicos.

Producto de la ejecución de estas actividades, se elabo-  
ró el Catálogo General de Sueldos de la Federación, pre-  
tendiendo con su implantación los siguientes objetivos:

- Asignación de remuneraciones en función de obliga-  
ciones y responsabilidades.
- Mejorar la administración de los sueldos del perso  
nal federal.

Con el propósito de compensar las diferencias existentes  
entre una zona y otra, a consecuencia del costo medio de  
vida, el tabulador operó durante mucho tiempo con zonas-  
salariales (sobresueldos), lo anterior permitió unifor -  
mar en un principio el poder adquisitivo de los trabaja-  
dores, independientemente de la adscripción física en la

que prestaran sus servicios,

Lamentablemente al no contar con los procedimientos idóneos que propiciaran su permanente actualización, con el paso del tiempo se convirtieron en mecanismos obsoletos originando injusticias en el pago de remuneraciones, - - pues estas no respondían a la realidad socio-económica - del país.

Con la implantación de la compactación salarial, las tasas de sobresueldo fueron sustituidas por la integración de los cuatro tabuladores regionales a los que hice alusión anteriormente.

Previamente a la implantación de los mencionados tabuladores, se planearon y diseñaron los mecanismos que han permitido que los tabuladores no pierdan proporcionalidad y se mantengan actualizados.

Dos pueden ser las alternativas que originen su modificación y/o actualización:

1. CUANDO SE AUTORIZAN INCREMENTOS ABSOLUTOS,-

En tal caso y partiendo del incremento que se autorice - al tabulador I, al tabulador II se le otorgará ese incremento más un 20%; al tabulador III se le aplicará el incremento del tabulador II más un 20% y al tabulador IV - le será otorgado el incremento que le corresponda al tabulador III más un 20% adicional.

La descripción del mecanismo anterior, se ejemplifica - en el (anexo 4).

## 2. CUANDO SE OTORGAN INCREMENTOS PORCENTUALES. -

Cuando se presenta esta situación, se aplica el porcentaje aprobado a cada uno de los tabuladores, procedimiento que hace posible mantener la misma proporcionalidad entre ellos, que la existente al momento de formularse -- (ver anexo 5).

Los procesos anteriores permiten visualizar objetivamente el comportamiento de los tabuladores al interior del mercado de trabajo al que concurren los diferentes sectores que integran la Administración Pública Federal, lo -- grande de esta manera precisar las acciones que en materia de política salarial deben aplicarse para mantener -- los actualizados.

Cabe mencionar que el número de tabuladores o la reclasificación de ellos, podrá ser modificado en función del -- resultado de los estudios socio-económicos practicados -- en las diferentes Entidades Federativas que conforman el territorio nacional.

Considero prudente aclarar que el proceso de actualización descrito en los párrafos que anteceden, corresponde exclusivamente para el personal administrativo, técnico y manual.

Por lo que respecta al tabulador de los servidores públicos superiores y de mandos medios y puestos equivalentes en nivel y remuneraciones, éste ha venido actualizándose anualmente, a través de incrementos absolutos, aplicados con efectos 1o. de enero de cada año.

Finalmente describo la característica que desde el punto de vista de nivel de sueldo, diferencia a un trabajador de otro en el tabulador.

El tabulador establece para:<sup>7</sup>

- Servidores públicos superiores.- Un solo nivel de sueldo.
- Personal de apoyo administrativo y de asesoría a servidores públicos superiores.- Un solo nivel de sueldo.
- Mandos medios.- Nivel mínimo, medio y máximo de sueldo.
- Personal administrativo, técnico y manual.- Nivel mínimo y máximo de sueldo.

7 Tabulador de Sueldos de la Secretaría de Educación Pública, 1965.

Partiendo de que el incremento a los tabuladores fuera -  
de \$ 100.00 para la zona I, los aumentos en absolutos pa  
ra las restantes zonas se reflejarían de la siguiente -  
forma:

|          |     |   |      |         |
|----------|-----|---|------|---------|
| Zona I   | 100 |   |      |         |
| Zona II  | 100 | + | 20   | = 120   |
| Zona III | 120 | + | 24   | = 144   |
| Zona IV  | 144 | + | 28.8 | = 172.8 |

(ANEXO 4 ).

## ANEXO NUM. 5

| PUESTO<br>DENOMINACION   | TABULADORES  |              | REGIONALES    |               |
|--|--------------|--------------|---------------|---------------|
|  | I            | II           | III           | IV            |
| -Analista de sistemas administrativos (sueldo vigente al 31-VIII-85)                                     | \$ 76,500.00 | \$ 83,674.00 | \$ 91,302.00  | \$ 99,478.00  |
| -Incremento del 10% sobre la base de los sueldos compactados.  | \$ 7,650.00  | \$ 8,367.40  | \$ 9,130.20   | \$ 9,947.80   |
| -Analista de sistemas administrativos (sueldo compactado con incremento, vigente a partir del 1o.-IX-85) | \$ 84,150.00 | \$ 92,041.40 | \$ 100,432.20 | \$ 109,425.80 |

CAPITULO VI    LOS DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIO-ECONOMICAS DEL  
PERSONAL CALIFICADO CON PUESTO

VI.1    EL ESCALAFON FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO Y LA CAPACITACION

Se concibe en este trabajo el concepto de escalafón, como el proceso a través del cual el personal adscrito a la - Administración Pública Federal va teniendo promociones - considerando para ello los factores que establece el Artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los que al respecto determina el Reglamento de Escalafón de cada Dependencia.

Tradicionalmente los escalafones en el sector público vinieron operando como mecanismos mediante los cuales se promovía a un trabajador de una categoría presupuestal a otra, y para el caso específico del personal de confianza, asignándole una compensación adicional a su sueldo presupuestal y/o incrementándole el importe de ésta.

El procedimiento en la Secretaría de Educación Pública - se basa en los siguientes factores y subfactores escalafonarios, cada uno de ellos con un valor porcentual definido como a continuación se muestra<sup>1</sup>:

|  |     |     |
|--|-----|-----|
| I.    CONOCIMIENTO                     | 45% |     |
| a) Preparación                         |     | 20% |
| b) Mejoramiento profesional y cultural |     | 25% |

1    Reglamento de Escalafón S.E.P. - S.N.T.E. 1974, P. 31

|  |            |
|--|------------|
| II. APTITUD  | 25%        |
| a) Iniciativa, laborio-<br>sidad y eficiencia -<br>(Contenidas en el -<br>Crédito Escalafonario<br>Anual). | 20%        |
| b) Otras actividades.<br>(obras publicadas, ar-<br>tículos periodísti -<br>cos, etc.)                      | 5%         |
| III. ANTIGUEDAD  | 20%        |
| IV. DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD   | <u>10%</u> |
| T O T A L :  | 100%       |

Sin embargo, en los dos casos de supuesta promoción, el trabajador se mantenía desempeñando las mismas funciones, compartiendo el mismo grado de responsabilidad que el - asignado antes de su "ascenso", en síntesis, los siste - mas escalafonarios acertadamente calificados como tradi - cionales implicaban exclusivamente en la gran mayoría de los casos, un incremento salarial.

La situación anterior, originó que las plantillas de per - sonal reflejaran la indiscriminada asignación de cate - gorías presupuestales iguales a trabajadores con diferente función.

Con el diseño del Catálogo General de Puestos se instru - menta teóricamente el elemento básico de la estructura - escalafonaria, pues como quedó establecido en el segundo

capítulo del presente estudio, en él, se incluyen los profesigramas de cada uno de los puestos registrados oficialmente ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Su implantación permitiría llevar a cabo una correcta evaluación de puestos, considerando para ello, los factores de: conocimiento y aptitudes para el desempeño del puesto y el grado de complejidad y responsabilidad que su ocupación implicaba.

Con la realización de las actividades descritas se establecieron por un lado, los parámetros necesarios para un correcto reclutamiento y selección de personal, actividad que favorece en el mediano y largo plazo, los procesos escalafonarios, y por otro, el cumplimiento de lo que al respecto establece el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional en su Fracción VII, la cual a la letra dice: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes...".

Con el propósito de empezar a describir la diferencia de enfoques entre el escalafón tradicional y el funcional intercomunicado, este último se concibe en los siguientes términos.

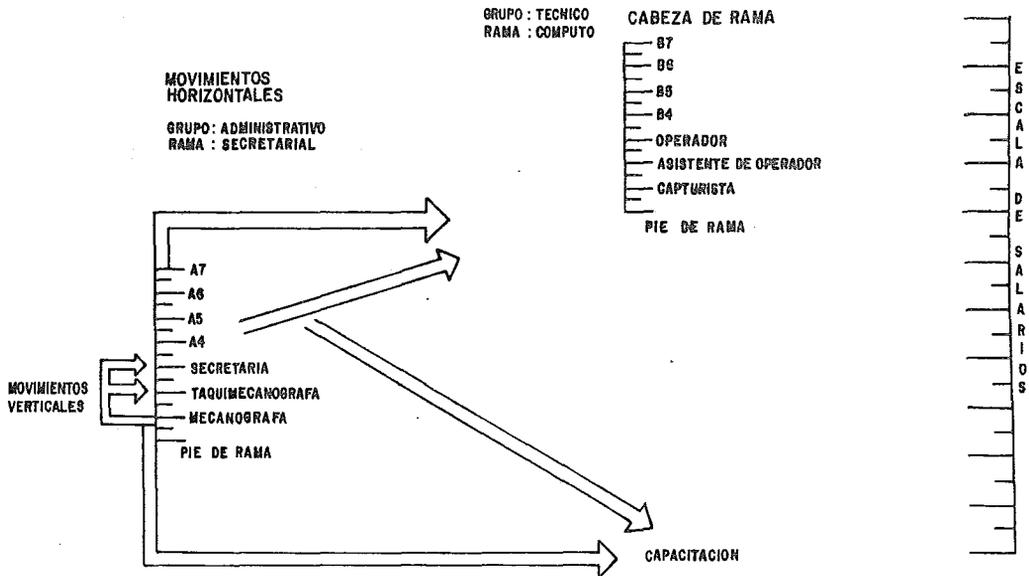
Escalafón Funcional e Intercomunicado.-

Sistema a través del cual, pueden generarse movimientos ascendentes de los trabajadores de una dependencia, entre puestos y ramas afines, tomando como factor prioritario para ello,

los conocimientos, aptitudes y capacitación en general del empleado.<sup>2</sup>

Lo anterior implica un proceso ascendente como se ilustra en el siguiente cuadro.<sup>3</sup>

ESCALAFON FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO



2) Gerrero Vorgen, Rosa Maria, Op. cit. P.31

3) La S.P.P. y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, Año 2, No. 17, Agosto 1984. P.21

## PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA:

- El establecimiento de los postulados de este sistema escalafonario, significará sin duda alguna el acabar con una de las aberraciones más arraigadas y predominantes en la administración de personal y especialmente en esta materia.
- Ya no serán los trabajadores con mayor antigüedad en la Institución, los más viables e idóneos para ser objetos de ascenso.
- Empezará a combatirse institucionalmente la improvisación en los puestos públicos.
- Poco a poco se irá eliminando la ineficiencia, torpugismo y la corrupción administrativa, dando paso a la profesionalización del personal público, basada en una auténtica vocación de servicio y a la comprobación de los requisitos mínimos indispensables que garanticen un desempeño del puesto responsable, honesta y eficientemente. Estableciendo las bases de la carrera administrativa en el sector público, a través de un enfoque de beneficio bilateral, es decir, pugnando por el desarrollo personal y profesional del trabajador, y velando por los intereses, objetivos y metas institucionales.

Es necesario resaltar el importante papel que en la implantación y desarrollo del nuevo sistema escalafonario juega la capacitación, concebida ésta como un derecho de los trabajadores que ha logrado

elevarse a rango constitucional,<sup>4</sup> y que ha de ser el medio en que se apoyen los movimientos promocionales del personal en forma permanente y sistemática, ejecutando las líneas generales de acción en materia de política social, en los términos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

4 Artículo 123 Constitucional Apartado "B", Fracción VII

## VI.2 LAS PRESTACIONES SOCIO-ECONOMICAS

## 1.- EL AGUINALDO

El aguinaldo se instituye como un derecho más de los trabajadores de base adscritos a la Administración Pública-Federal, el 31 de Diciembre de 1975, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la adición a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional, el Artículo 43 Bis.

En dicho ordenamiento quedó establecido que, "Los trabajadores tendrán derecho a un "aguinaldo" anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, que deberá pagarse antes del día quince de Diciembre y que será - - equivalente a un mes de salario, cuando menos, sin deducción alguna", otorgando al Ejecutivo Federal, la atribución de dictar las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de - que el trabajador hubiese prestado sus servicios menos - de un año.

Posteriormente, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 23 de Octubre de 1978, el aguinaldo - fue aumentado a 40 días de salario, debiéndose pagar el 50% antes del 15 de Diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de Enero siguiente.

Con la finalidad de establecer la diferencia que existe entre el aguinaldo estrictamente dicho y la gratificación de fin de año, a continuación se citan los conceptos:

Aguinaldo.- "Prestación que se otorga al personal cuya relación laboral se rige por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional"<sup>5</sup>.

Gratificación de fin de año.- "Prestación que en forma discrecional otorga el Ejecutivo Federal al personal civil de confianza y al que presta sus servicios mediante contrato de honorarios"<sup>6</sup>.

Las remuneraciones que se han considerado para efectuar el cálculo del aguinaldo y gratificación de fin de año, han reflejado variaciones, a manera de ejemplo, a continuación enumero las correspondientes a los ejercicios 1983, 1984 y 1985, período que abarca las etapas sustantivas de la implantación del sistema de puestos.

- AÑO DE 1983

| <u>PARTIDA</u> | <u>DENOMINACION</u>     | <u>CODIGO DE PAGO</u> |
|----------------|-------------------------|-----------------------|
| 1101           | Sueldos                 | 07                    |
| 1105           | Sobresueldos            | 27                    |
| 1201           | Honorarios y Comisiones | 05                    |

5 Decreto que establece las bases para el pago de Aguinaldo o Gratificación de fin de año. Diario Oficial 2 de Diciembre de 1985.

6 Idem.

- AÑO DE 1984

| <u>PARTIDA</u> | <u>DENOMINACION</u>                                    | <u>CODIGO DE PAGO</u>               |
|----------------|--|-------------------------------------|
| 1101           | Sueldos  | 07                                  |
| 1105           | Sobresueldos   | 27                                  |
| 1201           | Honorarios y Comisiones                                | 05                                  |
| 1308           | Compensaciones Adicionales<br>por Servicios Especiales | 30, I <sub>5</sub> e I <sub>3</sub> |

- AÑO DE 1985

| <u>PARTIDA</u> | <u>DENOMINACION</u>     | <u>CODIGO DE PAGO</u> |
|----------------|-------------------------|-----------------------|
| 1104           | Sueldos Compactados     | 07                    |
| 1201           | Honorarios y Comisiones | 05                    |

Cabe aclarar que en las citas anteriores, no hago referencia a las remuneraciones que para el cálculo del aguinaldo del personal docente, también se han venido considerando.

Para efectos de pago, tanto el aguinaldo como la gratificación de fin de año, se pagaron durante 1983 y 1984, utilizando el código 24 y afectando la partida presupuestal 1307 (gratificación de fin de año).

Para 1985, a consecuencia de los cambios que sufrió el clasificador por objeto del gasto, dicha prestación se pagó con cargo a la partida presupuestal 1306 (gratificación de fin de año).

Otra de las normas reguladoras del otorgamiento de esta prestación, ha sido, el pagarla con base al tiempo de servicios efectivamente prestados y legalmente remunerados.

Como someramente lo apuntaba en el segundo apartado del capítulo IV, la implantación del sistema de puestos y específicamente la etapa de compactación de sueldos, vino a redituár un beneficio considerable, en el otorgamiento del aguinaldo y gratificación de fin de año, para todo el personal con estructura de remuneraciones no docente.

## 2.- PRIMA DE ANTIGÜEDAD

El otorgamiento de esta prestación fue autorizado formalmente, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1979, y quedó establecido como un derecho de los trabajadores en el segundo párrafo del Artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El pago de este nuevo concepto tiene como finalidad, ser un estímulo para los trabajadores, en reconocimiento a su antigüedad, con el propósito de sustituir ésta, como factor prioritario en el proceso escalafonario del trabajador, por la aptitud y capacidad del mismo.

El pago de la prestación de referencia, se efectúa a base de cuotas fijas independientemente del puesto o monto de remuneraciones del trabajador, al cumplir este, 5, 10, 15, 20 y 25 años de servicio.

Los años de servicio efectivos prestados, son acumulables aún cuando se hayan prestado en dos o más dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal.

La prima de antigüedad se paga a partir de 1985 a todo el personal no docente, con excepción del personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior, afectando la partida presupuestal 1301 (prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados) y utilizando los códigos del A<sub>1</sub> al A<sub>5</sub>.

### 3.- EL BONO DE ACTUACION

Tradicionalmente, durante muchos años, se vino otorgando a gran parte del personal administrativo al servicio del Estado, una gratificación especial. Dicho otorgamiento se realizaba con carácter discrecional considerando en estricta teoría para ello, el desempeño laboral del trabajador.

Es en el mes de Junio de 1983 cuando se instituye formalmente el pago de Bono de Actuación, cubriendo en esta fecha, el primer semestre del citado año.

El propósito de esta nueva prestación era por un lado, normar y unificar los criterios, principalmente en cuanto al monto de la citada compensación y por otro, sustituir la asignación de compensaciones discrecionales al personal de mandos superiores, mandos medios y puestos equivalentes.

La citada prestación se otorga a los Servidores Públicos Superiores, Mandos Medios y a personal de apoyo adminis-

trativo y asesoría a Servidores Públicos Superiores equivalentes a ambos.

Para la cabal observancia de la norma anterior, se toma en consideración la estructura organizacional autorizada para cada Unidad Administrativa, hasta el primer semestre de 1985 por la extinta Dirección General de Organización y Métodos, actualmente, por el Secretariado Técnico de la Comisión Interna de Administración y Programación. Así como el personal de apoyo y asesoría que tenga derecho a esta prestación.

El monto del bono de actuación hasta el segundo semestre de 1985, ha sido equivalente al importe de mes y medio de las percepciones netas del trabajador, siempre y cuando éstas correspondan a los niveles del tabulador vigentes para cada período.

Cabe comentar que dicho importe puede ser inferior cuando el servidor público tenga asignadas remuneraciones por abajo del nivel mínimo del tabulador o cuando el trabajador haya prestado sus servicios por un período menor a seis meses, en cuyo caso el importe de este concepto será proporcional al tiempo efectivo de servicios, por el tipo de puesto desempeñado.

Su pago se ejerce con cargo a la partida presupuestal 1506 (estímulos al personal), utilizando el código 37.

Con el propósito de hacer referencia al complemento de prestaciones que otorga el Estado al personal objeto de este estudio, me permito mencionar a las siguientes:

#### 4.- PRIMA VACACIONAL

Prestación que se otorga semestralmente, considerando actualmente para su cálculo, el 30% del sueldo compactado del trabajador correspondiente a los 10 días que debe abarcar el período vacacional, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 40 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El aludido concepto se paga con cargo a la partida presupuestal 1305 (primas de vacaciones y dominical), utilizándose el código 32.

Dicha prestación al igual que el aguinaldo, se vió sensiblemente favorecida en su monto, a consecuencia de la compactación salarial; ya que anteriormente, su cálculo se realizaba considerando exclusivamente el sueldo base presupuestal del trabajador.

#### 5. DESPENSA

Prestación que se instituye en Septiembre de 1982, se otorgó hasta Agosto de 1985 a través de cuota fija, sin ningún descuento, con cargo a la partida presupuestal 1507 (estímulos al personal), utilizando para efectos de pago el código 38. Actualmente se otorga por plaza.

#### 6.- SEGURO COLECTIVO DE VIDA

Prestación instituída en Septiembre de 1964, se otorga por persona y a través de cuota fija. Actualmente la

suma asegurada por cada trabajador es de \$ 480,000.00, \$ 960,000.00 y \$ 1'400,000.00. Cuando éste fallece de muerte natural, muerte accidental o accidente colectivo respectivamente.

#### 7.- SEGURO COLECTIVO DE RETIRO

Prestación instituída en Enero de 1981, se otorga por persona y a través de cuota fija. Actualmente para los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al ISSSTE que causen baja definitiva del servicio, la suma asegurada es de \$ 400,000.00.

Finalmente cito al Fondo de Pensiones, al Servicio Médico y a los Préstamos Económicos, estas últimas prestaciones, bajo la responsabilidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

## CAPITULO VII. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PUESTOS.

VIII. EL SISTEMA DE PUESTOS Y SU VINCULACION CON LA FILOSOFIA DEL  
SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Entre los principales postulados que integran la filosofía del Servicio Civil, destacan los que a continuación-  
enumeramos:

- Ejercer una administración integral del personal -  
al servicio del Estado, basada en el mérito y en -  
la competencia.
- Vincular los intereses y aspiraciones individua -  
les y profesionales de los servidores públicos -  
con los programas y objetivos institucionales.
- Propiciar la profesionalización de los trabajado -  
res al servicio del Estado.
- Promover y coadyuvar al desarrollo de un verdadero  
sistema de carrera administrativa.
- Brindar estabilidad en el empleo.
- Mantener continuidad en la ejecución de los pla -  
nes y programas del Estado.
- Implantar una auténtica y justa política salarial  
que motive la eficiente productividad de los tra -  
bajadores y la honradez tanto en la ejecución de  
las actividades que integran su quehacer cotidia

no, como en la prestación de los servicios que las instituciones brindan a la ciudadanía.

- Normar cada uno de los procesos que conforman la administración integral de personal, desde los previos a la formalización de la relación laboral, hasta los originados por la separación del servicio.
- Realizar la contratación o ascenso de la persona idónea para el puesto idóneo.
- Promover y desarrollar objetivos, útiles y racionales programas de capacitación, que incrementen los conocimientos y aptitudes de los servidores públicos y eficienten la función pública.
- Diseñar e implantar el Sistema de Escalafón Funcional e Intercomunicado.
- Otorgar y promover las prestaciones y servicios (culturales, recreativos, de seguridad social, etc.).
- Establecer políticas que aseguren a los servidores públicos un retiro digno en cuanto a pensión y jubilación se refiere.
- Respetar los legítimos derechos de los servidores públicos.
- Sustituir la improvisación, arribismo y compadrazgo político por el sistema de mérito.

En síntesis, se concibe al Servicio Civil como el sistema de administración integral del personal público, cuyo objetivo primordial es el vincular el desarrollo individual y profesional del trabajador con el logro eficiente de las metas institucionales del Estado, a través del concurso, el mérito y la neutralidad política.

Por lo que respecta a la relación que guarda el Servicio Civil con el sistema institucional de puestos, ésta, es tan estrecha, que solo en un sentido estrictamente convencional, puede concebirse en forma independiente.

El Lic. Gustavo Martínez Cabañas señala como necesario la ejecución previa de cuatro macro-actividades, para poder instaurar el Servicio Civil<sup>1</sup>:

- Diseño e implantación del Catálogo de Puestos.
- Diseño e implantación de Tabaladores de Sueldo.
- Establecimiento del Escalafón Funcional e Intercounidad.
- Desarrollo de programas de capacitación para los servidores públicos.

Para la extinta Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, así como para diversos teóricos que han escrito sobre la materia, tres son las etapas que configuran el Servicio Civil:

- 1.- PRE-EMPLEO.- "Etapa anterior a la formulación de la relación laboral entre el candi-

1 Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Abril-Septiembre 1984, Ediciones I.N.A.P. pag. 17.

dato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de Reclutamiento y Selección de Personal"<sup>2</sup>.

## 2. EMPLEO

"Etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos"<sup>3</sup>. Esta etapa abarca los procesos de: nombramiento o contratación, inducción al puesto, capacitación y desarrollo y promoción.

## 3. POST-EMPLEO

"Etapa final de la carrera del servidor público, representada por la conclusión del servicio activo prestado en la Administración Pública Federal, preservando sus derechos a la seguridad social"<sup>4</sup>. Comprende los siguientes procesos: baja del servicio, jubilación y pensión del trabajador.

La referencia anterior refleja nítidamente la marcada relación entre ambos sistemas, quizá lo más correcto, sea concebir al sistema de puestos como un paso de consi-

2 Guerrero Virgen, Rosa María. Op. cit., Pag. 27 y 28

3 Guerrero Virgen, Rosa María. Op. Cit.pag. 28

4 Idem.

derable importancia, encaminado a racionalizar la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, ya que - con la sustitución de la categoría enunciativa por la clave - de puesto descriptiva, se ejerce una política salarial mas -- justa y equitativa, en función de las actividades que se de-- sempeñan y el grado de responsabilidad que éstas implican.

Por otro lado, permite promover al personal bajo una perspectiva más amplia de acción (vertical y horizontalmente); y des de luego, en forma más racional y meritatoria, bajo los principios del Escalafón Funcional e Intercomunicado.

Asimismo, favorece a los trabajadores, incrementando los bene ficios de las prestaciones socio-económicas, legalmente insti tuídas.

Ahora bien, ¿Cuáles son las perspectivas reales de instaurar íntegramente el Servicio Civil en la Administración Pública - Mexicana?

Considero que dadas las características de nuestro sistema político y particularmente las de las dos piezas centrales que lo conforman, en los términos en que las concibe Don Daniel - Cosío Villegas<sup>5</sup>, resulta objetivo pensar que no es posible es

5 COSIO, VILLEGAS DANIEL. El Sistema Político Mexicano, Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz decimasegunda Edición, México 1979.

tablecer íntegramente los postulados del servicio civil de carrera en países como el nuestro.

Sin duda uno de los impedimentos de hecho y de derecho que obstaculizan la implantación del servicio civil, lo representa -- como fue mencionado en el primer capítulo de este trabajo, las amplísimas facultades con que ha sido dotado el Presidente de la República por nuestra Carta Magna. Lo cual le permite ejercer acciones objetivamente superiores no solo sobre los otros dos poderes (legislativo y judicial), sino sobre el resto de los sectores, partidos y grupos de interés que intervienen en menor o mayor grado en la vida nacional.

El otro gran obstáculo para la implantación del servicio civil es la existencia del Partido Revolucionario Institucional -- (PRI), como Partido Oficial del Sistema Político Mexicano.

El citado partido postula como uno de sus principios, el dar un alcance nacional a las acciones político-administrativas, de tal manera que uno de sus propósitos fundamentales es como lo interpreta Cosío Villegas, "Ser un aglutinador de los intereses o puestos de personas y grupos, de manera de evitar, la escisión natural dentro del partido mismo, buscando dar coherencia a la acción político-administrativa de las autoridades oficiales, sobre todo, claro, de las federales"<sup>6</sup>.

Tales consideraciones originan que el partido oficial, seleccione a los funcionarios públicos, sobre todo los de nivel superior, de entre su grupo de militantes o por lo menos adherentes.

Lo anterior además de significar un premio al servicio partidista, garantiza en cierto grado al sistema una actitud de lealtad a sus postulados, planes y programas.

Es cierto que las mencionadas acciones no resultan muy convincentes desde un punto de vista de racionalidad administrativa, pues resulta obvio pensar que una burocracia especializada de sempearía sus actividades con mayor grado de eficiencia. Sin embargo, una vez más hacemos énfasis a que la administración se encuentra supeditada a la política.

Con el propósito de reforzar lo antes dicho, a continuación hago referencia a lo que Fred. W. Riggs dice al respecto, "No cabe duda que una burocracia integrada por especialistas de carrera tiene mayor capacidad administrativa que una formada por funcionarios transitorios, pertenecientes al partido gobernante. Pero, por la misma razón, la burocracia de carrera puede adquirir mayor poder político propio y resistir mejor los intentos de los políticos de ejercer un control efectivo.

Lo que se pierde en eficiencia administrativa se gana en desarrollo político, sobre todo si el predominio partidario se -- puede utilizar como una palanca para aumentar el control sobre la administración".<sup>7</sup>

En tal virtud, podemos considerar que los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en esta materia, a saber:

- "Se instaurará el Servicio Civil de Carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento ...".
  
- "Se fomentará la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal creando así condiciones para la carrera administrativa"<sup>8</sup>.

7 LaPalombara y Otros. Op. cit., P 121

8 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 6.2.3.5. Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. Pag. 175.

Lo establecido en la Fracción II del Artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que a la letra dice:

Para ser Director General es requisito "Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa"<sup>9</sup>.

Así como algunas otras acciones (La Creación de la Dirección General del Servicio Civil), solo representan indicios de racionalidad administrativa en el quehacer público e incipientes respuestas a las demandas planteadas al Ciudadano Presidente de la República sobre el particular.

<sup>9</sup> Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Diario Oficial, del 14 de Mayo de 1986.

## VII.2 EL PAPEL DE LA REPRESENTACION SINDICAL RESPECTO A LA IMPLANTACION DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PUESTOS

El papel que desempeñó la representación sindical en torno a la implantación del sistema de puestos en el contexto de la Secretaría de Educación Pública, fue en las primeras etapas del proceso nulo.

Entiéndase por primeras etapas, la relativa a la asignación de la clave de puesto y la nivelación salarial de acuerdo al tabulador de puestos, incluyendo desde luego en cada caso, la planeación de los trabajos y la mecánica misma de su ejecución.

Sobre el particular permítaseme comentar que la no participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (S.N.T.E.) en las actividades citadas, sin duda obedeció al total desconocimiento que dicha organización tenía en esos momentos, de los alcances del nuevo sistema; pero sobre todo, de las implicaciones que específicamente reeditaría a buen número de sus agremiados, los cuales al momento de realizarse los procesos, tenían categorías y plazas docentes, desempeñadas en funciones administrativas.

Lo anterior, originó que las normas, políticas y lineamientos que se establecieron como marco regulador de los trabajos en cada etapa del proceso, desprotegieran hasta cierto punto, los intereses de los trabajadores con categorías docentes adscritos físicamente a centros de trabajo administrativos.

He de hacer hincapié sobre esta aseveración en el capítulo de conclusiones, al analizar lo que desde mi punto de vista, ha repercutido negativamente en este tipo de trabajadores.

Es hasta la etapa de la compactación salarial cuando la representación sindical participa en el análisis de los alcances y características de este proceso, nombrando -- cuatro representantes que habrían de formar parte de la Comisión que se integró para este fin.

Entre los planteamientos que los representantes del -- S.N.T.E. expusieron en las sesiones de trabajo, destaca la propuesta de compactar para el caso del personal con estructura de remuneraciones docente, la prima de antigüedad y el material didáctico. Planteamientos que a pesar de la marcada insistencia por parte de la representación sindical, no fueron considerados en los criterios normativos de la compactación salarial.

Tal situación originó que hasta la fecha, Enero de 1986, el S.N.T.E. manifieste desacuerdo por la ejecución de dicho proceso.

A título de ejemplo, me permito hacer referencia a uno de los puntos del informe del Secretario General de la Sección 9 de la reiterada organización sindical, que corrobora lo descrito en los párrafos que anteceden; el -- cual a la letra dice "A la compactación salarial, instrumentada por la Federación de Sindicatos (F.S.T.S.E.) y el llamado gabinete económico al margen de los maestros, nos seguiremos mostrando reacios" <sup>10</sup>

10 Periódico "El Universal" del 25 de Enero de 1986.

Por lo que respecta al diseño e implantación del Escalal fón Funcional e Intercomunicado, tampoco se ha registrado una decidida y perseverante participación por parte del Sindicato.

En síntesis, el papel que el S.N.T.E. ha desempeñado - en la instauración del sistema de puestos, resulta poco significativo.

### VII.3 EL PERSONAL DOCENTE EN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Otro de los relevantes problemas que ha enfrentado la Secretaría de Educación Pública en cada una de las etapas, a través de las cuales ha ido instaurando en su jurisdicción el Sistema Institucional de Puestos, lo representa el considerable volumen de personal docente, adscrito físicamente a centros de trabajo administrativos; desempeñando funciones no docentes.

El citado problema surgió hace muchos años y se agudizó en gran parte, debido a la marcada restricción que durante los años previos a la implantación del sistema de puestos, se daba al proceso de creación de plazas administrativas.

No resultaría poco fundamentado de mi parte, el aseverar en síntesis, que particularmente en esta Secretaría uno más de los objetivos del sistema, ha sido el ir acabando paulatinamente con la problemática comentada en los párrafos anteriores.

La estrategia para el logro de este cometido, abarca dos vertientes; en primera instancia, el proceso de reubicación de todo el personal que así lo ha decidido, a centros de trabajo docentes, desempeñando funciones frente a grupo.

Esta primer alternativa ha redituado canalizar los recursos, hacia los fines para los que fueron creados; la actividad docente.

Para todos aquellos trabajadores que no han aceptado ser reubicados, la segunda alternativa ha sido, solicitar li

cencia en sus plazas docentes cuando éstas son de propiedad y/o renunciar a ellas, cuando las ocupan interinamente, a fin de poder ser contratados como personal administrativo.

Este pudiera ser generalmente el tratamiento que a consecuencia de la implantación del sistema de puestos, se ha dado al personal docente adscrito a centros de trabajo administrativos.

Ahora bien, con el propósito de ahondar sobre el particular, a continuación describo su tratamiento por etapas.

En la etapa relativa a la asignación de clave de puesto, las áreas centrales de la Secretaría de Educación Pública establecen en términos de norma que, "Al personal con claves docentes que desempeña funciones administrativas, deberá asignársele la clave de puesto correspondiente, con excepción de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de planteles educativos, Inspectores, Supervisores, Jefes de Enseñanza, Jefes de Zona de Inspección, Jefes de Sector, Jefes de Misiones Culturales y Prefectos"<sup>11</sup>.

En la etapa de retabulación salarial se vuelve a excluir a los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de Escuelas, que al momento de la ejecución del proceso, se encontraban desempeñando su función en las mismas.

Por otro lado, se norma que, en la eventualidad de que hubiera servidores públicos que con sus actuales percepciones rebasen el nivel de sueldo propuesto, situación -

11 Reglas para asignar la clave de puesto al Personal Administrativo, Técnico y Manual de la Secretaría de Educación Pública. -- Op. cit.

muy frecuente en trabajadores con estructura de remuneraciones docente, únicamente se les deberá asignar la clave del puesto que les ubique en el desempeño de la función; respetando en consecuencia íntegramente, el monto de sus percepciones actuales.

Pudiera parecer a primera vista que tal lineamiento, rompía con el espíritu del sistema, en cuanto a que las percepciones de un trabajador no rebasen el nivel máximo autorizado para el puesto en los tabuladores.

Sin embargo, la implantación del sistema de puestos como otros muchos, no se llevó a cabo en forma aislada, tuvo que considerar y respetar derechos del trabajador legalmente adquiridos y jurídicamente instituidos, previamente al diseño del sistema; tales como la restricción que en materia de deducciones al salario del trabajador, establece el Artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Observando el ordenamiento anterior, pero previendo al mismo tiempo el no dar margen a que se desvirtuara el nuevo enfoque de política salarial que persigue el sistema de puestos; se establece que, los incrementos que se autorizan, no impactarán a este gremio de trabajadores, hasta en tanto, no se empaten sus actuales percepciones con las que consagra para el puesto desempeñado el tabulador.

Posteriormente, a las etapas de calificación de puestos y retabulación salarial, ya como una de las acciones de ajuste a la implantación del sistema, se estipula normativamente que el trabajador que cumpla con el perfil académico deberá desempeñar la plaza docente únicamente frente

a grupo; y que en caso de que este no cumpla con el perfil o que teniéndolo no desee el dictado de clase, la plaza docente será convertida en compensación con cargo a la partida presupuestal 1308, respetando en todo momento las percepciones totales del trabajador.

En las actividades previas al proceso de compactación, vuelve a reiterarse a todas las áreas desconcentradas de la Secretaría que, "en ningún caso el personal con plaza docente podrá desempeñar un puesto con funciones administrativas, salvo que renuncie o solicite y le sea autorizada licencia en las plazas docentes"<sup>12</sup>

Que una vez autorizada la licencia, la Unidad Administrativa de adscripción del trabajador, solicitara la transferencia del recurso soporte de la plaza docente a la partida 1104 (sueldos compactados), con cargo a la cual se creara el puesto administrativo.

Para poder realizar desde el punto de vista técnico-administrativo esta conversión, se incorporó un código más al formato único de personal (49), denominado "licencia en plaza congelada por titular".

Aparentemente hasta la ejecución de esta etapa, no se palpaba afectación directa para el personal docente con la implantación del nuevo sistema; sin embargo, y partiendo de los conceptos de pago que surgieron a raíz de la compactación salarial, y a los cuales hice particular alusión en el capítulo IV; al efectuarse el otorgamiento de las prestaciones económicas de fin de año, correspondientes al ejercicio presupuestal de 1985, se establecen

12 Normas Básicas de Administración de Personal con Compactación de Sueldos Op.cit.

criterios normativos que lesionaron considerablemente el monto de las prestaciones a que legítimamente tiene derecho el trabajador, independientemente del tratamiento administrativo que se le haya dado a su situación de personal con plazas docentes en función administrativa.

El marco normativo al que me refiero, es el que a continuación transcribo:

"No procederá el pago de bono de actuación para los servidores públicos superiores que teniendo plazas docentes no hayan regularizado a la fecha (1er. y 2o. semestre de 1985), su situación con plaza-puesto administrativa"<sup>13</sup>

"No se considerará para el pago de aguinaldo - y/o gratificación de fin de año las compensaciones "DR" (diferencial reestructurable), - "DF" (diferencial fijo) y "ST" (sobretabulado)" <sup>14</sup>

El mismo criterio que reguló el pago del aguinaldo, impidió en la emisión de la prima vacacional, muy a pesar de lo establecido en el Artículo Tercero del Decreto Presidencial del 2 de Diciembre de 1985, a través del cual -- dictó el Ejecutivo Federal las bases para el pago del -- aguinaldo o gratificación de fin de año del ejercicio correspondiente.

13 Normas Generales para el pago de Bono de Actuación a los servidores públicos superiores de mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría a servidores públicos superiores correspondientes al segundo semestre de 1985.

14 Instructivo para el pago de aguinaldo y prima vacacional 1985.

## CAPITULO VIII. CONCLUSIONES

En primer lugar hare énfasis a que la política gubernamental en nuestro país, es el reflejo de las fuerzas que integran el sistema político nacional, las cuales interactúan en defensa de una amplia gama de intereses creados a lo largo de la historia de México como país "Democrático" e independiente; entre las que destacan las de carácter político, económico, financiero, empresarial, sindical, religioso, social y cultural.

A continuación me permito establecer algunas conclusiones, -- considerando cada uno de los capítulos que forman parte del contenido de este trabajo.

La asignación de la clave de puesto al personal no docente que presta sus servicios en la Secretaría de Educación Pública, -- además de responder al cumplimiento de un precepto jurídico -- establecido en el Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, ha propiciado el conocimiento y control a nivel institucional de la clasificación de la fuerza de trabajo con que cada una de las Unidades Responsables de la Secretaría, apoyan desde el punto de vista técnico -- administrativo la función sustantiva a ella encomendada en -- el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con la sustitución de la categoría enunciativa por la clave - de puesto descriptiva, se sientan las bases para el desarrollo de una más racional y equitativa administración de personal.

La nivelación salarial de acuerdo al tabulador de puestos ha originado la implementación de estructuras de remuneraciones más racionales y establecido mecanismos que propician una me nos injusta asignación de sueldos a cada empleado, en función del grado de responsabilidad y complejidad de las obligaciones a él asignadas.

Qué ésta, se llevó<sup>o</sup> acabo con base en criterios de aplicación no generalizada para todo el personal al servicio del Estado, es cierto, sin embargo, dicha situación no es más que el reflejo característico de nuestro sistema político, en donde lo - importante es premiar o reconocer de alguna manera los servicios del personal de nivel medio y superior, dado que en ellos recae la función de dirigir las actividades del aparato burocrático y de comprometer la colaboración del personal a su car--go, para la ejecución y desarrollo de los proyectos a ellos encomendados.

En cuanto al nuevo mecanismo de elaboración del presupuesto, - éste ha permitido mayores medidas de control sobre el ejercicio en materia de servicios personales, evitando canalizar hacia este rubro, recursos autorizados para el desarrollo de otros programas, subprogramas y proyectos; brindando además a cada Unidad Responsable

una holgura de recursos financieros que puede ejercer en promociones e incentivos para sus trabajadores en períodos aleatorios.

Sin duda la compactación salarial vino a modernizar considerablemente el sistema de sueldos del Gobierno Federal, ya que sustituyó las obsoletas estructuras de remuneraciones las cuales conforme pasaba el tiempo, mas sofisticadas se volvían, además de poner progresivamente en mayor desventaja a los trabajadores del Estado frente a los del Sector Paraestatal y Privado.

Entre las principales ventajas que esta etapa del sistema de puestos redituó a los trabajadores, sobresalen las siguientes:

- Incremento en el monto de aguinaldo y la prima vacacional.
- Las prestaciones sociales, tales como préstamos económicos y jubilaciones, las cuales tradicionalmente se otorgaban considerando exclusivamente el sueldo base presupuestal del trabajador.

Actualmente al calcularse sobre un sueldo integrado, incluyendo la compensación (1323, compensación adicional por servicios especiales) su importe representa mayores beneficios para el trabajador.

- Los incrementos de carácter general se repercuten al total del tabulador integrado y no a una parte de estos como había ocurrido hasta 1984.

Se simplificaron los procesos administrativos en la generación de los movimientos de personal, particularmente en aquellos que repercuten en el pago por servicios personales.

Sin embargo, también la implantación de esta etapa del sistema, implicó repercusión desventajosa tanto para el personal administrativo, técnico y manual con plaza de base, dado que se incrementó el monto de la cuota sindical.

El diseño de los tabuladores regionales y de los procedimientos para su actualización, originada ésta, tanto por incrementos absolutos como por incrementos porcentuales, son reflejos vivos de una moderna política salarial que no solo pretende ser eficientista para un presente, sino altamente previsoría; característica que debiera ser considerada en todos aquellos programas y/o proyectos que constantemente desarrolla el Estado.

La implantación del escalafón funcional e intercomunicado en la Administración Pública Federal implica la realización de una serie de actividades, las cuales debían ejecutarse de manera secuencial.

Las primeras: diseño y elaboración del Catálogo General e Institucional de Puestos y del tabulador general de sueldos, se desarrollaron e implementaron en la Secretaría de Educación Pública secuencialmente, de acuerdo a lo programado, desde luego, con las características detalladas en los capítulos intermedios de este trabajo. Sin embargo, la actividad directamente relacionada con el sistema escalafonario de esta Secretaría, ha pasado desa

percibida para las áreas normativas de la dependencia; ya que ni se ha revisado ni modificado el Reglamento de escalafón, ni tampoco se ha emitido el marco normativo específico que regule el citado proceso.

En virtud de lo anterior, concluyo que las perspectivas sobre el particular, redituarán grandes beneficios no solo para los trabajadores, sino también para la institución, siempre y cuando se lleven a la práctica todos los postulados que considera este sistema.

Por lo que respecta a las prestaciones económicas a que tienen derecho este personal, en el mayor número de ellas el sistema de puestos impactó positivamente, tal es el caso del aguinaldo, la prima vacacional, la jubilación, los préstamos económicos, etc., permaneciendo las restantes sin alteración alguna.

Respecto a la implantación del Servicio Civil de Carrera, en la Administración Pública Mexicana, ésta no es posible de llevarse a cabo en un país monopartidista o para ser más exactos, donde impera un partido oficial y un régimen Presidencialista con ejecutivo fuerte como el nuestro, ya que el instaurar el aludido sistema, originaría una masiva deserción de los miembros militantes y adherentes del partido, dado que los servicios partidarios ya no serían premiados con cargos públicos.

Situación que traería como consecuencia el debilitamiento del partido oficial como pilar fundamental del sistema político y por ende, el desquebrajamiento en general del mismo.

La tendencia que ha seguido el sistema de puestos implantado en la Secretaría de Educación Pública, respecto al personal - con plazas docentes, considero que en términos generales ha - sido benéfica para los fines de la actividad sustantiva de la dependencia, pues como lo apuntaba en el desarrollo de dicho apartado, el objetivo prioritario ha sido en todo momento, el canalizar el mayor número de recursos hacia las necesidades - docentes.

Las medidas técnico-administrativas adoptadas para tramitar las incidencias de baja, licencia, y conversión de las plazas docentes por plaza-puesto-administrativa, han redituado buenos resultados, situación que habla bien del aparato administrativo con que cuenta esta Secretaría.

Por lo que respecta a la afectación del monto del aguinaldo o gratificación de fin de año y de la prima vacacional, correspondiente al ejercicio de 1985, considero que representa un - grave error de política salarial o lo que pudiera ser más - lamentable, un problema de interpretación por parte del personal responsable de elaborar en el contexto de la Secretaría -

de Educación Pública, el marco normativo regulador de todos los procesos inherentes al pago por servicios personales.

Permítaseme concluir este trabajo aseverando que el diseño e implantación del sistema de puestos, la configuración y ejecución de la nivelación salarial de acuerdo al tabulador de puestos, la compactación salarial y el resaltado auge que el proceso de capacitación íntimamente vinculado al sistema de Escalafón Funcional e Intercomunicado; representan pasos gigantescos en materia de administración integral de personal, ya que no solo en la Secretaría de Educación Pública, sino en todo el ámbito de la Administración Pública Federal, han venido a revolucionar radicalmente la administración de los recursos humanos, factor sustantivo para el logro eficiente de los objetivos y metas del Estado, visto éste, no solo como el ente vigilante o conciliador de los intereses en pugna; sino, como el órgano que planea, que programa, que presupuesta, que invierte, y que brinda a la comunidad una compleja gama de bienes y servicios. Incrementando cada día, su decidida participación en la esfera de lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

## B I B L I O G R A F I A

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Trillas, México, 1984.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1984.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123- Constitucional, Editorial Porrúa, México 1984.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Enero de 1978.
- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, 1964.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diciembre de 1983.
- Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias del Poder Ejecutivo, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Enero de 1982.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., 1946.
- Reglamento de Prestaciones Económicas del ISSSTE, - 1984.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983 y 1985.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, 1946.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, 1982 y 1985.
- Reglamento y Tabulador de Crédito Escalonario, - - S.E.P. - S.N.T.E., 1974.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1988.
- Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado - Tabuladores -, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.
- Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Catálogo Institucional de Puestos de la Secretaría de Educación Pública, 1983.
- Catálogo de Empleos de la Federación, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Clasificación por Objeto del Gasto, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

- Manual de Normas de Personal de la Secretaría de Educación Pública, 1982.
- Normas para la Operación del Sistema de Puestos en la S.E.P., Octubre de 1983.
- Manual de Normas y Procedimientos para el Pago de la Prima Quinquenal por años de servicio a los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, - Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.
- Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Organización y Métodos, 1982.
- Manual de Organización del Gobierno Federal, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Reglas para asignar la clave de puesto al Personal Administrativo, Técnico y Manual de la Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor S.E.P., 1983.
- Criterios por Programa-Subprograma en el D. F. y en U.S.E.D. para el cálculo de tabulador del Personal Administrativo, Dirección General de Recursos Financieros, S.E.P. 1985.
- La Administración y el Desarrollo de Personal Público, Presidencia de la República, Junio de 1980.
- Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, Colección, Administración y Desarrollo de Personal No. 2, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982.

- El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, Moreno Rodríguez Rodrigo, I.N.A.P., Serie - Praxis, México, 1981.
- La Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto - to, Mayo de 1981.
- La S.P.P. y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, Año 2, Nums. 16 y 17, 1984.
- Boletín de Estudios Administrativos Nums. 10 y 12, - Presidencia de la República, 1978.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1983.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ediciones I.N.A.P., Abril-Septiembre 1984.
- Pichardo Pagaza Ignacio, 10 años de Planificación y Administración Pública en México (Ensayos), I.N.A.P., 1974.
- Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Ediciones I.N.A.P., México 1975.
- Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Instructivos Normativos emitidos por las Areas Centrales de la Secretaría de Educación Pública.

- Convenios S.E.P. - S.N.T.E.
- Decretos y Acuerdos Publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Circulares Internas de la Secretaría de Educación Pública.
- Periódico "Excelsior" del 25 y 26 de Julio de 1985.
- Periódico "El Universal" del 25 de Enero de 1986.
- Glosario de Términos Administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982.
- Pequeño Larousse Ilustrado, Diccionario, Ediciones Larousse, México, 1978.
- Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos, Editorial Trillas, Séptima reimpresión, mayo 1979.
- LaPalombara y Otros. Burocracia y Desarrollo Político, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1970.
- Córdova Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, Serie Popular Era, Séptima Edición. México 1979.
- Martínez, Silva Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. G-M, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., - Primera Edición.

- Martínez, Silva Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. N-Z, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Primera Edición.
  
- Cosío, Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano, Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz, Decimasegunda Edición, México 1979.
  
- González, Casanova Pablo. La Democracia en México, Serie Popular Era, Decimoprimer Edición, México 1979.
  
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mayo de 1986.
  
- French, Wendell L. La Administración de Personal, Editorial Limusa Primera Reimpresión, México 1986.
  
- Amaro, Guzmán Raymundo. La Administración de Personal, Editorial Limusa, Primera Edición, México 1981.
  
- Duhalt, Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, I.N.A.P., México. 1972.