



114
203

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA DE DERECHO



El Servicio Civil de Carrera

T E S I S P R O F E S I O N A L

Que para obtener el título de:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P r e s e n t a :

E L O Y L E G O R R E T A T E L L E Z

Acatlán, México

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

I N D I C E

INTRODUCCION	1
--------------------	---

C A P I T U L O I.

ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL.

1.- En otros países	4
2.- En México	8

C A P I T U L O II.

MARCO JURIDICO	30
----------------------	----

1.- Categorías de trabajadores en la Administra- ción Pública	43
2.- Propuesta del Servicio Civil	46
3.- Consideraciones básicas	55
- Nivel jerárquico de alcance	55
4.- Definición del Servicio Civil	57

C A P I T U L O III.

ORGANO RESPONSABLE DE OPERACION	60
---------------------------------------	----

C A P I T U L O IV.

PROCESO DE SELECCION DE PERSONAL	83
--	----

1.- Remuneraciones	86
2.- Estímulos	88
3.- Capacitación	89

CONCLUSIONES	93
--------------------	----

BIBLIOGRAFIA	99
--------------------	----

LEGISLACION CONSULTADA	102
------------------------------	-----

INTRODUCCION

INTRODUCCION .

El hombre es el elemento más importante en los procesos de creación y transformación de bienes y servicios, en virtud de su inteligencia, la tecnología evoluciona constantemente y se tornan factibles horizontes de bienestar y progreso.

Es también, el centro de las acciones de cualquier estructura social y por tanto, deben ser prioritarios todos los planes y programas que busquen mejorarlo a fin de fortalecer su estabilidad intelectual, moral y física.

El Estado, bajo cualquier esquema político económico, es el responsable de propiciar el crecimiento sano e integral de su comunidad dentro de un marco de justicia y seguridad social, para lo cual debe contemplar como eje principal de sus acciones al Hombre, la Familia y la Nación.

Administrativamente, debe planear, programar y organizar la realización de las funciones sustantivas para alcanzar las metas y objetivos nacionales, buscando dar congruencia a los esfuerzos mediante un aprovechamiento racional de los recursos disponibles.

Y es en este contexto en donde el servidor público -- cobra singular importancia, toda vez que sobre él recae la responsabilidad de ejecución de las actividades que demandan los planes y programas establecidos; en su juicio conciente, en su acción honesta, en su capacidad creativa y en la atinada aplicación de su acervo de experiencia se afina el dar realidad a los justos propósitos que aspira el país.

El progreso constante y sostenido invariablemente se

. . .

sustenta y se nutre del conjunto de conocimientos que se van acumulando, de ahí que el Estado en su papel rector, debe consignar entre sus obligaciones fundamentales, el fomentar, -- mantener y utilizar el cúmulo de experiencias fruto del esfuerzo cotidiano. El único capaz de conservarlas, interpretarlas y transmitir las es el hombre y ello lo convierte en el catalizador indispensable del proceso transformador.

Uno de los propósitos de estos principios debe ser el de estimular la permanencia en sus cargos de algunos servidores públicos, logrando con ello continuidad en los planes y -- programas, propiciando la generación y aprovechamiento de experiencias que se traduciría en la consecución de metas y objetivos a plazos más cortos con menos recursos.

La instauración del servicio civil en México se hace necesaria, atendiendo a nuestra realidad política, social y -- económica, concibiéndolo como un sistema que garantice la permanencia, estabilidad y prestación eficiente de la función pública, mediante la racionalización del proceso administrativo y la profesionalización del personal inmerso en él, respetando plenamente sus derechos a fin de favorecer su desarrollo sa no e integral dentro de un marco de justicia y seguridad social.

Para ello, han de tomarse como base las experiencias del pasado y el presente, considerando que el modelo por aplicar debe surgir como producto de una técnica matizada por nuestras peculiaridades, toda vez que el pretender tomar como referencia los modelos de otras Naciones, pudiera ser una operación que si bien funciona en otro medio, por necesidad fracasa ría en el nuestro.

CAPITULO I

I.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL:

1.- En otros países.

Desde el siglo pasado países con un avanzado grado de desarrollo como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y Francia han sentido la necesidad de mejorar los esquemas de administración de personal, estimulando la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, para lo cual han venido operando Modelos de Servicio Civil, con la finalidad de obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, lo que se traduce en el alcance de metas y objetivos en plazos más cortos y con menores recursos.

Estos países han venido operando sus modelos en base a características y modalidades específicas acordes a su cultura, tradiciones y condiciones sociopolíticas y económicas, no obstante lo cual se encuentran afinidades entre sí, localizándose éstas dentro de un marco del Servicio Civil que define - nivel jerárquico de alcance, órgano responsable de su operación, clasificación de puestos, selección y contratación, remuneraciones, promoción, desarrollo de personal, planeación de recursos humanos, relaciones jurídico laborales, programas de seguridad social e higiene y sistemas de información.

En las Constituciones Políticas de los países en referencia se sientan las bases para el desarrollo del Servicio - Civil, Empleo Público o Función Pública.

Existe una Ley de Servicio Civil, Ley de Empleo Público o Ley Reglamentaria que regula las relaciones entre el Estado y los Empleados Públicos, a su vez se han creado agencias, comisiones o direcciones del Servicio Civil que dependen direc

tamente del Ejecutivo y en algunos casos del Legislativo, particularmente en el Canadá.

Respecto a la clasificación de puestos cuentan con - Catálogos y en cuanto a remuneraciones con Tabuladores Generales de Sueldos que son establecidos por niveles y regiones, de tal manera que el sueldo es equiparado con el contenido de - funciones, atribuciones, y responsabilidades. Las prestaciones y servicios adicionales se dan como incentivo y reconocimiento al mérito y desempeño.

El reclutamiento es generalmente centralizado, tomándose como base las aptitudes y conocimientos relacionados al puesto y grado de escolaridad. Por ejemplo en Estados Unidos el requisito mínimo para niveles inferiores es la educación - secundaria. Existen además programas de reclutamiento y difusión de vacantes en Universidades y Centros de Enseñanza Superior.

Para la selección de personal es requisito indispensable el examen de admisión y su aplicación en la mayoría de los casos es centralizada, normalmente nunca se remite un sólo candidato, sino que se proporcionan tres o cuatro opciones para una mejor selección. La selección se lleva a cabo con - base en la habilidad, conocimiento, capacidad y cualidades personales por medio de un examen de oposición y en algunos países exámenes prácticos y de conocimiento en su área, para lo - cual existe un jurado que recibe, analiza y determina los méritos del aspirante.

El desarrollo de personal en estos países se lleva a cabo en forma interna y externa a través de organismos gubernamentales, abarcando ramas y niveles con programas específicos.

cos y continuos, celebrándose además, convenios con Instituciones educativas nacionales y extranjeras.

Los ascensos para los empleados se otorgan en base a un sistema de promociones, ya sea a través de concursos o por antigüedad. En los Estados Unidos de América para los niveles ejecutivos, se otorgan en base al sistema de evaluación de la actuación considerando factores de aplicación, habilidad, mérito y formación profesional.

Los puestos de base alcanzan jerarquías tales como -- Viceministro en los gobiernos de Canadá e Inglaterra o hasta -- Director General en los Estados Unidos de América. Los directores de nuevo ingreso deben someterse a un periodo de prueba -- antes de obtener su nombramiento definitivo.

El sistema de evaluación del desempeño se aplica -- en todos los niveles considerando: la eficiencia y productividad; trabajo y calidad; conocimientos profesionales; logro de -- objetivos; cualidades de organización; aptitud para la direc-- ción, etc.

Han desarrollado programas de motivación en los cuales hay diversas y variadas actividades para incentivar a los trabajadores y mejorar su actitud ante el trabajo. Estos programas toman como base el desempeño sobresaliente, el sistema de -- méritos o evaluación de la actuación; se otorgan recompensas y promociones, vacaciones pagadas, seguros de vida, privilegios -- y plazas de especialización.

Se da un programa de planeación de recursos humanos -- en el sector público, eliminación de puestos una vez efectuado el estudio de aprovechamiento de recursos humanos que se consi

deran necesarios, programas de ampliación de personal por creación de nuevos organismos de reducción de personal con base a indicadores de productividad y del control de gestión

En cuanto a las relaciones jurídico-laborales, éstas comprenden la obediencia a las leyes que regulan las obligaciones del servidor público y principios de ética así como asesoría sobre políticas laborales. Los empleados tienen derecho a apelar decisiones que afecten su promoción, aumentos de salarios, cambios, suspensión o disminución de grado, contando con una estricta vigilancia contra abusos de poder.

Se llevan a cabo programas de informática a nivel regional y central, proporcionando información general sobre recursos humanos y sistema de información para bolsa de trabajo del Gobierno Federal, lo cual facilita la Administración del Personal Público. En la mayoría de los casos, el seguro de vida y los sistemas de seguridad social se dan como prestación común.

La renuncia se da por motivos personales y el cese se aplica en base a: Resultados deficientes en el sistema de méritos; incumplimiento de las responsabilidades asignadas; o por violaciones a la Ley o Reglamento del Empleado Público".¹

1.- Secretaría de Programación y Presupuesto. El Servicio Civil de Carrera. Edición única de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. México, 1981. pp. 28, 29, 30 y 31.

2.- En México.

A partir de la Independencia, los Gobiernos concentran su atención en disputas internas y guerras civiles, dando lo cual no pudieron ocuparse de la reglamentación del Servicio Civil.

Durante el Gobierno de Porfirio Díaz, el estudio de dicha materia no fue propicio, tanto porque ese Gobierno adquirió caracteres oligárquicos y dictatoriales, como por el hecho de que no había sido suficientemente explorado en Europa de donde, por ese entonces, recibía la luz nuestra patria en todo lo relativo al Derecho.

"A partir de la Revolución empieza a tomar forma, en México, una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de gobierno. El movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, pues no puede negarse que el servidor del gobierno es, en cierto modo, un asalariado; la gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores: todo esto se fue concretando en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar durante el gobierno del General Abelardo Rodríguez, en el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934".²

2.- Mendieta y Núñez Lucio.- "La Administración Pública en México". Ed. Imprenta Universitaria. Primera Edición. México 1942, pp. 149 y 150.

Dicho documento constituye sin lugar a duda el antecedente más relevante del Servicio Civil en México, el cual no obstante tener una vigencia de ocho meses aproximadamente,³ tuvo como finalidad sentar las bases para propiciar en el futuro el estudio de la implantación del Servicio Civil y la formulación de su Ley respectiva.

Asimismo otorgó seguridad a los funcionarios y empleados en beneficio de la eficacia de los servicios públicos, al establecer un régimen interno que fijó normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, otorgando en su favor la garantía de que durante su vigencia ningún funcionario o empleado sería removido de su puesto sin causa justificada y debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil -- que al efecto se instruyeron.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 1º del Acuerdo en cita, el Servicio Civil comprendía a todas las personas cuyos empleos, cargos o comisiones dependieran del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase, que no tuviera carácter -- militar, con las excepciones que establecía en su Artículo 2º -- que a continuación se transcribe:

"No se consideran sujetos a este Acuerdo:

1.- Los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Dis-

3.- Art. 2º Transitorio del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. D. O. 12-IV-1934 p. 591.

trito y Territorios Federales y el Tesorero de la Nación.

- II.- Los funcionarios que por ministerio de la Ley de ban substituir a los anteriores en sus faltas.
- III.- Los Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio de análoga categoría.
- IV.- Los Funcionarios y Empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.
- V.- Los Empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.
- VI.- Las personas que presten sus servicios mediante contrato.
- VII.- Los Secretarios Particulares, Empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, choferes y servidumbre directamente al servicio de los Funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y el personal dedicado a servicios confidenciales".

Como podemos apreciar a simple vista, el artículo -- descrito excluyó, como actualmente lo señala el Artículo 59 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los trabajadores considerados como "De confianza", inclusive hasta el nivel de Jefe de Oficina o servicios de categoría similar.

La mencionada disposición legal señala que son trabajadores de confianza, entre otros, los que se expresan a continuación:

- I.- Los que integran la planta de la Presidencia -- de la República...
- II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme al Catálogo General de Puestos sean de: ... dirección (directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores); inspección, vigilancia y fiscalización; manejo de fondos o valores; auditorías; asesoría o consultoría; el personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías; los secretarios particulares; los agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal...
- III.- En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor, Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General...; en la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.
- IV.- En El Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas".⁴

4.- Trueba Urbina Alberto. Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa. 20 Edición México, 1984. pp. 21, 22 y 23.

Las Comisiones del Servicio Civil a cuyo cargo quedó la aplicación del Acuerdo en cita, se integraron por cinco personas:⁵ "Un representante del Jefe de la Dependencia como Presidente; dos Vocales, a designar entre los dos Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio, decanos dentro de la Dependencia respectiva y de dos representantes de los empleados."⁶

Entre sus atribuciones más importantes figuraban:

- I.- Colaborar con los Jefes superiores de las Dependencias en la clasificación de los empleados, señalando los requisitos y condiciones que debían satisfacer.
- II.- Formular las bases que tendrán por objeto organizar y efectuar los exámenes y oposiciones mediante los cuales se aquilata la idoneidad de quienes aspiren a ser funcionarios o empleados públicos.
- III.- Proponer al jefe de la Dependencia a aquellas personas que hayan obtenido las más altas calificaciones en las oposiciones o exámenes, para que ocupen los puestos vacantes que deban cubrirse por ese procedimiento.
- IV.- Recabar el aviso oportuno de las vacantes que se presenten, los cambios de empleo u ocupación, ascensos, separaciones, remosiones y renunciaciones.

5.- Artículo 39 del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. D.O. 12-IV-1934. p. 586.
6.- Artículo 4º Op. cit. p. 587.

del personal a efecto de hacer las proposiciones respectivas.

- V.- Presentar un informe anual de labores al Jefe de la Dependencia, señalando los efectos prácticos del sistema y sugerencias de perfeccionamiento".⁷

Los requisitos para ser empleado o funcionario del Servicio Civil eran: "Ser mexicano por nacimiento, mayor de 16 años y menor de cincuenta y cinco y con conocimiento o práctica en el puesto respectivo".⁸

La clasificación de los empleados comprendía las siguientes categorías:

- I.- Profesional.
- II.- Subprofesional.
- III.- Administrativo.
- IV.- Educacional.
- V.- Servidumbre, y
- VI.- Obrera".⁹

El personal comprendido dentro de la categoría obrera, se consideró siempre como eventual, a menos que se le expidiera nombramiento para ocupar plazas fijas del Presupuesto de Egresos.¹⁰

- 7.- Artículo 82 Op. cit. p. 587.
- 8.- Artículo 92 Op. cit. p. 587.
- 9.- Artículo 12 Op. cit. p. 587.
- 10.- Artículo 17 Op. cit. p. 587.

Correspondía a los Titulares de las distintas Dependencias del Ejecutivo Federal, resolver sobre las solicitudes de empleo que se recibieran en sus oficinas, en la inteligencia de que no podían expedir nombramiento hasta que la Comisión respectiva determinara si el solicitante reunía las condiciones indispensables para el desempeño del puesto pretendido.¹¹

Las vacantes se cubrían de la siguiente forma:

- I.- "Hechos los movimientos ascendentes, la última plaza vacante sería cubierta por un solicitante de empleo".
- II.- "Si no fuera posible efectuar ascensos escalafonarios, podían cubrirse directamente con un solicitante de empleo".¹²

"Aprobada por la Comisión del Servicio Civil la competencia de una persona para ocupar una vacante, se le expedirá nombramiento; pero no se considerará incluida dentro de los beneficios de este Acuerdo, hasta que hayan transcurrido seis meses a la fecha en que hubiere tomado posesión de su empleo".¹³

Consideramos vigente el criterio descrito, toda vez que conforme a lo dispuesto en el Artículo 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ... "los trabajadores de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".¹⁴

11.- Artículo 19 Op. cit. p. 588.

12.- Artículo 21 Op. cit. p. 588.

13.- Artículo 22 Op. cit. p. 588.

14.- Trueba Urbina Alberto, Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa 20 Edición. México, 1984. - P. 24.

Las recompensas y ascensos a que tenía derecho el personal del Servicio Civil eran honoríficas (por servicios prestados) o pecuniarias (por trabajar horas extraordinarias o por trabajos eventuales de difícil ejecución).¹⁵

Las horas extraordinarias se retribuían con doble cantidad de la correspondiente al sueldo del empleado y las recompensas por trabajos eventuales eran fijadas por la Comisión del Servicio Civil y su monto no podía ser menos del equivalente - al sueldo de cinco días ni mayor del salario de tres meses.¹⁶

En las vacantes a cubrirse por escalafón, tenían derecho a participar en los exámenes y oposiciones, todos los empleados que estuvieran ocupando la plaza inmediata inferior al puesto pretendido.¹⁷

Las recompensas honoríficas daban derecho al empleado, dentro del escalafón, a que en igualdad de circunstancias - por méritos y con preferencia a la antigüedad, se le concediera el ascenso.¹⁸

Los funcionarios y empleados comprendidos dentro del Servicio Civil podían asociarse en la forma y dentro de los términos que autorizaren las leyes, con la salvedad de que cuando su finalidad fuera la defensa de los intereses a que se refería el Acuerdo en cuestión, era condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de su escritura constitutiva o pacto social, así como de los correspondientes esta

15.- Artículo 34 del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. D.O. 12-IV-1934. p. 588.

16.- Artículo 38 Op. cit. p. 589.

17.- Artículo 39 Op. cit. p. 589.

18.- Artículo 41 Op. cit. p. 589.

tutos por las Dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenecieran sus miembros. La autorización correspondiente se otorgaría oyendo el parecer de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectiva.¹⁹

Se consideraba ilícita toda asociación que entre sus medios de defensa o de acción adoptara la suspensión temporal del trabajo, o cuya acción contraviniera las disposiciones del Acuerdo en cita, haciéndose acredores los responsables en su caso, a ser separados de sus puestos sin perjuicio de las responsabilidades legales en que hubieren incurrido.²⁰

"Para imponer la destitución de algún empleado comprendido dentro del Servicio Civil el conducto lo era la Comisión del Servicio Civil respectiva oyendo previamente y por escrito al interesado, comunicándole de la misma manera los hechos concretos que la motivaran".²¹

Los casos de destitución debían comunicarse a todas las Dependencias del Ejecutivo para que durante el tiempo que fijara la Comisión del Servicio Civil no se proporcionara empleo ni se diera trabajo al destituido.²²

La separación del Servicio Civil operaba por las siguientes causas:

- 1.- "Supresión del cargo en el Presupuesto de Egresos o en la Ley respectiva.

19.- Artículo 46 Op. cit. p. 589.

20.- Artículo 47 Op. cit. pp. 589 y 590.

21.- Artículo 55 Op. cit. p. 590

22.- Artículo 56 Op. cit. p. 590.

- II.- Por razones de salud que inhabiliten parcial o totalmente al empleado para poder seguir prestando sus servicios, una vez agotados los períodos de licencia que concede este Acuerdo. En el primer caso podrá ser admitido en un grado inferior según su capacidad.
- III.- Por renuncia en los términos de ley.
- IV.- Por la pérdida de la nacionalidad.
- V.- Por destitución en los casos que establece este Acuerdo.
- VI.- Por fallecimiento".²³

Para los casos a que se refiere la fracción I se contemplaba una indemnización equivalente a tres meses del último sueldo que tuviera el empleado respectivo.

Por último procede resaltar que la supresión de una plaza de varias de igual categoría dentro de una oficina, se efectuaría sin perjuicio de conservar a los empleados más competentes y en igualdad de circunstancias a los más antiguos, considerándose en disponibilidad a quienes sean separados para ocupar las vacantes que se presentaren del mismo grado del puesto que desempeñaban o a otra equivalente, siempre y cuando sus anteriores servicios hubieran sido satisfactorios.²⁴

Por otra parte y continuando con los antecedentes legales tenemos que durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas en-

23.- Artículo 59 Op. cit. p. 591.

24.- Artículos 53 y 66 Op. cit. p. 591.

septiembre de 1933 se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión para normar el servicio público, el cual aunque no recoge el concepto de Servicio Civil en los términos del Acuerdo Presidencial descrito, observa una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores, en virtud de reglamentar con mayor amplitud la relación jurídica de trabajo.²⁵

Dicho Estatuto estableció ya la distinción de los trabajadores federales al dividirlos en dos grupos: De base y de confianza, en donde se consideraban implícitamente a los primeros como los integrantes de un Servicio Civil, a los cuales se aplicaban las normas del mismo, quedando excluidos de dicha reglamentación los empleados de confianza, los militares y los integrantes del Servicio Exterior.

El Estatuto incluyó normas sobre derechos de los trabajadores y reguló la jornada de trabajo, los descansos y los salarios. Señaló que los Poderes de la Unión tendrían la obligación de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para la realización de los ascensos; reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad correspondiente y no estableció ninguna forma que prohibiera la realización de paros o huelgas, incluyendo dos capítulos para reglamentar éstas.

Además previno la formación de una Federación de sindicatos a la cual quedaban obligados a pertenecer los que se formarían en las unidades administrativas.

Dispuso que las Condiciones Generales de trabajo se fijaran al iniciarse cada período de gobierno, oyendo al sindicato correspondiente respecto a horas de trabajo, intensidad y calidad del trabajo, normas para evitar los riesgos profesionales, normas disciplinarias, exámenes médicos y reglas convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad, y eficacia en el trabajo.

Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores remitió a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en cuanto a enfermedades no profesionales estableció las licencias que se debían conceder. Incluyó finalmente en el Título Sexto las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver conflictos, así como el procedimiento ante ambos tipos de órganos jurisdiccionales.

En 1941 fue abrogado por un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se llevó a cabo una ampliación general de los empleados de confianza y aclaró las condiciones que normarían los ascensos, pero en esencia conservó las mismas disposiciones de su antecedente.

En 1943 se estableció la primera Comisión Intersecretarial encargada del mejoramiento de la Administración Pública en la cual se le daba destacada importancia a incrementar la eficiencia del personal, toda vez que ya era evidente la deficiente identificación del Personal Público con los programas institucionales.

El siguiente paso de trascendencia fue la enmienda constitucional en octubre de 1960, que incorporó al texto del Artículo 123 el Apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores a través del cual se señalan concretamente las garantías sociales mínimas de los trabajadores al servicio del Estado ²⁶

26. D. O. 5-XII-1960.

Dicho apartado establece la jornada diaria máxima de trabajo ordinario y extraordinario; los derechos relativos al descanso; vacaciones; salarios; la igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres; a la designación en atención a los conocimientos y aptitudes; al escalafón; a la seguridad social; a la asociación para la defensa de sus intereses; la garantía de que la suspensión o el cese, sólo procede en los términos que fije la Ley, y que los conflictos laborales corresponde resolver a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.²⁷

Posteriormente en diciembre de 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,²⁸ reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en donde queda ampliada la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

En esta nueva Ley se mantiene la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, haciéndose una vasta enumeración de los que son considerados dentro de esta última categoría, que no tienen el derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base y que además quedan excluidos expresamente del régimen de la ley en cita.

Establece además, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias e instituciones gubernamentales, respecto a jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, suspensión, cese, escalafón, organización colectiva, condiciones generales de trabajo, huelga, --

27.- Secretaría de Programación y Presupuesto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, 1917-1981. Edición Única de la Dirección General de Asuntos Jurídicos México, 1982. pp. 359, 360, 361 y 362.

28.- D. O. 28-XII-1963.

rriesgos profesionales y enfermedades no profesionales. Respecto a la resolución de conflictos laborales se modificó el sistema anterior suprimiendo las Juntas de Arbitraje establecidas en el Estatuto, quedando únicamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus trabajadores.

Otra importante acción legislativa constituye la expedición de la Ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles, que ha sido sujeta a una serie de adecuaciones para garantizar el reconocimiento a que se hagan acreedores los trabajadores -- por el buen desempeño de sus labores.

Por lo que respecta a la Seguridad Social para los Servidores Públicos, en agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que tuvo como propósito principal integrar un sistema de seguridad social a través de la Dirección -- General de Pensiones Civiles de Retiro.

Una nueva Ley de Pensiones Civiles de retiro expedida en diciembre de 1947, se orientó a extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos.

En esta materia se alcanza un mayor auge cuando se -- crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante Ley expedida en diciembre de -- 1959, incrementándose los derechos y servicios de que gozan los Servidores Públicos.²⁹

29.- Presidencia de la República. La Administración y el Desarrollo de Personal Público. Edición Unica. Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1980, pp. 23, 24 y 25.

En el proceso de la Reforma Administrativa del sexenio 1976-1982, se realizaron una serie de esfuerzos a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República con el objeto de tratar de incrementar la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública; como resultado de dichas acciones se efectuaron algunas publicaciones de las cuales se toman, en el presente documento, los aspectos relevantes que contribuyen a ampliar los antecedentes en él referidos.³⁰

Con el propósito de regular el crecimiento del aparato administrativo del Estado y dotarlo de un plan general de desarrollo administrativo, se creó en 1965, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública. Dicha Comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como a la corrección de sus principales deficiencias, para garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado.

En 1967 dicha Comisión emitió un informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal, en el cual destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema-

30.- Presidencia de la República. Recomendaciones para la reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal; México 1979. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano, Libro Primero, Marco Global Administrativo del Gobierno Federal; Libro Segundo, Programas Específicos y sus lineamientos de acción; México 1982. Ediciones Unicas de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

de administración del personal público, resaltando la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores:

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

La Comisión señaló también las deficiencias existentes en la administración del personal público, entre las cuales destacan las siguientes:

- a) Se desconocía en buena medida la magnitud, capacidad, y potencialidades de la fuerza de trabajo al servicio del Estado, lo cual traería como consecuencia que no existiera un mecanismo de planeación de personal.
- b) Los sistemas promocionales o escalafonarios, estando adecuadamente planteados en su base jurídica, se distorsionaban generalmente en la práctica. Si bien la Ley daba prioridad a los conocimientos y la aptitud, la forma de aplicación de

31.- Presidencia de la República. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Coordinación General de Estudios Administrativos Primera Edición. Mexico 1977. p. 135.

los reglamentos escalafonarios hacía que, de hecho, se diera preferencia a la antigüedad como factor decisivo de promoción.

- c) En materia de remuneraciones y prestaciones, la -- Comisión hizo notar que no existía un sistema integrado que abarcara a la totalidad del Gobierno -- Federal, trayendo como consecuencia que los salarios nominales básicos de los empleados públicos -- fueran por lo general reducidos y estuvieran alejados de la realidad económica."³¹

El análisis y las recomendaciones de la Comisión de -- Administración Pública, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal -- público federal, que dió lugar, entre otras aportaciones, a la parte relativa a las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Es importante señalar que tanto el Informe de la Comisión de Administración Pública como las Bases para el Programa de Reforma Administrativa coincidieron en sus planteamientos fundamentales y en la necesidad de contar con un órgano -- normativo central encargado de la administración del personal público, para dar unidad y congruencia a las acciones del Ejecutivo Federal en esta materia, y con ello evitar el crecimiento desordenado y sin planeación que en relación al personal -- se había producido en las dependencias y entidades de la Administración Pública. Dicho órgano se encargaría de corregir la dispersión de esfuerzos, la incongruencia de mecanismos y prácticas e impediría la persistencia de irregularidades, señalando los lineamientos generales que condujeran al desarrollo de una política congruente de personal para todas las dependencias y entidades.

En 1971 se dió un primer paso con la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el fin de coordinar las acciones de las dependencias en materia de capacitación administrativa del personal de base, a efecto de mejorar su aptitud profesional y favorecer sus ascensos escalafonarios.

En diciembre de 1972, al establecerse la semana laboral de cinco días de trabajo por dos de descanso, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, como un mecanismo asesor para la fijación de políticas en torno a la administración de personal, con el fin de procurar el aumento de la eficiencia en el servicio y funcionamiento de las dependencias y entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los Servidores Públicos.³²

La Comisión de Recursos Humanos, comenzó a vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas al establecimiento de la semana laboral de cinco días, así como a estudiar medidas, normas y mecanismos para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo y a promover el adiestramiento de capacitadores en las dependencias públicas.

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron los Comités Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, así como el Grupo de Oficiales Mayores, para tratar de garantizar la congruencia y viabilidad de las acciones de la administración

y desarrollo del personal público federal.

Como se señaló anteriormente, en el proceso de la Reforma Administrativa del sexenio 1976-1982, se llevaron a cabo una serie de esfuerzos coordinados a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República sobre la materia para tratar de incrementar la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.

Así en 1976 y 1977, con motivo de las reestructuraciones y cambios de adscripción a que obligó la implantación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, — 59 unidades con nivel de Dirección General o superior pasaron de una dependencia a otra, lo cual significó que, sin violar los derechos laborales adquiridos, se tuviera que llevar a cabo la readscripción de 79,000 trabajadores — con sus respectivas plazas — incluyendo la regularización de 3,169 que no se encontraban laborando en sus plazas de adscripción. Este proceso de readscripción y regularización requirió la reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos, a fin de que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tuviera en ella una participación más activa y preparara los estudios necesarios para configurar un sistema integral — de administración de recursos humanos del Gobierno Federal y — propusiera la estructura de la unidad administradora del sistema. Asimismo, se incorporó a esta Comisión la Secretaría de Educación Pública con el propósito de organizar sistemas de — orientación vocacional, de enseñanza abierta y de acreditación de estudios en las Dependencias del Gobierno Federal.³³

33.- D. O. 31-I-1977 y D. O. 24-IX-1979.

Este nuevo esfuerzo participativo permitió que, durante 1977, se lograra la implantación de horarios coordinados³⁴ y vacaciones escalonadas³⁵ para todo el sector público, así como el establecimiento de un mecanismo de reubicación y reasignación de personal³⁶ para proteger la estabilidad laboral y aprovechar la experiencia acumulada de los trabajadores de confianza, especialmente en aquellos casos en que desaparecían o se liquidaban las instituciones o unidades que constituían su legítima fuente de trabajo.

Entre 1977 y 1979 se complementaron los estudios y diagnósticos que darían origen al Programa General para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, que dió lugar al inicio de la Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa. Siendo uno de sus más importantes objetivos el de "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal".

Por otra parte, en 1980 se crea la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal con el fin de que la Secretaría de Programación y Presupuesto contara con un mecanismo coordinador que le permitiera dar congruencia y unidad al ejercicio de sus atribuciones globales en materia de administración de personal.

34.- D. O. 31-I-1977.

35.- D. O. 8-VIII-1978

36.- D. O. 31-I-1977 y D. O. 16-III-1978.

Durante este periodo se llevaron a cabo diversas acciones participativas, cuyos resultados marcan el punto de partida para el diseño del modelo del Servicio Civil.

CAPITULO II

II.- MARCO JURIDICO.

Antes de entrar en materia, consideramos necesario señalar que un Servicio Civil de Carrera sustentado en un régimen jurídico positivo, debe contemplarse como una Institución que permita al Estado establecer un sistema que garantice la eficiente prestación de la función pública mediante la adecuada administración del personal a su servicio, respetando plenamente sus derechos.

En México, la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores se encuentra inmersa en el marco jurídico vigente que contempla una serie de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, etc. Dentro de dicho marco se contemplan las normas relativas a: admisión y nombramiento, sueldos y prestaciones, promoción, seguridad social, situación legal, entre otras.

Por lo tanto, todas las acciones tendientes a la implantación del Servicio Civil de Carrera deben encontrar apoyo jurídico en las leyes que regulan la materia, ya que de lo contrario las medidas que se tomen, los mecanismos que se instrumenten y los programas que se realicen resultarían estériles - por carecer de la obligatoriedad y permanencia que solamente se otorga mediante la Ley.

Para elaborar una Ley de tal envergadura y grado de complejidad que dé factibilidad a la implantación del Servicio Civil, se requiere de un profundo estudio del marco jurídico vigente, a fin de estructurar una disposición legal integral, realista y justa.

El actual Presidente de la República, consciente de la importancia que reviste el desarrollo y la superación de

los servidores públicos en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos y metas institucionales, adoptó como uno de los lineamientos explícitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la instauración del Servicio Civil de Carrera:

- "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; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público;
- 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; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal"³⁷

De esta manera se insertó, dentro del quehacer público, el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental que coadyuve en la modernización de los sistemas de admi-

37- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera Edición. México 1983. p. 175.

nistración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno.

También, y como resultado de una política congruente con la necesidad de contar con un sólo órgano normativo central, que realice esta fundamental tarea, es a partir del presente régimen que se reestructura la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal para convertirse en la de -- Servicio Civil.

Es a dicha área administrativa a la que el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le confiere las atribuciones y responsabilidades que se enumeran a continuación:

"Artículo 17. La Dirección General de Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema de Servicio Civil de Carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
- II.- Proponer normas en materia de catálogo de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios y, en general, sobre administración y desarrollo del personal federal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes;

- III.- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo de las Dependencias y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
- IV.- Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;
- V.- Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;
- VI.- Establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;
- VII.- Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto de servicios personales, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- VIII.- Diseñar y proponer, con la participación que corresponde a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
- IX.- Promover con la participación que corresponda a

las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias, y

- X.- Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades".³⁸

Asimismo procede destacar que como ya se ha señalado, con el objeto de institucionalizar el sistema, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se le confieren, en el Acuerdo correspondiente las siguientes atribuciones y responsabilidades.

"PRIMERO. Se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

SEGUNDO. La Comisión estará integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, quien -- la presidirá, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como -- por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de -- Trabajadores al Servicio del Estado.

Podrán concurrir a las sesiones de la Comisión los -- Titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando se estime necesaria su intervención .

Los miembros de la Comisión podrán ser suplidos por -- el Subsecretario que para tal efecto designe cada uno de los -- Titulares.

TERCERO. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I.- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;
- II.- Promover mecanismos de coordinación entre las -- dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el -- Servicio Civil de Carrera;
- III.- Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del -- Servicio Civil de Carrera;

- IV.- Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;
- V.- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988;
- VI.- Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil; y
- VII.- Las demás que señale el titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

CUARTO. La Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Titular del Ejecutivo Federal, las medidas que habrán de adoptarse para asegurar la correcta ejecución de las decisiones acordadas en el seno de la Comisión.

QUINTO. La Comisión contará con una Subcomisión Técnica del Servicio Civil que estará integrada por los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La Subcomisión Técnica

ca será responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la comisión y de realizar los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones de la misma. Las actividades de la Subcomisión serán coordinadas -- por quien designe el Presidente de la Comisión.

SIXTO. La Subcomisión Técnica podrá crear Comités -- de trabajo que se integrarán con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como con los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ello se considere pertinente y previo acuerdo de la Comisión.

SEPTIMO. La Comisión contará con un Secretario Técnico que estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual desempeñará las siguientes funciones:

- I.- Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión;
- II.- Recabar de las dependencias y entidades la información que sea necesaria para el cumplimiento -- de los fines de la Comisión;
- III.- Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes;
- IV.- Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y
- V.- Las demás que le confiera la Comisión y que sean necesarias para el cumplimiento de las anteriores." 39

Reslataremos también que dentro de las acciones que se han instrumentado para establecer el Servicio Civil, se encuentra el diseño del Catálogo General de Puestos, Tabuladores de Sueldos y Sistemas de Evaluación del Desempeño y de premios, estímulos y recompensas, mismos que se encuentran implementados en la administración pública.

En el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal se identifican funciones, responsabilidades, niveles salariales y requisitos de ocupación de cada puesto, a efecto de facilitar el reclutamiento y selección de los recursos humanos que ingresen al sector público. Asimismo, este instrumento y su metodología de análisis y evaluación de puestos permite establecer sueldos acordes a las funciones de cada puesto y sienta las bases para el adecuado funcionamiento de los sistemas escalafonarios.

El Catálogo General de Puestos constituye la base para el establecimiento y adecuación de los Catálogos Institucionales de Puestos y de las estructuras escalafonarias, ya que en estas últimas las líneas de promoción están interrelacionadas para permitir el ascenso correspondiente.

El Catálogo General de Puestos está integrado por diversos grupos (administrativo, comunicaciones, educación, profesional, servicios, técnico y confianza), 146 ramas y más de 2000 puestos.

Por lo que respecta a los Tabuladores de Sueldos, general e institucionales, señalaremos a continuación sus características fundamentales:

- Asignar remuneraciones a los puestos en función -

de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades.

- Consolidar estructura orgánicas equilibradas.
- Propiciar la asignación de remuneraciones equitativa y justa a los puestos que conforman las estructuras ocupacionales.

Estos tabuladores han permitido la regularización de las remuneraciones, como es el caso de la compactación de sueldos que, además de que a través de un proceso gradual y sistemático sean acordes con los del mercado nacional de trabajo, permitan al trabajador beneficiarse al incrementar aquéllas prestaciones que están ligadas al sueldo: tal es el caso de la prima vacacional y el aguinaldo principalmente.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el mecanismo por el cual se califica la actuación de los servidores públicos, con fines de premiar, estimular, recompensar o promover al personal en atención al adecuado cumplimiento de las labores encomendadas.

El otorgamiento de premios, estímulos y recompensas al personal al servicio del Estado, se encuentra regulado por una Ley independientemente de las disposiciones establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia.

Dichos beneficios se otorgan al personal que se haya distinguido por la calificación obtenida en la evaluación del desempeño, por las aportaciones o los estudios realizados y por las iniciativas presentadas en beneficio del óptimo aprovechamiento de los recursos.

En lo relativo al Sistema Escalonario, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus Artículos del 47 al 66, preve las condiciones, forma y términos en que operará el escalafón en cada dependencia.

El referido ordenamiento define al escalafón como el sistema organizado en cada dependencia para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores.

Establece que los ascensos se efectuarán por concurso y podrán participar de éstos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior. Para tal efecto, cada dependencia contará con un Reglamento de Escalonamiento, el cual se formulará de común acuerdo entre el titular y el sindicato respectivo.

Estatuye como factores escalonarios los siguientes:

- Los conocimientos, entendiéndose por éstos la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de un puesto.
- La aptitud, que será la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficiencia para realizar las actividades encomendadas.
- La antigüedad, que es el tiempo de servicios prestados a la dependencia.
- La disciplina, que es el cumplimiento de las instrucciones dictadas por los superiores y el grado de aceptabilidad de las rutinas de trabajo.

Asimismo, consigna las disposiciones para que los tra

bajadores sean clasificados por grupos, la creación y funcionamiento de una Comisión Mixta de Escalafón en cada dependencia y, en general, todas aquellas provisiones que habrán de observarse para realizar los ascensos del personal con base en el escalafón.

En los Reglamentos Escalafonarios de cada dependencia se establecen todas aquellas reglas que han de observarse para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley, acordadas por la dependencia y el sindicato y que son aplicables a las características y condiciones particulares de la dependencia que se trate. En estos reglamentos se consignan las calificaciones que corresponden a cada factor escalafonario, así como los sistemas de registro y evaluación que sean considerados aceptables para fines de escalafón, de acuerdo a la conveniencia de cada dependencia en función de las características de sus puestos y responsabilidades, así como del sistema escalafonario que institucionalmente se defina.

1.- Categorías de Trabajadores en la Administración Pública.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, así como para la definición o evaluación de la política del Gobierno Federal, el Titular del Poder Ejecutivo cuenta además de las dependencias de la administración pública centralizada como son las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el mismo determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Es precisamente en los titulares de dichas dependencias en quienes recae la obligación de ajustar sus actividades conforme a las políticas establecidas por el Ejecutivo Federal para la planeación nacional, auxiliándose para tal efecto por los subsecretarios o secretarios generales según sea el caso, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes de departamento, oficina y sección, conforme al reglamento interior respectivo en donde se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas.

En nuestra organización burocrática estatal, las dependencias de la administración pública centralizada presentan una estructura definida respecto de la composición de su personal, según su posición y funciones de donde se desprenden las siguientes categorías:

- Burocracia Ejecutivo- Política (de Secretario de Estado a Dirección General).
- Burocracia Técnico-Directiva (Director de Area, -- Subdirector, Jefe de Unidad Departamental).

- Burocracia Operativa-Sindicable. (Todos los trabajadores de base).

Los primeros son responsables en sus respectivas dependencias, de conducir sus actividades en forma programada, de conformidad con las políticas definidas por el Ejecutivo Federal, para la obtención de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Los segundos son responsables a nivel particular, de la implementación de las acciones que los planes y programas demandan dentro de las normas y políticas definidas.

Los terceros son responsables a nivel específico, de la ejecución conforme a los lineamientos fijados de las acciones que conducen al logro de los propósitos de gobierno.⁴⁰

40.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. - Porrúa 14ª Edición. México 1985. pp. 8, 9, 10 y 11.

2.- Propuesta del Servicio Civil.

La Administración y el Desarrollo del Personal Público constituye uno de los aspectos fundamentales para cumplir con los objetivos que el Estado Mexicano se ha fijado.

"En ningún país, por perfeccionados que parezcan los métodos, las técnicas y los sistemas administrativos, se obtendrán los resultados deseados si no se cuenta con un personal competente, identificado con las tareas gubernamentales y con plena vocación al servicio público".⁴¹

"A nivel macroadministrativo, la preocupación fundamental de la administración de personal es el establecimiento de un servicio civil de carrera".⁴²

La elaboración de un Modelo de Servicio Civil, es consecuencia de uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y para lograrlo es menester diseñar los instrumentos y acciones -- que conlleven a crear condiciones de trabajo y de vida adecuada para los trabajadores al servicio del Estado, que se traducirán en la implantación de un Servicio Civil moderno y eficaz.

El Modelo debe responder necesariamente a la realidad, no puede ni debe diseñarse sobre consideraciones meramente teóricas o personales, sino que debe basarse en criterios --

- 41.- Presidencia de la República. La Administración y el Desarrollo de Personal Público. Edición Unica de la Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1980 p. 7.
- 42.- Duhalt Krauss Miguel. La Administración de personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. p. 65.

políticos e investigaciones técnicas.

Como ya se ha visto, los primeros son favorables para su instauración; los segundos deben establecerse en función de la realidad del ámbito a transformar.

Lo anterior considerando que, en su sentido más amplio, "administración pública" significa "política", "sistema político", "sistema de gobierno" —"el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos".⁴³

Las operaciones administrativas de gobierno en sus aspectos de planificación, organización, procedimiento, personal, relaciones de trabajo, dirección, etc., se ejecutan en íntima relación con las actividades de carácter político, con las formas fundamentales de la organización gubernamental, con los propósitos de todo el sistema.

La planificación es la formulación del programa del gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la sociedad. Constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones, con consciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida de los ciudadanos. Las cuestiones llamadas "administrativas", de como organizar y metodizar las funciones de la planificación, necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas. Las directivas cen-

43.- Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. Ed. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión México 1983. p. 28.

trales del plan tendrán que provenir de las personas con autoridad para dirigir el gobierno. El contenido de un plan, sustancia, tiene que formularse y ejecutarse con criterios políticos.

"El establecimiento de un sistema basado en el mérito será posible o imposible según las circunstancias políticas, -siendo de importancia secundaria las consideraciones técnicas. Una vez establecido, su efectividad dependerá en todo momento de las bases culturales y políticas en que descansa".⁴⁴

"La Administración pública tanto en la rama ejecutiva como en los demás sectores del gobierno, es un reflejo del estilo de vida de cada sociedad, de su configuración de ideas, -actividades, costumbres, normas, instituciones, procesos y --otras formas de conducta, dado lo cual los procesos administrativos del gobierno constituyen una expresión de la cultura de cada pueblo".⁴⁵

La elaboración de un Modelo que integre coherentemente los diversos componentes de las etapas del Servicio Civil, metodológicamente debe partir de un diagnóstico de la situación prevaleciente en los sistemas de administración de los Recursos Humanos del Gobierno Federal; esta fase juega un papel importante ya que proporciona el conocimiento de la evolución, situación y perspectivas de la realidad de la administración del personal al servicio del Estado y nos permite detectar tanto errores y desviaciones como aciertos; de esta manera se podrán definir las alternativas posibles para modificar

44.- Op. cit. pp. 31 y 32.

45.- Op. cit. p. 40.

dicha realidad en el sentido de estructurar un modelo coherente, viable y susceptible de ser aplicado.

La fase del diagnóstico general fue cubierta, de ella se detectó la necesidad de elaborar el Catálogo General de Puestos y el Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal, así como los correspondientes Institucionales, que sustituyeran al anterior Catálogo de Empleos de la Federación.

Por otra parte, y como señalamos oportunamente en la Introducción, el Modelo debe considerar nuestras peculiaridades culturales. Al efecto conviene citar la advertencia de un informe recientemente publicado por las Naciones Unidas con el propósito de orientar programas de asistencia técnica en este campo:

"La administración pública eficaz adapta sus características particulares a las de la vida nacional respectiva. Los recursos administrativos específicos que pueden seleccionarse entre las diversas alternativas ofrecidas por el incesante crecimiento de la experiencia administrativa moderna, deben ponerse a tono con las características culturales, económicas, sociales y políticas de los países insuficientemente desarrollados. Respecto a la asistencia técnica para el mejoramiento de la administración pública, nada debe tenerse más constantemente en cuenta que la gran diversidad de personas y circunstancias, así como el hecho de que ninguna nación ha logrado aún la perfección en esta materia. Por lo tanto, mientras no sea necesario recurrir a serias desviaciones de las normas generalmente adoptadas por una administración pública competente, sí pueden haber am

plias variantes en los medios utilizados para lograr las mencionadas normas. Los problemas de adaptación pueden ser, evidentemente, los más importantes al transplantar o perfeccionar las instituciones administrativas. No sólo existen diversos sistemas de administración pública sino también diferentes formas de implantar los sistemas administrativos, hacia los cuales deberían ser especialmente comprensivos quienes se encuentran empeñados en programas de asistencia técnica".⁴⁶

Expuesto lo anterior y del análisis efectuado a los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, consideramos que los objetivos del Servicio Civil de Carrera revisten dos aspectos.

Para el trabajador:

- Proporcionarle seguridad y estabilidad en el empleo, propiciando de esta manera su desarrollo sano e integral.
- Garantizarle la igualdad en el empleo para acceder a mayores niveles de responsabilidad y jerarquía.
- Estimular su deseo de superación constante, mediante el establecimiento de una carrera de servicio público soportada en escalafones funcionales y programas permanentes de capacitación que eleven su nivel profesional y cultural.

Para el Estado:

- Asegurar la continuidad de la función pública, - -

46.- Muñoz Amato Pedro.- Introducción a la Administración Pública. Ed. -- Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. México 1983. -- p. 45.

haciendo un óptimo aprovechamiento de las experiencias adquiridas y de los recursos disponibles.

- Mejorar la capacidad técnica y administrativa del servicio público con los elementos humanos más idóneos, atendiendo a los contenidos de funciones y responsabilidades de cada puesto y a sus requisitos de ocupación.
- Profesionalizar la Administración Pública Federal y fortalecer los sistemas de administración y desarrollo de personal.

Por lo que respecta a su composición, es menester puntualizar que un sistema de administración de personal integral debe comprender desde el ingreso al servicio público hasta la separación del mismo, dado lo cual estimamos que el Servicio Civil de Carrera consta de tres etapas: PRE-EMPLEO, EMPLEO Y POST-EMPLEO.

PRE-EMPLEO. - Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

El reclutamiento es el proceso mediante el cual se localizan y atraen a los aspirantes más calificados para ingresar y desarrollarse en el Servicio Civil, a través de fuentes internas y externas.

La selección se entiende como el proceso mediante el cual se analizan las capacidades, experiencias, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados, a fin de determinar cuales son los más aptos e idóneos para ocupar los puestos, en base a los requisitos establecidos en los Catálogos Institucionales de Puestos.

En esta etapa se tendrán que definir la normatividad y las guías técnicas correspondientes para que las Dependencias cuenten con los instrumentos que les permitan: en cuanto al reclutamiento, llevarlo a cabo internamente cubriendo las vacantes que se generen apoyados en el sistema escalafonario funcional de las Dependencias, y cuando no se puedan ocupar a través de este instrumento, recurrir a las fuentes externas, en primer lugar en las demás Dependencias y posteriormente a las bolsas de trabajo o a las Instituciones del sistema educativo con las que se establezcan convenios. En lo relativo al segundo proceso, a partir del personal reclutado efectuar la selección de los sujetos idóneos a través de concursos cuyas bases estarán contenidas en las guías técnicas correspondientes, con lo cual se pretende brindar igualdad de oportunidades a los candidatos.

EMPLEO.- Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el servidor público y el Estado: se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se habrá de desarrollar prácticamente la carrera de los servidores públicos. Dentro de esta etapa se conciben la mayoría de los procesos del Servicio Civil:

El Nombramiento o contratación tiene como finalidad establecer la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado.

En la Inducción el objetivo es proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permita identificarse con el puesto que se le asigne con los objetivos institucionales, las prestaciones y servicios de seguridad social a que tenga derecho y, principalmente, con las posibilidades de desarrollo y promoción en el servicio civil.

La Capacitación se concibe como el conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan desempeñar eficientemente el puesto -- asignado y, estar en condiciones de poder concursar por las -- vacantes que en puestos superiores se presenten, propiciando -- a la vez que las dependencias y entidades cuenten con personal preparado para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

El Desarrollo consiste en proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y social.

La Promoción es la acción que le da dinámica al Servicio Civil, permitiendo al trabajador el acceso a puestos -- ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto, de remuneración, a través del Sistema Escalonario Funcional.

Durante esta etapa se tendrá que definir hasta que nivel jerárquico se considerarán inamovibles en sus puestos los servidores públicos que los ocupen.

Tocante al nombramiento, se tiene que diseñar un nombramiento tipo de aplicación general, que contenga los datos -- del trabajador, régimen de contratación, puesto asignado, remuneración y los adicionales necesarios para apoyar los programas del Servicio Civil.

En lo referido a la inducción se requiere elaborar -- la normatividad y guías técnicas que permitan a las Dependencias otorgarla en relación con :

- a) El puesto, desarrollando la explicación de las fun

ciones, responsabilidades, derechos y obligaciones que tendría el trabajador al ocupar un puesto como servidor público;

- b) Las Instituciones, dando a conocer sus antecedentes, ámbito de acción, programas, metas y objetivos de las mismas;
- c) La carrera que podrá desarrollar el servidor público en el Servicio Civil, informándole en qué consiste éste de manera integral;
- d) La Seguridad Social, difundiendo los derechos, procedimientos y requisitos para el goce de las prestaciones y servicios que otorga el Estado.

En lo relativo a CAPACITACION, es necesario emitir - normatividad y guías técnicas respectivas para que las Dependencias implanten programas de aplicación general para capacitar al servidor público en el puesto que ocupa actualmente - propiciando su mejor desempeño, y por otra parte, programas - específicos por medio de los cuales se le brinde capacitación para que pueda estar en condiciones de concursar por puesto - ubicados en niveles superiores, todo lo cual deberá estar vinculado con los objetivos institucionales.

Respecto al Desarrollo, se requiere estructurar una serie de guías técnicas que permitan a las Instituciones implementar programas de superación personal, convivencia familiar y participación social para los servidores públicos.

En relación a la Promoción, se tendría que concretar el Modelo Escalonario Funcional y con base en el definir la

normatividad y guías técnicas para su operación, a fin de que a través de dicho instrumento se puedan efectuar los movimientos de ascenso, sustentados en la capacidad y méritos de los servidores públicos, con lo que se pretende además que las Dependencias al promover estrictamente al personal que logre calificar adecuadamente en el concurso correspondiente, fortalezca sus plantillas con cuadros técnicos que cuenten con suficiente grado de especialización, lo cual redundará en el cumplimiento eficaz y oportuno de las metas y objetivos que tienen asignados.

Además se tienen que implementar sistemas de calificación, actuación y/o evaluación del desempeño que permitan estimular al personal para desarrollarse adecuadamente en los puestos, premiar a aquellos servidores públicos que sobresalgan y, recompensar a los destacados, dentro del marco de la Ley relativa.

POST-EMPLEO.- Es la etapa final de la carrera del servidor público, se inicia con la separación del servicio activo en la Administración Pública Federal, reservando sus derechos a la seguridad social. Esta etapa se integra por los procesos de baja, jubilación y pensión.

Por Baja se entiende la separación del trabajador de las actividades desarrolladas en el servicio, originada por tres factores fundamentales: Despido, renuncia y defunción.

La Jubilación es la separación del trabajador del Servicio Civil, una vez cumplidos los 30 años o más de servicios en la Administración Pública que marca la Legislación vigente.

La Pensión es la separación del Servicio Civil, origi

nada por invalidez o accidente sufridos por el servidor público.

En lo que se refiere a esta última etapa, si bien es cierto que por lo que respecta a remuneraciones, prestaciones y seguridad social para el personal que deja de prestar sus servicios activamente en el servicio público, ya existe una estructura definida en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también lo es que se requiere la implementación de sistemas ágiles para realizar los trámites que en su caso correspondan, acelerando el acceso a las prestaciones y servicios a que tiene derecho el personal jubilado, pensionado y sus familiares.

3.- Consideraciones básicas.

— Nivel Jerárquico de Alcance.

Todos los esquemas de organización establecen con precisión la frontera entre los puestos directivos y los puestos operativos, los primeros son responsables, a nivel general, de dar las directrices de ejecución y dictar las políticas y normas dentro de las cuales deberán llevarse a cabo todas las acciones que los planes y programas en operación demandan; los segundos, son aquellos en quienes recae la responsabilidad de ejecutar, conforme a los lineamientos fijados, las acciones que conducen al logro de los objetivos que se pretenden.

Sin lugar a duda, aquí encontramos la frontera natural a la que debe aspirar un servicio civil, ya que si bien se cumple con el propósito de garantizar la continuidad de esfuerzos para alcanzar las metas trazadas y la conservación de experiencias valiosas, se preserva para la administración en su más alto nivel, el derecho y la flexibilidad de designar a sus colaboradores para la dirección y conducción de las acciones.

En el caso particular de la Administración Pública — en México, consideramos que dentro del Servicio Civil de Carrera, podrían quedar asimilados todos los funcionarios, hasta el máximo nivel de la Burocracia Técnico-Directiva, esto es — Director de Área, pero con las siguientes características:

- La Burocracia Operativo — Sindicable formaría la base del Servicio Civil, incluyendo todos los puestos hasta Jefe de Unidad Departamental con

todas sus características propias, es decir, inmovible, sindicable, con derecho a huelga, etc., - siendo el tope de esta categoría el nivel citado.

- La Burocracia Técnico-Directiva (Directores y Subdirectores de Area), tendría las mismas características de la anterior, en cuanto a inamovilidad y -- derechos laborales, excepción del sindicable y huelga, ya que actuarían como elementos de decisión y - representantes del Estado como patrón.

Sustentamos los supuestos anteriores en la necesidad - de ampliar el alcance de la carrera de los servidores públicos a puestos de mayor jerarquía y responsabilidad, sin olvidar la naturaleza propia de los niveles técnico-directivos, ésto es, - la representatividad que ostentan en favor del Estado que les - impide conservar las características mencionadas.

Además el que puedan existir dos escalones más en la - carrera del Servicio Civil a partir del Jefe de Unidad Departamental, la hacen más atractiva y permiten que a nivel Técnico-Directivo, existan siempre funcionarios con la necesaria experiencia y conocimiento en la función pública, que hacen permanente la continuidad y operatividad de la misma.

4.- Definición del Servicio Civil.

Sobre este particular las Naciones Unidas Opinan:

"Un servicio Civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna".⁴⁷

La frase (sistema de mérito) se emplea para describir el método de selección, retención en el servicio y promoción de empleados en el servicio público con base en su aptitud y capacidades. El término se usa frecuentemente como sinónimo de servicio civil y, efectivamente, en la práctica diaria se acepta como tal.

"Por servicio civil de carrera podemos entender un conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública".⁴⁸

El Servicio Civil de Carrera sistematiza integralmente la Administración del Personal del Gobierno Federal, y tiene como finalidad el vincular la obtención de los objetivos nacionales e institucionales con la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, comprendiendo desde el ingreso del trabajador hasta su separación de la función pública.

47.- Naciones Unidas "Organos Centrales del Servicio Civil de los Países en Desarrollo". Ed. Naciones Unidas. Nueva York. 1967. p. 41.

48.- Duhal Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. p. 66.

Con base en lo anterior, conceptualmente podemos definir al Servicio Civil como:

"Institución normativa que permite al Estado establecer el sistema que garantiza la permanencia y prestación eficiente de la función pública, mediante la racionalización del proceso administrativo y la profesionalización del personal a su servicio, respetando plenamente la estabilidad y los derechos de sus trabajadores, propiciando su desarrollo sano e integral dentro de un marco de justicia y seguridad social".

CAPITULO III

III.- ORGANISMO RESPONSABLE DE OPERACION.

Para que pueda existir verdaderamente un sistema de servicio civil, es menester que satisfaga los requerimientos de una administración pública moderna.

A este respecto el doctor Fonseca Pimentel, considera que un servicio civil debe contener dos elementos básicos y algunos otros subsidiarios. Los aspectos básicos son:

"1.- Una Ley básica de administración de personal de servicio civil; y

2.- Un organismo responsable de su aplicación".⁴⁹

Procede resaltar la importancia que tienen estos dos elementos conjugados, porque cuando no es así la experiencia ha demostrado que no opera el servicio civil.

"Por ejemplo, en El Salvador se creó en 1950 la Dirección General de Personal sin que hubiera Ley del Servicio Civil, y fue suprimida algunos años después con sólo borrar su partida del presupuesto. En 1961 ocurrió una situación inversa. Se promulgó una Ley del Servicio Civil, pero no se creó un cuerpo encargado de vigilar su aplicación. La Ley ha caído en desuso".⁵⁰

"En Uruguay se dió otro caso de Ley sin órgano que --

49.- A. Fonseca Pimentel. La Administración de Personal en -- América Latina. Ed. ICAP. San José, Costa Rica. 1968. p. 3.

50.- Duhalft Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración - Pública. Primera Edición. México, 1972. p. 66.

aplicara y vigilara su cumplimiento. Su "Estatuto del Funcionario" aprobado en 1943 no fue reglamentado debidamente con lo cual muchas de sus disposiciones se ignoraron y nunca se pusieron en práctica".⁵¹

Entre los aspectos subsidiarios que debe considerar todo sistema de servicio civil se considera la aplicación de las siguientes técnicas básicas:

- a) Un sistema de méritos en la selección inicial de personal,
- b) Un sistema de promociones y ascensos,
- c) Un sistema de estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público,
- d) Un sistema de retiro,
- e) Un sistema de adiestramiento,
- f) Un sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios".⁵²

Naciones Unidas define el Principio del Mérito como:

"El principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a grados superiores sólo lo obtienen las personas que han demostrado su mérito".

51.- Op. cit. p. 67.

52.- Op. cit. p. 68.

to y capacidad sometiendo a pruebas o exámenes objetivos e imparciales".⁵³

"El Sistema de Promociones y Ascensos y de Estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público, otorga permanencia y progreso a quienes lo merezcan, independientemente de las garantías de continuidad y oportunidades de promoción, que son indispensables para que el empleado público pueda servir con eficiencia".⁵⁴

"Respecto del Sistema de Retiro, los expertos consideran que un sistema decoroso y bien planeado de jubilaciones y pensiones es absolutamente necesario en un plan moderno de Servicio Civil de Carrera."⁵⁵

Sobre el Sistema de Adiestramiento, los investigadores de todo el mundo han señalado enfáticamente y en forma reiterada la importancia de la capacitación del servidor público.

"Sin un plan de clasificación de puestos, no es posible establecer normas apropiadas para la selección del personal ni puede haber una base uniforme para cumplir con el principio de dar a todos en el servicio, igual categoría y remuneración por un trabajo igual en un plazo igual".⁵⁶ Este principio nuestra Carta Magna lo consagra: "A trabajo igual, salario igual".

Para Laberge las condiciones esenciales de un Siste--

- 53.- Naciones Unidas. Organos Centrales del Servicio Civil en los Países en Desarrollo. Ed. Naciones Unidas. Nueva York. 1967. p. 42.
- 54.- Duhalt Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. p. 70.
- 55.- Op. cit. p. 70.
- 56.- Op. cit. p. 72.

ma de Méritos son las siguientes:

- 1.- Un estatuto, acta, ley o decreto, que establezca el sistema de méritos y que sirva como norma para un servicio público.
- 2.- Un organismo de personal centralizado, cuya responsabilidad sea ejecutar las provisiones generales establecidas en los estatutos y procurar que, donde tenga lugar la descentralización, las acciones emprendidas por las diferentes unidades se ajusten a las normas instituidas.
- 3.- Un presupuesto que suministre los fondos necesarios para llevar a cabo con respecto al personal una política del más alto nivel.
- 4.- El establecimiento de un sistema de clasificación de puestos, basado en los deberes, funciones y responsabilidades.
- 5.- Un plan de compensación uniforme.
- 6.- Exámenes en competencia libre para el ingreso en todos los grados y para aquellos de categoría superiores a las cuales no pueda ser ascendido un empleado bien calificado con excepción de los puestos de alta confianza.
- 7.- Un período de prueba, siguiente al nombramiento o ascenso.
- 8.- Calificación de servicio.
- 9.- Planes de adiestramiento adecuado, y facilidades

para el mismo.

- 10.- Promociones dentro del servicio basado en la aptitud.
- 11.- Establecimiento de un auténtico sistema de carrera (carrera administrativa).
- 12.- Reglas uniformes para los permisos, horas de trabajo y edad de retiro.
- 13.- Certificación de la nómina de sueldos por el organismo central de personal.
- 14.- Provisiones, estableciendo la prohibición de actividades políticas por parte de los servidores civiles y la utilización del servicio civil como premio a dichas actividades.
- 15.- Prohibición del empleo ilegal de personas en el servicio, cualesquiera que sean las razones.
- 16.- Reglas respecto a la conducta personal de los empleados civiles, destinadas a acrecentar la dignidad y prestigio de los servicios civiles".⁵⁷

Por lo que respecta al punto número 14 cabe hacer notar que la neutralidad política de los funcionarios o empleados del servicio civil de carrera no debe significar ausencia de actividad o tendencias políticas por parte del trabajador -

57.- E.P. Laberge. Administración de Personal. ESAPAC. San José Costa Rica. 1965. p. 4.

del Estado, sino garantía de que prestará con absoluta imparcialidad y lealtad al gobierno, cualquiera que sea su composición política, los servicios que le competen.

Naciones Unidas señala como importantes para un servicio civil de carrera los siguientes aspectos:

- 1.- Principio del mérito y la idoneidad.
- 2.- Neutralidad política.
- 3.- Clasificación de puestos.
- 4.- Escalas de sueldos justos y adecuados.
- 5.- Pensiones y seguridad social.
- 6.- Vacaciones y otras prestaciones; y recomienda los siguientes instrumentos de administración de personal:
- 7.- Reclutamiento mediante exámenes objetivos.
- 8.- Un sistema planeado de ascensos.
- 9.- Normas, derechos de apelación y consulta.
- 10.- Planeamiento de la mano de obra y estadística de personal".⁵⁸

58.- Duhalt Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. p. 74.

Por lo que respecta este último punto cabe señalar - que la ampliación de los servicios públicos se encuentra continuamente presionada por el aumento de la población, por la adición de nuevos servicios a cargo del Estado y por el desarrollo tecnológico, lo cual provoca el crecimiento cuantitativo y un cambio en la composición cualitativa de la fuerza de trabajo. Ante esta situación, es evidente la importancia que tiene conocer no sólo la situación actual de los recursos humanos que emplea el Sector Público, sino saber con anticipación cuántas personas, de qué especialidades, para qué trabajos, en qué plazos y en qué lugares serán necesarias.

El Servicio Civil desde el punto de vista operativo, requiere del establecimiento de un órgano central responsable de:

- Investigar, identificar, promover y conservar fuentes idóneas de reclutamiento de aspirantes a servidores públicos de carrera.
- Seleccionar y evaluar a los servidores públicos - de carrera, estableciendo los criterios, políticas y procedimientos más adecuados, de acuerdo a las características y naturaleza de los puestos a cubrir en las estructuras orgánicas de las Dependencias del gobierno Federal.
- Formular e implantar las normas, políticas y procedimientos a las que deberá sujetarse el nombramiento e incorporación al Servicio Civil de los - servidores seleccionados.
- Determinar la plantilla básica de personal que de

be integrar el Servicio Civil y controlar su crecimiento o reducción.

- Diseñar y establecer los Planes Generales de Capa citación, incentivos y beneficios para los servi- dores públicos de carrera.
- Actualizar el Catálogo de Puestos del Gobierno Fe- deral y los Tabuladores de sueldos correspondien- tes.
- Diseñar, establecer y actualizar el Modelo General Escalonario funcional.
- Determinar las bases de negociación, así como san- cionar los acuerdos y convenios celebrados entre - las Dependencias del Gobierno Federal y sus corres- pondientes sindicatos, en aquellos aspectos direc- tamente vinculados con el Servicio Civil"⁵⁹

La Existencia de un órgano central responsable de -- aplicar por sí, o vigilar que se aplique la Ley del Servicio - Civil, ha sido señalado como un requisito para el funcionamien- to adecuado de este servicio.

La corriente de centralización de la administración - de personal se ubica en Inglaterra.

Los Estados Unidos de América adoptaron ese patrón y - en la penúltima década del siglo XIX, comenzaron a implantar- se Departamentos Centrales de Personal en el Gobierno Federal y en diversas jurisdicciones estatales y municipales.

59.- Secretaría de Programación y Presupuesto. El Servicio Civil de Carrera. Edición Única de la Dirección General de Ad- ministración de Personal del Gobierno Federal. México 1981.- p. 67.

Dicha corriente que es la más generalizada entre los países más desarrollados administrativamente, está patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas, en los siguientes términos:

"El establecimiento de una oficina Central de Administración de Personal es un primer paso de importancia fundamental en la iniciación y funcionamiento de un servicio civil de carrera moderno. En realidad, en las fases preliminares de un sistema de servicio civil de carrera, tal oficina es indispensable como medio de dotar de dirección al mejoramiento de los métodos de personal, en todos los servicios del gobierno. Los países van reconociendo, uno tras otro, la necesidad de una autoridad central, y en los informes de los expertos en administración pública de las Naciones Unidas se recomienda generalmente su establecimiento."⁶⁰

El establecimiento de un órgano central de personal plantea cinco problemas fundamentales:

- a) Su nivel jerárquico.
- b) Su adscripción.
- c) Su integración.
- d) Sus funciones.
- e) Sus relaciones con las dependencias federales y los gobiernos locales de acuerdo con los preceptos constitucionales.

60.- Naciones Unidas. Organos Centrales del Servicio Civil en los Países en Desarrollo. Ed. Naciones Unidas. Nueva York. 1967. p. 64.

Su nivel jerárquico. La Organización de las Naciones Unidas opina al respecto:

"Debe estar adscrita al nivel más elevado de la autoridad ejecutiva. En los regímenes presidenciales, podrá estar adscrita a la oficina administrativa y técnica del Ejecutivo. Únicamente en ese elevado nivel puede gozar la oficina central de personal de suficiente prestigio y de la necesaria autoridad en todo el ámbito del gobierno para llevar a cabo satisfactoriamente la ardua tarea de la administración de personal".⁶¹

Su adscripción. En Inglaterra hasta el primero de noviembre de 1968, el órgano central de personal (que era la Comisión del Servicio Civil) estaba dentro de la jurisdicción de la Tesorería; a partir de esa fecha, el órgano se transformó en Departamento del Servicio Civil, y pasó a la órbita del primer Ministro.

En Estados Unidos la Civil Service Commission está considerada como oficina independiente, como la Comisión de Energía Atómica o la Comisión Federal de Comunicaciones, pero todas bajo la autoridad del Presidente de la República.

En Francia la primera Dirección de la Función Pública se convirtió en la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, dentro del área del Primer Ministro y ahora la actividad se atiende por un funcionario con rango de Ministro.

61.- Op. cit. p. 64.

En América están dentro de la órbita presidencial -- los órganos centrales de Brasil, Costa Rica, Colombia y Ecuador. Entre los países Asiáticos dependen del Presidente los órganos centrales de personal de Filipinas y Vietnam.

"El organismo central de personal en Japón, que es la Autoridad Nacional de Personal, depende del Gabinete y el de China Nacionalista tiene completa independencia por disposición constitucional".⁶²

Su integración. Tienen comisiones del Servicio Civil por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Grecia, Filipinas, Israel, República Arabe Unida, Tailandia.

Tienen órganos unitarios: Costa Rica, Panamá, Ecuador, Vietnam.

En Inglaterra existía Comisión hasta 1968, en que se convirtió en Departamento. Brasil también convirtió su Consejo Federal del Servicio Público, que operó hasta 1938, en el Departamento Administrativo del Servicio Público.

Mosher considera que los principios más sanos, tanto en la teoría como en la práctica, son:

- a) "La dirección del sistema de personal debe confiarse a un sólo funcionario competente, responsable directo ante el poder ejecutivo.
- b) Cuando se desea una junta de personal, sus fun--

62.- Duhalt Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. p. 77.

ciones deben limitarse a formular normas, apelaciones y asuntos parecidos. Más aún, entre sus miembros debe haber por lo menos un representante de los empleados clasificados y es muy recomendable la fórmula de que toda la Junta esté integrada por miembros del servicio.

- c) Este departamento central de personal debe ser -- investido de autoridad para desempeñar todas las funciones analizadas precedentemente y debe organizarse en forma tal que haga posible una cooperación estrecha con los otros departamentos directivos y con el jefe del ejecutivo."⁶³

Sus Funciones. Las directrices básicas están contenidas en los siguientes comentarios de Naciones Unidas:

"Las funciones de una oficina central de administración de personal abarcan:

- a) el establecimiento de normas,
 b) en una cierta medida, los demás aspectos de la -- política de personal".⁶⁴

La frase "en una cierta medida" plantea una gama de -- posibilidades que corresponde a otras tantas situaciones reales. Mosher, por ejemplo, define así el campo de acción de --

63.- W Mosher. Administración de Personal en el Servicio Público. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. México, 1955. p. 476.

64.- Naciones Unidas. Organos Centrales del Servicio Civil en los Países en Desarrollo. Ed. Naciones Unidas. Nueva York, 1967. p. 65.

una oficina central de personal:

"La oficina de personal desempeña sus obligaciones - poniéndose a la cabeza en cuanto a la formulación de normas, fijación de niveles, promulgación de instrucciones, adiestramiento de oficinistas, ejercicios - de ciertas vigilancias y varios métodos esbozados - para lograr que la dirección y los empleados se reúnan para actuar conjuntamente".⁶⁵

Entre las funciones más importantes del Departamento de Servicio Civil Inglés, se encuentran las siguientes:

- a) Manejo de personal. Políticas y arreglos centralizados para la selección y reclutamiento, capacitación, promoción, colocación y manejo general de la carrera de servidores civiles, juntamente con seguridad social y política de jubilación; - responsabilidad de asesoría para emplear funcionarios de alto nivel.
- b) El desarrollo y la diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal.
- c) El control de números del Servicio Civil y una - visión general de los niveles de gradación en - los departamentos.
- d) El control de las tasas de pago y compensaciones

65.- W. Mosher. Op. cit. p. 528.

del Servicio Civil y de su estructura, en términos de grados y de grupos ocupacionales.

- e) Administración de las pensiones del Servicio Civil".⁶⁶

Las principales actividades de la Comisión del Servicio Civil norteamericano son:

- "a) Proveer lo necesario para los exámenes que prueben la idoneidad de los solicitantes a puestos - en el servicio competitivo y establecer las calificaciones estándar como base para reinstalación, promoción y transferencia de los empleados federales.
- b) Proveer, en respuesta a los requerimientos de -- los oficiales de las agencias federales, el personal disponible mejor calificado para cubrir los puestos de esas agencias.
- c) Administrar el "Acta de Preferencia de Veteranos" que garantiza la preferencia de cierta clase de personas en virtud de su servicio militar.
- d) Conducir la agencia nacional de confrontación e investigación sobre las personas que entran al - servicio federal; conducir la investigación de -

66.- Departamento de Servicio Civil. Documento de la Oficina de Prensa. Tesorería de su Majestad. Traducción de la Comisión de Administración Pública. México, 1970.

antecedentes, por razones de seguridad, de solicitantes o empleados, requeridos por ley o a solicitud de las agencias que no tienen servicio de investigación; y conducir investigaciones relativas al cumplimiento de las leyes y reglas del servicio civil.

- e) Hacer un estudio permanente de la administración del programa de seguridad de los empleados con objeto de determinar si hay alguna deficiencia o falla que pueda debilitar la seguridad nacional o alguna tendencia a negar a los empleados individuales trato justo o derechos legales.
- f) Administrar el "Acta de Clasificación" de 1949, que establece la clasificación de puestos de acuerdo con deberes y responsabilidades.
- g) Revisar y aprobar los planes de las agencias sobre medición de la eficiencia de los empleados.
- h) Administrar el "Acta del seguro de Grupo de Empleados Federales".
- i) Administrar las disposiciones estatutarias y regulaciones del servicio civil restringiendo la actividad política de empleados federales en puestos del servicio competitivo y en algunos casos de empleados estatales y locales que participen en actividades financiadas federalmente.
- j) Administración del "Acta de Jubilaciones en el Servicio Civil".

- k) administración del "Acta de Prestaciones sobre - la Salud a Empleados Federales y Jubilados".
- l) Administrar el "Acta de Recompensas e Incentivos para Empleados del Gobierno".
- m) Dirigir la administración de personal federal es- timulando y recomendando mejoras a las leyes, re- glas, políticas y métodos de personal".⁶⁷

Las funciones de la Dirección General de Servicio Ci- vil de la República de Costa Rica comprenden:

"Garantizar la eficacia de la administración pública y regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores; analizar, clasificar y valorar los - puestos; reclutar y seleccionar candidatos; proveer programas y adiestramiento y atender problemas de - salarios".⁶⁸

Relaciones de la Oficina Central con las Dependencias Federales o Locales.

En este punto, como en los anteriores, no existe uní- formidad de opiniones ni de experiencias.

Existen casos, como en Japón, Filipinas y China Na- cionalista, en que todo el personal —federal, estatal o local

- 67.- U.S. Government Organization Manual. General Services - Administration. Washington, D.C., 1962. p. 513.
- 68.- Fonseca Pimentel, La Administración Pública en América La- tina. Ed. ICAP. San José, Costa Rica, 1968. p. 14.

está incluido en un sólo sistema.

"En los gobiernos unitarios, el modelo estándar es un sistema integrado en el que un sólo organismo recluta y controla al personal del gobierno central y los gobiernos locales. El personal es intercambiable y los salarios y las condiciones para el mismo trabajo son idénticas".⁶⁹

En la mayoría de los casos, generalmente por razones de jurisdicción constitucional, los regímenes de personal federal, estatal y local son independientes.

"Donde se sigue el sistema inglés o norteamericano, las unidades locales son más independientes de sus gobiernos nacionales y por lo general seleccionan y controlan a su propio personal. Sin embargo, en muchos países donde las unidades locales eligen a su personal existen planes uniformes del gobierno central para la asignación de jerarquías, el reclutamiento y los exámenes. A veces el personal de nivel superior constituye un servicio unificado del gobierno local, dependiente de las autoridades centrales. Una práctica de origen inglés es el *secondment* (apoyo o ayuda); según ella, el gobierno central envía o "presta" personal administrativo y técnico a las unidades locales para reforzarlas. El principal problema en esos casos consiste en asignar las responsabilidades y establecer ante quién se es responsable. ¿El personal de apoyo debe depender de la autoridad central o de las locales?"⁷⁰

69.- F. Alderfer. La Administración Pública en las Naciones Nuevas. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1970. p. 152.

70.- Op. cit. p. 152.

Es común que exista un órgano central de administración de personal federal y órganos de personal en las dependencias a quienes, el órgano central encargue algunas de sus funciones y en quienes delegue parte de su autoridad. En este caso se constituye un sistema de administración de personal de tipo centralizado, en el que uno de sus elementos, el órgano central, tiene mayor influencia en el sistema que los elementos restantes, los órganos de las dependencias.

"En Canadá, por ejemplo, la Comisión del Servicio Civil ha delegado varias de sus facultades y responsabilidades en las dependencias gubernamentales. Esta delegación se ha establecido por medio de estatutos, reglas o simples acuerdos".⁷¹

"Esto ha dado por resultado el establecimiento, en cada ministerio, de oficinas de personal que desempeñan una parte de las tareas del programa mismo. Estas oficinas, sujetas a la inspección y control de la Comisión del Servicio Civil, son usualmente responsables del mantenimiento de registros, de la gestión de las promociones internas y de la maquinaria que regula la asistencia, permisos, jubilaciones, etc."⁷²

Cuando existe un órgano central de personal federal y órganos en las dependencias que constituyen los subsistemas del sistema total, las relaciones entre ellos deben quedar precisadas para su correcto funcionamiento.

- 71.- Duhalt Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. pp. 83 y 84.
72.- E.P. Laberge. Administración de Personal. ESAPAC. San José Costa Rica, 1965. p. 14.

En su estudio sobre "La administración de personal -- en América Latina", Fonseca Pimentel comenta:

"México, a pesar de que es uno de los países latinoamericanos más importantes, principalmente desde los puntos de vista geográfico, económico social y cultural, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada, posee -- una Ley general, reguladora de las relaciones entre el Estado y sus empleados, pero no dispone de una oficina central de personal destinada a garantizar -- mejor el cumplimiento de sus disposiciones, lo cual está encomendado a cada uno de los ministerios y demás órganos de la administración, según sus propios criterios".⁷³

En efecto, en México existe la Ley Federal de los -- Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, pero no existe un órgano central responsable de su aplicación.

El Artículo 29 de la Ley burocrática dispone que son los titulares de las dependencias los responsables de la administración del personal de su adscripción.

Por lo que respecta a las técnicas básicas procede resaltar lo siguiente:

- 1.- No existe un sistema de méritos en la selección inicial de personal.

73.- Fonseca Pimentel. La Administración de Personal en América Latina. Ed. ICAP. San José, Costa Rica. 1968. p.8.

- 2.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funciona correctamente en la práctica, en virtud de que las Comisiones Mixtas de Escalafón respectivas, no funcionan con regularidad y se carece de elementos para calificar en relación a las reponsabilidades y el desempeño de un cargo, debido a la falta de un Sistema Escalafonario de Aplicación general a todo el Gobierno Federal.

La calificación del desempeño no es permanente, de suerte que la antigüedad planteada como factor de desempate, para la obtención de un ascenso, sea el único elemento de ponderación y decisión.

Los escalafones del sector público, en su gran mayoría, son mecanismos o sistemas mediante los cuales se promueve a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestarios, al inmediato superior; pero dentro del mismo puesto, es decir, en el desempeño de idéntica función, tanto cuantitativa como cualitativamente.

- 3.- Los trabajadores de base están limitados para ascender a puestos de estructura con mayor responsabilidad y jerarquía que signifique un estímulo para la superación en base a la antigüedad y competencia.
- 4.- La continuidad de la función pública se rompe debido a que los empleados de mandos medios y supe-

riores, son fácilmente removibles y los requisitos para cubrir dichos puestos no consideran la experiencia y la antigüedad.

- 5.- Los cursos de adiestramiento que se imparten en las escuelas de Administración Pública, no son permanentes y en muchos casos, por diversas razones no asisten a ellos los trabajadores más aptos que puedan adquirir mayores conocimientos con miras a la obtención de un ascenso.

Actualmente las unidades administrativas de personal en el sector público mexicano, no tienen una denominación uniforme, aunque si hay una inclinación general a usar la denominación "departamento de personal". Las diferencias en denominación corresponden, por lo general, a las variaciones en ubicación, jerarquía y funciones que se atribuyen a esas unidades administrativas.

No existe una clara identificación de objetivos a corto o a largo plazo y en consecuencia no trabajan con propósitos específicos.

Las actividades de planeación, organización, dirección y control, son prácticamente inexistentes.

Es considerable el número de personal administrativo, y el grupo de técnicos y profesionales en general carecen de una formación académica en la Administración Pública.

No se practican visitas a centros de enseñanza técnica y superior con fines de reclutamiento.

No se lleva a cabo una información sistemática sobre

el comportamiento de la fuerza de trabajo, juzgado en su conjunto, lo cual imposibilita la necesaria tarea de verificación y evaluación a través de la auditoría de personal.

Existe una preocupación constante y generalizada por llevar y mantener estadísticas sobre ausentismos, puntualidad y accidentes de trabajo.

CAPITULO IV

IV.- PROCESO DE SELECCION DE PERSONAL.

Los especialistas en administración de personal se refieren al reclutamiento como la función de identificar y -- analizar las fuentes de aprovisionamiento del personal, así -- como las tareas orientadas a establecer los mecanismos para -- atraer a los aspirantes calificados para ocupar los puestos, -- lo que implica, entre otras actividades, la investigación de -- las fuentes de reclutamiento de interés para la dependencia, -- y el establecimiento de los conductos necesarios para mante-- ner con oportunidad la información sobre los demandantes de -- empleo y las posibilidades de contratación en la dependencia -- en un momento.

"Entre las fuentes de reclutamiento de mayor reconoci miento se encuentran los centros e instituciones de investiga ción y educación superior, las escuelas de adiestramiento tec nológico, industrial y comercial, así como las bolsas de tra bajo de otras instituciones públicas y privadas y las agencias de empleo".⁷⁴

Respecto de las funciones específicas que cubre la - designación del personal, destaca la de proporcionar al emplea do los medios de identificación institucional, así como la -- formalización de las relaciones laborales mediante un contra- to o nombramiento.

Lo anterior se refiere a elementos de la función de-

74.- Presidencia de la República. La Administración y el De- sarrollo de Personal Público. Edición Unica de la Coor- dinación General de Estudios Administrativos. México, - 1979. p. 86.

integración del personal a la dependencia, y que se materializa al dotarle de los medios para el desempeño de las tareas -- que le fueron asignadas para cumplirlas con la eficiencia requerida. La función de inducción dentro de la institución es parte importante y tiene como objetivo proporcionar a los empleados la información básica sobre sus antecedentes históricos, su estructura, los aspectos generales de las relaciones de trabajo, tales como sus obligaciones, derechos, sanciones, prestaciones tanto de carácter social y económico, como de servicio; permitiendo con ello, que pueda asimilarse a las modalidades que plantea la institución y se le oriente sobre la forma de resolver las dudas que tenga en cuanto a la institución en general y a su área de trabajo en particular.⁷⁵

En México no existen fuentes formales de reclutamiento para la administración pública, se selecciona anárquicamente al personal, sin ubicación concreta, dándole al puesto la denominación que eventualmente, por cuestiones presupuestales, se le puede dar, pero que normalmente no corresponde a su habilidad, conocimientos y experiencia, ni al nombre del puesto -- que formalmente ocupa.⁷⁶

Existen dos importantes factores que militan en contra de una administración racional. Uno, el más significativo, es la presión demográfica que hace que los contingentes -- adicionales de población no encuentren ocupación en el sector productivo y que se deriven, básicamente, hacia el servicio público.

De alguna manera, la Administración Pública Mexicana-

75.- Op. cit. p. 89.

76.- Op. cit. p. 112.

ha sido un medio para recibir personas que de otra manera no hubieran tenido empleo, o sea, ha sido un empleador subsidiario del sistema económico.

El otro factor ha sido la falta de una adecuada planeación de recursos humanos y la constante improvisación de administradores sin preparación previa en la materia.⁷⁷

77.- Op. cit. p. 157.

1.- Remuneraciones.

Sobre el particular procede resaltar la protección -- constitucional a la clase trabajadora en el sentido de que... "los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para -- satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos..."⁷⁸

En cuanto a la necesidad de un plan de salarios, justo y adecuado, Naciones Unidas hace las siguientes recomendaciones:

"El sueldo debe ser suficiente en relación con el costo de la vida y proporcional a los deberes, responsabilidades, requisitos, actuación en el desempeño y duración del servicio. La remuneración que pague el gobierno debe tener alguna relación con el tipo de sueldo que se paguen por puestos análogos en el sector privado".

"Es imposible que haya probidad en el servicio público cuando los funcionarios no reciben una remuneración que les permita vivir. El gobierno estimula la corrupción cuando los salarios son insuficientes".⁷⁹

78.- 2º párrafo de la fracción VI del Apartado "A" en relación con la fracción IV del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. Septuagésimasegunda Edición. México 1982. pp. 94 y 103.

79.- Naciones Unidas. Organos Centrales del Servicio Civil - en los Píses en Desarrollo Ed. Naciones Unidas. Nueva York. 1967. p. 49.

La integración de los tabuladores en los que se determina la remuneración correspondiente a cada puesto, deberá llevarse a cabo mediante la aplicación sistemática de la metodología de análisis y valuación de puestos del Gobierno Federal, vinculando en forma directa el monto del sueldo a la naturaleza del puesto, expresada por su contenido de funciones, atribuciones y responsabilidades, según se consigna en el Catálogo General de Puestos.

Periódicamente deberá hacerse una encuesta respecto del valor de los puestos comprendidos en el universo del Catálogo General, para comparar sus remuneraciones a nivel nacional y de ésta manera ajustar los tabuladores del sector público para hacerlos congruentes con la realidad de la oferta y la demanda.

El sueldo responde directamente a la complejidad de la naturaleza del puesto y por tanto, debe ser su retribución absoluta en todo el país. Si atendiendo a otros factores, como pueden serlo la carestía de la vida en ciertas zonas económicas, la insalubridad, etc., deberán fijarse compensaciones adicionales, de ninguna manera relacionadas con el sueldo del Tabulador, ya que se originan por causas distintas al valor del trabajo.

2.- Estímulos.

Uno de los objetivos más importantes para el Estado dentro del esquema del Servicio Civil, debe ser lograr mediante los estímulos apropiados, como son entre otros, el ascenso a puestos de mayor jerarquía y responsabilidad con base en -- los programas permanentes de capacitación, y la garantía de -- la inamovilidad una vez ocupado un puesto de estructura, la -- obtención de una actitud positiva de los trabajadores hacia -- las Dependencias en que presten sus servicios, lo cual implica el eficiente desarrollo de las tareas que les son encomendadas, el cabal cumplimiento de las metas que les son establecidas y la buena marcha de los planes y programas en que participan.

La experiencia de otros países apunta que por una -- ausencia de estímulos o por una inadecuada aplicación de éstos, el personal que ha adquirido inamovilidad, se torna ineficiente y apática, lo cual perjudica en forma directa los intereses del Estado y desvirtua los objetivos fundamentales de un Servicio Civil de Carrera.

Con lo anterior no se pretende señalar que la "inamovilidad" de los trabajadores es perjudicial para la Administración Pública, sino que por el contrario aprovechando esa seguridad laboral se estimule al trabajador a continuar desarrollando su máximo esfuerzo en beneficio personal e institucional, conscientes de que es una tarea mutua que impone derechos y obligaciones recíprocas y cuyo resultado final beneficiará -- a todos.

Tomando en cuenta lo expuesto, es menester que los -- mecanismos de estímulos que al efecto se instrumenten, sean permanentes.

3.- Capacitación.

La capacitación se considera en el Derecho Mexicano - del Trabajo como un derecho de los trabajadores, dado lo cual toda participación de los mismos en estas acciones debe tener como resultado un beneficio o aliciente, sea del orden económico o jerárquico.

La capacitación es una obligación del Estado que debe crear las condiciones materiales para que los servidores públicos ejerzan su derecho.

El apartado "B" del Artículo 123 Constitucional en su fracción VII garantiza la capacitación, sentando las bases para la creación de Escuelas de Administración Pública, señalando el criterio para la designación del personal a través de sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Es este precepto, el que da soporte a uno de los programas permanentes del Servicio Civil buscando que las estructuras de organización del Estado se implementen con los elementos humanos más idóneos, fortaleciendo el sistema de escalafón funcional en cuyo marco la capacitación a la vez que es estímulo, abre otra vasta posibilidad de movimiento horizontal hacia otro ámbito de actividades de mayor rango y mejor remuneración.⁸⁰

En el mismo sentido, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el inciso f) del Artículo 43,-

80.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Ed. Porrúa. Septuagésimasegunda Edición. México 1982. - pp. 102 y 103.

señala la obligación de los titulares de las Dependencias e Instituciones a que se refiere la misma, respecto del "Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional".⁸¹

De igual manera procede citar las siguientes afirmaciones de Naciones Unidas:

"Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz... La capacitación -- de personal es de importancia fundamental para todos los servicios públicos... La formación profesional merece figurar, pues, con prioridad preferente en -- los programas de desarrollo".⁸²

Ese mismo Organismo Internacional hace notar que existen tres factores que hacen singularmente urgente la formación de personal para el servicio del Estado en los países que se hallan en vías de desarrollo, a saber:

"a) La necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales;

- 81.- Trueba Urbina Alberto, Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa. 20 Edición México 1984. pp. 34 y 36.
- 82.- Naciones Unidas. Organos Centrales del Servicio Civil -- en los Países en Desarrollo. Ed. Naciones Unidas. Nueva York. 1967. pp. 42 y 69.

- b) La rápida expansión de las funciones que el gobierno está llamado a realizar, y
- c) La escasez de personas preparadas profesionalmente que es, por lo general, característica de esos países".⁸³

El problema de la capacitación está ligado al desarrollo de las técnicas para capacitar, que tienden a lograr que:

- I.- El mayor número de trabajadores.
- II.- En el menor tiempo posible.
- III.- Adquieran la mejor preparación.
- IV.- Al menor costo".⁸⁴

Es necesario vincular los esfuerzos en este sentido - hacia la satisfacción de las demandas más apremiantes que plantean las estructuras de organización, para lo cual es indispensable contar con un padrón permanentemente actualizado de los elementos humanos disponibles y de las plazas por ocupar, toda vez que mediante este padrón resulta factible hacer una cobertura adecuada de elementos a plazas, buscando siempre el hombre más adecuado para el puesto con base en el funcionamiento adecuado de los sistemas nacionales de capacitación.

83.- Op. cit. p. 71

84.- Duhalt Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México 1972. p. 71.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- Los regímenes gubernamentales posteriores a la Revolución de 1910 han realizado importantes esfuerzos por mejorar la función pública y adecuarla al cumplimiento de las tareas que, en número creciente, ha venido desarrollando la Administración Pública Federal.

2.- La instauración del Servicio Civil en México sería la conclusión de los esfuerzos del pasado, toda vez que en el Gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez con el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil y posteriormente, con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del Presidente Lázaro Cárdenas, se propuso desenajenar el trabajo burocrático garantizando la seguridad y los derechos laborales de los trabajadores para conseguir la eficiencia que reclaman los fines del Estado.

3.- La evolución del país y en consecuencia de su Administración Pública, precisa de un nuevo enfoque a la legislación laboral que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores con el propósito de estructurar un sistema de Administración de Personal integral, que permita mediante la garantía absoluta de los derechos de los trabajadores obtener la máxima eficiencia, eficacia y honestidad en la prestación de sus servicios.

4.- Se debe realizar un estudio pormenorizado de los diversos modelos de Servicio Civil que operan en algunas Naciones para definir las bases de diseño del Modelo aplicable a nuestro país, buscando siempre la congruencia entre sus planteamientos técnicos con nuestra realidad política, social y económica.

5.- El estudio de sistemas extranjeros de administración es útil para ampliar la perspectiva, pero sólo el examen de los procedimientos y principios administrativos de la situación propia, permitirán la implantación de un servicio civil eficiente.

6.- Un Modelo de Servicio Civil para poder operar óptimamente, debe involucrar todos y cada uno de los procesos de administración de los recursos humanos y la fase de planeación para su instauración debe asignar prioridades para cada uno de ellos destacando por su importancia la promulgación de una Ley del Servicio Civil que contemple en su contenido como norma de aplicación general, las tres etapas fundamentales que lo integran: PRE-EMPLEO, EMPLEO Y POST-EMPLEO.

7.- La expedición de dicha Ley es imprescindible, ya que sólo con ella se logrará la instauración integral del Servicio Civil de Carrera que conjugue los derechos de los trabajadores con los deberes que le impone el Estado. Sin esta Ley las disposiciones que al respecto se emitan carecerían de carácter obligatorio.

8.- Todas las acciones que demanda la implantación del Servicio Civil de Carrera requieren independientemente de la aplicación de técnicas modernas en materia de Administración de Personal, de una labor eficaz de concientización de los servidores públicos a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, para obtener de ellos su participación directa en el logro de este primordial objetivo.

9.- El Servicio Civil pretende, básicamente vincular los intereses del Estado como empleador y los de los trabajadores como prestadores de servicios al relacionar directamente el

. . .

desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, esto es, logrando la convergencia de la actitud y la aptitud del trabajador en la institución pública donde presta sus servicios.

10.- El Servicio Civil debe sustentarse en dos principios fundamentales:

- 1.- El sistema de mérito e idoneidad en el puesto.
- 2.- La garantía de seguridad en el servicio público que propicie la profesionalización de los servidores públicos.

11.- La implantación del Servicio Civil permitirá corregir vicios en la Administración de los Recursos Humanos, reconociendo el mérito, la capacidad y motivando el mejoramiento de la actitud del Servidor Público; promoverá la eficiencia y honestidad en el servicio al revalorar el trabajo, la participación y el desempeño diligente de las funciones asignadas.

12.- El Organismo Central del Servicio Civil asegurará la unidad y coherencia de las acciones dirigidas a la consecución del objetivo, siendo conveniente que su carácter sea eminentemente normativo, de planeación y control, recomendándose que todas las funciones operativas queden totalmente descentralizadas en favor de las dependencias.

13.- Lo anterior en la inteligencia de que no se plantea con la finalidad de que estrictamente controle tanto a las dependencias como a los trabajadores a su servicio, sino por el contrario, otorgarles la flexibilidad necesaria para que en lo interno, respetando las políticas uniformes que al respecto --

emita el órgano central, administren a su personal de acuerdo con sus necesidades propias.

14.- En cuanto a su adscripción, sería conveniente que el Organó Central del Servicio Civil dependiera del Presidente de la República a fin de contar con la suficiente autoridad que le permita un mayor grado de independencia en la toma de decisiones y en la operación con relación a las diversas dependencias de la Administración Pública, obteniendo con ello un funcionamiento más eficaz.

15.- Además, como se señaló en el Capítulo II, en México se ubica dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto la Dirección General de Servicio Civil que de acuerdo con las atribuciones que tiene asignadas en el sentido de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil, podría ser el órgano pretendido.

16.- Por lo que respecta a la aplicación de las técnicas de administración de personal, éstas para su aplicación, no deben verse como un gasto sino como una inversión recuperable con el aumento de eficiencia. Las técnicas de reclutamiento y selección, permitirán tener empleados más honestos. El adiestramiento; tener empleados más capaces; la motivación, empleados con más espíritu de cooperación y servicio; el análisis y la valuación de puestos permitirán una cobertura adecuada de elementos a plazas; la calificación del desempeño además de ser un instrumento de control del rendimiento, será un estímulo para el trabajador.

17.- Es necesario reconocer las deficiencias de los métodos de administración de personal vigentes, aceptar que la situación actual provoca el desperdicio de los recursos humanos, para sentir impulsos de introducir cambios y descubrir nuevos estilos para organizar y orientar los esfuerzos humanos.

18.- El actual Gobierno, tomando las experiencias que sobre la materia se han adquirido, tiene las bases para instaurar el Servicio Civil de Carrera en México, a fin de solucionar integralmente la problemática existente en la Administración -- de los Recursos Humanos del Gobierno Federal.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Alderfer, F.
 "La Administración Pública en las Naciones Nuevas".
 Ed. Paidós. Edición Unica. Buenos Aires, 1970.
- Duhalt Krauss, Miguel.
 "La Administración de Personal en el Sector Público".
 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México, 1972.
- Fonseca Pimentel, A.
 "La Administración de Personal en América Latina".
 Ed. ICAP. Edición Unica. San José, Costa Rica. 1968.
- Laberge, E.P.
 "Administración de Personal".
 Ed. ESAPAC. Edición Unica. San José, Costa Rica. 1965.
- Mendieta y Núñez, Lucio.
 "La Administración Pública en México".
 Ed. Imprenta Universitaria. Primera Edición
 México, 1942.
- Mosher, W.
 "Administración de Personal en el Servicio Público".
 Ediciones Unicas de la Universidad de Puerto Rico.
 México, 1955
- Muñoz Amato, Pedro.
 "Introducción a la Administración Pública".
 Ed. Fondo de Cultura Económica. Sexta Reimpresión.
 México, 1983.
- Naciones Unidas.
 "Organos Centrales del Servicio Civil en los Países en Desarrollo".
 Ed. Naciones Unidas. Edición Unica.
 Nueva York, 1967.

Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Primera Edición. México, 1983

Presidencia de la República.
"Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder -
Ejecutivo Federal, 1971-1976".
Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos. Primera-
Edición.
México, 1977.

Presidencia de la República.
"Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General
de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecuti-
vo Federal".
Edición Unica de la Coordinación General de Estudios Adminis-
trativos.
México, 1979.

Presidencia de la República.
"La Administración y el Desarrollo de Personal Público".
Edición Unica de la Coordinación General de Estudios Adminis-
trativos.
México, 1980.

Presidencia de la República.
"La Administración Pública del Estado Federal Mexicano".
Libro Primero: Marco Global Administrativo del Gobierno Fede-
ral.
Libro Segundo: Programas Específicos y sus Lineamientos de ac-
ción.
Ediciones Unicas de la Coordinación General de Estudios Admi-
nistrativos.
México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto.
"El Servicio Civil de Carrera".
Edición Unica de la Dirección General de Administración de Per-
sonal del Gobierno Federal.
México, 1981.

LEGISLACION CONSULTADA

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
31 de enero de 1917.
Ed. Porrúa.
Septuagésimasegunda Edición.
México, 1982.

Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.
9 de abril de 1934.
Diario Oficial de la Federación, de 12-IV-1934.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
Diario Oficial de la Federación, de 29-VI-1933.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
Diario Oficial de la Federación, de 5-XII-1938.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
27 de diciembre de 1963.
Legislación Federal del Trabajo Burocrático.
Ed. Porrúa.
Vigésima Edición.
México, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial de la Federación, de 29-XII-1976.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
Diario Oficial de la Federación, de 2-IV-1986.