

50
2Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

UN MODELO DE ADMINISTRACION
DE RECURSOS HUMANOS

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A
MARISELA ROJAS ARRIAGA

MEXICO, D. F.

1988



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

	Página
INTRODUCCION	7
C A P I T U L O I	
I. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS EN LAS DEPENDENCIAS FEDERALES.	
1.1 Desarrollo histórico de las relaciones laborales en México.	17
1.1.1 Época precolombina.	17
1.1.2 La colonia.	19
1.1.3 México independiente.	23
1.1.4 El constitucionalismo.	26
1.2 Conceptualización jurídica.	32
1.3 Fundamentos del sistema administrativo de personal al servicio del Estado.	40
1.3.1 Programa de Reforma Administrativa y Desarrollo de Recursos Humanos del Sector Público.	46
1.3.2 Reestructuración del sistema general de administración de personal del poder ejecutivo federal.	50
1.3.3 Programa de Modernización Administrativa de Personal.	61
1.3.4 Programa del Servicio Civil de Carrera	63

C A P I T U L O I I

II. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

2.1 Características de los recursos humanos.	72
2.1.1 Particularidades de los recursos humanos.	75
2.1.2 Pensamiento actual.	78
2.2 Administración científica de personal.	82
2.2.1 Escuela de actitud mecanicista.	84
2.2.2 Escuela de actitud normativa o anatómica.	86
2.2.3 Escuela de psicólogos.	88
2.2.4 Escuela de sociólogos.	89

C A P I T U L O I I I

III. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

3.1 Situación actual de la administración de personal al servicio del Estado.	92
3.2 Dirección General y Arca de Apoyo.	96
3.3 Subsistema de Planeación y Desarrollo.	98
3.4 Subsistema de Administración de Personal.	108

C A P I T U L O I V

IV. PROPUESTA ORGANIZATIVA DE UNA UNIDAD DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

4.1 Unidad de Administración y Desarrollo de Personal.	117
4.2 Oficina de Control de Gestión.	121

4.3 Subdirector de Planeación y Evaluación.	121
4.3.1 Departamento de Análisis y Evaluación.	123
4.3.2 Departamento de Información y Captura de - Datos.	124
4.4 Subdirector de Remuneraciones.	125
4.4.1 Departamento de Personal.	127
4.4.2 Departamento de Empleo.	128
4.4.3 Departamento de Nómina.	128
4.5 Subdirector de Capacitación y Desarrollo.	130
4.5.1 Departamento de Promoción Educativa.	131
4.5.2 Departamento de Servicios Sociales.	132
4.6 Subdirector de Relaciones Laborales.	133
4.6.1 Departamento Jurídico-Laboral.	134
4.6.2 Departamento de Trámites.	135
CONCLUSIONES.	155
ANEXO.	
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

El presente trabajo busca como objetivo fundamental plantear un modelo general para administrar los recursos humanos en las dependencias del sector público, a fin de realizar las atribuciones que les han sido encomendadas, así como incrementar el desempeño-e eficaz y eficiente de los trabajadores, en redundancia para las tareas gubernamentales.

Para tal efecto, se siguió una investigación que permita dar a conocer la situación actual de la administración de recursos humanos, tanto en su carácter microadministrativo, como en la actuación de los servidores públicos.

Como resultado del gran número de organismos, tanto de dependencias del Ejecutivo Federal como de aquellos que integran la administración descentralizada, existían diversas bases jurídicas, de objetivos, de composición y de disponibilidad de recursos.

Fue hasta la década de los setentas cuando se le prestó mayor atención a la Administración de Recursos Humanos, por instancia del Ejecutivo Federal y se identificó en términos generales algunos problemas en la materia; en las dependencias había desconocimiento o confusión con respecto a los objetivos que debían orientar la acción en esa materia, y por lo tanto, desconocimiento

o insuficiencia de políticas, criterios o normas que regularan el comportamiento de la función; existía una tremenda dispersión de responsabilidades en materia de personal en el seno de las dependencias del sector público.

Durante el período 1965 - 1970, con el propósito de mejorar e innovar las estructuras y los procesos administrativos del gobierno federal, se contempló en uno de sus programas prioritarios efectuar una reforma administrativa para mejorar la administración de personal en las dependencias oficiales.

En 1967, la entonces Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, realizó un estudio en función del proceso de renovación y modernización de la administración de recursos humanos en el ámbito global del sector público y encontró dificultades de dispersión de funciones y responsabilidades, como las que se aprecian al intervenir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Gobernación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la Secretaría de Educación Pública.

Las actividades que realizaban estos organismos, en materia de personal en el ámbito global del sector público se presentan a

continuación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía una injerencia en la elaboración del proyecto de los presupuestos de egresos de la federación, en el pago de sueldos, becas, etcétera, la Secretaría de Gobernación tenía autoridad para intervenir en los nombramientos, remociones y bajas de ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Procurador de Justicia de la República y del Distrito Federal; la Secretaría de Educación Pública en capacitar al personal industrial; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, realizar los estudios necesarios para fijar los patrones de salarios mínimos; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en otorgar prestaciones con carácter obligatorio al personal afiliado al mismo, además la capacitación permanente del servidor público y derechohabientes; y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en derimir controversias laborales entre jefes y subordinados.

A fin de integrar las actividades en lo particular de cada dependencia y en lo global del sector público, la Secretaría de la Presidencia formuló una serie de recomendaciones sobre la concepción, orientación y estructura más conveniente de la función de recursos humanos en el sector público, con aplicabilidad en dos dimensiones; en lo global y particular, estableciéndose para esto el Programa de Reforma Administrativa y Desarrollo de Recursos Humanos del Sector Público 1971 - 1976.

En su esfera macroadministrativa perseguía la racionalización de las estructuras y los procesos de administración de recursos humanos en aquellos aspectos de aplicación e interés común a dos o más dependencias del sector público. En ese enfoque quedan comprendidos los elementos normativos y de política general y los aspectos de control, así como los de asesoría al Ejecutivo Federal.

En el ámbito microadministrativo su objetivo principal consistía en la racionalización de las estructuras y procesos de la administración de recursos humanos en cada entidad del sector público atendiendo a sus particularidades y problemas específicos; de esta manera se plantearon los subprogramas de administración y desarrollo de recursos humanos; el primero perseguía levantar un censo de recursos humanos del gobierno federal, como punto de partida para los demás programas orientados a su reestructuración, y la reforma de las estructuras, objetivos, políticas, funciones y métodos de trabajo de las unidades de Administración de Recursos Humanos del sector público. Se esperó a mediano plazo el diseño de opciones sobre estructuras, objetivos, políticas y funciones de un posible Organismo Central de Personal, el establecimiento de una infraestructura e inicio del proceso de planeación de los recursos humanos en función de los requerimientos de expansión y mejoramiento de los servicios del sector público.

En el segundo subprograma se perseguía como objetivo principal e inmediato definir en forma general los objetivos, la tesis y la política de capacitación para el gobierno federal, y construir un grupo especializado dentro de la Unidad de Administración de Recursos Humanos en cada dependencia, con los funcionarios responsables de capacitación. Se esperó que a mediano plazo se realizara una investigación de las necesidades de capacitación, y una definición del programa de capacitación. Con esto se esperaba obtener finalmente el diseño de la metodología para interrelacionar el subsistema micro y macro de planeación de recursos humanos.

En 1983, se creó la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto para fortalecer los objetivos y metas anteriormente señaladas, así como de establecer nuevas políticas en la materia. A nivel institucional se le encomendó este programa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

De lo anteriormente dicho, podemos concluir, que no se desatienden los aspectos de personal, lo que ocurre es que la atención es dispersa y anárquica en el seno de cada dependencia oficial, misma que se ha reflejado en el bajo rendimiento de las actividades que desarrollan los servidores públicos; de ahí nuestro interés en plantear un modelo de administración de recursos huma-

nos para las dependencias del sector público que se origine par -
tiendo de la atención a sus particularidades y se extienda hacia -
sus problemas específicos de cada dependencia de la Administra -
ción Pública Federal.

Se dice que donde existe organización hay administración y -
para organizar recursos humanos se requiere del seguimiento de -
las etapas del proceso administrativo y de los principios organi -
zacionales, para que de esta manera se apliquen las disposiciones
necesarias para dar cumplimiento a las actividades de su competen -
cia, además de obtener el máximo rendimiento de los trabajadores.

Con la aplicación del proceso administrativo adecuado, ade -
más del uso apropiado de los principios organizacionales podemos -
decir que: la reestructuración funcional de la administración de -
la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal en las depen -
dencias federales, conllevan a una mejor relación laboral entre -
el Estado y los servidores públicos, así como una mayor eficacia -
en el desarrollo de las tareas gubernamentales en el sector públi -
co; y la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal en las
dependencias federales debe seguir un modelo de Administración de
Recursos Humanos que integre los subsistemas de personal y a su -
vez se ajusten a sus particularidades con el propósito de alcan -
zar el mayor aprovechamiento de los recursos humanos.

La reestructuración sistémica de administración de personal en la Unidad que tratamos, permitirá el planteamiento de procedimientos adecuados, para que cada área administrativa desarrolle mejor las funciones de su competencia, ya que el buen funcionamiento de la Unidad reflejará resultados positivos en el desempeño de los servidores públicos y por tanto en las tareas gubernamentales.

El crear un Modelo de Administración de Recursos Humanos para las dependencias del gobierno federal, significa dar respuesta a las políticas institucionales en materia de recursos humanos, a fin de unificar criterios normativos y dar una congruencia a las actividades que se desprenden de la misma, para que los trabajadores en forma cotidiana se desempeñen correctamente y se pueda obtener con eficacia y eficiencia los objetivos y metas institucionales.

En este trabajo se hace mención de las actividades que se realizan en una Unidad de Administración y Desarrollo de Personal de una dependencia del gobierno federal, así como de los servicios y beneficios que prestan a los trabajadores, con el fin de tener un marco general que sirva de contraste a nuestras proposiciones posteriores.

Resulta inexplicable la falta de conocimiento de parte de -

los servidores públicos de su actuación en su ejercicio laboral. En nuestra opinión, se debe a la falta de comunicación entre los mismos, impidiendo que se conozcan los derechos-obligaciones que surgen en una relación laboral entre el Estado y el trabajador. La misma relación laboral ha creado para ambas partes la obligación de conocer sus derechos y deberes, estableciéndose un ordenamiento jurídico, mismo que encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 123 apartado B, del que se derivan leyes, reglamentos y circulares.

Con referencia al marco jurídico que regula las relaciones laborales, encontramos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y sobre reglamentos tenemos los interiores de las Secretarías de Estado y Condiciones Generales de Trabajo.

Es necesario señalar que un Modelo de Administración de Recursos Humanos es aplicable en nuestros días con una vigencia limitada, ya que debido al dinamismo social como se puede observar en los antecedentes del desarrollo de las relaciones laborales en México, se plantean nuevas necesidades individuales e institucionales, requiriéndose en tanto de nuevas soluciones orientadas a la estructuración de una política de personal congruente para las

dependencias del sector público federal.

El trabajo, en todas las Secretarías de Estado, se efectúa de manera estructurada, es decir, los individuos realizan un esfuerzo común y unificado en donde el patrón organizacional define claramente las relaciones de autoridad y se espera un comportamiento determinado del servidor público.

C A P I T U L O I

LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

EN LAS DEPENDENCIAS FEDERALES

1.1 DESARROLLO HISTORICO DE LAS RELACIONES LABORALES EN MEXICO.

1.1.1 EPOCA PRECOLOMBINA.

En los años 5,000 a.c., época preagrícola, en la que el hombre americano fué cazador y recolector de vegetales; la inexistencia de las relaciones de trabajo se caracterizaban por un estado de comunismo primitivo. Se entiende por "comunismo primitivo" el desarrollar un trabajo todos y en donde los beneficios son para cada miembro del grupo, o sea de la horda". (1)

Durante el período arcaico (5,000 a 2,000 a.c.) se incipientemente la agricultura, y se da paso a la vida sedentaria con el establecimiento de las primeras aldeas permanentes. Consiguientemente una organización social, la cual permite que se presenten las primeras relaciones de trabajo.

En los aztecas, la actividad agrícola permitió el continuo contacto entre todos sus miembros; para adecuarse a la vida sedentaria crearon armas, martillos de mano, lanzas, hachas para defenderse de los animales salvajes y obtener sus medios de subsistencia, además elaboraron utensilios domésticos como son metates, jícaras, etc., los cuales son considerados como los primeros instrumentos de trabajo.

(1) López Rosado, Diego G. Historia y Pensamiento Económico de México México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1967 Tomo III p. 36.

El establecimiento definitivo de los aztecas en el valle de anáhuac, así como de factores ecológicos y climáticos produjeron otras actividades que requerían de mayores relaciones de trabajo como en el cultivo de maíz, frijol, calabaza, etc.

La tierra de los aztecas estaba dividida en zonas reservadas al pueblo y otras a la nobleza. Al primer tipo de zonas se le conocía con el nombre de calpulli o barrio, la cual era trabajada en común por plebeyos o macehualtin; mientras que la tierra de los nobles la trabajaban los mayeques, quienes tenían la obligación de darle una parte de los frutos a los nobles.

Por otra parte se encontraban los sirvientes, dedicados al señor, semejante a un sistema feudal, en condición inferior se encontraban los esclavos que provenían de las guerras, de la compra venta de esclavos, por herencia de sus padres y principalmente a las deudas de los honores que los azotaban frecuentemente y se les obligaba a realizar trabajos forzados en la agricultura.

A los pueblos sometidos se les cobraba un tributo, el cual era recaudado por el petalcatl o bien este tributo adquiría la forma de prestación de servicio personal a los señores, en la guerra o reparación de templos.

También en el mercado se recolectaban impuestos y se destina

ban a gastos militares, en obras y servicios públicos como en la construcción de calzadas y puentes, ahondar canales entre otros, además para gastos sociales como es el aprovisionamiento de alimentos, en la organización de festejos, etcétera.

El trabajo estaba considerado como forzado y voluntario; el primero era el realizado por los mayeques o siervos y esclavos en la agricultura; los macehuales y siervos los ocupaban en obras públicas; los escalvos y mayeques formaban tamemes, quienes estaban destinados al transporte de toda índole.

El trabajo voluntario era realizado por los macehuales en actividades agrícolas; los artesanos agremiados y los artesanos no profesionales (pochtecas) y comerciantes no profesionales se dedicaban al comercio; y por último los paynani quienes se dedicaban al correo; en esta forma se desarrollaron las relaciones de trabajo en la época prehispánica.

1.1.2 LA COLONIA.

Las provincias mexicanas eran trabajadas por nativos y dirigidas por hombres con la categoría de maestros españoles; nativos y maestros se encontraban bajo la dirección de españoles nombrados por las Cortes de Cádiz. "Generalmente se otorgaba el mando de las provincias a guerreros españoles, con la condición de que

las poblaran y trabajaran, con el propósito de extraer los recursos naturales de tierras mexicanas y enviarlos en navíos a España na ..." (2)

La Corona Española emitió disposiciones de colonización y ordenanzas en protección de los trabajadores para acrecentar su patrimonio y ensanchar por ellas sus reinos y señoríos, pero no se respetaron las disposiciones debido a la lejanía de la Metrópoli; pese a la existencia de las Audiencias, constituidas por el presidente y oidores, quienes fungían como testigos de confirmar las disposiciones emitidas por la Corona.

El período de la colonia se caracterizó por la encomienda, decretada por los Reyes Católicos en la Bula Pontificia del 4 de mayo de 1493, la cual consistía en recibir tributos o servicios de los indios a cambio de una supuesta doctrinación cristiana e instrucción europea es decir, se refleja la explotación de fuerza de trabajo y de las tierras.

Los tributos destinados a la Administración Pública se destinaban en gastos de recaudación, de defensa, administración entre otros servicios públicos.

A lo largo de la época colonial la encomienda arrojó el ex -

(2) Cortes, Hernan Cartas de Relación México. Porrúa, S. A. - 1979. p. 202.

terminio de los indios, y no fué sino hasta el reinado de Carlos-V que se prohibiera este injusto sistema que se desarrollara en - el siglo XVI.

El sistema denominado de servicio personal, sustituyó a la - encomienda, en el cual no sólo los indios sujetos a la encomienda estaban obligados a proporcionar sus servicios, sino todos en general, mientras que todos los industriales españoles tenían el derecho de recibir esos servicios. Mediante este sistema de trabajo por turnos semanales, surcaban un total al año de mas y medio; este servicio personal se prohibió excepto para las minas en el - siglo XVII, porque de esta manera, los terratenientes pagaban al peón un jornal infimo por un año completo y eso no les convenía.

Este pequeño desfalco de los terratenientes españoles en sus relaciones de trabajo por turnos, los obligó a crear el sistema - de peonaje, consistía en endeudar al campesino a través de préstamos que les hacían como adelantos a cuenta de sus salarios en - sus tiendas de raya. En ocasiones los hacendados españoles paga-ban al peón con monedas propias y por lo general seguían la "re - gla aritmética" de 2 mas 2 igual a 22. Al mismo tiempo, en forma incipiente, aparecen las primeras fábricas, en donde también se - lleva el mismo procedimiento y se aplicaban los sistemas carcela-rios como el de cadenas, uso del látigo, etc.

Los peones acasillados por sus deudas fueron salvajemente - tratados por lo que la Corona Española prohibió los préstamos de más de \$ 5.00 a los indígenas, la jornada de trabajo la reducía a 12 horas diarias como máximo y con 2 horas de descanso. Señaló la libertad de los peones y la prohibición de pagarles con artícu los, sin embargo, dadas las condiciones de esa época y la lejanía de la Metrópoli, nunca se respetaron y se continuó explotando y tratando inhumanamente a los trabajadores.

Posteriormente, aparece la clase artesanal, agrupada en gremios y el obraje constituido por encomendados, esclavos y jornaleros. Los artesanos se agrupaban en gremios y estos se clasificaban según sus habilidades y experiencias. Dentro de los gremios se jerarquizaban sus miembros; maestros, oficiales y aprendices.

"Estas asociaciones se les consideraban nocivas de acuerdo con la doctrina de "Laissez-faire", del liberalismo ..." (3), - doctrina en boga, que fué destituida por las Cortes Extraordinarias de Cádiz y por mando del 7 de enero de 1814 del Virrey Félix Ma. Calleja.

En lo que respecta en materia de legislación de trabajo las Cédulas Reales, las Ordenanzas y las Leyes de los Indios teóricamente señalaban adelantos de protección al trabajador en esa época.

(3) López Rosado, Diego G. Historia Op. Cit. p. 76.

ca, aunque nunca se cumplieran. Por ejemplo, en las Leyes de los Indios, se establecía la jornada de ocho horas al día para los obreros y jornada máxima en el campo de sol a sol con descanso de dos horas para comer, estableciéndose los domingos y días de fiesta como de agueto obligatorio, además se estableció una hora menos de trabajo para las mujeres.

1.1.3 MEXICO INDEPENDIENTE.

A principios de este período en materia laboral se promulgó por Miguel Hidalgo, la esclavitud bajo pena de muerte, resolución puesta en vigor años después por Guadalupe Victoria. Años más tarde, debido a la doctrina del liberalismo económico, no se hizo nada para proteger al trabajador, ya que el trabajador estaba en la libertad de aceptar el salario y el horario que le proponía el patrón.

Los patrones no respetaban el decreto del 12 de octubre de 1810, respecto a la prohibición de la esclavitud, ya que ofrecían salarios en perjuicio de la adquisición de los requerimientos mínimos de vida del trabajador. Los individuos que laboraban, aunque eran libres legalmente, se veían obligados a sujetarse al régimen económico que imponía el patrón por el imperativo de solventar sus necesidades subsistencia.

"Los patronos no corrían el riesgo de que sus trabajadores - inconformes protestaran ya que las huelgas y las asociaciones sindicales estaban penadas como se establecían en el Código Penal de 1872". (4)

El General Ignacio Vallarta, miembro del Congreso Constituyente de 1857, poco le faltó para que creara el Derecho del Trabajo al analizar y discutir el artículo 40. constitucional, el cual señalaba la libertad de industria y trabajo, sin embargo, terminó en confundir el problema del intervencionismo del Estado en materia industrial con la protección de la clase más débil, argumentando que no debía legislarse sobre ese tema pues, podría atentar se contra la propiedad privada, por lo que mejor debería limitarse a proclamar la libertad de trabajo y fué entonces que se reglamentó el trabajo, quedando incluido en el Código Civil.

Cabe mencionar que en ese entonces el trabajo era considerado como una mercancía que libremente se ofrecía en el mercado y que voluntariamente se compraba, por tal motivo se quedó estipulado en el Código Civil.

Aún con la inclusión laboral en el Código Civil, se continuó con la explotación de los trabajadores por la falta de protección legal y la injusticia social pues, la clase poseedora de los medios de producción en las fábricas siempre contaban con el apoyo-

(4) Cueva, Mario de la Derecho Mexicano del Trabajo México. - Porrúa, S. A., 1964. p. 23.

de los regímenes gubernamentales.

La consumación de la Independencia no significó para la Nación la abolición automática de muchas estructuras políticas, económicas y por ende administrativas anteriores. Cambiar el modelo del país no resultaba fácil, ya que se carecía de capacidad económica y administrativa para atender las demandas del programa liberal y la revolución industrial que le servía de modelo. Motivo por el cual ofreció apoyo incondicional a los industriales y se encargó de garantizar el ejercicio de la soberanía recién adquirida, preservar el orden público en lo interno, administrar el sistema y procurar los fondos necesarios para cubrir los emolumentos de la incipiente burocracia y el ejército.

A principios de la vida independiente de México se dieron las primeras relaciones laborales entre Estado y empleados federales a través de las Secretarías de Estado: de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Relaciones Exteriores e Interiores y la de Guerra y Marina. Este tipo de relaciones laborales no quedaron señaladas en ningún documento y sólo se realizaron reformas administrativas que sirvieron de pretexto para ceses masivos de personal ... (5), por motivos básicamente políticos, particularmente en el ámbito de las fuerzas armadas. En 1853, se establecieron las Secretarías de Fomento, Colonización, Industria y Comercio y de Gobernación.

(5) Carrillo Castro, Alejandro La Política y la Administración Pública en México México. Instituto de Capacitación de Administración Pública. 1982. p. 5.

Al inicio de la Revolución Mexicana, debido al interés de proteger los capitales e inversiones extranjeras, las medidas legales dictadas para proteger al trabajador fueron nulas, sin embargo, en algunos de los Estados, obedeciendo al espíritu humanitario de los gobernadores, surgieron algunas reformas legislativas; en 1881 en Sonora, se declararon prohibidos aquéllos préstamos mayores de los tres meses de salario del obrero o empleado.

La Ley de José Vicente Villeda, se debió a una iniciativa enviada por el Gobernador del Estado de México para que se incluyera en el Código Civil de 1904, la cual establecía que " en caso de accidentes imprevistos que no fueran inculpables al trabajador o de lesión o enfermedad que lo invalidara, la empresa tenía la obligación de pagar los gastos de la enfermedad y, en caso de fallecimiento, se pagaría el entierro más 15 días de salario. Si la enfermedad duraba más de tres meses, quedaba en libertad la compañía de otorgar una ayuda". (6) Se excluían de todos estos beneficios a los trabajadores irresponsables y con hábitos alcohólicos. Estas excepciones favorecían a los patrones para eludir a la comprobación de cualquiera de estas causas de excepción.

La siguiente Ley fué la del Gobernador de Nuevo León, el General Bernardo Reyes, para que se incluyera en el Código Civil de 1904, se establecía " la responsabilidad civil de la empresa por el riesgo profesional, teniendo el cargo de la prueba el patrón -

(6) Cueva, Mario de la Derecho . . . Op. Cit. P. 26.

para demostrar en su caso la culpa grave, intención o negligencia excusable del accidentado".(7)

Esta ley, fué el origen de una ley que tuviera mayor trascendencia en los años venideros, puesto que terminantemente obligaba directamente a la empresa a pagar médico y medicinas, hasta por un plazo de seis meses, y en caso de fallecimiento los gastos del entierro. Además, las incapacidades temporales debían ser cubiertas con el sueldo íntegro.

Las sociedades cooperativas, fueron teóricamente legalizadas de acuerdo con el Código de Comercio de 1889, por lo que en 1890, se fundó la Sociedad Mexicana de Consumo, al igual que otras que tuvieron una vida más efímera.

"Sin embargo, en las huelgas de Cananea, Consolidates Cooper Co. y de las fábricas de Río Blanco (aproximadamente más de 600 - asesinados en esta última) se vió cual era la verdadera "Justicia" que podía esperar la clase obrera; la explotación estaba no sólo reglamentada sino incluso protegida por la fuerza y el poder porfirista ..." (8) Este proteccionismo del gobierno y el sacrificio del pueblo en muchas de sus libertades, respondió al requisito para la promoción y consecución del modelo de desarrollo que entonces se planteaba como objetivo nacional, en los aspectos de

(7) IBID. p.30.

(8) López Rosado, Diego G. Historia Op. Cit. p. 81.

modernización técnica y a la creación de la infraestructura material del país. Debido al alcance de estos objetivos en 1891, se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Instrucción Pública.

Después de la Revolución de 1910, Madero creó el Departamento del Trabajo, el 13 de diciembre de 1911, reconociendo la labor desarrollada por los trabajadores en la lucha armada y encomen - dándole a éste organismo que se vieran las aspiraciones de la cla - se obrera y sus justas peticiones. En 1912, se fundó la Casa del Obrero Mundial, el cual fué centro de adoctrinación de la clase - obrera, siendo clausurada en enero de 1914 por Victoriano Huerta.

1.1.4 EL CONSTITUCIONALISMO.

Los Constituyentes de 1917 acordaron establecer un modelo - alejado del estado-policía del siglo anterior, y propusieron a la Nación un nuevo tipo de estado, el de servicio, con la idea de - dar respuesta a los principales reclamos de la población.

El gobierno adquirió entonces la responsabilidad de promover directamente el acceso del país a nuevas fronteras de seguridad, tanto individual como colectiva, estableciendo las garantías de - la clase trabajadora y campesina, y comprometiéndose al constante mejoramiento económico y social.

Durante el Carrancismo, por instancia del Jefe del Departamento de Trabajo Licenciado Rafael Zurbaran Capnanu, se formuló un proyecto de Ley sobre el Contrato de Trabajo, a fin de separar esta materia del Código Civil.

Posteriormente, se promulgaron varios decretos como el del General Manuel M. Dieguez, del 2 de septiembre de 1914, el cual establecía " el descanso en domingo, los días de fiesta obligatorio (ocho en total), ocho días de vacaciones anuales, jornada de trabajo de nueve horas y concedió acción pública para hacer saber a las autoridades las violaciones cometidas a la Ley ". (9)

El 7 de octubre de 1914, entró en vigor la llamada Ley de Manuel Aguirre Berlanga, misma que se abrogó por la del 28 de diciembre del año siguiente, la cual señalaba una jornada máxima de nueve horas para el trabajador a destajo, y ese trabajo debería ser suficientemente remunerativo para proporcionar el salario mínimo, además prohibía el trabajo a los menores de nueve años; el pago sería semanalmente y con moneda corriente; prohibía las tiendas de raya entre otras mejoras.

En Veracruz, el 12 de octubre de 1914, Cándido Aguilar promulgó la Ley que se conocía con su nombre y establecía la jornada de nueve horas, el descanso obligatorio dominical y en días de fiesta nacional, salario mínimo de un peso por día, prohibía -

(9) Cueva, Mario de la Derecho Op. Cit. p. 28.

las tiendas de raya, destacando la asistencia médica, salarios y alimentación por enfermedades o accidentes de trabajo y otros adelantos más relacionados con la protección al trabajador.

Cabe señalar, que los sindicatos fueron legalizados, aunque de hecho ya existían, de acuerdo con la Ley de Agustín Mielán en el Estado de Veracruz.

La Ley del General Salvador Alvarado, del 11 de diciembre de 1915, consistió en proclamar una Ley del Trabajo; y con la reforma al artículo 73 constitucional, fracción X que otorga la facultad al Congreso de la Unión en materia laboral para legislar, -- "permitió la evolución del proteccionismo al trabajador y al trabajo, colocando a México como la Nación más avanzada en su época en materia legislativa laboral ".(10)

Las primeras iniciativas de Ley del Trabajo para el Distrito y territorios federales se discutieron y aprobaron en la Cámara de Diputados en el año de 1917, pero al llegar a la aprobación de la Cámara de Senadores, fué rechazada por múltiples intereses y presiones; presentándose otra seis años más tarde, corriendo la misma suerte.

Fué hasta 1929, con la reforma constitucional a los artículos 73 fracción X y 123 se facultó al Congreso Federal para expe-

(10) *IBID.* p. 33.

dir una Ley del Trabajo a nivel Nacional.

La propia Constitución de 1917, estableció que el Ejecutivo contara con órganos técnicos, Secretarías de Estado, para auxiliar directamente al Presidente de la República, así fueron creándose otros organismos en los que se practicaron las relaciones laborales entre Estado y servidores públicos pero, en materia laboral la relación entre Estado y trabajador se reglamentó 33 años más tarde.

Para el período presidencialista 1983-1988 se cuenta con 18 Dependencias directas del Ejecutivo Federal: " Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca y el Departamento Administrativo del Distrito Federal. - Este tipo de relación entre Estado y servidores públicos se presenta también en la Presidencia de la República y la Procuraduría

General de la República, las cuales integran la administración pública centralizada, además los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y los fideicomisos, los cuales integran la administración pública paraestatal? (11)

1.2 CONCEPTUALIZACION JURIDICA.

En 1929, se reformó el Artículo 123 de la Constitución de 1917, en su párrafo introductorio quitando, a las legislaturas locales, la facultad de expedir leyes en materia de trabajo. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo ... " (12)

La historia de nuestro derecho laboral y de las relaciones de trabajo, es la historia de las luchas de la clase trabajadora por conseguir el reconocimiento de sus derechos elementales como seres humanos, hasta la época del porfirismo y, posteriormente, por conseguir el equilibrio entre los factores de la producción.

Durante la época independiente, el Estado permitió la libre oferta y demanda del trabajo, situandolo en el papel de simple eg

(11) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal México. - Porrúa, S. A. 1986. p.8.

(12) Manual de Actualización Administrativa y Sindical México. Partido Revolucionario Institucional 1986. p. 18.

pectador en el campo de la economía mexicana, con catastróficos - resultados no sólo para la clase trabajadora sino para el desarrollo de la Nación.

En el período porfirista, el sector laboral continuaba sujeto a un injusto sistema salarial que no le permitía cubrir sus necesidades, hecho que se agravaba por la existencia de las tiendas de raya, situación que no le permitía solventar sus necesidades más esenciales y contribuía a su pauperización, ya que el Estado se había fijado como objetivo fundamental, orientar al país hacia el desarrollo económico nacional, y por esa razón apoyaba a los que ostentaban los medios de producción, lo que significó la concentración de la riqueza en unas cuantas manos.

Es necesario destacar, que en 1941, se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que persigue como objetivo general el control y vigilancia de la empresa en relación con el trabajador para hacer cumplir con lo dispuesto constitucionalmente, el trabajo de la mujer y los menores de edad.

La Ley Federal del Trabajo fué aprobada en 1931, la cual reconocía para el sector laboral los derechos más elementales como seres humanos; duración de la jornada, días de asueto, pago con moneda corriente, entre otros.

Por iniciativa del Ejecutivo Federal se derogó la Ley Federal del Trabajo de 1931 para promulgar la de 1970, la que se distinguió por su carácter social. La particularidad social de la nueva Ley quedó asentada en sus Artículos 2o. y 3o. " Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social ... " (13)

Entre unos de sus adelantos de carácter social más notable están la prestación del servicio de casas habitacionales, que se deben proporcionar al trabajador. A pesar de que ya se había pasado en ese beneficio desde 1917, pasó más de medio siglo para que se reglamentara dentro de un Código especial.

El artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo de 1970, fija la obligación de los patrones de las empresas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, aportando al Fondo Nacional de la Vivienda el 5 % sobre los salarios de los trabajadores a su servicio. Esta disposición es igual a la fracción III del antiguo artículo 3o. de la Ley de 1931, así como a la Fracción XII del artículo 123 constitucional de 1917.

El reconocimiento jurídico de estos artículos muestra el carácter social para el factor trabajo, derecho a la dignidad que debe tener el que dispone de su fuerza física y de su intelecto para subsistir. De la misma manera se consideró el " derecho a

(13) Ley Federal del Trabajo México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1986. p. 31.

una prima de antigüedad², que por una parte, favorece al trabajador, ya que al cabo de varios años, cuando se retire, contará con una cantidad que podrá invertir o disfrutar, y por la otra parte, a la compañía le evita que el trabajador cambie de compañía y ahorre los gastos de adaptación que exige cada nuevo empleado.

Por decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó el apartado B, del artículo 123 constitucional, integrado con XIV fracciones, el cual reglamentaría el trabajo burocrático.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1972, se reformó y adicionó el apartado B del correspondiente artículo 123 constitucional. En la fracción XI y XIII, se establece el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un Fondo Nacional de Vivienda a favor de los burócratas.

Burócrata es el servidor público que presta sus servicios personales al Estado, con la particularidad de la existencia de un documento en el que se señala la relación laboral entre Estado y trabajador.

Burocracia³ es una categoría específica, es un efecto particular de la estructura del poder del Estado; es un instrumento que hace trabajar a las instituciones políticas administrativas -

del Estado; y es un sistema específico de organización y funcionamiento del Aparato del Estado *. (14)

"Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos - son los derechos sociales establecidos en su favor por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el Estado y - sus servidores en el Artículo 123 constitucional, dentro del título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el Estado y sus trabajadores constituye una relación - de derecho laboral". (15)

Una vez decretada la Ley Federal del Trabajo de 1970, reguladora de la relación laboral entre patrones y obreros y la Ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado en 1960, que norma la relación laboral entre Estado y servidores públicos, a través de - los años fueron siendo reformadas en sus artículos introductorios. Fué hasta el año de 1983, cuando institucionalmente adquirió mayor relevancia la seguridad social de los servidores públicos y - se modificó la normatividad jurídica al respecto.

La iniciativa de Ley del Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, aprobada el 27 de diciembre de - 1983, por el H. Congreso de la Unión se puso en vigor la Ley del

(14) Poulantzas, Nicos Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. México. Siglo XXI Editores. 1978. pp. 451, 460.

(15) Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México. Porrúa, S.A. 1986. p. 16.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - del Estado que sustituye a la anterior, y que a lo largo de 24 - años se había mantenido casi inalterada, con el consiguiente atraso histórico en perjuicio de los trabajadores.

La nueva Ley establece los derechos para beneficio de los - servidores públicos, reconoce y dota al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de los elementos y facultades administrativas y financieras para superar deficiencias y lograr el cumplimiento adecuado de sus obligaciones - para con sus beneficiarios.

La salud la eleva a categoría social, la creación de préstamos a mediano plazo y a corto plazo, siguiendo siempre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de promover acciones que permitan que la totalidad de la población, con una relación formal - de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social.

La Legislación Federal del Trabajo Burocrático, recopila los derechos y deberes que tienen los servidores públicos con el Estado, así como otros ordenamientos jurídicos que necesariamente deben conocer estos.

La mencionada legislación está integrada de cinco partes; la primera, comprende todo aquello que se relaciona con el trabajo -

burocrático como es el Artículo 123, apartado B constitucional y sus reformas; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Artículo 123 constitucional; así tenemos las disposiciones generales; derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares; del escalafón; de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo; de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales; de las prescripciones; de los medios de apremio y de la ejecución de los laudos; del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y de las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

La segunda parte, comprende las diversas disposiciones complementarias del trabajo burocrático, cuyo conocimiento es indispensable para los servidores públicos, éstos puedan exigir el cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones a que tienen legítimo derecho. También incluye el acuerdo dictado por el Presidente de la República Licenciado Luis Echeverría Álvarez, sobre la redistribución de la jornada y la implantación de dos días de descanso semanal, de preferencia sábado y domingo; también aparecen los diferentes acuerdos que incorporan a varios organismos al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y otras normas de beneficio para los servidores públicos. Por último se incluye la Ley Federal de Respon

sabilidades de los Servidores Públicos que contiene los procedimientos ante el Congreso de la Unión, en materia de juicio político; declaración de procedencia; responsabilidades administrativas y registro patrimonial de los servidores públicos.

La tercera parte, comprende todas las normas relativas a la seguridad social de las Fuerzas Armadas, entre ellas, organización y funciones, prestaciones y prevenciones generales.

En la cuarta parte, se presenta la Legislación del Trabajo - al Servicio de la Banca y Crédito, que contiene la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que regula las relaciones laborales de los trabajadores y de las Instituciones del Servicio Público de la Banca y Crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

En la quinta parte, se transcribe la jurisprudencia y ejecutorias que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera sistemática con el fin de que todos los servidores públicos puedan consultar fácilmente la interpretación que el Tribunal de Justicia le ha dado a la legislación burocrática.

Esta normatividad jurídica no se produce en forma espontánea, surge de la necesidad de equilibrar las facultades del Estado so-

bre los servidores públicos, o bien, con los trabajadores a fin de facilitar las relaciones laborales en los centros de trabajo y obtener el mayor esfuerzo de sus recursos humanos con los que cuenta el gobierno.

Las leyes y decretos que regulan el quehacer gubernamental están aprobadas para beneficio del trabajador y seguridad de sostenimiento del sistema político mexicano para que, en esta forma, se eviten controversias entre ambas partes, y de esta manera el gobierno pueda atender adecuadamente las atribuciones que le confiere a cada Dependencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El quehacer gubernamental responde al despacho de los asuntos de la Administración Pública señalados primeramente en la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos de Estado de 1958, misma que fué sustituida el 10. de enero de 1977 por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

1.3 FUNDAMENTOS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO.

La administración de recursos humanos en el sector público,-

en la mayoría de las dependencias federales, presenta problemas. Existe la demora y el incumplimiento para la atención de los servicios que presta y una serie de deficiencias funcionales y de estructura como resultado de una carencia de objetivos en la administración de recursos humanos.

El Director General al no definir sus objetivos conforme a los lineamientos establecidos en la materia, muestra la carencia de una política de personal congruente que comprenda la actuación del servidor público, es decir, atiende indebidamente las etapas de 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.

Empleo. Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos.

Post-empleo. Es la etapa final de la carrera del servidor público, representada por la separación del servicio activo prestado en la Administración Pública Federal, reservando sus dere -

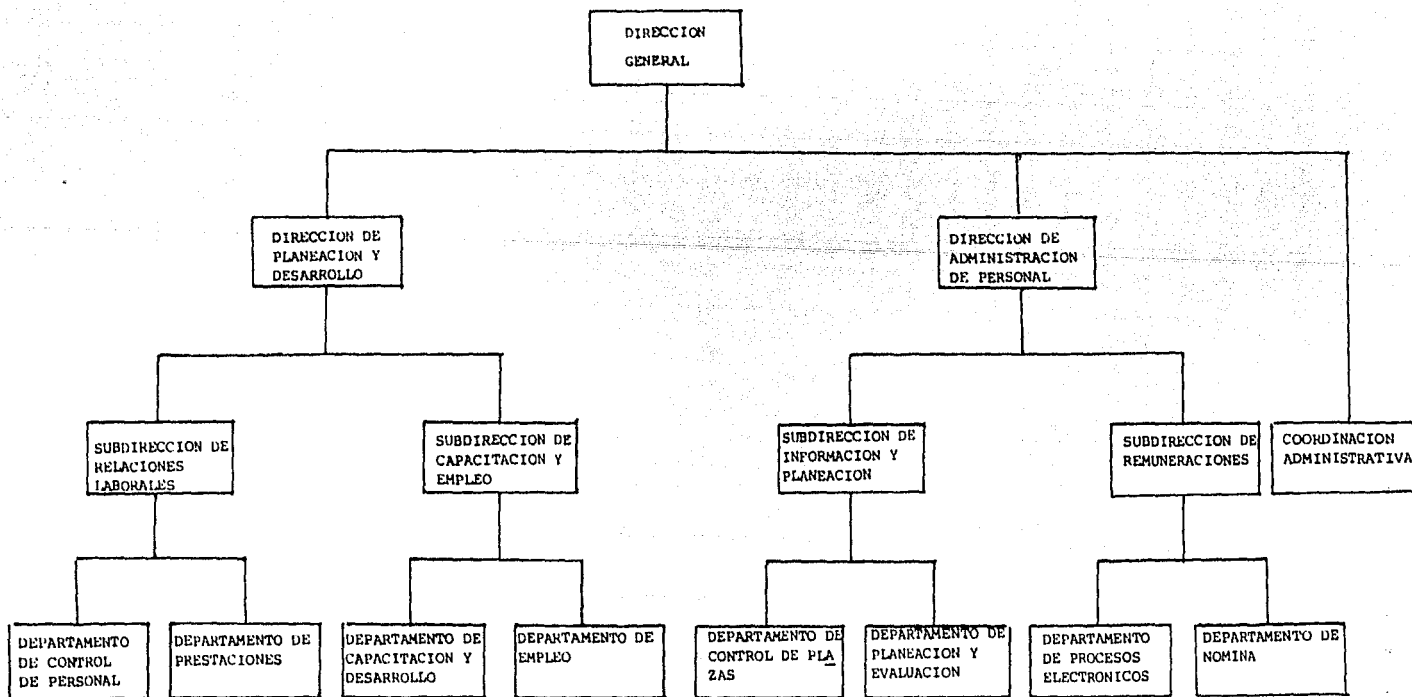
chos a la seguridad social ". (16)

Nuestra colaboración directa en la Dirección General de Recursos Humanos en la Secretaría de Gobernación nos permitió observar que el incumplimiento a la normatividad fijada por la Coordinación General de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia, referente a la estructura orgánica general y la función administrativa de personal, conlleva a una ampliación innecesaria de estructura y a la duplicidad de actividades, como se puede observar en los cuadros que se presentan a continuación. El primero muestra el organograma de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal de la Secretaría que nos ocupa; y en el segundo, el organograma considerado el más viable para la administración de personal, propuesto por la Secretaría de la Presidencia desde 1979.

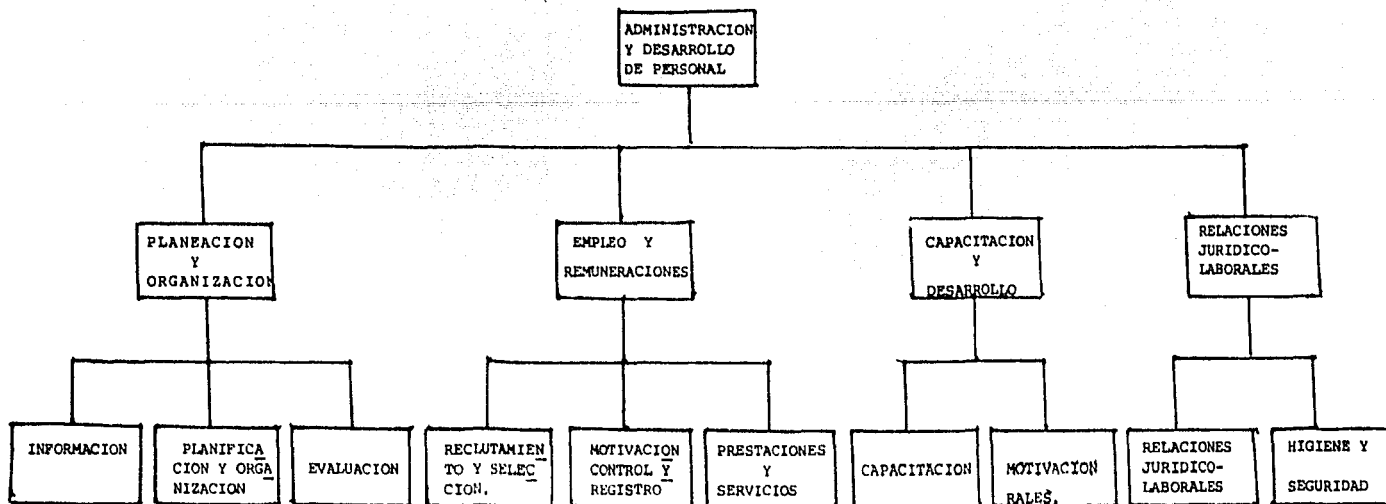
Existe desequilibrio entre los requerimientos de los puestos y las características de quienes los ocupan, ya que los sistemas promocionales y escalafonarios están adecuadamente planteados en su base jurídica pero se distorsionan en la práctica, porque se da una preferencia a la antigüedad como factor decisivo de promoción. No obstante, el Programa de Servicio Civil de Carrera atiende estos aspectos a fin de crear la carrera administrativa del servidor público, pero aún no se han alcanzado los resultados

(16) Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. México. Dirección General del Servicio Civil. 1983. pp. 28-30.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE
RECURSOS HUMANOS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION



ORGANIZACION DE LAS UNIDADES DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL



Fuente: Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal
Coordinación General de Estudios Administrativos
Secretaría de la Presidencia (1979)

esperados, debido a que los procedimientos tradicionales no pueden ser sustituidos radicalmente en un tiempo breve.

Con respecto a las prestaciones laborales a las que tienen derecho los trabajadores, en su mayoría se desconocen por la falta de difusión. Observamos la carencia de Condiciones Generales de Trabajo y la inexistencia de un boletín informativo que permita extender el conocimiento de las prestaciones a las que son acreedores.

En el caso particular de la Secretaría de Gobernación, observamos que se limita notablemente el adiestramiento, capacitación y actualización del servidor público, ya que se carece de una identificación de necesidades y consecuentemente de la elaboración de un programa de este tipo que permitan la capacitación al personal. Los cursos de capacitación son sencillos y breves, algunos que se encuentran calendarizados anualmente, lo que muestra la falta de identificación de necesidades reales. Se integra anexo 3, la calendarización de los cursos impartidos durante el presente año en la Secretaría de Gobernación.

Las remuneraciones son inoportunas debido a la complejidad administrativa, derivada de la inadecuada planeación estructural y funcional.

Considerando a la Administración Pública como un medio y no un fin, debe subordinarse a los objetivos institucionales, de tal suerte que la Administración Pública cumpla la función cuando opere como eficaz instrumento para alcanzarlos, de ahí la importancia que reviste el desarrollo y la superación de los servidores públicos en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos y metas individuales. Para ello el Ejecutivo Federal instauró como uno de los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el Servicio Civil de Carrera, creado para promover mayores grados de responsabilidad y rendimiento, de fomentar la vocación del servidor público federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y funcionamiento de la burocracia, promover la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa.

1.3.1 PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO.

El programa se encontraba comprendido en el período gubernamental 1971-1976, el que perseguía en dos dimensiones los objetivos siguientes:

En el ámbito macroadministrativo "Racionalizar las estructuras y los procesos de administración de recursos humanos en aquellos aspectos de aplicación e interés comunes a dos o más depen -

dancias del sector público. En este enfoque quedan comprendidos los elementos normativos y de política general y los aspectos de control, así como los de asesoría al Ejecutivo Federal". (17)

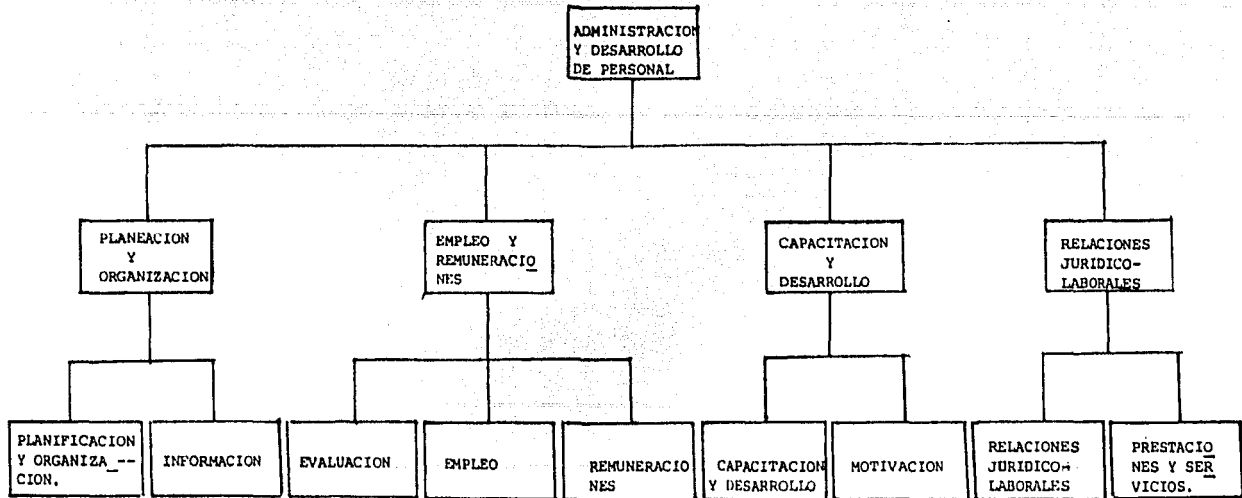
En el ámbito microadministrativo " Racionalizar las estructuras y procesos de la administración de recursos humanos en cada entidad del sector público atendiendo a sus peculiaridades y problemas específicos, a través de acciones específicas orientadas al diseño e implantación de los sistemas integrados; planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales, información, motivación y evaluación" (18) Ver cuadro siguiente.

Con el propósito de recoger los planteamientos que sirvieran de base para crear una política congruente, que abarcara desde la entrada al servicio hasta las promociones, y dar unidad a la actitud del Estado y de los trabajadores de 1976, se creó en diciembre de 1972, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal con carácter institucional, como un mecanismo asesor para la fijación de políticas en torno a la administración de personal, con el fin de procurar el incremento de la eficiencia en el servicio y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los Servidores Públicos.

(17) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. México. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977. pp. 137-138.

(18) IBID. p.138.

SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL



Fuente: Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.
Coordinación General de Estudios Administrativos,
Secretaría de la Presidencia (1979)

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron a fines de 1973 los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, así como el grupo de Oficiales Mayores de las dependencias federales, para tratar de garantizar la congruencia y viabilidad de las acciones de la administración y desarrollo del empleado federal.

Elaboraron estudios y emitieron recomendaciones basadas en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, logrando la integración de los horarios coordinados y vacaciones escalonadas para todo el sector público, además de establecer un mecanismo de reubicación de personal para proteger la estabilidad laboral y experiencia de los trabajadores; aunque la inamovilidad de los trabajadores ya se encontraba establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 6o. que a la letra dice: " Son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, estarán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin notas desfavorable en su expediente ". (19)

Significó el establecimiento de organismos que coordinaran las acciones en la materia, y a su vez el inicio de estudios que conllevaran a plantear medidas para la integración de las actividades concernientes a la administración de personal.

(19) Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México. Porrúa S.A. 1986. p. 24.

1.3.2 REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El programa se encontraba dentro del período de gobierno 1976-1982, perseguía como objetivo fundamental establecer un Sistema - General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno - Federal para garantizar los derechos de los trabajadores, y al mismo tiempo asegurar el ejercicio honesto y eficiente de las funciones. De esta manera se esperaba que los servidores públicos - contribuyeran a la consecución de los objetivos y las metas nacionales.

El programa de reestructuración de referencia planteaba como básicos los siguientes puntos:

- *1. Establecimiento del sistema general de administración y - desarrollo de personal, que integre y coordine las acciones del Ejecutivo Federal en esta materia.
2. Implantación de escalafones funcionales e intercomunicados, que ofrezcan mejores perspectivas de ascenso a los - trabajadores y redunden en la mayor eficacia del desempeño de la función pública.
3. Establecimiento del subsistema de capacitación y desarrollo de personal, que vincule e integre las diversas uni-

dades encargadas de impartir capacitación.

4. Fortalecimiento del subsistema de relaciones jurídico-laborales, que permita un desarrollo justo, equilibrado y armónico de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores". (20)

Además, proponía la estructura orgánica general que serviría de modelo para administrar recursos humanos en las dependencias federales, la cual se encuentra integrada en el mismo de este trabajo, y desglosaba los cuatro puntos citados anteriormente en 33 propuestas básicas a seguir en la materia.

El órgano del Servicio Civil, cambió de nombre actualmente por el de Dirección General de Servicio Civil, realizaría las políticas generales:

- "1. Proponer y vigilar el cumplimiento de las políticas generales." (21)

Las Unidades de Recursos Humanos de las dependencias de la Administración Pública Federal, más tarde cambiaron de nombre por Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, resolverían los problemas de estructura, procedimientos y sistemas, teniendo

(20) Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal. México. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1979. p. 18.
 (21) IBID. p. 19.

en cuenta las normas y directrices señalados por la Dirección General de Servicio Civil.

A estas unidades se les sugirió realizar las siguientes acciones:

2. Aplicar a cada dependencia las políticas y directrices globales que en materia de administración y desarrollo de personal dicte el Órgano del Servicio Civil.

3. Operar en cada dependencia el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que contempla los siguientes elementos:

- Planeación y organización; políticas de crecimiento, oferta, demanda laborales, tablas de reemplazo, profesiografía, investigación comparada.
- Empleo; reclutamiento, selección, nombramiento, análisis y clasificación de puestos, catálogo de puestos, plantillas e incidencias.
- Remuneraciones: tabulador de sueldos, zonas salariales, estructura salarial, pagos, valuación de puestos y evaluación de méritos.

- Relaciones jurídico-laborales; leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y premios.
- Prestaciones y servicios; culturales, sociales, económicas, seguridad social, servicios, higiene y seguridad.
- Capacitación y desarrollo: inducción, capacitación, adiestramiento, actualización e intercambio tecnológico.
- Motivación; cultura administrativa, comunicación social y participación.
- Información; registros, censos, estadísticas, banco de datos y difusión.
- Evaluación; registros de avance, comparación y análisis de resultados, aplicación de medidas correctivas ". (22)

Para la implantación de escalafones funcionales e intercomunicados, se partió de la situación de ese entonces, perseguía el propósito fundamental de promover el desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para una mayor productividad y un adecuado servicio público.

(22) IBID. p. 23.

La situación que prevalecía era la siguiente:

"-Las estructuras escalafonarias, se restringía a un criterio presupuestal y una estructura ocupacional rígida.

- No permitía una ponderación objetiva del desempeño de los empleados en su puesto ni en su preparación para responsabilidades de mayor importancia." (23)

Para alcanzar los objetivos estimados se proponía:

"4. Elaborar catálogos de funciones específicas de las dependencias, en los que se describan las actividades concretas que debe desarrollar los trabajadores.

5. Elaborar el catálogo general de puestos de la Federación con base en los catálogos de funciones específicas por dependencia, en el que los puestos se ordenen en ramas y estas en grupos.

6. Elaborar tabuladores salariales que contengan una estructura en la que se señalen valores mínimos y máximos para cada puesto y se establezcan reglas para aplicar los diversos salarios en relación con la intensidad y calidad del trabajo.

7. Estructurar una compactación de partidas en que se desa -

(23) IBID. p. 22.

grega el salario de los trabajadores.

8. Analizar y revisar los sobregueldos para establecer una política uniforme en la aplicación de la partida presupuestal correspondiente.

9. Establecer estructuras escalafonarias en las que las líneas de ascenso se comuniquen unas con otras para permitir que los trabajadores tengan la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles escalafonarios.

10. Implantar procedimientos escalafonarios que garanticen una correcta evaluación de los factores que integran el derecho de ascenso.

11. Establecer procedimientos adecuados para comprobar la posesión de los conocimientos y aptitudes que el puesto demande y evaluar periódicamente el desempeño y la eficiencia en el puesto.

12. Revisar y actualizar los reglamentos de escalafón de las dependencias, teniendo en cuenta los lineamientos y el programa formulados al respecto por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

13. Fortalecer la intervención y decisiones de las comisiones mixtas de escalafón en el otorgamiento de ascensos.

14. Establecer un sistema de promociones económicas periódicas como compensación por años de servicios prestados, para que la antigüedad opere realmente como factor de desempate en el concurso escalafonario y no como elemento decisivo de ascenso".(24)

El establecimiento del Subsistema de Capacitación y Desarrollo de Personal Público pretendía vincular el sistema de capacitación y desarrollo de personal con las necesidades programáticas y con el sistema escalafonario, que propiciara la superación individual y colectiva de personal, mejorar la prestación de los servicios que presta y coadyuvar a la identificación de los servidores con los fines de las instituciones.

Para plantear las sugerencias al respecto se partió de la situación existente en esos momentos:

"- Se carece a nivel global, sectorial e institucional de la integración normativa y coordinación de programas de las diferentes instituciones responsables.

- La ausencia de programas consistentes.

(24) IBID. pp. 24,25.

- No existe una adecuada vinculación de los programas de capacitación con los del sistema escalafonario". (25)

Se señalaban las siguientes recomendaciones para cumplir cabalmente con el objetivo general:

15. Integrar actividades de capacitación y desarrollo al sistema de administración de personal.

16. Vincular las actividades de capacitación y desarrollo con los programas prioritarios del Gobierno Federal y de las instituciones en lo particular.

17. Responsabilizar a las Unidades de Capacitación la identificación de las necesidades reales de la institución y del seguimiento y evaluación del personal capacitado, así como del adecuado aprovechamiento de los conocimientos adquiridos por el personal.

18. Establecer una estrecha vinculación entre los programas de capacitación y el sistema escalafonario, con el objeto de que la capacitación sea un efectivo instrumento por el cual los trabajadores obtengan los ascensos escalafonarios.

19. Establecer un programa-presupuesto para efectos de capacitación, a partir de ponderar el costo-rendimiento y el

(25) IBID. P. 26.

costo-beneficio.

20. Establecer programas integrales de capacitación global, rectoriales e institucionales que abarquen a todos los niveles jerárquicos y a todas las unidades desconcentradas.

21. Integrar en los programas de capacitación todas las opciones que amplíen los medios de superación individual y desarrollo institucional.

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

23. Fomentar al personal una actitud participativa, con base en estudios que permitan conocer el grado de integración e identificación del personal con las instituciones y el trabajo que realizan.

24. Establecer mecanismos y estrategias para mejorar la comunicación entre los niveles directivos y operativos, así como difundir la información básica de obligaciones y derechos, los fines de la institución, su estructura y personal directivo". (26)

El fortalecimiento del Subsistema de Relaciones Jurídico - Laborales pretendía establecer un régimen jurídico-laboral justo

(26) IBID. PP. 26-27

que tuviera por finalidad racionalizar y hacer más armónica la relación del Estado con sus trabajadores, con lo cual se genere entre los servidores públicos la auténtica vocación de servicio y - la seguridad y estabilidad en sus puestos cuando se desempeñen honestamente y eficientemente.

Se partió del resultado del estudio de la situación imperante en esos momentos:

*-No existían criterios uniformes ni mecanismos y procedimientos institucionales que garantizaran la justa relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

- La atención de la función inherente a las relaciones laborales se encontraba diluida en diversas unidades y niveles jerárquicos.

- Existía un complejo y variado universo de disposiciones jurídicas destinadas a regular la relación del Estado con sus trabajadores.

- No se difundían las Condiciones Generales de Trabajo, provocándose serios problemas por su desconocimiento.

- No existía una adecuada definición y reglamentación jurídica del reglamento encargado de regular la relación del Estado con sus trabajadores de confianza*. (27)

Al respecto se plantearon las siguientes recomendaciones:

(27) IBID. p. 27.

25. Revisar y actualizar la dispersa legislación vigente a fin de establecer un sistema jurídico laboral homogéneo y uniforme, que garantice la justicia y equidad de la relación Estado entre sus trabajadores.

26. Establecer una adecuada reglamentación jurídica para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores de confianza.

27. Integrar en las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal las facultades necesarias a fin de que se desempeñen correctamente las funciones jurídico-laborales de las dependencias.

28. Actualizar y difundir en cada dependencia las Condiciones Generales de Trabajo, a efecto de mejorar las relaciones con el personal.

29. Proveer lo necesario para el cumplimiento de los Acuerdos Presidenciales en materia de horarios, vacaciones y reasignación y reubicación del personal.

30. Realizar una efectiva compactación de horarios a fin de elevar los índices de eficiencia de la Administración y permitir que los trabajadores y funcionarios cuenten con tiempo suficiente para el desarrollo de actividades familiares, culturales y de re-

creación.

31. Otorgar la seguridad social a todos los trabajadores, in dependientemente del tipo de nombramiento que les sea expedido.

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

33. Proveer las medidas, mecanismos y procedimientos necesarios para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a - los trabajadores*. (28)

Al quedar propuestas las 33 sugerencias citadas, a la vez se marcaba el esquema y las acciones que debería realizar la Dirección General de Recursos Humanos de las dependencias federales, - pretendiendo estructurar una política general congruente en el - ámbito macroadministrativo y microadministrativo; cumpliendo de - tal manera con los objetivos del programa precedente.

1.3.3 PROGRAMA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE PERSONAL.

El programa de actividades en el período 1980-1981, fueron - programadas para el establecimiento de escalafones, centrándose - en la preparación e implantación de los instrumentos básicos como (28) IBID. p. 28-29.

son: los catálogos de puestos y el tabulador de sueldos.

La preparación de los instrumentos, para tal efecto, se partió del análisis del sistema de sueldos y salarios; del cual se destacó las deficiencias siguientes:

1. Carencia de criterios para fijar remuneraciones.
2. Carencia de descripciones racionales de puestos.
3. Carencia de perfiles integrales de cada puesto, que definan con precisión sus requisitos ocupacionales.
4. Estructuras de remuneración irracional.
5. Anarquía en definición de áreas de responsabilidad.
6. Catálogos y tabuladores inconsistentes.
7. Incompatibilidad de las estructuras de remuneraciones entre dependencias ". (29)

La Secretaría de Programación y Presupuesto recopiló las experiencias de las diversas dependencias federales, en relación a la valuación de puestos y programas y sus procedimientos de aplicación; mientras dicha Secretaría había realizado los estudios necesarios para proponer formatos soporte y los lineamientos para descripciones de puestos. Realizadas ambas actividades se procesó la información y se emitió la normatividad general respecto a catálogos de puestos y tabuladores de sueldos.

(29) Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal.
México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981. p. 19.

Los factores que se tomaron en consideración para la valoración de puestos y programas fueron: conocimientos y aptitud; responsabilidad, esfuerzo mental y físico; y ambiente y riesgos.

El catálogo de puestos quedó integrado con los puestos de "base y confianza" y a su vez se clasificaron por grupos, según factores.

El tabulador de sueldos atendió las estructuras de remuneraciones de acuerdo al mercado nacional de trabajo, permitiéndole que las remuneraciones se encuentren en función con las obligaciones y responsabilidades.

Al quedar establecidos los catálogos de puestos y los tabuladores de sueldos permitieron estructurar los escalafones funcionales apoyados en la capacitación; además se mejoró la administración de sueldos y salarios del personal federal.

1.3.4 PROGRAMA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Para el período 1983-1988, se establece la coordinación entre las dependencias cuyas atribuciones se relacionan con la administración de personal federal, por lo que se requería determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación, en el orden jurídico y administrativo, a fin de crear las -

las condiciones de la carrera administrativa. Su objetivo está centrado en promover mayores grados de responsabilidad y rendimiento, de fomentar la vocación del servidor público federal a través de una motivación adecuada, elevando de tal manera la eficiencia y funcionamiento del sector laboral federal, promover la capacitación permanente de la burocracia, creando así condiciones para la carrera administrativa.

Para tal efecto, se creó la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad en la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual se le han conferido las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;

2. Proponer normas en materia de catálogos 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 correspondiente;

3. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, y diseñar los -

procedimientos para la integración, reubicación y reasignación - del personal de la Administración Pública Federal;

4. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la Administración Pública Federal;

5. Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la Administración Pública Federal, y sancionar las modificaciones de las mismas;

6. Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las Juntas Directivas de los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones, así como pagar las prestaciones que se cuoren con cargo al erario federal, en los términos de las disposiciones de seguridad social para las fuerzas armadas y trabajadores civiles del Estado;

7. Establecer, en coordinación con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la normatividad de los programas de productividad y capacitación del Servidor Público;

8. Opinar en las propuestas de reforma a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente a las implicaciones de recursos humanos;

9. Formular el Presupuesto de Servicios Personales, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación,
y

10. Coadyuvar, cuando proceda, con las Dependencias y Entidades, en las gestiones que ante ellas realicen las representaciones sindicales de sus trabajadores, relativas a remuneraciones y demás prestaciones.* (30)

Es necesario destacar que, 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 al 29 de junio de 1983, publicado en el Diario Oficial 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 -
(30) Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera
Op. Cit. pp. 20,22.

de Gobernación, 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:

1. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;

2. 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;

3. Determinar y proponer los elementos que permitan la ade -

cuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;

4. 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;

5. 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;

6. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil, y

7. Las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo .

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 estara 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 sera 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.

SEXTO. 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 considera pertinente y previo acuerdo de la Comisión.

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

1. Llevar a cabo el reguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión.

2. Recabar de las dependencias y entidades la información - que sea necesaria para el cumplimiento de los fines de la Comisión;

3. Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes;

4. Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y

5. Las demás que le confiera la Comisión y que sean necesarias para el cumplimiento de las anteriores". (31)

De esta manera se insertó dentro del quehacer público el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental que permita modernizar los sistemas de administración 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.

Sin embargo, en el diagnóstico general del desarrollo de las actividades de administración de personal de la Dirección General de Recursos Humanos en la Secretaría de Gobernación, se detecta -

(31) IBID. pp. 22,29.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

ron deficiencias de estructura y consecuentemente funcionales; no obstante podemos decir que el presente régimen de gobierno tiene el firme propósito de solucionar integralmente la problemática existente en la Administración de los Recursos Humanos del gobierno federal, tanto en el ámbito macroadministrativo como en el microadministrativo, como se puede apreciar en los objetivos planteados en los programas respectivos, por lo que detectamos la necesidad de elaborar un Modelo de Administración de Recursos Humanos con aplicabilidad en las dependencias federales a fin de esquematizar la normatividad fijada en la materia.

C A P I T U L O I I

LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

2.1 CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS.

No se puede hablar en forma separada del origen de la administración de recursos humanos sin mencionar el derecho laboral y la administración científica. El primero porque es una consecuencia de las exigencias de la clase trabajadora a fin de que se reglamentara el trabajo para la buena práctica de sueldos, prestaciones, servicios, etcétera, que necesitaban de algo más que la aplicación pura y fría de preceptos legales. Por otra parte la administración científica de recursos humanos provino de una organización funcional especializada, ya que no consistía únicamente en la elaboración de nóminas y pagos al Seguro Social, sino que era necesario coordinar los esfuerzos de jefes con el personal en general para poder realizar esta función correctamente; además que el perfeccionamiento del sistema social genera satisfacción en los empleados y trae consigo el aumento en la productividad y desarrollo funcional.

La organización puede considerarse como un sistema social en el que las relaciones humanas determinan el comportamiento y el grado de productividad de los empleados, en tanto la productividad del sector laboral es un importante recurso económico de las organizaciones y dependencias.

Para la comprensión de este postulado es necesario contar con una definición de administración de recursos humanos, así como el conocimiento de los factores indispensables en una interrelación laboral.

La palabra Administración proviene de la voz latina Administratio, Administrationis que significa acción o efecto de ayudar, gobernar, cuidar, servir y regular.

Etimológicamente se forma por el prefijo "ad" que indica dirección hacia donde va algo o alguien y la terminación "minister, ministri", que significa el que ayuda, asiste, aconseja, avisa y orienta.

Woodrow Wilson define a la Administración Pública, " es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo". (32)

Goodnow formula la conceptualización de administración pública " la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad". (33)

Existen otras definiciones de Administración Pública pero -

(32) Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Fontamara. 1981. p. 37.

(33) IBID. p. 42.

aunque se planteen de diferente manera todas ellas tienen en común, la parte que materializa las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ejecutivo Federal.

Un servidor público superior que va a desempeñar una función debe saber que la ocupación del cargo se hace por votación, es decir, se hace evidente la existencia de cursos de preparación universitaria o equivalente y la presentación de un exámen para ingresar a la administración pública, además de que debe poseer en función de cargo un evidente status frente a la sociedad. También debe esperar realizar una carrera dentro del orden jerárquico de servidores; esto conjuntamente responde a una normatividad de selección de personal público que no dependa de casualidades, y que garantice la contratación del personal idóneo que realice las funciones correspondientes a la institución.

El servidor público que tenga a su cargo personal debe comprender que no es un representante del gobierno, sino que es un conjugador del trabajo, recursos materiales, de información y de recursos humanos, para que se obtengan los mejores resultados tanto para el seguimiento de programas institucionales como para la satisfacción laboral del trabajador.

En ocasiones su labor se torna difícil, pues se encontrará -

ante las políticas establecidas, las peticiones y presiones de los trabajadores, así como del Sindicato, sin embargo, sus decisiones deberán estar basadas en lo que es mejor para el trabajador y en lo que representa lo óptimo para el cumplimiento de las asignaciones de la dependencia.

2.1.1 PARTICULARIDADES DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Los recursos humanos son de suma importancia porque pueden mejorar y perfeccionar el empleo de los recursos materiales y de información de la organización, distinguiéndose en ellos las siguientes características:

1. No pueden ser propiedad de la organización, a diferencia de los otros recursos. Los conocimientos, las habilidades, etc., son parte del patrimonio personal. Los recursos humanos implican una disposición voluntaria de la persona. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, salvo la pena impuesta por autoridad judicial.

2. Las actividades de las personas en las dependencias son voluntarias, pero no por el hecho de existir un nombramiento de trabajo, la dependencia va a contar con el mejor esfuerzo de sus miembros, por el contrario, solamente contará con él cuando el trabajador perciba que esa actividad va a ser provechosa en algu-

na forma ya que los objetivos organizacionales son más valiosos - cuando concuerdan con los objetivos particulares, en estas circunstancias, el trabajador pondrá a disposición de la dependencia los mejores recursos que posee.

3. Las experiencias, los conocimientos, las habilidades, etc., son intangibles, se manifiestan solamente a través del comportamiento de las personas en las dependencias. La intangibilidad de los recursos humanos ha causado serios trastornos y generalmente se ha pensado que los recursos humanos no cuestan nada, por tanto ha sido lo que menos atención ha recibido en comparación a los recursos materiales y técnicos, sin embargo no es así, ya que los economistas hablan de "capital humano", algunos contadores también se esfuerzan porque sus estados financieros que se ocupan de los recursos materiales, reflejan también las inversiones y los costos de los recursos humanos.

4. Los recursos humanos pueden ser incrementados mediante la preparación, ya sea mejorando los ya existentes o bien descubriendo los recursos que potencialmente tiene el hombre; esto se logra cuando se ponen de manifiesto aquellas características muchas veces desconocidas o poco manifiestas por las personas; son auxiliares en estos casos los tests psicológicos y la orientación profesional. Los recursos humanos se pueden mejorar cuando se proporcionan mayores conocimientos, experiencias, nuevas ideas, etc., a

través de la capacitación y el desarrollo. Infortunadamente, - los recursos humanos también pueden ser disminuidos por las enfermedades, los accidentes y la mala alimentación.

5. Los recursos humanos son escasos porque no todo mundo posee las mismas habilidades, y conocimientos; así por ejemplo, no cualquier persona es buen cantante o un buen administrador.* (34)

La importancia de citar las características de los recursos humanos desde el punto de vista técnico, se deriva de la superficialidad con la que se trata el tema de gasto-nómina para el erario federal y de mencionar las cualidades de los recursos humanos dentro de la organización, para comprender la congruencia con los planteamientos de los programas institucionales relacionados en la materia.

Los objetivos y metas de los programas institucionales de administración de personal, se centraron en la integración de un sistema general de administración de recursos humanos y en proponer los mecanismos necesarios para incrementar el aprovechamiento de los mismos a través de la capacitación, motivación, etc., partiendo del estudio teórico del comportamiento del trabajador en su desempeño individual y social en la organización.

El sistema general de administración de personal federal, -

(34) Sánchez B. Francisco. Técnicas de Administración de Recursos Humanos. México. Instituto Politécnico Nacional. 1982. pp. 5-6.

por un lado integra las actividades respectivas, y por el otro la do reduce los gastos que ocasiona una administración de personal-federal dispersa e inconsistente.

2.1.2 PENSAMIENTO ACTUAL.

Al tiempo de considerar la productividad de la fuerza de tra bajo como un importante recurso económico de la organización, enfoca a la persona dentro de un marco de individualidad y dignidad, además de tomar en consideración que el ambiente físico determina la productividad humana. Motivo por el que principalmente los - científicos de Harvard han condicionado algunas variables como or ganización, individuos, entre otras, a una filosofía de recursos-humanos actual.

Enfoca por un lado al trabajador como un ser humano capaz de influir en la situación de trabajo, y por el otro lado, se considera a la organización como un sistema social en la que las relaciones humanas determinan el comportamiento y la productividad de los empleados.

Particularmente, el científico Human Millea después de haber-retornado la antigua filosofía crea una nueva, ve al hombre como - un elemento activo y coadyuvante, al paso que la satisfacción en el trabajo es más bien un resultado de su efectiva contribución -

que un factor determinante de la productividad.

A continuación señalamos las diferencias entre la filosofía antigua y la filosofía planteada por Human Milles, en cuanto a la actitud en relación con las personas, el tipo y la cantidad de participación y con las expectativas:

* La filosofía antigua señala con respecto a las relaciones humanas que a) Las personas en nuestra cultura participan de un conjunto común de necesidades básicas; de asociación, de afecto y de respeto, b) las personas desean que se les reconozca lo que hacen y, además quieren sentirse como parte útil de la organización y de su grupo de trabajo, c) ellas tenderían a colaborar activamente y a atenerse a los objetivos de la organización, si se satisficieran esas importantes necesidades.

Estos aspectos son retomados por la filosofía actual dando les una nueva interpretación; a) aparte de satisfacer las necesidades básicas, la mayoría de las personas desean contribuir creadoramente a la realización de objetivos que consideran valiosos e importantes, b) la mayoría de los elementos de la fuerza de trabajo es capaz de asumir mucha más iniciativa, responsabilidad y creatividad que la que le permite su trabajo actual, c) esas capacidades constituyen recursos inexplorados que actualmente se están descuidando.

Respecto al tipo y cantidad de participación la filosofía antigua nos dice: a) la tarea básica del dirigente es hacer que cada subordinado crea que es un miembro útil e importante de su equipo de trabajo, b) debe estar dispuesto a explicar sus decisiones y a discutir con los subordinados cualquier objeción eventual a sus planes. En materia de rutina, debe alentar la participación de los subordinados en la planificación y selección de las otras soluciones posibles para los problemas, c) dentro de criterios de utilidad y participación debe permitirle al grupo de trabajo, o a cada servidor individualmente, el ejercicio de la auto-dirección y del autocontrol en la ejecución de los programas.

La nueva filosofía nos habla de: a) la tarea básica del dirigente es desarrollar un contexto en el que los subordinados puedan aportar el máximo de sus talentos para la realización de los objetivos institucionales. Debe esforzarse por descubrir y explotar los recursos creadores de sus subordinados, b) debe permitir y alentar a sus subordinados para que participen no sólo en las decisiones de rutina, sino también en los asuntos de importancia. En verdad, cuanto más importante sea una decisión para su sector mayor debe ser su esfuerzo por explotar los recursos de sus subordinados, c) el dirigente debe esforzarse por ampliar continuamente los ámbitos de ejercicio de la autodirección y el autocontrol por parte de los subordinados, en la medida en que ellos desarrollan sus talentos y demuestran mayor visión y capacidad.

Las expectativas de la filosofía antigua son: a) compartir información con los subordinados e incorporarlos al proceso decisorio, ayudará a satisfacer sus necesidades básicas de asociación y de reconocimiento individual, b) la satisfacción de sus necesidades mejorará la moral de los subordinados y reducirá la resistencia a la autoridad formal, c) la alta moral funcionaria y la aminorada resistencia a la autoridad formal pueden determinar un incremento de los resultados sectoriales. Por lo menos, deberán reducir la fricción intrasectorial, haciendo así más fácil el trabajo dirigente.

Mientras que las expectativas para la filosofía actual son - las siguientes: a) la calidad final de proceso decisorio y de la ejecución mejorará en la medida en que el dirigente haga uso al límite máximo de la experiencia, intuición y capacidad creadora del personal de su sector, b) los subordinados ejercerán una autodirección y un autocontrol responsables en la realización de objetivos que consideran valiosos y que ayudaron a establecer, c) - la satisfacción con el trabajo irá creciendo como un subproducto de la ejecución incrementada y de la oportunidad de contribuir creativamente a este incremento." (35)

Como podemos observar, la antigua filosofía atiende únicamente los factores que reditan mayor productividad; mientras, que -

(35) Proyectos de Desarrollo de Administración Pública. México. Limusa. 1982. pp. 429-430.

la filosofía actual se proyecta aún más lejos en el sentido de valorizar el sistema social laboral ante los programas establecidos.

El concepto de recursos humanos incorpora la necesidad de aprovechar mejor los recursos materiales, financieros y de información, sustituyendo los antiguos fines de obtener una producción abundante en la empresa.

La exposición de ambas filosofías nos muestra la evolución de factores laborales como el grado de participación y actitud entre jefes y subordinados; factores que son retomados actualmente para la creación de programas institucionales en la materia, ya que sin una base teórica del sistema social laboral, no se pueden sostener programas puramente administrativos, como se aprecia al implantar el subprograma de capacitación y desarrollo de personal en el cual intervienen elementos como la motivación, capacitación, etc. y hoy en día, el Programa del Servicio Civil de Carrera.

2.2 ADMINISTRACION CIENTIFICA DE PERSONAL.

La empresa es un ente social, es un grupo de personas en el cual se vierten muchos propósitos, algunos de ellos de carácter

personal, otros de carácter departamental y otros de carácter institucional por lo que se requiere de la aplicación de principios normativos y reguladores de observancia obligatoria, pues de lo contrario algunas fuerzas demostrarían cierto dominio sobre las demás y esto se traduciría en una destrucción interna del grupo. La administración funge como una función de equidad y equilibrio, por que fundamenta sus principios en la firme convicción de que los intereses del empleado y del empleador son idénticos en cuanto a prosperidad.

La necesidad de equidad y equilibrio de intereses, dentro ya de la administración científica, trajo la aparición de especialistas en las áreas de mercado, finanzas, producción y en igual forma empezaron a aparecer los departamentos de relaciones industriales como consecuencia de poner en manos de expertos una función tan importante y dejar así de seguir improvisando. Fue así como se originó la administración de recursos humanos encargándose a especialistas que coordinaran los esfuerzos con otros jefes de distintos departamentos y con el personal en general para poder realizar esta función correctamente.

Henri Fayol dice que la organización administrativa es una fase de la función administrativa de la organización de cualquier empresa, y define a la organización administrativa como: "la constitución de la doble estructura: material y humana". (36)

(36) Souza Mehrlich, Beatriz M. Uma Análise das Principais Teorias de Organização. Río de Janeiro, Brasil. E.B.A.P. 1958. p. 10.

El científico social Henri Fayol, nos dice que si fuera posible dejar de tomar en cuenta al factor humano, sería bastante fácil constituir una unidad orgánica, de este modo, consideraba que cualquier principiante podría hacerlo, siempre que tuviera alguna idea de las prácticas usadas y pudiera contar con los recursos necesarios. Pero esto no resulta posible ya que para crear una organización útil no basta agrupar personas y distribuir deberes; - debe existir un conocimiento de como adaptar el todo orgánico a las necesidades, así como encontrar al elemento humano esencial - y colocar a cada uno donde más fuese necesario.

La organización se estudia a partir de cuatro corrientes a - saber: actitud mecanicista, actitud normativa, psicológica y sociológica.

2.2.1 ESCUELA DE ACTITUD MECANICISTA.

Frederick Winslow Taylor fué el fundador de la escuela y basa su teoría en los principios y métodos que hablan del análisis del trabajo a efectuar; de la tarea que implica ser ejecutada y - sus elementos constitutivos, de los movimientos consecuentes de - cada uno de ellos y el tiempo utilizado en ejecutar cada uno de - estos; con el resultado de tales análisis reagrupaba movimientos, operaciones, tareas, funciones y así en adelante hasta que la nueva organización fuese establecida.

La división racional del trabajo y la designación más equitativa de las tareas, así como la sistematización de los movimientos, la economía del trabajador y la racionalización del trabajo fueron los aspectos en los que fundamentó sus principios y su teoría de administración funcional.

Sus principales reglas o principios son las siguientes;

1. Sustitución del empirismo por el método especializado de administración de personal.

2. Selección y entrenamiento de los trabajadores basados en un método científico de personal.

3. Cooperación entre empleados y patrón con el fin de asegurar la realización del trabajo de acuerdo con un método científico vertical.

4. Mayor responsabilidad entre jefes y subordinados, quedando a los jefes la obligación de planear y organizar el trabajo al ser realizado por los obreros*. (37)

La gran aportación de Taylor fué su organización funcional - que consiste en la separación de responsabilidades entre el patrón y sus obreros, para lo cual, la empresa, crea dos salas principales; la de planeación y la de ejecución. De cada una de ellas dependerán cuatro supervisores, lo cual suma 8 jefaturas diferentes con labores específicas y pudiendo dar órdenes directas cada-

(37) IBID. p. 12.

una de ellas a la totalidad de los obreros.

Las ventajas que tiene el tipo de organización que presentan las siguientes: la especialización, al separar las funciones comunes de las ejecutivas y la preparación de jefes y cooperación de grupo al ser divididos.

Sus desventajas relevantes son: una pluralidad de mando, al fragmentarse la autoridad en ocho jefaturas, además de la dirección; la resistencia que ofrecen los subordinados para coordinar sus esfuerzos; la disciplina de la organización se quebranta al recibir órdenes de diferentes personas; una especialización excesiva de los jefes debido a la división del trabajo, que llevada al extremo dificulta la formación del administrador de cúpula, al dividirse en control la rapidez de acción tiende a disminuir y finalmente cierta tendencia para equivar deberes y responsabilidades.

2.2.2 ESCUELA ACTITUD NORMATIVA O ANATOMICA.

Henri Fayol fué el fundador de esta corriente, su teoría trata el problema de la organización administrativa, la cual consiste en el estudio principalmente de la cúpula y se extiende hacia la base; siendo lo fundamental para este autor la forma de trabajo del jefe o director.

Fayol habló de seis tipos principales de funciones dentro de cualquier empresa:

1. Función Técnica. Referente a todos los problemas de producción.

2. Función Comercial. Referente a la compra, venta, cambio, etcétera.

3. Función Contable. Comprende el ámbito de contabilidad y estadística.

4. Función Financiera. Respecto a la obtención y uso de los recursos financieros dentro de la empresa.

5. Función de Seguridad. Tanto de los bienes como de las personas que operan dentro de la empresa.

6. Función Administrativa. Se encuentra dividida en cinco fases fundamentales: a) previsión; b) organización; c) comando; d) coordinación; y e) control*. (38)

a) Previsión. Estructurar el futuro y prepararse para enfrentarlo trazando un programa de acción.

b) Organización. Constituir el doble organismo, o sea, el material y humano.

c) Comando. Hacer funcionar la empresa o tomar decisiones e incorporarlas en órdenes específicas y generales que favorezcan -

(38) IBID. pp. 29-30.

el desarrollo de los esfuerzos.

d) Coordinación. La conjugación armónica de todos los esfuerzos de la empresa.

e) Control. Confrontar lo planeado con lo que se ha ejecutado.

Los factores que dan soporte a las funciones anteriormente citadas son: división del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses particulares al interés general, remuneración adecuada, centralización, jerarquía o línea de autoridad, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y espíritu de equipo.

2.2.3 ESCUELA DE PSICOLOGOS.

Esta corriente de énfasis al elemento humano, como su nombre lo indica, representa la mente humana dentro de la organización y sus reacciones individuales.

Este grupo de estudiosos analiza la función de control de los individuos, basado en el reconocimiento de las motivaciones de los individuos. La fundadora de esta escuela es Mary Parker Follett, pudiéndose resumir su filosofía en "interpretación de

autoridad en lugar de superioridad; control sobre hechos más que sobre hombres". (39)

Esta escuela ve a la organización como algo dinámico, preocupándose por la cosa en proceso y no en sus aspectos estructurales. En el interior de la cosa en proceso le interesa la integración de la autoridad y la interpretación del control, siendo estos aspectos su principal contribución a la organización.

2.2.4. ESCUELA DE SOCIOLOGOS.

En esta escuela la preocupación esencial es el comportamiento del grupo dentro de la organización. Su aportación es realmente notable ya que representa esta teoría " el enfoque de una organización como un sistema de esfuerzo cooperativo". (40)

El precursor de esta corriente organizacional fué Linton Mayo, posteriormente otros estudiosos adoptaron las ideas iniciales como fueron Simon y Thompson.

De este modo, podemos concluir que su mayor aportación es la relevancia dada al hombre dentro del grupo, ya que es el mismo hombre el más importante aspecto de la organización, el análisis de las organizaciones como sistema social, la importancia atribuída a los valores humanos y la discusión de un concepto de autori-

(39) IBID. p. 56.

(40) IBID. P. 74.

dad.

Las teorías organizacionales anteriormente expuestas permiten ser adaptadas a cualquier empresa y sistema de administración de recursos humanos, ya que esto representa la aplicación de las ideas teóricas a situaciones existentes de administración.

Para el objetivo de este trabajo es de suma importancia la comprensión de las ideas contenidas en las corrientes organizacionales porque realza al factor humano y porque ubica a este dentro de la lógica orgánica. Además de que los principios de la función administrativa, tratados en ese apartado, orientan a la actual administración y consecuentemente a la de recursos humanos, contribuyendo con sus modalidades a un sin fin de posibilidades para el adecuado funcionamiento administrativo de la empresa o institución.

Podemos decir, que el desarrollo de las acciones de cualquier institución o entidad parten de la función administrativa y se refleja en las etapas siguientes: planeación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación.

CAPITULO III

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE

RECURSOS HUMANOS

3.1 SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO.

El Gobierno Federal, al plantear las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 -1976, en lo que respecta al Programa de Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos del sector público, especificó que se encargaría del diseño e implantación de un sistema administrativo integral de recursos humanos para el sector central.

En éste, se establecían dos subprogramas a nivel microadministrativo; Administración de Recursos Humanos y Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos. El primer subprograma integraba los elementos de Administración de Sueldos y Salarios, Registros e Información y el de Servicios y Prestaciones; en el segundo se incluían los elementos de Planeación y Organización, Admisión y Empleo, Capacitación y Desarrollo, y el de Relaciones Laborales

Esta inclusión de elementos en ambos subprogramas marcaban claramente dos grandes subsistemas dentro del Sistema de Administración de Recursos Humanos, y a la vez la orientación de las funciones que habrían de realizarse en cada uno de ellos.

Los integrantes que conforman el sistema de administración -

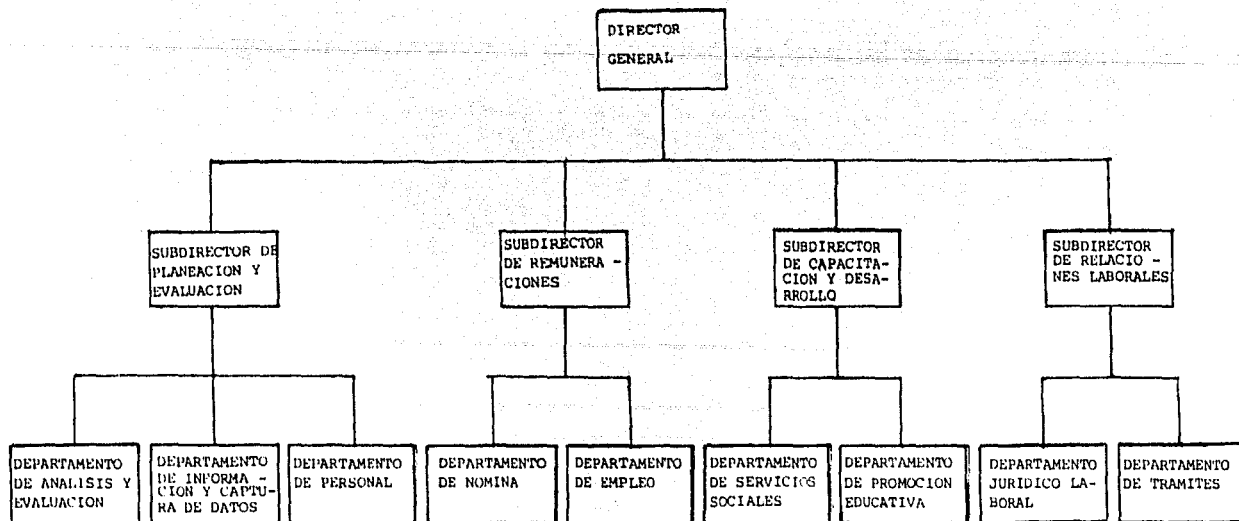
que se estiman necesarios para una adecuada administración en una dependencia federal. La importancia no radica en el sólo hecho de considerar los elementos en la administración, sino también depende de su correcta interpretación y utilidad de éstos al sistema de administración de personal.

Con base al análisis de leyes, teorías y principios que regulan la administración de personal en el sector público, se puede proponer un Modelo de Administración de Recursos Humanos para las dependencias federales, que permita conducir lo mejor posible los recursos humanos y obtener de ellos su máximo rendimiento en beneficio del gobierno federal.

Se propone a continuación un Modelo que contiene la definición de una estructura general para las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal de las dependencias federales, además las funciones principales de los subprogramas de Administración y de Desarrollo de Personal como son: clasificación de puestos, selección y contratación, remuneraciones, promociones, planeación y desarrollo de personal, relaciones jurídico-laborales, programas de seguridad social e higiene y sistemas de información.

En el subprograma de Planeación y Desarrollo queda comprendida la clasificación de puestos, los cuales son establecidos por niveles de tal manera que el sueldo resulte equitativo con el con

PROPUESTA DE UN MODELO DE ADMINISTRACION PARA LA UNIDAD DE
ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO



tenido de las funciones y responsabilidades, auxiliándose de catálogos de puestos y tabuladores de sueldos, quedando lo anterior a cargo de Capacitación y Desarrollo; también habría de llevarse a cabo el desarrollo de personal, con programas específicos y continuos, además de celebrar convenios con instituciones educativas nacionales.

En la Subdirección de Remuneraciones atendería el reclutamiento, basado en las aptitudes y conocimientos relacionados al puesto y grado de escolaridad, así como la selección del personal, en la que sería requisito indispensable el examen de admisión que evalúen habilidad, conocimientos, capacidades y cualidades personales. También se efectuarían los programas de motivación en los que se establecen variados incentivos a los trabajadores para mejorar su actitud ante el trabajo, se tomarían como base las recompensas y promociones, vacaciones, días de asueto y notas meritorias.

En la Subdirección de Planificación y Evaluación, se efectuarían los programas de planeación y organización de recursos humanos, en los cuales se eliminan los puestos que no se consideran necesarios; además se encargaría de los programas de ampliación de personal, por creación de organismos o de reducción de personal con base a indicadores de productividad y control de gestión.

La Subdirección de Relaciones Laborales se encargaría de atender las relaciones jurídico-laborales, éstas comprenden la obediencia a las leyes que regulan las obligaciones del servidor público, asesoría sobre políticas laborales, vigilancia de los derechos de promoción, cambios, suspensión de labores, además de evitar abusos de poder.

Del cumplimiento de estas acciones se encargaría la Dirección General de Recursos Humanos, que trataremos en el siguiente capítulo, ya que resulta necesario destacar primeramente las deficiencias derivadas de programas inconsistentes relacionados con la materia.

A continuación se presenta un análisis de las actividades que se desarrollan actualmente en la Dirección General de Recursos Humanos en la Secretaría de Gobernación.

Nuestra colaboración directa, en la Dirección General de referencia nos permitió determinar que actúa como un sistema dinámico dentro de la organización, desempeña funciones encaminadas a lograr la interrelación entre los componentes del grupo social buscando el entendimiento y equilibrio.

3.2 DIRECCION GENERAL Y AREA DE APOYO

La Dirección General se encuentra a cargo del Director y se

encarga de planear, programar, organizar, dirigir, controlar el desempeño de las funciones correspondientes a la Dirección General.

La Coordinación Administrativa de Recursos Humanos se encarga de proponer y aplicar las políticas de administración de recursos humanos, financieros y materiales correspondientes.

Esta se integra por el Coordinador Administrativo, además de la Oficina de Fotocopiado; Oficina de Almacén y la Oficina de Inventarios.

En ésta área administrativa observamos que para vigilar, supervisar y proveer los recursos materiales que las áreas requieren para su adecuado funcionamiento, no se lleva a cabo en forma congruente, ya que primeramente se realiza la contratación del personal y tiempo después la requisición de mobiliario, colocándose a los trabajadores de nuevo ingreso en lugares inadecuados e incómodos y a su vez son motivo de molestias para el personal permanente; además de que éstos carecen de material de oficina para realizar las funciones asignadas. En estas condiciones el personal adscrito de nuevo ingreso se ve precisado a solicitar a sus compañeros el material de oficina que necesita y a compartir mobiliario, a fin de estar en posibilidades de cumplir con las funciones que les han encomendado, alterando el buen funcionamiento del

área administrativa a la cual quedó adscrito.

Al solicitar la requisición, no se consideran los espacios y la colocación del mobiliario se convierte en un serio problema, y por último se asignan a cualquier otra área que cuente con espacios; mientras que al personal a quien se le destinó queda labo - rando en forma permanente en condiciones incómodas.

Por otra parte advertimos que el material de oficina resulta escaso como son máquinas de escribir, engrapadoras, sumadoras; - asimismo la papelería no cubre las necesidades de trabajo y el - personal suspende sus funciones o bien tiene que comprar por su - cuenta la papelería que necesita y/o tiene que solicitarla a cual - quier otra área que por lo general se encuentra en las mismas con - diciones de escases.

3.3 SUBSISTEMA DE PLANEACION Y DESARROLLO.

La planeación de los recursos humanos es una función vital - porque significa prepararse para tener la cantidad y calidad de - la gente necesaria en los puestos adecuados, en el momento apro - piado y haciendo la clase de trabajo que produzca los objetivos - deseados, a corto o a largo plazo, traduciéndose todo ello en bene - ficio para la Dirección, la Secretaría de Gobernación, el trabaja - dor y la sociedad.

Coleman ha definido la planeación de los recursos humanos como: " El proceso para determinar los requerimientos de la fuerza de trabajo y los medios para lograr dichos requerimientos, con el fin de realizar los planes integrales de la institución ". (41)

La Dirección de Planeación y Desarrollo, se encuentra ubicada en el segundo nivel jerárquico organizacional y esta constituida por el Director de Área, tres Secretarías, un Asesor y dos Auxiliares Administrativos.

Se advierte que el diseño de planificación y organización no es el conveniente porque no existe una adecuada planificación de estructura y funcional; al encontrarse dentro de la institución - la repetición de funciones y procedimientos administrativos inadecuados; situación que no le permite estar en condiciones de asesorar otras Unidades responsables sobre el particular.

El diseño de programas de capacitación son ineficientes al no considerar las necesidades laborales y las del trabajador, pero los de motivación, esparcimiento y recreación de los servidores públicos por el momento no se diseñan.

Al coordinar los programas de reclutamiento, selección, contratación e inducción de personal se debe evitar en lo posible el nepotismo, ya que esta forma de contratación reduce la selección-

(41) Sánchez B. Francisco. Técnicas de ... Op. Cit. P. 23.

del personal con capacidad y experiencia laboral, de la cual se espera que satisfaga satisfactoriamente las necesidades del puesto.

Se coordina la aplicación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, sin embargo, estos son otorgados en la forma tradicional de convencionalismos.

La intervención en los dictámenes escalafonarios no es la adecuada para atender las disposiciones en materia del servicio civil de carrera y dar cumplimiento al Reglamento de Escalafón, porque se fijan por lo general por el factor antigüedad o por medio de convencionalismos, no obstante de que existe un Reglamento de Escalafón debidamente legalizado; además una normatividad en cuanto a la carrera burocrática del servidor público de acuerdo al Programa del Servicio Civil de Carrera.

La Subdirección de Relaciones Laborales, dependiente de la Dirección de Planeación y Desarrollo se localiza en el tercer nivel jerárquico organizacional, la cual da cumplimiento a las disposiciones legales aplicables en las relaciones laborales entre servidor público y Estado.

Observamos que las prestaciones y derechos de los servidores públicos conforme a la ley no se difunden lo suficiente; además -

se vigila la aplicación de sanciones pero no así la de notas buenas, que por lo general pasan desapercibidas las acciones sobresalientes del personal; esta situación provoca indicios de apatía en el personal y no permite que en los trabajadores aumente su rendimiento.

Examinemos con atención la diversidad de horarios en las Unidades responsables, tanto a la hora de entrada como en la de salida y en algunos casos la omisión de tarjetas de asistencia que no cubren el número de horas laborales reglamentarias; entorpeciendo el buen funcionamiento de los centros de trabajo.

El Departamento de Control de Personal, dependiente de la Subdirección de Relaciones Laborales se encuentra ubicado en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual está integrado por el Jefe de Departamento; además de la Oficina de Licencias y Basificaciones; Oficina de Asistencia; Oficina de Filiación e Identificación de Personal; y la Oficina de Archivo.

El cumplimiento e integración de requisitos del personal de nuevo ingreso es ineficiente, ya que existen servidores públicos que actualmente no se encuentran registrados en el Archivo, en virtud de no haberse presentado oportunamente en la Dirección General de Recursos Humanos a entregar la documentación de admisión y consecuentemente no se les abrió expediente individual.

Para considerar la carrera administrativa del personal, la Dirección General no cuenta con la documentación que acredite su preparación académica y su actuación en el ejercicio laboral.

Se tiende a violar la titularidad de las plazas presupuestales de "base", debido a que en el momento de otorgar constancias de titularidad, no se realizó previamente un estudio histórico de la plaza, y se otorga la titularidad de la misma plaza a dos o más servidores públicos. Otro motivo de violación de titularidad de plazas de "base", responde a la aplicación de retabulaciones presupuestales, en donde no se considera el tipo de nombramiento y las plazas de base se convierten a confianza y viceversa.

El Departamento de Prestaciones, dependiente de la Subdirección de Relaciones Laborales, se encuentra ubicado en el cuarto nivel jerárquico organizacional y se integra por un Jefe de Departamento; además de la Oficina de Fotografía; Oficina de Cambios de Radicación; y la Oficina de Préstamos y Credenciales.

Se observa que la tramitación para que disfruten de las prestaciones a que tienen derecho los empleados no se consideran las idóneas, porque no se puede solicitar ni cumplir beneficios que los trabajadores desconocen; además de que no existe un medio que se encargue de difundir las mismas.

La Subdirección de Capacitación y Empleo, depende de la Dirección de Planeación y Desarrollo, se localiza en el tercer nivel jerárquico de la estructura orgánica y se le ha facultado para determinar en cada Unidad responsable " los datos que necesita para cubrir sus necesidades de planeación y para ello se preocupa por contar con un inventario registrado de sus recursos humanos, permitiéndole conocer las experiencias, habilidades, conocimientos, intereses, actualización en el trabajo de cada uno de los miembros, así como el potencial de la fuerza de trabajo con la que cuenta la Secretaría ". (42) Esto le facilita cubrir los puestos que vayan quedando vacantes, así como los de nueva creación y a la vez encontrarse en posibilidades de planear su adiestramiento y capacitación.

Al instrumentar los cursos de capacitación para alcanzar la eficiencia en el trabajo se lleva a cabo incongruentemente al no fundamentarse en las necesidades reales, ya que los capacitados generalmente son trabajadores adscritos al área de capacitación y en otras ocasiones la selección del personal para recibir tales cursos se elige por instrucciones superiores, sin tomar en cuenta en el trabajador el grado de utilidad en su desempeño laboral.

La planeación de los cursos de capacitación no responden a las necesidades del servicio, ya que los programas de capacitación

(42) Sánchez B. Francisco. Técnicas de ... Op. Cit. p: 25.

se calendarizan anualmente, lo que demuestra una vez más que no cubren las necesidades del servicio. Ver cuadros siguientes.

El apoyo de estudios psicométricos a la Comisión Mixta de Es calafón es innecesario, ya que para ocupar un puesto inmediato no se requiere de una superación de caracteres personales.

El Departamento de Capacitación y Desarrollo, depende de la Subdirección de Capacitación y Empleo y se ubica en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual se integra por el Jefe de Departamento; además de la Oficina de Capacitación; y la Oficina de Desarrollo.

Detectamos que los mecanismos para detectar las necesidades institucionales e individuales no se llevan a cabo en forma adecuada porque se sigue el procedimiento tradicional de programar-- cursos inferidos en calendarios establecidos.

Por lo regular los convenios con otras Dependencias para par ticipar en cursos no se realiza momentáneamente, de este modo se reduce en los trabajadores su capacidad de desarrollo.

El diseño y formulación de constancias de participación en los cursos impartidos debe ser más valorativo y significativo en el expediente individual, ya que algunas constancias no son reco-

PROGRAMACION DE CURSOS DE CAPACITACION

ENERO - ABRIL

1987

Ejercicio: 1987

Módulo : ADMINISTRATIVO

CURSO \ MES	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
COMUNICACION ORAL Y ESCRITA			19 - 23						
COMUNICACION ADMINISTRATIVA					2 - 6				
ARCHIVO				9 - 13					
RELACIONES HUMANAS									
MOTIVACION AL TRABAJO						13 - 17			
REDACCION Y ORTOGRAFIA						20 - 24			
ELABORACION DE CORRESPONDENCIA				23 - 27					
ATENCION AL PUBLICO					9 - 13				
ACTUALIZACION SECRETARIAL			26 - 30						

PERFIL: SECRETARIAS, MECANOGRAFAS,
TAQUIMECANOGRAFAS, AUXILIARES
ADMINISTRATIVOS.

TOTAL DE CURSOS: 9

PROGRAMACION DE CURSOS DE CALIFICACION

JUNIO - DICIEMBRE

1987

Ejercicio: 1987

Módulo : ADMINISTRATIVO

CURSO	MES									
	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	
COMUNICACION ORAL Y ESCRITA			16 - 20			8 - 12				
COMUNICACION ADMINISTRATIVA				28-10.VIII		22 - 26		17 - 21		
ARCHIVO					11 - 15		6 - 10			
RELACIONES HUMANAS			21-25				20 - 24			
MOTIVACION EN EL TRABAJO			23 - 27		11 - 15		13 - 17			
REDACCION Y ORTOGRAFIA						29-3-X		10 - 14		
ATENCION AL PUBLICO					25 - 29			24 - 28		
ACTUALIZACION SECRETARIAL					25 - 29	29-3-X				
ELABORACION DE CORRESPONDENCIA				21 - 25			27 - 31			

PERFIL: SECRETARIAS, MECANOGRAFAS,
TAQUIMECANOGRAFAS, AUXILIARES
ADMINISTRATIVOS.

TOTAL DE CURSOS: 20

gidas por el capacitado.

En cuanto a la evaluación de los cursos de capacitación impartidos, debe ser tomada como requisito integral del mismo, ya que en la mayoría de los servidores públicos que los toman, los consideran como una distracción que ocasiona dos efectos negativos: por una parte la suspensión de sus labores y por la otra parte el costo que representa el curso. Generalmente la evaluación del curso de capacitación lo realiza el Centro de Capacitación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para efectos de actualización de programas.

El otorgamiento de becas es un derecho que pocos trabajadores conocen, por lo que se restringe en gran medida el avance mecanismos de eficiencia y eficacia en el sector público.

El sistema de educación básica para adultos no es constante, lo que ocasiona la inestabilidad de los trabajadores y finalmente una deserción. Poco a poco la deserción aumenta hasta el momento de la cancelación del curso.

El Departamento de Empleo, depende de la Subdirección de Capacitación y Empleo y se localiza en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual está constituido por el Jefe de Departamento; además de la Oficina de Reclutamiento; y la Oficina de Se-

lección.

Es notable el reclutamiento basado en el nepotismo o por canales políticos, por lo que no se le brinda la oportunidad a los aspirantes con amplia experiencia laboral y suficientes conocimientos; de esta manera se reduce el grado de eficacia y eficiencia funcional en los centros de trabajo.

3.4 SUBSISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Este subsistema usa principios y técnicas definidas para lograr que la remuneración que recibe el trabajador sea razonablemente apropiada y que sea oportuno el pago por la prestación de sus servicios.

También se ocupa de expedir la nómina, * documento contable y de control que muestra correctamente el monto de los sueldos pagados de una manera detallada, así como las deducciones analíticamente y como consecuencia, la cantidad neta pagada al trabajador en un período determinado * (43); además se encarga del debido control de partidas presupuestales, afectaciones por gastos que genera la capacitación y desarrollo del trabajador, su remuneración por servicios personales y la administración del personal.

La Dirección de Administración de Personal se encuentra ubi-

(43) Sánchez B. Francisco. Técnicas de ... Op. Cit. p. 15.

cada en el segundo nivel jerárquico organizacional.

El trámite de pago de remuneraciones al personal activo es oportuno, pero no así el del personal de nuevo ingreso y el de aquellos que fueron promovidos. Cabe señalar que las propuestas del personal de nuevo ingreso a la Secretaría se turnan al C. Oficial Mayor del Ramo para su aprobación, como autoridad superior facultada para autorizar la expedición de nombramientos.

La participación en la Comisión Mixta de Escalafón se puede considerar un tanto cuantitativa, ya que no otorga todas las plazas presupuestales vacantes, con carácter de base-provisional, y sólo efectúa la Dirección promociones de plazas presupuestales basadas en la antigüedad.

La Subdirección de Información y Evaluación depende de la Dirección de Administración de Personal y se encuentra ubicada en el tercer nivel jerárquico organizacional.

Al instrumentar y supervisar los ajustes o cancelaciones de plazas presupuestales, no se realiza con precisión llegando a la improvisación; este manejo indebido de plazas repercute en los titulares de las plazas al ser canceladas o transformadas de base a confianza y viceversa.

Las retabulaciones presupuestales por lo regular se beneficia económicamente a un grupo de servidores públicos que no justifican con sus funciones los incrementos; violando de esta manera los catálogos de puestos.

La actualización de tabuladores de sueldos en la nómina no se puede considerar oportuna porque después de dos a tres meses se continúa emitiendo cheques con sueldos anteriores y hasta con un atraso de seis meses cuando se trata de pagos al personal de nuevo ingreso.

Los sistemas de información no se aplican, sin embargo, la información sobre los registros del personal es resguardada y únicamente con autorización superior se otorga. El procedimiento ocasiona que otras áreas administrativas que necesitan de la información para efectuar su trabajo, no lo puede realizar eficazmente.

El Departamento de Control de Plazas depende de la Subdirección de Información y Planeación y se ubica en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual está integrado por el Jefe de Departamento; además de la Oficina de Análisis de Plazas; Oficina de Validación de Movimientos Calculados; Oficina de Control y Distribución de RH Procesadas; y de la Oficina de Registro.

Es inadecuada la coordinación de las acciones necesarias para efectuar los movimientos del personal adscrito a la Secretaría, debido a que los movimientos que presentan dificultad en su procesamiento se rezagan y consecuentemente el pago se demora aún por más tiempo del normal.

Al efectuar las retabulaciones presupuestales, es notable el cambio de plazas, sin considerar el tipo de nombramiento, atentando de esa manera con los derechos de los trabajadores.

El registro de datos del personal es antifuncional, ya que se encuentra con un atraso desde 1960 a la fecha, porque se carece de la información necesaria para su actualización y los expedientes no se encuentran debidamente integrados.

El Departamento de Planeación y Evaluación depende de la Subdirección de Información y Planificación y se ubica en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual se integra por el Jefe de Departamento; además de la Oficina de Administración de Plazas de Estructura; Oficina de Evaluación y Radicación; y de la Oficina de Control de Seguimiento de RY.

Las funciones que realiza este Departamento son similares a las que se efectúan en el Departamento de Control de Plazas, observándose una improvisación de funciones y que además no son con

gruentes con las funciones de información y planificación de los elementos que integran el sistema de administración de personal, por lo que se sugiere la desintegración de este departamento.

La Subdirección de Remuneraciones depende de la Dirección de Administración de Personal y se ubica en el tercer nivel jerárquico organizacional.

Se detectó que la formulación del anteproyecto de servicios personales que se genera en la Secretaría no se elabora debidamente porque al otorgarse a las Direcciones Generales correspondientes no se verifican los requisitos para su otorgamiento y en ocasiones este presupuesto se le destina otro uso.

El Departamento de Procesos Electrónicos depende de la Subdirección de Remuneraciones y se ubica en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual se integra por el Jefe de Departamento además de la Oficina de Captura; la Oficina de Operación; y la Oficina de Sistemas.

Al elaborar los programas de cómputo conforme a la normatividad establecida no es oportuna, porque la expedición de listas programáticas con datos vigentes como la emisión de cheques con percepciones actualizadas se demoran algunos meses, en perjuicio de los trabajadores y del buen funcionamiento de las áreas que requieren del tipo de información que emite .

El Departamento de Nómina depende de la Subdirección de Remuneraciones y se localiza en el cuarto nivel jerárquico organizacional, el cual se integra por un Jefe de Departamento; además de la Oficina de Pagos; Oficina de Validación y Cheques Cancelados; y la Oficina de Control Presupuestal.

Al efectuar el control de cheques y las devoluciones de los mismos, observamos la carencia de un control simple que simplifique las cuentas del erario federal.

La atención a solicitudes o reclamaciones de pago se realizan por medio de liquidaciones manuales que demoran un buen tiempo.

El pago de la prima dominical y la relacionada a quinquenios no es adecuado porque estos se omiten en el cheque quincenal y únicamente por medio de solicitud de reclamación se cubren estas partidas.

La complejidad de la estructura orgánica que presentamos, ocasiona la divisibilidad de funciones que conllevan al quebrantamiento de responsabilidades en los programas.

También se observa una deficiencia en la planificación y organización de recursos humanos, reflejándose en la inexistencia -

de los elementos de información y evaluación, ya que de existir - estos se reduciría el número de desviaciones y errores de las acciones; además significaría que las actividades serían realizables con mayor eficacia y eficiencia.

La Dirección General, al estar en posibilidades de detectar desviaciones y aciertos, podría proponer alternativas de solución que modificaran procedimientos ineficaces. Si se permitiera al elemento de información fluir por las áreas sustantivas coadyuvaría a la toma de decisiones que condujeran a corregir las deficiencias operacionales y a cumplir eficientemente los programas institucionales encomendados.

El análisis anterior también muestra la falta de habilidad para interpretar los programas institucionales relacionados con la materia, pues de lo contrario se aplicarían desde el punto de vista metodológico y se obtendrían en la práctica los resultados estimados.

El diagnóstico anterior, nos sirve de punto de partida para proponer a continuación, sobre una situación real, un Modelo de Administración de Personal al Servicio del Estado, que contenga una estructura orgánica real de acuerdo con las necesidades de la administración de recursos humanos y con la normatividad institucional relacionada en la materia.

Se espera que la propuesta siguiente repercuta en el logro de un mayor rendimiento de los recursos humanos, y a la vez sea el planteamiento de una posible solución a los problemas existentes en la administración de personal en la Secretaría de Gobernación.

C A P I T U L O I V

PROPUESTA ORGANIZATIVA DE UNA

UNIDAD DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO

DE PERSONAL

4.1 UNIDAD DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

El sistema general de administración de recursos humanos en las dependencias federales se estableció desde 1980, y ha venido presentando diversas modificaciones de contenido, ya que su estructura sistémica lo continúan integrando los nuevos elementos como son: planeación y organización, empleo, prestaciones y servicios, motivación, capacitación y desarrollo, información, evaluación, remuneraciones y el de relaciones jurídico-laborales.

Las diversas modificaciones de contenido responden a la atención de nuevas necesidades individuales e institucionales. Así tenemos el programa del Servicio Civil 1983 - 1988, adaptándose al sistema de administración de personal federal.

Dicha adaptación requiere de una base consistente, pues como se señaló anteriormente el antecedente del Programa del Servicio Civil fué el Programa de actividades del período 1980 - 1981, el cual consistía en el establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados, a fin de que todos los trabajadores, con categoría de base y adscritos a una misma Secretaría de Estado, tuvieran las mismas oportunidades de ascenso.

Sin embargo, por la incapacidad de poner en marcha los escalafones funcionales e intercomunicados o por la carencia de una -

base consistente que vigilara el funcionamiento del mismo, ocasionó por una parte el desaliento del trabajador al no ser reconocido su derecho de promoción, provocando su bajo rendimiento; y por la otra parte disminuía la eficacia y eficiencia en el desarrollo de los programas institucionales.

La idea de proponer un Modelo de Administración para las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, surge la de plantear una estructura simple y funcional, - la cual se fundamente en teorías y principios relacionados en la materia, con el propósito de que las actividades se realicen eficaz y eficientemente y de tal manera repercutan en el desarrollo de los programas gubernamentales y en los intereses individuales de los trabajadores.

A continuación se presenta un organograma, el cual señala - los elementos configurativos del sistema de administración de recursos humanos y las acciones principales contenidas en los mismos. Ver propuesta del capítulo anterior.

En la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, el Director General realizará las siguientes funciones:

1. Planear, organizar, controlar y evaluar las actividades - correspondientes a la Unidad de referencia.

2. Proponer y vigilar el cumplimiento de las políticas de aprovechamiento de los recursos humanos a fin de hacer las congruentes con los objetivos de la institución.
3. Formular los proyectos de programas y del presupuesto de la Unidad de referencia, así como gestionar la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros que sean necesarios para un cabal desarrollo de las funciones que se tengan encomendadas.
4. Presentar a la autoridad superior los programas de trabajo a corto, mediano y largo plazo de la Unidad y los demás que le requieran y que sean de su competencia.
5. Planear e instrumentar las técnicas administrativas que permitan el mejor control y evaluación de los objetivos fijados en la institución.
6. Expedir y autorizar nombramientos, cambios de situación, bajas, hojas de servicios, credenciales, constancias, diplomas y demás documentos que le requieran dentro de su ámbito de competencia.
7. Conocer las características de los puestos para que estos sean ocupados por el trabajador idóneo.
8. Aplicar al personal las sanciones que procedan, así como darles registro y trámite.
9. Intervenir en la elaboración de las disposiciones jurídico-administrativas que norman las relaciones laborales entre los trabajadores y la Secretaría, como son en las

Condiciones Generales de Trabajo, así como de vigilar la correcta aplicación de las mismas.

10. Coordinar las actividades con otras Unidades responsa -- bles de la Secretaría a fin de establecer los programas de selección, desarrollo y capacitación de personal con base en la identificación de los requerimientos institucionales.
11. Coordinar las actividades del sistema de cómputo, para el pago oportuno al personal, además de apoyar a las áreas que lo requieran de la información contenida en el banco de datos.
12. Vigilar la participación equitativa de los miembros de la Comisión Mixta de Escalafón, así como de la aplicación adecuada de los escalafones funcionales e intercomunicados.
13. Mantener en representación del Titular del Ramo, las relaciones con el Sindicato y atender las peticiones a los problemas que sobre asuntos de personal se le presente.
14. Formular dictámenes, opiniones e informes que le sean solicitados por autoridad superior, así como acordar con la misma la resolución de los asuntos cuya tramitación corresponde a la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal.

4.2 OFICINA DE CONTROL DE GESTIÓN.

" . . . el Control de Gestión debe entenderse, como un esfuerzo continuo y sistemático de la administración, para comparar las relaciones con los planes y objetivos globales definidos dentro del marco de la planeación estratégica de la institución, con el objeto de decidir las tareas correctivas, las cuales aseguren la marcha de la institución en términos y con la dirección previamente definida ". (44) Es decir, se encarga de vigilar la atención de los asuntos relacionados en la materia para dar cumplimiento a las disposiciones normativas de la planeación global determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

La Oficina de Control de Gestión por encontrarse dentro de la planeación estratégica de la Secretaría de Estado, no se integra a la estructura de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, por lo cual se incluye su funcionamiento en el anexo de este trabajo.

4.3 SUBDIRECTOR DE PLANEACION Y EVALUACION.

1. Proponer y diseñar la adecuada planificación y desarrollo de los recursos humanos, a fin de asesorar la ejecución

(44) Planeación Estratégica y Control de Gestión. Su Interacción
Apuntes del Curso impartido en el Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. p. 34.

ción de los programas asignados a cada una de las Unidades responsables que integran la Dependencia federal.

2. Proponer la normatividad institucional en la materia en el interior de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal y en las Unidades responsables de la dependencia federal, como es el funcionamiento del sistema - escalafonario.
3. Informar al Director General los avances de los programas internos.
4. Proponer al Director General, mecanismos de simplificación y coordinación administrativa para el desarrollo - de la función de planeación de recursos humanos con - - otras Unidades responsables de la Secretaría de Estado.
5. Elaborar informes de oferta y demanda laboral, para -- efecto de ampliación o disminución de las plantillas de plazas presupuestales en la Secretaría.
6. Elaborar las tablas de reemplazo del personal de una - Unidad responsable a otra, y en su defecto a otras de - dependencias federales.
7. Evaluar los informes mensuales de actividades que presentan los departamentos administrativos y opinar en ba se a ellos en la toma de decisiones para aplicar correc tivos.
8. Vigilar la oportuna emisión de cheques, nóminas y lista dos programáticos.

9. Informar al Director General periódicamente del desempeño de sus funciones y realizar todas aquellas otras actividades de su competencia que le asigne la autoridad superior.

4.3.1 DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y EVALUACION.

1. Recopilar y analizar los informes mensuales de las actividades desarrolladas en los departamentos administrativos de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal.
2. Comparar los informes mensuales de los departamentos administrativos con los programas a corto y mediano plazo, - asimismo emitir reporte de resultados al Director General y al área respectiva para su conocimiento y efectos.
3. Detectar desviaciones en el seguimiento de los programas - y proponer soluciones a las mismas ante el Director General.
4. Elaborar las estadísticas del avance de los programas, - crecimiento de la población laboral, etcétera.
5. Elaborar los manuales de organización y procedimientos de los diversos departamentos administrativos que integran - la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal.

6. Elaborar el informe mensual sobre el desarrollo de sus funciones y realizar todas aquellas actividades que le solicite la autoridad superior.

4.3.2 DEPARTAMENTO DE INFORMACION Y CAPTURA DE DATOS.

1. Colaborar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto del pago de servicios personales y de presupuesto programático para el ejercicio siguiente, proporcionando los datos necesarios para su presentación al Director General.
2. Procesar y emitir cheques, nóminas, listados presupuestales, constancias de nombramiento y listado de vacantes.
3. Realizar el procesamiento electrónico de los ajustes presupuestales por incremento, disminución y adecuación que se plantien para cada ejercicio.
4. Elaborar los programas de cómputo de acuerdo a la normatividad que para tal efecto este vigente.
5. Capturar y procesar las constancias de nombramiento (RH) del personal afiliado a la Secretaría.
6. Capturar los registros del personal para el banco de datos.
7. Proporcionar del banco de datos la información necesaria a las áreas internas y externas que así lo requieran pa-

ra el cumplimiento de sus funciones.

8. Turnar listado de vacantes a la Comisión Mista de Escalafón para su operación respectiva.
9. Elaborar el informe mensual sobre el desarrollo de sus actividades y todas aquellas que le solicite la autoridad superior.

4.4. SUBDIRECTOR DE REMUNERACIONES.

1. Coordinar los programas de reclutamiento, selección y contratación del personal de las diversas áreas administrativas de la Secretaría, además de actualizar el catálogo de puestos institucional.
2. Diseñar, proponer y dirigir los programas de reclutamiento y selección de los aspirantes del empleo.
3. Proponer los lineamientos que en materia de empleo deberán observar las Unidades responsables de la Secretaría.
4. Dirigir, coordinar y vigilar la aplicación y actualización de los tabuladores de sueldos en la nómina.
5. Vigilar que oportunamente se remitan cheques y las nóminas correspondientes al pago de las remuneraciones de los servidores públicos a las diversas Unidades responsables de la Secretaría.

6. Autorizar la procedencia y/o improcedencia de los pagos y descuentos generados en el proceso.
7. Dirigir y supervisar los ajustes y/o aplicaciones que se den por afectaciones presupuestarias, ya sean por plazas de nueva creación o retabulación.
8. Coordinar y supervisar la actualización de las plantillas correspondientes a las plazas de estructura y apoyos administrativos de la Secretaría.
9. Supervisar el ejercicio asignado a las diversas Unidades responsables de la Secretaría por concepto de servicios personales e informar el avance de los programas presupuetales a la autoridad superior.
10. Formular el anteproyecto de servicios personales que se genera en la Secretaría.
11. Remitir la información trimestral a la Secretaría de Programación y Presupuesto, del avance del gasto para la H. Cámara de Diputados.
12. Elaborar las conciliaciones del gasto por servicios personales ante el Director de Contabilidad.
13. Informar al Director General con la periodicidad establecida, sobre el desarrollo de sus funciones y realizar todas aquellas actividades de su competencia que le asigne la autoridad superior.

4.4.1 DEPARTAMENTO DE PERSONAL.

1. Elaborar el programa anual de adquisiciones y controlar - el inventario de los bienes, muebles y material de oficina de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal.
2. Participar en la elaboración del anteproyecto anual y del programa de egresos de la Unidad de referencia.
3. Coordinar el manejo de los fondos presupuestales asignados a la Unidad de que se trata y vigilar su control y registro correspondiente.
4. Tramitar la reposición del fondo fijo revolvente de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal.
5. Coordinar, vigilar y proveer los recursos materiales que las áreas administrativas requieran para el adecuado desempeño de sus funciones, además de vigilar el buen uso y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de la Unidad en cuestión.
6. Realizar los trámites relativos a las altas, bajas, cambios de adscripción, vacaciones, licencias y todos aquellos concernientes al personal de la Unidad referida.
7. Elaborar el informe mensual de actividades, además de realizar aquellas actividades que le encomiende la autoridad superior.

4.4.2 DEPARTAMENTO DE EMPLEO.

1. Identificar las fuentes de reclutamiento idóneas a la dependencia y definir los medios para la contratación del personal.
2. Realizar los trabajos para la actualización periódica del catálogo de puestos institucional,
3. Proporcionar a los aspirantes la solicitud correspondiente y aplicar las pruebas específicas para cada puesto, a fin de emitir el dictámen correspondiente.
4. Efectuar las entrevistas a los aspirantes de empleo, con base a los mecanismos establecidos.
5. Efectuar la selección de personal por puestos, según los requerimientos de las Unidades responsables de la Secretaría y extender el nombramiento respectivo.
6. Diseñar, revisar y actualizar los exámenes que se requieran aplicar para cada puesto.
7. Elaborar el informe mensual de actividades, además de realizar aquellas actividades que le encomiende la autoridad superior.

4.4.3 DEPARTAMENTO DE NOMINA.

1. Tramitar los movimientos del personal adscrito a la Se -

cretaría con toda oportunidad, llevando a cabo los procedimientos necesarios para su operación en nómina.

2. Integrar y verificar que los lotes de movimientos de personal que se envían al Departamento de Información y Captura de Datos coincidan con los listados de movimientos calculados.
3. Validar la aplicación de los registros correspondientes en nómina, de las afectaciones presupuestales que involucren ampliación, reducción o modificación en las percepciones y/o puestos del personal.
4. Validar listados programáticos y nóminas recibidos del Departamento de Información y Captura de Datos.
5. Dar trámite a los movimientos de personal, de acuerdo a los catálogos de puestos y tabuladores de sueldos vigentes.
6. Vigilar y controlar los cheques utilizados para el pago de remuneraciones, así como la devolución de los no utilizados a la Tesorería de la Federación.
7. Dar trámite a las solicitudes o reclamaciones de pago de los trabajadores.
8. Llevar el control de la documentación derivada de las liquidaciones de pago.
9. Efectuar la operación de descuentos por sanciones y pensión alimenticia, así como los pagos por quinquenios y prima dominicales, aguinaldos, etcétera.

10. Verificar que la plantilla de personal sea congruente con el presupuesto autorizado para efectos del ejercicio de servicios personales.
11. Elaborar el informe mensual de actividades, además de realizar aquellas otras que le encomiende la autoridad superior.

4.5 SUBDIRECTOR DE CAPACITACION Y DESARROLLO.

1. Diseñar, proponer y dirigir los programas de capacitación esparcimiento y recreación para el personal de la Secretaría.
2. Planear y difundir cursos de capacitación de acuerdo a las necesidades de cada una de las áreas administrativas de la Secretaría.
3. Establecer procedimientos, técnicas y metodologías para la aplicación de los programas de capacitación que imparte la dependencia.
4. Coordinar y supervisar la capacitación y desarrollo de los servidores públicos en todas las Unidades responsables que integran la Secretaría.
5. Proponer al Director General, los programas y estudios que estime convenientes para mejorar la eficiencia en la capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

6. Coordinar las actividades relativas a la cultura, recreación y sociales que realizan el Sindicato Nacional con las de la Dirección de Servicios Sociales de la Dirección General de Administración.
7. Vigilar la elaboración y distribución del boletín informativo de actividades administrativas, culturales y sociales que se practiquen en la Secretaría.
8. Coordinar el estudio de necesidades institucionales e individuales, para elaborar en términos reales los programas de capacitación y desarrollo de personal.
9. Informar al Director General con la periodicidad establecida, sobre el desarrollo de sus funciones y realizar aquellas actividades de su competencia que le asigne la autoridad superior.

4.5.1 DEPARTAMENTO DE PROMOCION EDUCATIVA.

1. Establecer los mecanismos e instrumentos para la identificación de las necesidades institucionales e individuales en materia de capacitación.
2. Diseñar y operar los convenios que permitan aprovechar los cursos que se imparten en otras Dependencias Federales y en los cuales puedan tomar parte los trabajadores de la Secretaría en cuestión.

3. Diseñar y distribuir folletos de información sobre las diferentes materias en que puedan o deban capacitarse los trabajadores, a fin de que estén en condiciones de ascender a mejores puestos.
4. Diseñar, formular y tramitar la documentación que se dará al personal como constancia de su participación en los cursos de capacitación.
5. Proponer e implantar los mecanismos que permitan conocer los resultados de la capacitación del personal que participa en los cursos.
6. Efectuar convenios para becas y dar trámite al beneficio.
7. Operar el sistema de educación básica para adultos de acuerdo a los planes y programas de estudios establecidos por la Secretaría de Educación Pública.
8. Coadyuvar, mediante la inducción necesaria, para que el personal de nuevo ingreso se integre a la institución en el menor tiempo posible.
9. Elaborar el informe mensual de actividades además de realizar aquellas que le encomiende la autoridad superior.

4.5.2. DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES.

1. Diseñar y proponer cursos de manualidades, para el desa -

rrollo del trabajador y derechohabientes.

2. Coordinar acciones deportivas para la convivencia social-entre jefes y subordinados.
3. Elaborar y difundir un boletín informativo que dé a conocer a todo el personal de la Secretaría, de la programación de actividades educativas, culturales y recreativas; así como de actos relevantes practicados en la Secretaría, y que deban de conocer los trabajadores.
4. Coordinar entre el Sindicato Nacional y la Dirección de Servicios Sociales de la Dirección General de Administración las excursiones para la recreación del sector laboral de la Secretaría.
5. Celebrar convenios con centros culturales y recreativos - para que disfruten de estos beneficios los trabajadores.
6. Elaborar el informe mensual de actividades, y realizar - aquellas otras que le encomiende la autoridad superior.

4.6 SUBDIRECTOR DE RELACIONES LABORALES.

1. Intervenir en los casos que el Director General determine para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en relaciones laborales de la Secretaría con - el trabajador.

2. Vigilar que se dé trámite a la documentación relativa a las prestaciones y derechos de los trabajadores conforme a la Ley, así como la aplicación de las sanciones a que se hagan acreedores.
3. Vigilar la aplicación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
4. Supervisar los trabajos de la Comisión Mixta de Escalafón, con el propósito de vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento Escalafonario.
5. Coordinar y supervisar las relaciones laborales entre los servidores públicos y las autoridades de la Secretaría.
6. Coordinar los sistemas de control de personal de la Secretaría, para que se cumpla con el horario de labores establecido y se guarde la disciplina requerida en los centros de trabajo.
7. Supervisar la difusión de derechos y deberes de los trabajadores con el Estado.
8. Informar al Director General con la periodicidad establecida, sobre el desarrollo de sus funciones y realizar aquellas otras de su competencia que le asigne la autoridad superior.

4.6.1 DEPARTAMENTO JURIDICO - LABORAL.

1. Aplicar la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civi -

- les a los trabajadores de la Secretaría.
2. Difundir Reglamentos y Condiciones Generales de Trabajo - de la Secretaría en vigor, para conocimiento de los trabajadores.
 3. Emitir opiniones jurídicas e informar a la superioridad - sobre los asuntos laborales del personal de la Secretaría.
 4. Dar trámite de procedencia y/o improcedencia a las actas administrativas turnadas al Departamento de referencia.
 5. Vigilar la correcta aplicación de sanciones efectuadas en las diversas Unidades responsables de la Secretaría.
 6. Prestar asesoría jurídica laboral a trabajadores y autoridades administrativas.
 7. Intervenir en el dictamen de Actas Escalafonarias que emita la Comisión Mixta de Escalafón.
 8. Participar y supervisar los ascensos a mejores puestos de los trabajadores con tipo de nombramiento de confianza.
 9. Vigilar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-laboral que norma a la Secretaría.
 10. Elaborar el informe mensual de actividades y realizar a - aquellas que le encomiende la autoridad superior.

4.6.2 DEPARTAMENTO DE TRAMITES.

1. Tramitar la documentación de adscripción e integrar con -

- la misma el expediente del personal.
2. Elaborar previo acuerdo superior la documentación para el otorgamiento de basificaciones y licencias del personal.
 3. Efectuar el control de plazas presupuestales con carácter base-provisional.
 4. Aplicar los cuestionarios para la captación de datos que permitan la elaboración de las cédulas de identificación del personal requerida por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación de Personal.
 5. Dar trámite a las solicitudes de hojas de servicios, hojas certificadas de nombramientos, defunción, etcétera.
 6. Organizar el funcionamiento de los registros de asistencia, estableciendo un control de amonestaciones, sanciones y supervisiones.
 7. Tramitar los descuentos relativos a la aplicación de sanciones, faltas y retardos de asistencia del personal adscrito a la dependencia, así como expedir las notas buenas o méritos a los mismos.
 8. Tramitar ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las solicitudes de préstamos a corto y mediano plazo.
 9. Tramitar ante la Aseguradora Hidalgo el seguro de vida individual que la institución otorga a sus trabajadores.
 10. Proporcionar a los trabajadores la información de los beneficios que se les otorga, como son en almacenes, servi-

los médicos, entre otros.

11. Tramitar la documentación necesaria para la compatibilidad de los servidores públicos que laboran en otras dependencias del sector público.
12. Expedir a los servidores públicos afiliados a la Secretaría, los medios de acreditación e identificación a que tengan derecho.
13. Elaborar el informe mensual de actividades y realizar aquellas otras que le encomiende la autoridad superior.

De llevarse a la práctica el modelo propuesto, presenta las siguientes conveniencias:

1. Integrar en una Unidad responsable las funciones necesarias para la correcta administración de recursos humanos.
2. Delimitar funciones y responsabilidades al encargado de cada una de las divisiones administrativas, de la estructura de la Unidad responsable.
3. Atender adecuadamente los sistemas administrativos de capacitación y desarrollo y el de motivación, en los que se basa el Programa del Servicio Civil.
4. Fortalecer el sistema administrativo jurídico-laboral, creando para este aspecto una división administrativa encargada de realizar las acciones integrantes del sistema referido.

5. Integrar el sistema escalafonario en el elemento jurídico laboral.
6. Reducir la estructura de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, apoyando la reducción del gasto.
7. Simplificar procedimientos administrativos para hacer eficaz y eficiente las operaciones.
8. Incrementar el uso del sistema de cómputo para reducir actividades manuales.
9. Incluir los sistemas de información y evaluación a la Unidad tratada, para detectar desviaciones y estar en posibilidades de corregirlas.
10. Disminuir el gasto por servicios personales al hacer uso adecuado del equipo de cómputo.

Sin embargo, la presente propuesta presenta algunas desventajas como son: la delegación de funciones del Director General, dificulta su unidad de mando, por lo que tiene que crear para la coordinación adecuada un espíritu de equipo consistente; y el reducir la creación de empleos al obtener el mayor aprovechamiento de los recursos humanos.

A continuación se señalan las funciones relevantes de cada una de las divisiones administrativas de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, así como la descripción de las ventajas que presenta la propuesta en relación con el actual sistema en la Secretaría de Gobernación.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN EN LA UNIDAD DE ADMINISTRACION
Y DESARROLLO DE PERSONAL DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION CON LAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE ADMINISTRACION
DE RECURSOS HUMANOS

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE RECURSOS HUMANOS	SE DESARROLLAN	NO SE DESARROLLAN	SE PROPONE
PLANEACION Y ORGANIZACION	Control de plantillas; autorización de trámites de documentos.	Organizar los recursos humanos; -- aplicación de políticas de oferta y demanda.	Elaborar manuales de procedimientos.
CAPACITACION Y DESARROLLO	Impartir cursos intensivos; otorgar becas.	Elevar el nivel de la capacitación, la inducción; actualización.	Aprovechar la capacitación que se -- imparte en otras instituciones.
REMUNERACIONES	Realizar pagos; aplicación de tabuladores de sueldos, zonas salariales, y validación de documentos.	Reportar las plazas presupuestales vacantes.	Maximizar el control del presupuesto por servicios personales.
MOTIVACION	Inexistente	Coordinar actividades educativas, sociales y culturales.	Aprovechar actividades sociales y -- culturales del Sindicato Nacional y la Dirección General de Servicios.
EMPLEO	Se efectúa la selección, contratación y clasificación de puestos.	Atender el reclutamiento; expedir nombramientos.	Solicitar mayor nivel educativo; -- omitir incidencias.
PRESTACIONES Y SERVICIOS	Dar seguridad social; servicios e higiene.	Tramitar prestaciones culturales, sociales y económicas.	Crear un boletín informativo; se -- incluyen las incidencias.
INFORMACION	Expedir cheques, nóminas y listados programáticos; difusión de información.	Realizar el trabajo para el banco de datos; elaboración de estadísticas.	Omitir la expedición de cheques; -- mayor uso del equipo de computo.
EVALUACION	Inexistente	Registro de avance; análisis y -- comparación de resultados; aplicar medidas correctivas.	Fusionar la expedición correspondientes a los sistemas de evaluación con el de planeación y organización.
RELACIONES JURIDICO-LABORALES	Incipiente	Vigilar leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y premios.	Participación de la Comisión Mixta de Escalafón; vigilar los ascensos con carácter de confianza.

El Director General al asumir el cargo de mayor responsabilidad de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, toma en cuenta que por el gran número de actividades que se desarrollan en la misma, necesita delegar algunas a sus subordinados inmediatos, como son los Subdirectores y Jefes de Departamento, para dar cumplimiento cabal al desarrollo funcional de la institución.

De este modo, estará separando funciones sustantivas y adjetivas, es decir, divide las funciones normativas que realizarán los Subdirectores y las operativas que son las necesarias para el cumplimiento de las anteriores y son realizadas por los Jefes de Departamento y la base trabajadora.

La función principal del Director General será el control del grupo de subordinados inmediatos, lo que representa la coordinación de las actividades relacionadas en la materia conforme a las etapas del proceso administrativo; planear, organizar, controlar y evaluar las actividades correspondientes a la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, además de exigir a sus subordinados inmediatos el cumplimiento eficaz y eficiente de la responsabilidad conferida.

Existirán otras funciones relacionadas en la materia que le encomiende la autoridad superior, sin embargo, las funciones cotidianas serán las citadas en el párrafo anterior.

El Director General delegará al Subdirector de Organización de Recursos Humanos, las funciones de programar, organizar y dirigir las actividades relacionadas con la planeación de los recursos humanos de la dependencia.

Trazará el programa de acción, vigilará su desarrollo y supervisaré la evaluación de los mismos, todo ello en base a lineamientos que norman la materia como son los de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el de la Dirección General de Servicio Civil.

De esta división administrativa se desprenden dos Departamentos: Análisis y Evaluación y el de Información y Captura de Datos, los cuales realizarán funciones operativas.

El Departamento de Análisis y Evaluación se sustenta teóricamente para realizar sus funciones en los sistemas de planeación y evaluación, integrantes del sistema general de administración de personal. Ambos sistemas se fusionan en un solo Departamento por la interrelación que existe en sus funciones, ya que el sistema de planeación comprende todas aquellas actividades operativas encaminadas al planteamiento de políticas de crecimiento, oferta y demanda laborales y de tablas de reemplazo; mientras que las funciones del sistema de evaluación comprende los registros de avance, comparación y análisis de resultados de los programas tra

zadas con los informes mensuales de las divisiones administrati -
vas y la aplicación de medidas correctivas.

Se incluye la elaboración y distribución de manuales de pro -
cedimientos del interior de la Unidad en cuestión, como técnica -
para proponer y corregir desviaciones en el desarrollo funcional.

Cabe señalar que debido a los cambios del personal ejecutivo
en el sector público, no cuentan con el tiempo suficiente para -
compenetrarse en sus funciones y poder proponer procedimientos -
administrativos eficaces para las operaciones conferidas, por lo
que sería conveniente que el Departamento de Análisis y Evalua -
ción se encargara de realizar los manuales de procedimientos, co -
mo apartado técnico encargado del seguimiento adecuado de los pro -
gramas en la Unidad de referencia.

El Departamento de Información y Captura de Datos se encarga
ra de registros, estadísticas, banco de datos y difusión de infor -
mación. El Departamento presenta una gran ventaja al contar en -
tre sus instrumentos de trabajo el equipo de cómputo, ya que este
reduce el número de actividades manuales; equivale a reducir tiem -
po en el desarrollo del trabajo, decremento de la población labo -
ral y disminuye el grado de dificultad y error del trabajo, por -
ejemplo, al colaborar en los programas del presupuesto por servi -
cios personales se puede elaborar en breve tiempo, al contar con -

la información en el equipo de cómputo, se evita la colaboración de servidores públicos y se alcanzan resultados exactos y confiables.

El equipo de cómputo, en la presente propuesta, representa un gran apoyo al sistema de información de la Unidad referida, ya que al emitir nóminas y listados presupuestales y programáticos, se encuentra en posibilidades de distribuir información a los diversos departamentos administrativos internos y externos que lo requieran para el desarrollo de sus funciones. Además de emitir el listado de vacantes base-provisional y confianza que turnará al Departamento Jurídico-Laboral para la realización de dictámenes de ascensos a mejores puestos.

Mientras que del análisis funcional y estructural del cual partimos para nuestras propuestas, son inadecuados los sistemas de planeación e información, además de inexistente el de evaluación.

Las funciones de planear, dirigir y coordinar los recursos humanos se reducen al control de plantillas de personal y al sostenimiento de la duplicidad de funciones de las Direcciones de Área y el Departamento de Información Y planeación, que hacen más complejas las actividades de la Unidad.

Las funciones de evaluación de resultados de las actividades no se realiza, y estas son sustituidas en la estructura de análisis por las generadas de las prestaciones y servicios; mientras que las de información, se reducen a la expedición de cheques, nóminas y listados programáticos anuales, careciendo de un banco de datos y registros a la fecha.

El Director General conferirá al Subdirector de Remuneraciones el proponer programas en cuenta a pagos por servicios personales, coordinar y dirigir la aplicación de tabuladores de sueldos, catálogo de puestos y zonas salariales, validación de puestos y - las correspondientes a la fase de pre-empleo. Se incluye la función de supervisar la elaboración del reporte de plazas vacantes para los ascensos escalafonarios.

El reporte de plazas vacantes con carácter base-provisional y confianza se puede considerar como el primer paso para dar cumplimiento a los lineamientos del Programa de Servicio Civil, que consiste en promover mayores grados de responsabilidad y rendimiento y de fomentar la vocación del servidor público federal, a través del fortalecimiento de los sistemas de capacitación y desarrollo y el de motivación. Cabe aclarar que se persiguen los mismos propósitos en la aplicación de los sistemas escalafonarios - intercomunicados.

En la Subdirección antes citada encontramos los Departamentos de Personal, Empleo y el de Nómina.

El primero se encargará únicamente de la administración de recursos humanos, financieros y materiales de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal, con el fin de no desviar el curso de los programas institucionales en la materia que le fueron conferidos al Director General.

El Departamento de Empleo se encargará de las funciones de reclutamiento, selección, nombramiento, catálogo de puestos y plantillas del personal. Cabe mencionar, que teóricamente el sistema de empleo incluye las funciones relacionadas con las incidencias del personal, lo que a nuestro criterio las trasfere al sistema de prestaciones y servicios, ya que las incidencias requieren de un previo análisis para la aplicación de sanciones y de su procedencia.

El tercer Departamento es el de Nómina, el cual desarrolla las actividades relacionadas con las remuneraciones por servicios personales, es decir, pagos, remociones, control de plazas presupuestales, validación de nóminas y listados programáticos conforme a tabuladores de sueldos y catálogos de puestos, y el control-presupuestal por servicios personales de cada Unidad responsable que integran la dependencia.

En tanto, la situación de la estructura en estudio presenta combinación de sistemas al interrelacionarse el de información - con los de planeación, remuneraciones, empleo y el de prestaciones y servicios, es decir, la Dirección de Remuneraciones autoriza entrada y salida de documentos. El Subdirector de Planeación e Información turna los listados presupuestales, entre otros, al Departamento de Control de Plazas para su validación o trámite.

Se observa la complejidad del sistema de planeación e información al pasar por dos niveles jerárquicos. En cuanto a los nombramientos que emite el sistema de cómputo, se turnan directamente al Archivo, lo que muestra que el documento no se entrega al trabajador, siendo deficiente el sistema de empleo. El pago por servicios personales se demora por mucho más tiempo del requerido trastornando el buen funcionamiento de los sistemas de empleo y el de prestaciones y servicios al ser detenido su documento de pago y no poder gozar de ninguna prestación al no acreditarse como trabajador activo.

La inadecuada planeación de recursos humanos, se observa una vez más, con la duplicidad de funciones que se realizan en los Departamentos de Planeación y Evaluación y el de Control de Plazas, ya que ambos se encargan del control de plazas presupuestales.

El Director General delegará al Subdirector de Capacitación-

y Desarrollo las funciones de programar, organizar y dirigir la inducción, capacitación e intercambio tecnológico y educativo, es decir, propondrá técnicas administrativas para orientar al trabajador acerca de la importancia del trabajo que realiza o realizará, así como de motivarlo a la capacitación con el propósito de obtener una mayor responsabilidad e incremento en el rendimiento del servidor público; al igual a lo establecido en el Programa del Servicio Civil, a través del fortalecimiento de la capacitación educativa, social y cultural y de la motivación al trabajo.

De éste nivel jerárquico se desprenden los Departamentos de Promoción Educativa y el de Servicios Sociales. El primero realizará las actividades operativas para la capacitación y desarrollo del servidor público, encargándose de difundir, impartir, evaluar y extender constancias de los cursos, además de dar trámite a las peticiones de becas e intercambios educativos.

El Departamento de Servicios Sociales, también adquiere importancia dentro de la organización, ya que se encargará del sistema de motivación al trabajador, que complementa al sistema de capacitación para lograr el mayor rendimiento del servidor público.

El Departamento de Empleo podría fusionarse con el de Promoción Educativa, ya que en éste se induce al trabajador al puesto designado y se le a de motivar desde ese momento a superarse.

Pero, considerando la posibilidad de cumplir en el presente año, con un programa emergente gubernamental de racionalización económica consistente en reducir estructuras administrativas, entre otras, proponemos que los sistemas de capacitación y desarrollo y el de motivación se desintegren de las actuales Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, porque la capacitación del servidor público se puede incrementar en colegios incorporados a la Secretaría de Educación Pública, Universidades o equivalentes, y no en cursos intensivos de bajo nivel educativo, como los que se imparten en la actualidad en las dependencias.

El sistema de motivación, se desarrolle en el Sindicato Nacional correspondiente a la dependencia federal, en sus Carteras de Servicios Sociales, Acción Juvenil y Educación, por lo que sería conveniente hacer uso adecuado de esos beneficios y omitirlos de las Unidades de referencia.

En la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal en estudio, las funciones del sistema de capacitación representan costos con bajos beneficios, por la debilidad del contenido de los cursos que se imparten.

El sistema de motivación no se desarrolla y se crea en el servidor público un estado de apatía que merma su grado de rendimiento y consecuentemente el desarrollo de las actividades en los

centros de trabajo, trastornando las metas y objetivos de los programas institucionales. Además se presenta la redundancia de funciones de la Dirección de Planeación y Desarrollo y la Subdirección de Capacitación y Desarrollo.

Por último, el Director General delegará al Subdirector de Relaciones Laborales la organización, dirección y supervisión de los asuntos relacionados con la aplicación de leyes, reglamentos, normas sindicales, prestaciones y servicios, estímulos y de premios. Se incluye la vigilancia de las operaciones del sistema escalafonario, en sus dos categorías base-provisional y confianza.

Los ascensos escalafonarios representan mayor rendimiento y estímulo para el desempeño del servidor público, al igual que el Programa del Servicio Civil al proponerse como objetivo principal elevar el rendimiento del trabajador a través de los factores de capacitación y motivación.

En el nivel jerárquico inferior, encontramos el sistema de prestaciones y servicios y el sistema de relaciones jurídico-laboral. El primer sistema administrativo se desarrolla en el Departamento de Trámites, el cual atiende los servicios correspondientes a la Unidad, como son: expedir credenciales, tramitar beneficios como préstamos a corto y mediano plazo; seguros de vida, etcétera. Se incluye la atención de incidencias del personal por

ser de su competencia la expedición de constancias de méritos, antigüedad, quinquenios, sanciones, entre otras que se derivan del control de asistencias.

El Departamento Jurídico-Laboral, atenderá estrictamente el cumplimiento de la normatividad jurídica de la Ley Burocrática, el Reglamento Escalarfionario y las Condiciones Generales de Trabajo. Se integra a nivel Departamento Administrativo el sistema jurídico-laboral, por la complejidad de las relaciones laborales entre Estado con el gran número de burócratas.

El dar cumplimiento cabal al citado ordenamiento jurídico, significa un estímulo para la base trabajadora al ver atendidas sus peticiones, reflejándose en un mayor rendimiento.

Sí el sistema jurídico-laboral no se atiende adecuadamente, se tiende a fomentar la inconformidad y la apatía de los trabajadores al ver violados sus derechos, como se presenta en la actualidad en la Subdirección de Relaciones Laborales de la Unidad de la Secretaría de Gobernación, en donde quedan las funciones jurídico-laborales bajo la responsabilidad exclusiva del Subdirector, quien no puede atender cabalmente las funciones sustantivas y adjetivas que se desprenden del sistema jurídico-laboral.

En éste Departamento se incluye el desarrollo de los escalones funcionales e intercomunicados, ya que los miembros que in-

tegran la Comisión Mixta de Escalafón por parte de la Dirección General, conforme artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conviene que sean trabajadores adscritos al Departamento de referencia para garantizar el buen funcionamiento, como se establece en los artículos 57 al 66 de la misma Ley.

En la Secretaría de Gobernación, los trabajadores desconocen la función jurídica-laboral conferida al Subdirector de Relaciones Laborales, ya que la función principal que desarrolla es la de autorizar la procedencia del trámite de documentos y distribución de los mismos a los Departamentos de Prestaciones y Servicios y Control de Personal.

Cabe mencionar que el Subdirector de referencia no interviene en la vigilancia de la procedencia de las remociones del personal, ni en las disposiciones jurídicas sobre la materia.

Los trabajadores adscritos al Departamento de Prestaciones hacen un trabajo manual en lo relativo a la obtención de datos para la atención de prestaciones y servicios, pudiendo ser proporcionados por el sistema de cómputo; reduciendo los servicios del personal y las prestaciones y servicios se atenderían en breve.

La propuesta planteada, es la que consideramos necesaria para el adecuado funcionamiento de la Unidad de Administración y De

desarrollo de Personal, destacando la importancia de los sistemas de escalafón, motivación, capacitación y desarrollo y el jurídico laboral, los cuales operan inadecuadamente.

A lo largo de cinco años de vida del Programa del Servicio Civil, no se aprecia el incremento del rendimiento y el grado de responsabilidad de los servidores públicos; aunque solo viene a reforzar los sistemas de capacitación y desarrollo y el de motivación que fueron establecidos desde 1979 en las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal en la Reforma Administrativa.

El citado programa necesita ampliar sus metas y objetivos para incrementar el rendimiento de los servidores públicos. Significa que no se enfoque únicamente a los sistemas de capacitación y desarrollo y al de motivación, sino se pretende que atienda los nueve sistemas administrativos en su conjunto y aplique en base a ellos, las políticas generales de aprovechamiento de los recursos con los que cuenta el gobierno federal, como podrían ser en los sistemas de capacitación y desarrollo, las instituciones dependientes de la Secretaría de Educación Pública, Universidades, etc.

Mientras que el sistema de motivación educativa, social y cultural contamos con Sindicatos Nacionales, Instituto Mexicano del Seguro Social, etcétera.

Hoy en día, en que el gobierno federal ha puesto en marcha el Programa de Reducción Económica, entre otros propósitos está el reducir el gasto que representa su propio sostenimiento, siendo el momento indicado para que dependencias y entidades unan sus esfuerzos para el mejoramiento nacional.

Por lo anterior, consideramos que la Dirección General del Servicio Civil, extienda sus políticas en base a los nueve sistemas administrativos, conforme a las nuevas necesidades institucionales; entre ellas, desaparecer de las Unidades de referencia los Departamentos administrativos encargados de la capacitación y motivación de los trabajadores. No significa que desaparezcan los sistemas de capacitación y desarrollo y el de motivación, sino hacer uso de las instituciones existentes; y que la Dirección General del Servicio Civil proponga el requisito de un nivel mayor de escolaridad para la admisión del servidor público y para aquellos que se encuentran adscritos, exigir elevar su grado de capacitación, por cuenta propia, para estar en posibilidades de participar en ascensos a mejores puestos.

Otra política general en la materia que podría plantearse, es el aprovechamiento del equipo de cómputo para reducir trabajos manuales, disminuyendo la población laboral y consecuentemente los gastos del gobierno federal.

También podría proponerse que la expedición de cheques por -

pagos de servicios personales se centrara, ya que de esa manera - se evitarían dispendios y se obtendría un grado mayor de moral y honestidad de los servidores públicos, porque estos caracteres se realzan en el desarrollo de funciones administrativas de carácter social y no en la administración de presupuestos que tienden a - desvirtuar a la administración pública.

Además se propondría el fortalecimiento del sistema jurídico laboral, ya que las inquietudes de los servidores públicos serían atendidas en el correspondiente Departamento administrativo, lo - que a su vez presentaría dos ventajas; tener una aproximación del personal que se desempeña satisfactoriamente; y la segunda sería- fungir como órgano detector de aciertos y errores en el ámbito - funcional y en las relaciones laborales.

Hoy en día, en que se requiere del esfuerzo de toda la po - blación para el crecimiento económico del país, el gobierno fede- ral presentó a la ciudadanía el Programa del Pacto de Solidaridad Económica, el cual establece restricciones económicas en su apara to administrativo. Entre sus políticas encontramos el decremento de la base trabajadora, reducción del presupuesto y cancelación - de partidas presupuestales innecesarias, reducción del aparato ad mi nistrativo, entre otras.

Nuestras proposiciones se apegan a los lineamientos del Pro-

gracia del Pacto de Solidaridad Económica, con la disminución del presupuesto destinado a cada una de las dependencias, con el mayor uso del equipo de cómputo y a su vez el decremento de servi
dos públicos; con la centralización del presupuesto se evitan dis
pendios; el fortalecimiento del sistema de capacitación y desar
rollo y el sistema de motivación se obtiene un mayor aprovechamiento de los recursos humanos; con la reingeniería de divisiones admi
nistrativas de la estructura de la Unidad; con la aplicación de los sistemas de evaluación y el jurídico-laboral, se evitan órga
nos reguladores de la función de recursos humanos y consecuentemente cambios en la estructura del sector público.

CONCLUSIONES:

A lo largo de la historia han existido diversos puntos de vista para dirigir recursos humanos en el sector público federal, dándose las primeras relaciones laborales desde la época precolombina y continuando hasta nuestros días. Estas fueron desarrollándose paulatinamente y fué hasta comienzos del siglo XX cuando se aplicó el sistema científico de dirección; lo que en esencia significó la aplicación de técnicas al análisis de tareas que debían realizarse en los diferentes puestos de trabajo, en la realización de exámenes y en el de procedimientos que afecten al campo de personal.

Hasta el siglo XX las relaciones laborales habían sido modificadas de tal manera que la organización resultara la más beneficiada, pero con el devenir histórico se pudo apreciar que se practicaba una relación de explotación del hombre por el hombre, y que esto influía negativamente en el rendimiento de los trabajadores y por lo tanto en el buen funcionamiento de la organización. Este fué el motivo por el que la administración de personal se enfocó a las relaciones humanas; esto no significó el abandono a la eficacia en las actividades a desarrollar sino que se aplicó un procedimiento sistemático para atender el objetivo básico de motivar a los empleados.

A consecuencia de los diferentes intereses perseguidos dentro de las relaciones laborales que se venían desarrollando entre jefes y subordinados surgieron desacuerdos y conflictos laborales, los cuales posteriormente fueron disminuidos por un ordenamiento jurídico, mismo que se ha venido depurando y adecuando a las necesidades reales de equilibrio dentro del grupo social organizado, es decir, a las necesidades individuales e institucionales con el propósito de satisfacer los intereses de ambas partes.

En México el origen de este ordenamiento jurídico surgió con las ordenanzas reales de España para que fueran tratados los trabajadores de mejor manera y fué hasta el siglo XX, cuando las primeras leyes fueron emitidas por los Estados como una muestra de reconocimiento humanitario a los trabajadores; ordenamiento oficial que ha quedado asentado constitucionalmente en el artículo 123 y en particular para los trabajadores al servicio del Estado, en el mismo artículo en el apartado B, además en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Legislación Burocrática, en Reglamentos y en Circulares que expiden los Titulares.

La administración científica de personal requería de la aplicación de elementos que optimizaran el desempeño cotidiano de los trabajadores. Así tenemos que la administración de personal primeramente se encaminó a corregir los factores desfavorables como la inexistencia de la dinámica de grupo, de procesos administra -

tivos, etcétera. Estos elementos fueron atendidos en forma específica por diversas corrientes como fueron la escuela de actitud-mecanicista, la normativa, la psicológica y la sociológica, siendo sus máximos exponentes Taylor, Fayol, Mary Parker y Elton Mayo respectivamente.

Sus aportaciones al campo administrativo significan, hoy en día los lineamientos en los que se fundamenta la organización y de las cuales se han desprendido otras técnicas y procedimientos administrativos como han sido la administración de sueldos y salarios, la capacitación, etcétera.

Posteriormente se le prestó mayor atención a la dirección de personal y fué realizada por el Gobierno Federal en el Programa de Reforma Administrativa y Desarrollo de Recursos Humanos del Sector Público 1971-1976, el cual perseguía como objetivo fundamental racionalizar las estructuras y los procesos administrativos en cada entidad del sector público, atendiendo sus particularidades y problemas específicos.

Para el período 1983 - 1988, se ha instaurado el Programa del Servicio Civil el cual persigue promover mayores grados de responsabilidad y rendimiento, de fomentar la vocación del servidor público federal y de promover la capacitación permanente del personal federal, creando de este modo las condiciones para la ca

rrera administrativa.

La exposición teórica ha demostrado que la adecuación de principios organizacionales, de técnicas administrativas y de una normatividad sobre la materia a un sistema administrativo de personal conlleva a obtener mayor rendimiento laboral y alcanzar los resultados programados en menor tiempo.

En la práctica, la existencia de los planteamientos relativos a la administración de recursos humanos expuestos anteriormente no se llevan cabalmente en el sector público federal, por lo que procedimos a proponer un Modelo de Administración de Recursos Humanos para las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal en las Secretarías de Estado, basado en teorías y en necesidades reales.

Las estructuras administrativas del gobierno federal requieren ser ajustadas conforme a las necesidades sociales, económicas y políticas reales que el país reclama actualmente para su crecimiento.

El economista Carlos Salinas de Gortari, propone una modernización del Estado, en tanto un cambio estructural del sector público, para que continúe como factor de unidad nacional, recoja reclamos populares, destierre privilegios, garantice libertades y

sea agente esencial en la actualización económica, política y social que la nación requiere.

Respecto al cambio estructural del sector público, se ha venido dando desde la década de los setenta al quedar contemplada la descentralización y desconcentración administrativa entre los objetivos fundamentales del sexenio 1971 - 1976, en el Plan Modernizador propuesto por el Licenciado José López Portillo.

Para fijar el cambio estructural del sector público, se parte del grado de viabilidad de los organismos administrativos existentes y de la observancia previa de ventajas y desventajas de las innovaciones, para ser adecuadas a la realidad, como se ha venido dando con la desconcentración administrativa y en la promoción de igualdad en el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los mexicanos, en el Instituto Mexicano del Seguro Social y en la Reforma Política Electoral respectivamente.

Los factores que se oponen al cambio son: la gran dimensión del aparato administrativo, el centralismo, el paternalismo como faena de protección social y las regulaciones gubernamentales excesivas.

El centralismo se ha considerado como factor que afecta la toma de decisiones de programas institucionales, sin embargo, con

sideramos que debe ser modificado en el aspecto presupuestario, - ya que al asignar actividades y presupuestos propios a las delegaciones, se fragmentan presupuestos y se torna complejo el control presupuestario, lo que propicia dos desventajas considerables; la primera, favorece los dispendios; y la segunda, dar origen al crecimiento del aparato administrativo con las medidas de regulación gubernamental del presupuesto.

El surgimiento de las regulaciones gubernamentales del presupuesto convergen con la descentralización administrativa, ya que la asignación del presupuesto propio a las dependencias federales trajo como consecuencia el surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contraloría Interna en las dependencias federales.

En las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal - al Servicio del Estado, a fin de evitar complejidades con medidas de regulación presupuestal y administrativas, se propuso un modelo administrativo simplificado que atendiera los nueve sistemas administrativos de recursos humanos, elementales para el logro de la eficacia y eficiencia de las actividades y del mayor rendimiento de los servidores públicos.

Se enfatizó en el Departamento Jurídico-Laboral, por la particularidad de atender reclamos relativos a las relaciones laboral

les entre Estado y servidores públicos, y a su vez se obtendría - la regulación de las mismas; dando lugar a la desaparición de la Dirección de Quejas y Denuncias de la Contraloría Interna, además de permitir la actualización del ordenamiento jurídico laboral, - como son las Condiciones Generales de Trabajo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se señaló la relevancia de centralizar el presupuesto de las dependencias federales, con el propósito de evitar dispendios, omitiendo la expedición de cheques, lo que a su vez se reducirían las estructuras reguladoras correspondientes, como son las Contralorías Internas y en su defecto la Contraloría General de la Federación.

Se marcó la importancia de dar un mayor uso al equipo de cómputo en las Unidades citadas, para evitar el crecimiento de la población trabajadora y de crear empleos innecesarios, para que se refleje en el decremento del erario federal, y de tal modo ir cambiando la imagen de un gobierno paternalista por un gobierno democrático realista, que atienda los reclamos de las mayorías.

Se integró el sistema escalafonerio a las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, como técnica administrativa para la motivación de servidores públicos, a través de los ascensos a mejores puestos y poder obtener de ellos un mayor grado de

rendimiento y responsabilidad. El desarrollo adecuado de estas actividades reducen en parte las relacionadas con la motivación - laboral que se llevan acabo en la Dirección General del Servicio Civil en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como medida de restricción económica al gasto público, se planteó la posibilidad de suprimir los Departamentos de Capacitación y Desarrollo de la configuración estructural de la Unidad - que tratamos; y aprovechar las instituciones dedicadas a la capacitación y motivación en el interior de las dependencias federales como Sindicatos Nacionales y Dirección de Servicios Sociales, y recurrir a fuentes externas encargadas de estas acciones; restando la función a la Dirección General del Servicio Civil al basarse en los factores de capacitación y desarrollo y el de motivación del personal.

La propuesta cumple con los requisitos de reducción estructural del sector público; en la descentralización administrativa, - excepto del presupuesto; eliminación del proteccionismo social, - evitando puestos innecesarios; y reducción de medidas o mecanismos reguladores gubernamentales.

Los cambios anteriores no representan en ningún momento deteriorar la estructura sólida de administración de personal, sino - que es la simplificación funcional y estructural de los nueve sig

temas administrativos que conforman el sistema general de administración de recursos humanos. Se eliminan burocratismos que impiden la implementación de mecanismos automáticos y transparentes, ajustándonos de tal manera a las actuales políticas de crecimiento nacional.

Es necesario contar con la responsabilidad política de todos los ciudadanos y servidores públicos para entender el desplazamiento del paternalismo del gobierno, es decir, entender el porqué de la reducción de empleos públicos, exigir mayores grados de responsabilidad y rendimiento al burócrata y sociedad civil, entre otros. Lo anterior responde a que se deshinbe la vitalidad social, volviéndose más participativa y productiva; mientras que el gobierno se torna más representativo y democrático, atendiendo reclamos de las mayorías.

Con el mayor rendimiento de los servidores públicos, la participación de la población civil y de una adecuada estructura del sector público, el gobierno federal puede estar en condiciones de atender problemas que crecen y son de las mayorías, como son en materia de salud, vivienda, entre otros, ya que en este sentido quedaría garantizada la atención de problemas de carácter social de la competencia del gobierno y destruir los factores oponentes que afectan su estructura y su ejercicio.

АНЕКО

LA OFICINA DE CONTROL DE GESTION

EN UNA DEPENDENCIA FEDERAL.

El objetivo del Sistema de Control de Gestión es apoyar a los directivos en el proceso de toma de decisiones, para que se obtengan los resultados deseados. En otras palabras, se trata de lograr una congruencia de metas, para la cual este crea el marco dentro del cual las acciones tomadas por los distintos directivos no responden sólo al interés de su propio servicio, sino que responden al interés superior de la institución como conjunto.

En una dependencia el control de gestión puede existir, pero que no se encuentre integrado, es decir, que sea sólo parcial en donde cada nivel supone su tipo de decisiones diferentes. La base de la pirámide está constituida por el nivel de ejecutantes y su gestión es puramente operativa. A medida que se asciende, pasamos por los niveles de mandos intermedios que realizan una gestión táctica con un Control Operacional táctica, mientras que los mandos superiores realizan una Gestión Logística, ejerciendo ya un Control de Gestión funcional. Finalmente se llega a la cúspide de la pirámide, realiza una Gestión Estratégica llevando un Control de Gestión Global.

Cabe señalar que el control de gestión y la planificación se

encuentran relacionados y es importante señalar, que en principio el control de gestión es un sistema de información que a su vez - puede ser considerado como un mecanismo "sensor" de la manera en que marcha el sistema administrativo institucional, y, simultáneamente de los programas y actividades relevantes de la misma y para ello encontremos tres constituyentes básicos que son:

a) La determinación de Objetivos. Consiste en la recolección de información original referente a los objetivos y metas que se desean alcanzar dentro de un plazo definido de tiempo. El análisis de la información previamente obtenida, se convierte en la siguiente fase, e involucra la formulación de una serie de cuestionamientos tendientes a validar los aspectos cualitativos y cuantitativos de la información anterior, lo cual debe dar como resultado un plan concreto de realizaciones, aunado con una serie de procesos decisorios. En efecto este punto, ya se sabe lo que se quiere, cuando, como y con que medios.

b) La realización de los Objetivos. Implica establecer una organización de los medios previamente definidos para apoyar las acciones; de una adecuada comunicación de metas por parte de los mandos a los diferentes niveles operativos respaldada con una adecuada motivación para los hombres y una dirección objetiva y equilibrada, que logre inspirar confianza y espíritu de grupo.

c) Medida y Evaluación de Resultados. Tiene la oportunidad de ponderar los resultados realmente obtenidos en relación a los previamente determinados con el ánimo de verificar la adecuada marcha de las acciones o bien activar procesos decisorios que de semboquen en la implantación de medidas correctivas para las acti vidades con desviaciones detectadas.

Estos elementos básicos de la Gestión deberán estar continua mente impulsados por una actitud innovadora, que implique la bus queda sistemática de soluciones más eficaces así como una forma ción del personal como permanente renovación y puesta al día del capital humano de la institución que es, sin lugar a dudas, el ag tivo más valioso de cualquier organización.

Mientras que el proceso de control implica cuatro etapas; la promulgación de patrones de medida o estándares que servirán como punto de referencia entre lo planeado y lo ejecutado. comproba ción de los resultados obtenidos contra los estándares; interpreta ción y valoración de resultados y adopción de medidas correctivas para la reasignación de los recursos o en la reorientación de los planes y metas.

Enunciando las actividades que podrían ser desarrolladas en la Oficina de Control de Gestión de una Dirección General de Recursos Humanos serían las siguientes:

1. Analizar la viabilidad de los sistemas de trabajo en general.
2. Evaluar en forma oportuna y veraz la funcionalidad de la implantación de sistemas y procedimientos.
3. Investigar y detectar aquellas variables que limiten la operatividad y funcionamiento de los mecanismos establecidos.
4. Controlar que se cumplan en forma oportuna, eficaz y eficientemente, las disposiciones previamente establecidas en la aplicación e instrumentación de nuevos sistemas.
5. Recopilar y analizar la información que permita elaborar proyectos que conadyuen al mejoramiento administrativo de las diversas áreas y Unidades responsables de esta Secretaría en materia de recursos humanos.
6. Diseñar y elaborar las representaciones gráficas que demanden los programas.
7. Dar trámite de entrada a la documentación de la competencia de la Dirección.

BIBLIOGRAFIA

1. CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Política y la Administración - Pública en México. México. Instituto de Capacitación de Administración Pública. 1984. 30 pp.
2. CORTES, Hernan. Cartas de Relación. 11 ed. México. Editorial Porrúa, S.A. 1979. 330 pp.
3. CUZVA, Mario de la Derecho Mexicano del Trabajo. México. - Editorial Porrúa, S.A. 1964 360 pp.
4. GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. 1a. ed. México. Editorial Fontamara. 1981. 277 pp.
5. JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa en México. 4a. ed. México. Editorial Fondo - de Cultura Económica. 1963. 215 pp.
6. LOPEZ ROSADO, Diego. Historia y Pensamiento Económico de México. México. U.N.A.M. 1967 Tomo III 360 pp.
7. POULANZAS, Nicos. Poder Política y Clases Sociales en el Estado Capitalista. 16a. ed. México. Editorial Siglo XXI Editores. 1978. 504 pp.
8. SANCHEZ B. Francisco. Técnicas de Administración de Recursos Humanos. México. Editorial Instituto Politécnico Nacional. - 1962. 97 pp.

LEYES

9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México Partido Revolucionario Institucional. 1967. 69 pp.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. - México. Editorial Porrúa, S.A. 1986. 605 pp.
11. Ley Federal del Trabajo. 7a. ed. México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 1986. 700 pp.

12. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 22a. ed. México
Editorial Porrúa, S. A. 1986. 601 pp.
13. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -
Trabajadores del Estado. México. Instituto de Seguridad y
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 1987. --
95 pp.

REVISTAS

14. SOUZA WAHRICH, Beatriz M. Uma Analise das Principais Teorias
de Organizacao. Rio de Janeiro, Brasil. Cuadernos de Admi-
nistración Pública No. 42 E.B.A.P. Fundacao Getulio Vargas
15. VAZQUEZ, Nicolas. Desconcentración Administrativa. México.-
Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios-
Administrativos No. 1 1976. 469 pp.
16. Revista de Administración Pública. Edición Especial. México
Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. 413 pp.
17. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder E
jecutivo Federal. México. Secretaría de la Presidencia. -
Coordinación General de Estudios Administrativos. No. 4 -
1977. 192 pp.
18. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de
Personal. México. Secretaría de la Presidencia. Coordina-
ción General de Estudios Administrativos. 1970. 193 pp.
19. Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal.
México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981. --
70 pp.
20. Reestructuración del Sistema General de Administración de Per
sonal del Poder Ejecutivo Federal. México. Secretaría de -
la Presidencia. Coordinación General de Estudios Administra-
tivos. 1979. 250 pp.
21. Proyectos de Desarrollo de Administración Pública. México. Se
cuela Interamericana. Editorial Limusa. 1982. Vol. I. - -
1117 pp.

22. Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera - en México. México. Dirección General del Servicio Civil. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983. 43 pp.

MANUALES

23. Manual de Actualización Administrativa y Sindical. Partido - Revolucionario Institucional. México 1986. 87 pp.
24. Manual de Organización de Recursos Humanos. México. Dirección General de Recursos Humanos. Secretaría de Gobernación. 1987. 30 pp.
25. Manual de Procedimientos de la Oficina de Control de Gestión. México. Dirección General de Recursos Humanos. Secretaría - de Gobernación. 1987. 25 pp.
26. Planeación Estratégica y Control de Gestión. Su Interacción. México. Apuntes del Curso impartido en el Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. 65 pp.