

201 7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" A C A T L A N "



EL SISTEMA INTERCOMUNICADO DE ESCALAFONES  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
CENTRALIZADA EN MEXICO

1982 - 1988



E S I S  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
SALVADOR DIMAS SAUCEDO

**FALLA DE ORIGEN**

Sta. Cruz Acatlan, Edo. de Méx.

Abril 1989



## **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

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1. ANTECEDENTES	1
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	1
1.2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	11
1.3 DERECHO AL ASCENSO Y LA CAPACITACIÓN	26
1.4 MARCO JURÍDICO	34
1.5 CONCEPTO DE ESCALAFÓN EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO	37
CAPITULO 2. EL SISTEMA INTERCOMUNICADO DE ESCALAFONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	42
2.1 ESTRUCTURA ESCALAFONARIA INTERCOMUNICADA	48
2.1.1. CATÁLOGO GENERAL DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL	54
2.1.2. CATÁLOGO INSTITUCIONAL DE PUESTOS	70
2.1.3. ESTRUCTURAS OCUPACIONALES	79
2.1.4. TABULADOR DE SUELDOS	85
2.2 FACTORES ESCALAFONARIOS	99
2.3 EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS	102
2.4 EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	107
CAPITULO 3. FENOMENOS CONEXOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	112
3.1 PROBLEMÁTICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	112
3.2 NIVEL MÁXIMO DE ESCALAFÓN	117
3.3 SISTEMA DE BOTÍN	122
3.4 RECLUTAMIENTO DE PERSONAL	129
CAPITULO 4. ESTRUCTURA DE APOYO	136
4.1 REGLAMENTO DE ESCALAFÓN	142
4.2 COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN	147
4.3 SUBCOMISIONES AUXILIARES MIXTAS DE ESCALAFÓN	153

	PAG.
CAPITULO 5. PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO	156
5.1 REGISTRO Y CONTROL DE PLAZAS VACANTES	158
5.2 BASIFICACIÓN	164
5.3 ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS	169
5.4 INCIDENCIAS DE PERSONAL	172
5.4.1 LICENCIAS Y FALTAS DE ASISTENCIA	172
5.4.2. DISCIPLINA Y SANCIONES	173
5.5 DISCIPLINA Y SANCIONES	176
5.6 CONCURSO ESCALAFONARIO	177
5.7 TRAMITE Y DICTÁMEN DE PROMOCIONES	182
5.8 TRAMITE DE INCONFORMIDADES	185
CAPITULO 6. IMPORTANCIA DE UNA PLANEACION ESTRATEGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRA- CION PUBLICA CENTRALIZADA	188
6.1 CAUSAS QUE ORIGINAN LA NECESIDAD DE UNA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA -- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	188
6.2 OBJETIVOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RE- CURSOS HUMANOS	196
6.3 ASPECTOS PRIMORDIALES DE UNA PLANEACIÓN ESTRATÉGI CA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	222
6.4 FACTORES QUE DETERMINAN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	226
CONCLUSIONES	232
BIBLIOGRAFIA	244

Para aproximarnos a un justo servicio civil en la Administración Pública, avanzamos en el establecimiento de un sistema comunicado de escalafones.

José López Portillo.

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

El papel del hombre es fundamental en el proceso transformador de la sociedad, su creatividad e inteligencia propician y aceleran los avances de la humanidad en los diversos horizontes que la integran. De la acción del hombre depende el logro de los objetivos y metas que para su desarrollo se fijan las instituciones públicas y privadas en un país.

Por ello, el establecimiento y la permanente actualización de condiciones adecuadas para la superación del elemento humano, se convierte en un imperativo para optimizar las funciones individuales y sociales que repercuten en un incremento tanto de su productividad como de su bienestar socioeconómico.

En consecuencia, el objetivo fundamental del presente trabajo lo constituyen el análisis, interpretación y la crítica constructiva sobre el sistema escalafonario instrumentado por el Gobierno Federal para propiciar a sus trabajadores, además de la seguridad en el empleo, la posibilidad de su desarrollo dentro del mismo con la consecuente superación en todos los órdenes del comportamiento social del individuo, ello además de las perspectivas fijadas por el --

Estado de poder disponer en forma permanente del personal idóneo para el desempeño de las diversas funciones de las Dependencias del sector público.

Lo anterior permitirá opinar y proponer un modelo -- global de escalafón funcional e intercomunicado a partir de sus instrumentos básicos que actualmente se utilizan -- dentro del ámbito de la Administración Pública Mexicana, entre los que cabe destacar: El Tabulador General de Suedos y el Catálogo General de Puestos que constituyen la -- base medular del Sistema General de Administración y Desarrrollo de Personal del Gobierno Federal.

La investigación a efectuar comprenderá fundamentalmente el ámbito de la administración pública centralizada en donde se considera a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y las Procuradurías Generales de Justicia, tal y como se estipula en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esto se debe primor -- dialmente a que las mencionadas instituciones conforman -- el ámbito o universo de acción de los servidores públicos, objeto del sistema escalafonario funcional intercomunica-- do.

Así mismo, cabe señalar que el período de estudio a realizar, comprenderá el sexenio 1982-1988 por conside -- rar que es la etapa en la que mayor relevancia se le proporcione al multicitado sistema escalafonario, con la --- creación tanto de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como de la Dirección General del Servicio Ci -- vil a las cuales se les asigno las responsabilidades de -- coordinación y asesoría para la instauración del Servicio

Civil de Carrera en el sector público, además de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar su instrumentación y por consiguiente la del escalafón.

Por lo tanto y para una mayor interpretación y comprensión del tema a desarrollar, se procede a la descripción y conceptualización de los principales términos que se utilizarán en el mismo:

En este sentido se inicia con el Catálogo General de Puestos, que se conceptualiza como el instrumento mediante el cual es posible dar cumplimiento al mecanismo de racionalización de las estructuras de puestos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, y a la creación de escalafones funcionales e intercomunicados a través de su clasificación en Grupos, los cuales se entienden como la clasificación primaria de las ramas de ocupación, cuyas actividades tienen características comunes de tipo general. Estos grupos se dividen en Ramas, en las cuales se contempla el conjunto de puestos con características similares que los identifican dentro de un grupo de ocupaciones: constituyen una línea lógica de ascenso escalafonario, de acuerdo con la complejidad creciente de sus puestos. Finalmente, dichas ramas se subdividen en Puestos que serán considerados como la unidad más simple en la estructura de organización para el cual se define el contenido de funciones, atribuciones y responsabilidades necesarias de realizar para alcanzar los objetivos del área en que se encuentra ubicado;

Otro de los elementos importantes, lo constituye el Tabulador de Sueldos que se define como un sistema homogé

neo de remuneraciones para todos los trabajadores al servicio del estado, integrado en una tabla o tabulador de asignación de sueldos en donde se contemplan diversos niveles salariales, atendiendo por un lado al aspecto presupuestal de cada dependencia y por otro lado, al logro de una equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada puesto;

Igualmente y con el fin de llevar a la práctica un sistema escalafonario que pondere con mayor objetividad los esfuerzos de los empleados, es conveniente establecer mecanismos que garanticen una justa evaluación de los mismos y que además les permita alcanzar un mayor nivel de ingresos en atención a los méritos demostrados, y consecuentemente mayores oportunidades de ascender en el escalafón. Lo anterior se conoce como los factores escalafonarios del sistema. En esta evaluación, los méritos considerados factores escalafonarios para el ascenso de un trabajador, serán los conocimientos del puesto, la aptitud, disciplina, experiencia, puntualidad y la antigüedad.

Por otra parte, se tienen al Reglamento de Escalafón, considerado como el órgano normativo central para todas las dependencias de la Administración Pública Centralizada y para sus respectivos sindicatos. Su aplicación es posible a través de órganos administrativos, tales como las Comisiones y Subcomisiones Mixtas de Escalafón, en cargados de vigilar las disposiciones emitidas en la materia para realizar un concurso escalafonario, tomando como referencia los criterios tales como: registro y control de las plazas vacantes, basificación, estímulos y recompensas, incidencias de personal ( licencias y faltas de -

asistencia, disciplina y sanciones ), cambios de adscripción, trámite y dictámen de promociones y trámite de inconformidades entre otras.

Con base en lo anterior, la búsqueda de procedimientos eficaces para el despacho de los asuntos de la Administración Pública se sustenta y con razón, en la mayor o menor posibilidad de contar con el personal idóneo para el desempeño de las distintas funciones requeridas por la cada vez más compleja red de actividades que desarrolla el Estado moderno rector de los aspectos económicos, políticos y sociales que determinan el desarrollo de nuestros países.

Por ello, los esfuerzos realizados en la Administración Pública Mexicana para impulsar los cambios económicos y sociales que demanda nuestro país en su actual etapa de desarrollo, conciben el escalafón como un proceso que requiere orden y método.

Por lo tanto, la decisión para implementar el escalafón y mejorar el sistema de administración y desarrollo de personal, se concibe a través del servicio civil de carrera como una institución de derecho social que tendrá por objeto garantizar a los servidores públicos mejores condiciones en lo social, en lo económico y en lo profesional. Las características que contempla el Servicio Civil de Carrera, se contemplan en el marco jurídico de los trabajadores que regula las relaciones laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado a través del apartado "B" del Artículo 123 constitucional con la adecuación de los artículos 5º, 7º, y 20, así como el Título Tercero referente al escalafón. Estas características son comunes -

para todas las dependencias y serán: la definición de la cobertura en cuanto a niveles jerárquicos de aplicación, así como la operación de los procesos de planeación, reclutamiento, selección a través de exámenes de competencia, capacitación, evaluación del desempeño y sistema de remuneraciones.

Por otra parte, en el presente trabajo se considera necesario puntualizar el reconocimiento al desempeño en el trabajo para otorgar ascensos a los trabajadores de base y de confianza por méritos acumulados hasta lograr el nivel máximo de escalafón, siendo el del puesto de Director de Área el cual bajo ninguna circunstancia dependa del favor político, con el fin de evitar el sistema de botín, el cual está basado fundamentalmente en criterios políticos y en el nepotismo o compadrazgos que impiden aplicar el escalafón.

Así mismo, para llevar a cabo un procedimiento escalafonario se plantea un proceso ordenado que permita seleccionar, retener y promover con precisión a los empleados en el servicio público. De las actividades recomendables en este procedimiento para lograr tales propósitos, se señalan el registro y control de plazas vacantes, la basificación del personal, los estímulos y recompensas, el concurso escalafonario, trámite y dictámenes de promociones, etc.

De esta manera, entre los objetivos que concretamente se plantean dentro de las reformas iniciadas en la administración del sector público federal con las activida

des anteriores, destacan los de incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, - todo ello orientado a la consecución de los objetivos y - programas que plantea la actual estrategia de desarrollo del país.

Con base al análisis de los problemas estructurales y de los sistemas de trabajo de la Administración Pública, se concibe una Planeación Estratégica de los Recursos Humanos considerada por un lado, como un proceso importante de transformación que implica entre otras cosas la reducción de infraestructura administrativa, la modificación de actitudes y aptitudes de los servidores públicos, y por otro lado, se considera como un proceso para la adecuación de sistemas y procesos de trabajo.

Tal propósito es alcanzado al considerar en esta planeación el diseño de un modelo escalafonario entendido -- como el sistema organizado que garantiza a los servidores públicos mejores condiciones de vida y al Estado alcanzar los objetivos y metas que se ha fijado, tomando como referencia para ello el concepto de que una planeación de los recursos materiales, tecnológicos y financieros para su mejor utilización, estara subordinada a la planeación estratégica de los recursos humanos cuyos elementos que la integran estan conjuntados y coordinados en forma horizontal, tales como el catálogo de puestos con una estructura funcional, el tabulador de sueldos homogéneo para todas las dependencias, la capacitación acorde al nivel jerárquico a cubrirse, los factores escalafonarios y su evaluación conforme a lo señalado en el reglamento escalafona -

rio, y además los premios, estímulos y recompensas que incentiven a los trabajadores.

Estos elementos haran funcional el sistema intercomunicado de escalafones y constituyen a la vez la estrategia de la planeación de los recursos humanos, repercutiendo en forma vertical en la planeación cuantitativa de los programas de trabajo fijados por la Administración Pública, es decir, los resultados de esta última dependeran de la influencia directa de las actividades con templadas en una planeación estratégica de los recursos humanos.

El presente trabajo contempla en su primer capítulo, los antecedentes que muestran la situación que prevalecia en los sistemas de administración de personal que dio origen a las reformas administrativas para lograr una mejor utilización de los recursos humanos. En estas reformas se considera el Servicio Civil de Carrera, en el cual el escalafón a través de la capacitación, esta considerado como el elemento principal para lograr las metas y objetivos en materia de administración de recursos humanos de las Dependencias de la Administración Pública Federal. Asi mismo se describen las principales disposiciones juridico-administrativas que regulen el funcionamiento del sistema escalafonario.

En el segundo capítulo, se consideran los elementos que en forma integral propician el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones ya que en este sistema se contempla el análisis y conceptualización de los Catálogos General e Institucional de Puestos, cuya

estructuración intercomunicada en grupos, ramas y puestos, permiten a los trabajadores tener siempre la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles de escalafón y por consiguiente la fijación de un Tabulador General de Sueldos con una estructura que señala valores mínimos y máximos para cada puesto, así como los factores escalafonarios y los de evaluación que inciden en los mismos y en los recursos humanos.

Por lo que respecta al tercer capítulo, este contempla los fenómenos conexos a la administración pública -- centralizada de los cuales se destaca la problemática en materia de escalafón, así como el sistema de botín y el reclutamiento como acciones emprendidas para la solución de su aplicación.

En el cuarto capítulo, se explica la diversa reglamentación Jurídico-Laboral que garantiza la justicia y equidad de la relación entre el estado y sus trabajadores. Así mismo, se destaca la integración de órganos administrativos, facultados para hacer cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones que se señalan en el reglamento de escalafón para que su implementación sea eficaz. Entre ellos sobresalen: El Reglamento de Escalafón, Las Comisiones Mixtas de Escalafón y las Subcomisiones Mixtas de Escalafón.

Por lo que respecta al quinto capítulo, se reseñan los procedimientos escalafonarios en donde se contemplan las disposiciones generales de carácter normativo para todas las Dependencias de la Administración Pública Centralizada. En estas se consideran los criterios y las condiciones tales como: registro y control de plazas vacantes,

basificación del personal, que es donde más funciona el escalafón; los estímulos y recompensas, el concurso escalafonario, etc., para que los trabajadores tengan derecho al ascenso escalafonario.

Finalmente, en el sexto capítulo, se plantea la importancia de diseñar una planeación estratégica de los recursos humanos derivada de la necesidad de disponer y utilizar en tiempo y calidad los empleados debidamente capacitados. En esta planeación, los catálogos de puestos general e institucional, el tabulador de sueldos, los programas de capacitación, reclutamiento y selección de personal así como los reglamentos para la instrumentación de cada uno de los factores, constituyen el diseño de un modelo escalafonario entendido como un sistema organizado que garantiza a los servidores públicos la igualdad de oportunidades en el escalafón.

La importancia de una planeación con estas características, define los objetivos y metas de la Administración Pública en lo político, jurídico, económico y social. Esto quiere decir que una planeación en conjunto de los recursos financieros, tecnológicos, materiales, etc., considerada como una planeación estratégica de la Administración Pública, estara subordinada a una planeación estratégica de los recursos humanos por el proceso tanto vertical como horizontal que existe en esta relación, pues aquella no dará comienzo mientras no esten formulados los planes para mejorar la administración de personal en donde el escalafón es la propuesta concreta a manera de modelo presentado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General del Servicio Civil, según se lo atribuye la Ley Orgánica de la Adminis -

tración Pública Federal y el Reglamento Interior de Trabajo de dicha Dependencia.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS:

Desde el período de Juárez en 1859, los esfuerzos para mejorar la Administración Pública de nuestro país, han sentado sus bases en los sistemas de Administración de Personal ya que los recursos humanos están considerados dentro del Proceso productivo de bienes o servicios como el elemento primordial insustituible, pues sin ellos, sin su adecuada planeación cuantitativa y cualitativa correspondiente a necesidades específicas, no es posible el desarrollo y perfeccionamiento de los procesos sociales que son fundamentales para la constante evolución de una organización.

La vinculación de las tareas gubernamentales y los sistemas de personal, pretende mejorar la administración pública ya que esta relación garantiza la eficiencia, congruencia y honestidad en las acciones públicas.

Al respecto, Reyes Ponce nos dice:

"Si nos preguntamos qué busca el empresario con la administración de personal vg.: al crear el departamento respectivo, al fijar políticas de personal, etc. creemos que los diversos fines inmediatos que la empresa persigue con esa disciplina pueden resumirse en cada puesto y nivel la capacidad necesaria y que todo el personal preste a la empresa su más amplia colaboración".(1)

(1) Reyes, Ponce Agustín "Administración de Personal" 1<sup>a</sup> Parte. Editorial LIMUSA, México, 1986, Pág. 22.

(2)

Esta relación permite al Estado lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles, tomando en cuenta las características y la dinámica del desarrollo social y económico de nuestro país, estableciendo para ello jornadas de trabajo, descansos y salarios acordes a la jornada establecida y además el escalafón en cada una de las unidades burocráticas para la realización de los ascensos de los trabajadores de base y trabajadores de confianza, considerando a los primeros como integrantes de un servicio civil de carrera.

Por consiguiente, en la actividad gubernamental de la etapa posterior a la Revolución de 1910, los esfuerzos realizados por configurar un servicio civil, resultaron necesarios para dar cumplimiento a las tareas que en número creciente tendría que desarrollar el aparato administrativo estatal.

La implantación del Servicio Civil fue el factor determinante en un programa motivacional para los trabajadores del estado, ya que este sistema significa garantizar al servidor público justicia y respeto en el ascenso escalafonario.

Esta idea tiene su origen desde el régimen del Gobierno del General Abalardo Rodríguez, al proclamarse el decre-

to sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de Carrera en México (abril de 1934) que es antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado por el General Lazaro Cárdenas, con el fin de regular la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores:

" Una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores fue fijada por el Presidente Cárdenas en septiembre de -- 1938 al expedirse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se reglamentó con amplitud la relación jurídica del trabajo" (2)

En el citado Estatuto serán excluidos los trabajadores de confianza y los militares, ya que estos estuvieron sujetos a las desiciones de los jefes inmediatos para ser ascendidos o sustituidos en cualquier momento.

Posteriormente, una enmienda constitucional en 1960 incorporo al Texto del Artículo 123 el Apartado B, como regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, para que se elevase al rango constitucional la necesidad de establecer sistemas que permitieran a los trabajadores ascender conforme a sus "conocimientos, aptitudes y antigüedad". Asimismo, en 1963 el Ejecutivo Federal

México, Poder Ejecutivo Federal.

- (2) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios - Administrativos "La Administración y Desarrollo del Personal Público", México 1980, Pág. 22.

dirigió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de reglamentar dicho apartado y fortalecer a la Administración Pública. Este ordenamiento permitirá a la burocracia nacional ver cristalizado uno de sus más caros anhelos, al prever esta Ley Reglamentaria la estabilidad en el trabajo, bases protectoras del salario, medidas de seguridad social, el derecho a unirse para la defensa de sus intereses y algo no menos importante como fue el establecimiento de sistemas escalafonarios en cada una de las dependencias mediante los cuales los trabajadores tendrían la oportunidad de aspirar a ocupar algún puesto de mayor nivel y con remuneraciones más significativas al puesto que tenían asignado al momento de su contratación.

Los estudios realizados por la Presidencia de la República sobre Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal, vendrían a confirmar estas modificaciones a la citada Ley al señalar:

"... fue la creación del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Federal,... a través del cual los derechos de los trabajadores se elevaron a rango constitucional". (3)

México, Poder Ejecutivo Federal.  
(3) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios -- Administrativos. "La Administración y el Desarrollo del Personal Público". México, 1980, Pág. 23.

"Al incorporarse este principio en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado se introdujeron disposiciones que obligan a éste a establecer en cada una de sus dependencias, sistemas-escalafonarios que permitan otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas".(4)

En 1965 se institucionaliza un proceso de reforma administrativa con el propósito de elevar la capacidad administrativa de los órganos público y poder realizar de la manera más efectiva posible, las tareas que les corresponden. Para llevar a cabo este proceso, fue necesaria la creación de la Comisión de Recursos Humanos en 1972, que se encargaría de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal con el fin de lograr o mejorar la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas.

Paralelamente a la operación de la Comisión de Recursos Humanos, el establecimiento de los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, así como el Grupo de Oficiales Mayores, permitieron dar congruencia y viabilidad a las acciones para la implantación de un sistema de Administración y Desarrollo del personal Público Federal.

(4) México, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. -- Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" México 1979. p. 89.

La evolución cronológica que se viene reseñando sobre el proceso de la Reforma Administrativa, continuaría durante el sexenio 1976-1982. En este período, los esfuerzos realizados para mejorar la administración de personal, culminaron con la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que coadyuvara al fortalecimiento operativo del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, de auxiliar a los responsables de las unidades administrativas que tenían encomendadas las atribuciones respecto al desarrollo y ejecución de funciones para mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado.

El aspecto más relevante que contribuye a lograr este objetivo surgió entre 1977 y 1979 cuando la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal formuló, con la participación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, los lineamientos para el establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados en la Administración Pública Centralizada. Estos lineamientos constituyen el punto de partida en el esquema de Reforma del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Ejecutivo Federal, para dar inicio a la 5ª etapa del Programa de Reforma Administrativa.

"...la Quinta Etapa del Programa de Reforma persigue la implementación de un sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público que al mismo tiempo, incentive el desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones y garantice el pleno desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado". (5)

Al iniciarse dentro de la Administración Pública - una verdadera reforma de los recursos humanos, se establecieron las bases fundamentales contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. El propósito sería simplificar las dependencias y evitar duplicidad de funciones, permitiéndoles obtener un aprovechamiento óptimo de los recursos financieros y humanos con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus objetivos.

Posteriormente, los Comités de Recursos Humanos y - de Capacitación en estrecha coordinación con la Comisión de Recursos Humanos, la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la Coordinación General de Estudios - Administrativos, realizaron un análisis exhaustivo de la problemática actual y de sus posibles soluciones, formulando recomendaciones concretas que se presentaron a la - consideración del Presidente de la República para estable

(5) Carrillo Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos". México, ISSSTE, 1971, Pág. 62.

cer, finalmente, el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal de la siguiente manera:

- " I Establecimiento del sistema general de administración y desarrollo de personal que integre y coordine las acciones del -- Ejecutivo Federal en esta materia.
- II 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.
- III Establecimiento del subsistema de capacitación y desarrollo - de personal, que vincule e integre las diversas unidades en - cargadas de impartir capacitación.
- IV Fortalecimiento del subsistema de relaciones jurídico-laborales que permita un desarrollo justo, equilibrado y armonico - de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores".(6)

Para conseguir tales propósitos, la Secretaría de Programación y Presupuesto, elaboro la Metodología de Análisis y Valuación de Puestos que fue sometida a la consideración - de los responsables de la Administración de Personal de las Dependencias, a través del Comité Técnico consultivo de Unidades de Recursos Humanos, con el propósito de captar obser-

(6) Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", México, 1971. p. 17.

vaciones y sugerencias que aseguraran su viabilidad y -  
eficiencia.

Este esfuerzo participativo, permitira formalizar -  
un instrumento de coordinación y asesoria del Ejecutivo  
Federal para la instauración del Servicio Civil de Carre  
ra de la Administración Pública Federal, pronunciado a -  
fines de 1982 con el establecimiento de sus principales  
instrumentos: El Catálogo General de Puestos del Gobier  
no Federal elaborado por la Secretaría de Programación y  
Presupuesto; los Catálogos Institucionales elaborados por  
cada una de las Dependencias en donde se contempla una -  
estructura escalafonaria en grupos, ramas y puestos, con  
forme a las técnicas observadas en la metodología de Aná  
lisis de Puestos; y la implantación del tabulador de suel  
dos, homogéneo para todos los puestos contemplados con las  
mismas funciones y los requisitos en cualquiera de las De  
pendencias del Gobierno Federal.

Es necesario señalar que, las reformas efectuadas a  
la Administración de Personal para establecer un sistema  
escalafonario adecuado, tienen sustento jurídico apropia  
do y congruente con las reformas a los Artículos 5º, 7º y  
20, así como al Título Tercero de la Ley Federal de los -  
Trabajadores al Servicio del Estado, al contemplar las ba  
ses fundamentales que deberán atender las Dependencias y

Entidades para elaborar sus respectivos reglamentos de Escalafón, y llevar a cabo los movimientos de personal que por esta vía consideren tener derecho. Estos reglamentos escalafonarios, marcaron finalmente el establecimiento de un adecuado Servicio Civil de Carrera programado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como el modelo que respondera necesariamente a la realidad al estar basado en criterios políticos soportados por investigaciones técnicas, ya que con esta conjugación, los primeros son favorables para la instauración del Servicio Civil de Carrera, y los segundos serán establecidos en función de la realidad del ámbito a transformar; o en su caso, en función de la realidad prevaleciente en el medio donde un proceso se va a generar ó crear.

La elaboración de este modelo, partira de un diagnóstico de la situación prevaleciente en los sistemas de administración de los recursos humanos en virtud de la importancia que tendrán para lograr las metas y objetivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal al vincular la obtención de los objetivos nacionales e institucionales con el desarrollo de los servidores públicos, al respetar sus derechos y el reconocimiento a sus deseos de superación a través del Servicio Civil de Carrera el cual tratara en el Tema siguiente.

## 1.2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El papel del hombre es fundamental en el proceso -- transformador de la sociedad, su creatividad e inteligencia propician y aceleran los avances de la humanidad en los diversos horizontes que la integran. De la acción del hombre, depende el logro de los objetivos y metas que para su desarrollo se fijan las instituciones públicas y - privadas en un país. Por esto, el establecimiento de condiciones adecuadas para la superación se convierte en un imperativo para optimizar las funciones individuales y - sociales.

La buena disposición para llevar a cabo en nuestro - país la modernización de los sistemas administrativos concernientes a los recursos humanos, conduce a las institu- ciones privadas a desarrollar avanzados proyectos para lo ograr una mejor utilización de los servicios del personal, al proporcionar a este, capacitación, seguridad, un senti- miento de participación, así como la posibilidad de remu- neraciones y ascensos más equitativos que les permitiran- alcanzar los objetivos y metas fijados.

En virtud de los buenos resultados obtenidos con es- tos proyectos, el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos

por sentar las bases para instaurar un adecuado servicio civil de carrera en las Dependencias y Organismos Públicos, permitiéndoles competir con la empresa privada al otorgar a sus empleados la oportunidad de trabajar toda su vida al servicio del Estado en iguales condiciones en que lo haría en la empresa privada.

Al respecto Laberge señala:

"Los servicios de carrera, deben ser considerados como la oportunidad ofrecida a un individuo de trabajar toda su vida al servicio del Estado, en las condiciones, más o menos, en que lo haría en la Industria Privada". (7)

Por consiguiente, el Servicio Civil de Carrera se considera el elemento básico en la Administración Pública para garantizar al servidor público, justicia y respeto a la que tiene derecho, basándose en el mérito y la idoneidad. el mismo Laberge nos dice: "La frase "sistema de méritos" se emplea para describir el método de selección, retención en el servicio y promoción de empleados en el servicio público con base en la aptitud y capacidades. El término se usa frecuentemente como sinónimo de servicio civil y, efectivamente en la práctica diaria se acepta como tal". (8)

La institucionalización del proceso de reforma admi-

(7) E.P. Laberge "Administración de Personal" Escuela Superior de -- Administración Pública, América Central, San José Costa Rica. -- 1965. p.10.

(8) E.P. Laberge, Op. cit. P.P. 3-4.

vil data desde el año, cuando fue presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomas Berlanga, que solo quedo en precedente para la diputación de 1917, autora del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque la Constitución Federal de 1917 no establecio ninguna disposición específica en esta materia, pues omitio la reglamentación o definición de las características de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, la Ley Federal del Trabajo de 1931 estatuyó, en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del Servicio Civil -- que al efecto se expedieran.

Sin embargo, fue en el Gobierno del General Cárdenas en el año de 1938, cuando se expide el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, para normar el servicio público, en el cual se observa una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores, pues reglamenta con mayor amplitud la relación jurídica del trabajo.

Este estatuto, hace ya la distinción de los trabajadores federales, por cuanto los dividio en dos grupos : de base y de confianza, en donde se considera a los primeros como los integrantes de un Servicio Civil de Carrera, a los cuales se aplicaban las normas del Estatuto, quedando excluidos de dicha reglamentación los de confianza y los militares.

El Estatuto en cuestión fue abrogado en 1941 por la -

expedición de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se llevo a cabo una ampliación general de los empleados de confianza y aclaro las condiciones que debían normar los ascensos, pero en esencia conservo las mismas disposiciones de su antecedente.

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

El siguiente paso de trascendencia fue la enmienda constitucional en octubre de 1960, que incorporo al texto del artículo 123 el Apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus Servidores a través del cual se elevan a rango constitucional los derechos de los trabajadores.

En diciembre de 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 constitucional, en donde queda ampliada la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Así mismo, se expide la Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles, que fue sujeta a una serie de adecuaciones para garantizar el reconocimiento de los trabajadores por el buen desempeño de sus labores a que se hagan acreedores.

En lo referente a la seguridad social para los Servidores Públicos, desde agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que tuvo como propósito principal integrar un sistema de seguridad social a través de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro esta - blecida en la propia Ley. Posteriormente, dicha Dirección es sustituida al crearse el Instituto de Seguridad y Servi cios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante Ley expedida en diciembre de 1959, incrementando - se con esto los derechos y servicios de que gozan los Ser - vidores Públicos.

Siguiendo esta evolución de desarrollo de los recur - sos humanos, en 1965 la institucionalización del proceso - de reforma administrativa y de racionalización de los re - cursos humanos, señala la importancia que reviste el desa - rrollo y la superación de los servidores públicos para la obtención tanto eficaz como oportuna de los objetivos y me - tas institucionales.

Con el informe sobre el estado que guardaba la Admi - nistración Pública Federal, en el cual destaco la necesi - dad de depurar y actualizar el sistema de Administración - de Personal Público, resalta la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores, y que se contemplara todo el proceso de administración de - personal en forma integral, es decir, que comprendiera des - de el ingreso del trabajador hasta la separación del servi cio público, a fin de dar unidad a la actitud del estado - frente a sus servidores.

En lo que se refiere a los esfuerzos por coordinar --

las acciones de las dependencias en materia de capacitación administrativa del personal de base, en 1971 se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa en el ISSSTE.

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

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron los Comités Técnico Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, así como el Grupo de Oficiales Mayores de dichas Dependencias, para tratar de garantizar la congruencia y viabilidad de las acciones de la administración y desarrollo del personal público federal.

Con el esfuerzo participativo de los grupos de trabajo de Oficiales Mayores y los Comités de Directores de Administración, Presupuesto y otros Servicios, se complementaron las labores de la Comisión de Recursos Humanos, así como de los Comités Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y de Unidades de Capacitación, logrando la integración de los horarios coordinados y vacaciones escalonadas para todo el sector público, además de establecer un mecanismo de reubicación y reasignación de personal pa-

ra proteger la estabilidad laboral y experiencia de los trabajadores sujetos a este proceso.

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

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

Durante este período se llevaron a cabo diversas acciones participativas, cuyos resultados fueron analizados en la parte correspondiente al diagnóstico para diseñar el modelo del Servicio Civil en cuestión, lo que permite al Presidente Miguel de la Madrid Hurtado durante su campaña presidencial a fines de 1982, adoptar uno de los lineamientos explícitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: La instauración del Servicio Civil de Carrera en México, el cual consiste en establecer una vinculación en-

tre el desarrollo individual, grupal e institucional.

Con el fin de que existiera una política congruente para su instrumentación, se considera necesario contar con un solo órgano normativo que realice esta fundamental tarea, y es a partir de ese régimen cuando en la Secretaría de Programación y Presupuesto se reestructura la Dirección General de Administración de Personal Federal para convertirse en la del Servicio Civil como órgano normativo central conforme a lo establecido en el Artículo 24 del Reglamento Interior de dicha Secretaría, el cual dice : " Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema del Servicio Civil del Personal del Poder Ejecutivo Federal..." (9)

En el funcionamiento del Servicio Civil de Carrera, el escalafón viene a constituir el elemento motor que garantiza el desarrollo de carrera de los servidores públicos, mediante el conocimiento y la aplicación del universo de posibilidades que se presentan con los movimientos escalafonarios funcionales e intercomunicados a partir de un Catálogo de Puestos, estructurado en grupos, ramas y puestos, que sustituye al Catálogo de Empleos de la Federación el cual venía operando hasta 1982. Este Catálogo de Puestos es anunciado por Acuerdo Presidencial " como actividad preparatoria para la instalación de los nuevos tabuladores de sueldos ... en los cuales las remuneraciones se vinculan directamente a las funciones que desempeñan los trabajadores ... " (10)

(9) Artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1983.

(10) Acuerdo Presidencial por el que se reestructura los sueldos base-presupuestales consignados en el Catálogo de Empleos de la Federación, de Personal Administrativo del Ejecutivo Federal y del Departamento del Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación, 15 de sep. de 1982-

Lo anterior es por considerar que los escalafones contemplados en el Catálogo de Empleos de la Federación contemplaban sistemas de ascenso rígidos al no existir vasos comunicantes que permitieran la posibilidad de una verdadera carrera administrativa dentro del servicio civil. Con el fin de asegurar el cumplimiento de la disposición constitucional que establece la obligación de retribuir de igual forma a quienes desempeñan trabajos iguales, es indispensable conocer los puestos de la administración en su conjunto.

En consecuencia, conviene formular catálogos específicos por dependencia en los cuales se señalen la especialización de las tareas respectivas, así como un catálogo general que contemple las grandes agrupaciones de funciones, con el objeto de conocer las posibilidades para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Estos documentos son elementos básicos de la estructura escalafonaria que se pretende ya que en ellos son enunciados los requisitos para ocupar cada puesto, con lo cual se garantiza la dinámica escalafonaria y se establecerán los parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de personal. Es decir, solo mediante estos documentos, se estará en posibilidad de identificar al personal que corresponde a cada uno de los puestos que se consignan.

Así mismo, para el debido funcionamiento del sistema escalafonario en el Servicio Civil, es conveniente establecer un sistema homogéneo de remuneraciones a los trabajadores. En este sentido, se requiere disponer de una tabla o tabulador de asignación de sueldos que establezca diversos niveles salariales atendiendo tanto al aspecto presupuesta-

rio de cada institución, como al logro de una equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada puesto.

Dicho tabulador de sueldos deberá contener diferencias significativas entre los diversos niveles, con el fin de incentivar el eficiente desempeño en el puesto, así como la preparación para el ascenso del trabajador a puestos de mayor responsabilidad y remuneración.

La adecuación y actualización del tabulador de sueldos debe tomar en consideración, por un lado, la valuación de los puestos, lo cual constituye un índice que muestra la tendencia que debe adoptar cada Dependencia para ajustar los sueldos; y, por otro lado, el Tabulador General de Sueldos. El Tabulador General de Sueldos delimita los niveles máximo y mínimo para retribuir un puesto genérico, y permite flexibilidad a las dependencias para asignar sueldos a los cargos específicos de las mismas.

Con base en lo anterior, cada Dependencia elaborará un tabulador de sueldos en el entendido de que las diferencias que pudieran presentarse al asignar el sueldo a un mismo puesto deberán estar encuadrados dentro de los rasgos que se establezcan en el Tabulador General de Sueldos.

Ahora bien, para la elaboración y/o adecuación del tabulador de sueldos debe tomarse en cuenta el marco jurídico, la equidad interna, la competitividad externa, el costo de la vida y las necesidades específicas de la Dependencia.

Dentro del marco jurídico debe ponerse especial aten-

ción a la premisa de que a trabajo igual, corresponde un salario igual. Por otra parte, para el establecimiento del límite inferior del tabulador de cualquiera de la Dependencias del Gobierno Federal, deberá partirse de los salarios mínimos establecidos en el Tabulador General de Sueldos para el personal del Gobierno Federal, y de los establecidos por la Comisión de Salarios Mínimos.

Ahora bien, para determinar la equidad interna se procederá a elaborar una gráfica de salarios que muestre en forma clara y objetiva la estructura de los mismos, como se verá más adelante, con lo cual se percibirán las irregularidades en la distribución de las retribuciones, indicando si el crecimiento es lento o acelerado, así como los desequilibrios entre las percepciones del personal sindicalizado y el de confianza.

En este sentido, el objetivo principal de la gráfica será el de facilitar la adecuación de los sueldos, indicando el monto que cada puesto debe tener de acuerdo con el valor relativo asignado a éstos.

Para efectos de la instrumentación del tabulador de sueldos, deberán tomarse en cuenta las diversas zonas salariales existentes de acuerdo con el lugar de adscripción del trabajador, es decir, el tabulador de sueldos se complementará con una tabla que contemplará las cuotas del sueldo que correspondan a los trabajadores de acuerdo con el lugar donde prestan sus servicios, con lo cual el trabajador quedará protegido en su salario frente a los diferentes índices del costo de la vida, sin importar el ámbito territorial en que este ubicado su centro de trabajo. Los

niveles de sueldos a considerar, serán aquellos fijados para el personal del Gobierno Federal, de acuerdo con las zonas salariales en que se ha dividido para estos efectos el territorio nacional.

Aunando a los aspectos anteriores, para un eficaz funcionamiento del sistema escalafonario es conveniente establecer un sistema homogéneo para el pago de las remuneraciones a los trabajadores. Dicho sistema debiera simplificar el complejo universo de partidas en que se desagregaba finalmente el sueldo de un trabajador, procurando una compactación que resulte conveniente, a fin de simplificar su manejo administrativo.

Así mismo, para el pago del sueldo es conveniente se estructure una nómina ó listado general de trabajadores, -- donde queden asentadas las percepciones, deducciones y alcance neto de éstas. Dentro de la nómina deberá contemplarse, entre otros, los siguientes elementos: Unidad Administrativa; Nombre del Trabajador; Clave del Puesto; Nombre del Puesto Específico; Registro Federal de Causantes; Días Laborales y; Sueldo diario quincenal.

Para promover la carrera laboral, se cuenta con el apoyo necesario de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera que viene a sustituir a la anterior. Esta Comisión es creada también durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, e integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Esta

do.

Esta comisión es el instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil en la Administración Pública Federal ( Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1983 ), con lo cual cobra singular importancia uno de los principales postulados: "La Renovación Moral". La expresión práctica de este principio en el Plan Nacional de Desarrollo quiere decir que su aplicación "equivale al perfeccionamiento de los sistemas de Administración de los Recursos del Estado la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la Administración". (11)

El principio anterior, se convierte en un propósito general del Plan Nacional de Desarrollo para mejorar la capacidad técnica y administrativa del Personal Federal. Para lograr este propósito, se adoptaron los siguientes lineamientos:

"- Se instaurará el Servicio Civil de Carrera ...

... se fomentará la vocación del servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa..." (12)

(11) Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" 2.1.4. Renovación Moral. p. 42.

(12) Idem. 6.2.3.5. Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del Gasto Público. p. 175.

Estos lineamientos se contemplan en las tres etapas - que integran el Servicio Civil de Carrera: Pre-empleo, Empleo y Post-empleo, las cuales permiten racionalizar todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado y fomentar en los trabajadores la realización de -- una auténtica carrera como servidores públicos que comprenda desde el ingreso del trabajador, hasta su separación de la función pública.

En virtud de lo anterior, es necesario describir cada una de las etapas que propician y fomenta en cada uno de los trabajadores, la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

**Pre-Empleo.**- Debe entenderse como las tareas anteriores a la formalización de la relación laboral entre el aspirante a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal, de los cuales hablaremos más adelante.

**Empleo.**- Será definida por las acciones que formalizan la relación entre el trabajador ( servidor público ) y el Estado, desarrollando a la vez la vinculación de los intereses individuales con los objetos institucionales. En esta etapa, se contemplará la posibilidad en igualdad de oportunidad para que cualquier servidor público pueda aspirar a niveles más altos establecidos por la vía escalafonaria, - propiciando carrera que garanticen la estabilidad y el desarrollo sano e integral de los trabajadores con base al reconocimiento de su experiencia, aptitudes y capacidad.

El interés del Estado con la aplicación de estas acc-

iones, sera la de mantener la continuidad de los planes y programas gubernamentales esenciales, mediante el óptimo aprovechamiento de las experiencias adquiridas en materia de personal y de los recursos disponibles, procurando que las estructuras de la organización del Estado se satisfagan con los elementos humanos idóneos al desempeño de las funciones y responsabilidades.

Post- Empleo.- La etapa final de la Carrera del Servidor Público, esta representada por la separación del servicio activo prestado en la Administración Pública Federal, reservando sus derechos a la seguridad social. Los procesos que la integran seran: baja, jubilación y pensión del trabajador.

Estas etapas, sentarán las bases para diseñar el nuevo sistema escalafonario funcional mediante el cual las Dependencias podrán llevar a cabo las promociones y ascensos, sin embargo, para lograr este propósito, se debe considerar la capacitación como uno de los principales elementos para su funcionamiento, pues en base a esta, es posible contratar a un trabajador ó recomendar su ascenso.

### 1.3 DERECHO AL ASCENSO Y LA CAPACITACIÓN

El actual gobierno, apoyándose en los resultados de la Quinta Etapa de la Reforma Administrativa y con los li neamientos especificados en su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como fruto de la consulta popular durante su campaña, ha orientado sus acciones para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad al proclamar el derecho al ascenso en toda organización desde los nive les inferiores hasta los directivos con el fin de alcanzar el desarrollo individual, grupal e institucional, depen diendo fundamentalmente de la capacidad, habilidad y apti tudes que respalden una adecuada capacitación estrechamen te ligada a las funciones, acciones y actividades que tie nen las Unidades Administrativas de las Secretarías.

La demostración de conocimientos, capacidad, aptitud y análisis crítico de la actualidad laboral, sientan las bases para otorgar el ascenso a los trabajadores que lo merezcan, permitiéndoles con ello mejorar su sistema de vida y al mismo tiempo, al Estado contar con una participación activa en la mística del Servidor Público y no en la apatía latente de inercia pasiva.

Por lo tanto, la concepción actual del ascenso, rompe con la mentalidad arcaica y fosilizada y se une al comprimiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo --- 1983-1988 en lo referente a la capacitación y la instauración del Servicio Civil de Carrera, por lo cual se tiene la obligación de articular las acciones y funciones institucionales en un marco de principios y propósitos clara - mente definidos por el reclamo de una sociedad igualita - ria con sentido de justicia, que el Derecho otorga, dando los pasos necesarios en la dirección adecuada.

Es necesario señalar que la capacitación es una de - las acciones más importantes que debemos considerar en el proceso de cambio o del mejoramiento de los recursos huma - nos para cumplir con las tareas encomendadas a cada una - de las Dependencias del Gobierno Federal.

En este sentido Werther nos dice: "En ocasiones un cam - bio en la estructura de la organización, puede crear una necesidad - de capacitación"(13).

Por su parte, el Maestro Castelazo reafirma este concepto de la siguiente forma: "El cometido del Programa Institu - cional de Capacitación y Productividad, es capacitar, actualizar y - perfeccionar al personal de una organización a fin de que la instru -

(13) Werther, William B., Jr./Keith David. "Administración de Perso - nal y Recursos Humanos", México, 1987, p. 153.

mentación de acciones de los trabajadores sean coherentes con los --  
propósitos y metas de la Institución"(14)

Con base a lo anterior podemos decir que a través de la capacitación se podrá contar con un sistema escalafonario de estructura funcional que responda a las necesidades programáticas de las Dependencias. Este sistema se refleja en las diversas actividades desarrolladas por los trabajadores en los puestos que fueron ordenados, descritos, requisitados y evaluados tanto en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, como en los Catálogos Institucionales definidos ya que dichos puestos serán ocupados por aquellos trabajadores que cumplan con los conocimientos y aptitudes señalados en los mismos.

Por lo tanto, la capacitación se contempla como una obligación otorgada por el Estado a sus servidores con el fin de adquirir los conocimientos necesarios que les permitan obtener ascenso escalafonarios según lo estipulado en la Fracción VI del Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual señala lo siguiente: "establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se imparten los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos

(14) Castelazo, Jose R. "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público, México, 1985. p. 100.

conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud -- profesional" (15)

La capacitación como base del Servicio Civil de Carrera, busca promover el cambio de actitudes y aptitudes de los servidores público al definirse como uno de los elementos más importantes en el proceso de aplicación -- del escalafón.

Asimismo, para que la preparación del personal en el Sector Público repercuta en la mayor eficiencia de la Administración, es necesario revisar los sistemas actuales de ascenso y movimientos escalafonarios en el marco del Servicio Civil de Carrera, por su adecuada instrumentación, hará posible que se considere un fuerte incentivo para lograr el cambio de actitudes y aptitudes de los servidores públicos. Por consiguiente, la capacitación debe tomar en cuenta las siguientes directrices;

- a) La inducción al puesto, que consiste en preparar a los individuos para la función que desempeñaran en el trabajo para el que han sido seleccionados.
- b) La capacitación para el puesto, que tiene como objetivo preparar en el trabajo mismo a los servidores con-

(15) México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Compilación Jurídica "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional" México 1986. P.12

el fin de incrementar la productividad y motivarlos sobre la trascendencia de la función pública.

Las necesidades de contar con personal eficiente -- que se haga cargo de las funciones cada vez más numerosas y disímolas demandadas por el interés público, obliga al Ejecutivo a crear Instituciones de capacitación para el personal federal con el doble objeto de cubrir su propia demanda de trabajadores debidamente formados y -- además, en base a esa capacitación, poder aspirar a mayores ingresos y niveles de vida más dignos.

Establecer e identificar estos dos objetivos en la capacitación, significa integrar el escalafón, ya que -- los trabajadores están ubicados en ramas o líneas lógicas de ascenso, conforme a las especialidades requeridas por las dependencias para el eficaz cumplimiento de sus finalidades institucionales de tal manera que en el concurso escalafonario de una y otra rama, la capacitación versara presisamente sobre aquellas materias cuyo conocimiento deban poseer los trabajadores para ocupar -- los diversos puestos que conforman las distintas ramas. En este sentido los programas de capacitación obedecerán a las necesidades escalafonarias de las Dependencias, -- permitiéndoles al mismo tiempo cumplir con las funciones que tienen encomendadas y por consiguiente con el impera

tivo constitucional de proporcionar a los trabajadores -- los elementos de conocimiento y aptitud por ellos requeridos.

En cuanto a los mecanismos a seguir para lograr la - capacitación y el desarrollo de los trabajadores, se de - ben considerar los siguientes:

- a) Establecer las políticas y lineamientos normativos ge- nerales a los que debe sujetarse la capacitación, con- el propósito de homologar, orientar, dirigir y establecer en un marco de prioridades las tareas de capacita- ción.
- b) Fijar los objetivos, metas y asignación de recursos pa ra alcanzar las metas a largo, mediano y corto plazo - que en materia de capacitación, se han estipulado para la Dependencia. A su vez se analizará y formulará el - objetivo para la estructura del contenido de los cursos de capacitación y se seleccionaran las técnicas y mate riales didácticos.
- c) Establecer los cursos que en materia de capacitación y desarrollo han sido previamente planeados y autoriza - dos, ó que se ejecutan por rutina en medio laboral. Es ta fase permite a los trabajadores además de desempe - ñarse eficientemente, estar en condiciones de poder con cursar por las vacantes que en puestos superiores se - lleguen a generar.

- d) Evaluar los resultados obtenidos en el grado de avance y consolidación de los programas de capacitación y desarrollo, con la finalidad de corregir las desviaciones de dichos programas o modificar las metas establecidas inicialmente en ellos. Es la fase del proceso en las que se diseñan los medios idoneos para establecer hasta que punto los capacitandos alcanzan -- los objetivos educativos prefijados.

Los tipos de capacitación serán tres:

Técnica.- Que se refiere a la inducción al puesto y la posterior capacitación que se requiere en el puesto específico para que su ocupante lo desarrolle con conocimento y habilidad.

Aministrativa.- La capacitación que se dara al ocupante un puesto para que sea capaz de supervisar, orientar, coordinar, dirigir y tomar decisiones adecuadas.

Institucional.- Es la capacitación que se otorga general e individualmente para lograr una identificación con los objetivos y medios en la institución, para que los trabajadores, funcionarios y empleados se sientan parte de la misma; esta pensada para generar espiritu de cuerpo y ogullo por pertenecer a una buena institución.

La implantación de estos mecanismos y tipos de capa citación, significara otorgar a los trabajadores el de -  
recho al ascenso para ocupar alguno de los puestos orde-  
nados en el escalafon. El derecho de ascenso se sustenta  
en un marco jurídico en el cual se contemplan las dispo-  
siciones que obligan a cada una de las dependencias a ga rantizar la promoción de los servidores públicos para la  
realización de una autentica carrera.

#### 1.4 MARCO JURÍDICO

Los problemas que permiten la modernización de la Administración Pública Federal y específicamente aquellos que contemplan la implantación de un adecuado sistema integral de administración y desarrollo de personal, se sustentan en el diseño de los lineamientos generales establecidos con la adecuación a los artículos 5°, 7° y 20, así como al Título Tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con el fin de llevar a cabo los movimientos del personal que por esta vía considere tener derecho. Tales movimientos están contemplados en cada uno de los Reglamentos de Escalafón de las Dependencias de la Administración Pública Federal, los cuales regulan el procedimiento escalafonario de aquellos trabajadores con categoría inmediata inferior a la plaza vacante a través de la calificación de los factores escalafonarios como son: conocimientos, disciplina, puntualidad, etc., así como por el tiempo efectivo de los servicios prestados en la Administración Pública.

Los artículos 3° y 4° del Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Programación y Presupuesto confirman esta interpretación al señalar:

Artículo 3° "El derecho al ascenso corresponde, en general a los trabajadores que tengan un mínimo de seis meses de servicio en el puesto inmediato inferior a la vacante.

Artículo 4°. El Ascenso de los trabajadores se determinará mediante la calificación de los siguientes factores escalafonarios que se enuncian en orden de importancia: conocimiento, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad..." (16)

Estas definiciones son adoptadas en el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal a través del Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación de las dependencias con el fin de cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones que contiene el Reglamento de escalafón, como en el caso del Reglamento de Escalafón de la Procuraduría General de la República, el cual señala:

- I. Integrar las unidades escalafonarias de acuerdo con las plantillas de personal que para el efecto le proporcione la dependencia.
- II. Convocar a concurso para cubrir las plazas vacantes definitivas ó provisionales:" (17)

Al llevar a la práctica estas acciones, se podrá distinguir a los mejores servidores públicos y poner en marcha el sistema de escalafón. La responsabilidad para el

México, Poder Ejecutivo Federal.

(16) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Reglamento de Escalafón", México, 1979. p.2

(17) Artículo 3o. del Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón de la Procuraduría General de la República.

buen funcionamiento recae por un lado en la autoridad y por otro en la representación sindical de cada una de las dependencias dando origen a la Comisión Mixta de Escalafón que esta integrado por igual número de representantes. Esta Comisión tiene bajo su cargo hacer cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones que contiene el reglamento de escalafón , garantizando así el respeto al derechos de ascenso como lo indicara la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

"De conformidad con el Artículo 54 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cada dependencia funciona una Comisión Mixta de Escalafón integrada por igual número de representantes del Titular y del Sindicato correspondiente y un arbitro designado de común acuerdo por ambas partes...

"...Es conveniente que atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 56 del ordenamiento legal citado, los reglamentos prevén las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus Organos Auxiliares en su caso, de modo que estén plenamente capacitadas para decidir sobre los derechos escalafonarios..."(18)

México, Poder Ejecutivo Federal.  
(18) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" documentos básicos No. 1, México, 1979, p. 107.

Esta tarea de responsabilidad compartida entre las dependencias, los trabajadores y sus representaciones sindicales coadyuvan al establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal adecuado, que impulsa la productividad requerida por el Estado ya que con estos elementos el escalafón constituye la estrategia de eficiencia organizativa. Su impacto directo en materia promocional, constituye un incentivo para elevar la productividad y salvaguardar los intereses legítimos de los servidores públicos.

Sin embargo, para tener un panorama más explícito del escalafón y de su aplicación, considero necesario definir primeramente el concepto de escalafón más amplio con el propósito de saber ¿porqué? y ¿para qué? fue establecido en la Administración Pública Mexicana.

## 1.5 CONCEPTO DE ESCALAFÓN EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO

De acuerdo con las definiciones adoptadas en la Administración Federal, el escalafón está considerado como el sistema organizado para efectuar las promociones que garantizan a los trabajadores además de la seguridad en el empleo, la posibilidad de su desarrollo dentro del mismo que trae consigo su superación en todos los órdenes de comportamiento social. Por tal motivo, el escalafón ofrece

a toda organización la perspectiva de tener siempre disponible el personal idóneo para el desempeño de las diversas funciones mediante una adecuada selección de candidatos debidamente capacitados, aptos y eficientes.

En los estudios realizados por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (19), el escalafón está definido como " el sistema organizado en la dependencia para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores..."

Con base a esta definición, podemos decir que las promociones permiten a toda organización utilizar con más efectividad cualquier talento o habilidad que los individuos hayan desarrollado durante el curso de su entrenamiento o empleo. La oportunidad de obtener una promoción puede servir como incentivo para que los individuos mejoren adicionalmente sus capacidades en el desempeño de su trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, el escalafón permite regular la relación laboral entre el patrón (Estado) y los trabajadores ya que permita contar con un sistema -

(19) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos "El Reglamento de Escalafón", México, 1973. p.7

de personal adecuado que respondiera a las necesidades de una empresa, es decir, con la aplicación de un sistema - escalafonario se podrá lograr el desarrollo del personal en una organización y al mismo tiempo, contribuir a la - consecución de los objetivos y metas de la misma. Los es - tudios realizados por la Presidencia de la República a - través de la Coordinación General de Estudios Administra - tivos (20) describen este sistema de la siguiente manera: "El sistema escalafonario constituye la columna vertebral para el - buen funcionamiento del sistema general de administración y desarro - llo de personal; de ahí que deberá existir relación entre dicho sig - tema y la estructura orgánica de cada dependencia, derivada de los objetivos y metas que se propongan alcanzar conforme a sus funcio - nes".

La estructura de los escalafones integran un siste - ma funcional e intercomunicado que respondiera a las nece - sidades funcionales de una organización y se constituye conforme a los cuadros de un manual de puestos que refle - ja su estructura ocupacional en la cual dichos puestos es - tan clasificados y ordenados de acuerdo al grado de difi - cultad y de responsabilidad que se derivan de los perfiles,

(20) Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordina - ción General de Estudios Administrativos "Guías Técnicas del Sis - tema de Administración y Desarrollo de Personal", México, 1982. p. 58.

así como en grupos ó ramas conforme a las analogías funcionales de su desempeño. En este sentido, la Presidencia de la República señala:

"Las dependencias, de acuerdo con su función, constituirán sus estructuras escalafonarias a partir de catálogos de puestos específicos que analicen y valoren las actividades concretas desarrolladas por los trabajadores. Los puestos del catálogo y sus categorías se ordenaron en ramas ó líneas lógicas de ascenso que, mediante los requisitos pertinentes, deben conectarse unas con otras, de modo que los trabajadores tengan siempre la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles de escalafón sea cual fuere la rama por la cual hubieren ingresado."(21)

La estructura reflejada en los catálogos de puestos de las dependencias en Grupos y Ramas, sientan las bases para la integración del Modelo Escalafonario Funcional e Intercomunicado a través del cual será posible establecer cambios estructurales que proporcionen una solución global a los problemas de personal y además puedan ejercer una carrera administrativa en la dependencia donde presta sus servicios.

Esta carrera administrativa garantiza la estabilidad y seguridad en el empleo al promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia así como fomentar

(21) México, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Ejecutivo Federal". México 1979. p. 105

la vocación de servicio del personal federal mediante un escalafón adecuado. Sin embargo, los programas de reformas a la Administración Pública puestos en marcha por el presidente Lopez Portillo, al inicio de su mandato en lo referente al mejoramiento de los recursos humanos señalan la estrategia para el establecimiento de un nuevo sistema escalafonario a la Administración Pública Centralizada, el cual sería continuado por el actual Gobierno a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Por lo tanto, en el capítulo siguiente describire cual es la estrategia utilizada para la aplicación de un nuevo sistema escalafonario funcional, los elementos que integran la estructura escalafonaria y los factores que intervienen para otorgar un ascenso escalafonario, así como una evaluación de los recursos humanos en la cual se refleja el grado máximo de su aplicación.

## 2. EL SISTEMA INTERCOMUNICADO DE ESCALAFONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

El programa de reformas a la administración de los recursos humanos en la Administración Pública Federal, es el resultado de los estudios realizados en cada uno de los sistemas de ascenso imperantes en las dependencias del Ejecutivo Federal, pues en base a este análisis fue posible delinear las políticas de empleo y de administración de sueldos y salarios que dieron origen a la implantación del Catálogo General de Puestos y del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal, los cuales describiremos más adelante. Cabe señalar que en estas reformas, los programas de capacitación serán considerados como factores importantes ya que permitirán a los trabajadores estar en condiciones de desempeñarse en el puesto asignado con eficiencia y de esta manera darle la oportunidad de ascender mediante el establecimiento de escalafones, los cuales consisten en promover a los trabajadores en puestos de mayor nivel.

El establecimiento de sistemas escalafonarios, constituyen la participación bipartita entre el Estado y los sindicatos, a través de los mecanismos de coordinación tales como la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal que estaba integrada por los responsables de las

tareas de administración de personal en cada una de las Dependencias, logrando así, sanas y constructivas relaciones laborales. Por consiguiente, la Coordinación General de Estudios de la Presidencia de la República señala:

"Con el Título de los Escalafones del Sector Público Centralizado, la Comisión de Recursos Humanos con el apoyo de COTECURH y la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, preparó un diagnóstico del estado que prevalece en los sistemas de ascenso y presentó proposiciones concretas para establecer sistemas escalafonarios más adecuados a las circunstancias de cada institución". (22)

Asimismo, Carrillo Castro nos dice:

"La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de sus sindicatos afiliados en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, condujo al Titular del Ejecutivo a disponer a la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la concertación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical". (23)

La propuesta concreta a manera de modelo adaptable a las necesidades en cada una de las dependencias para contar con el personal adecuado, lo constituyen los lineamientos

(22) México. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", México, 1979. p.10.

(23) Carrillo Castro Alejandro "La Reforma Administrativa en México" México, 1985. p.146.

mientos generales que permiten a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad. Dichos lineamientos -señala la Coordinación General de Estudios Administrativos- contemplan dentro de un marco coherente, el sistema escalafonario, mediante el cual se podrá otorgar ascensos a los trabajadores: " ...el Presidente de la República externo su propósito de adoptar las medidas necesarias para perfeccionar los sistemas de administración y desarrollo de personal de las dependencias de la administración pública federal y -encargo a la Comisión de los Recursos Humanos proponer al Ejecutivo - la mejor organización de los sistemas de administración de personal - para aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los ~~servádpres~~ - del Estado.

Entre las atribuciones de la Comisión se señalaron los siguiente:

- a) Preparar para configurar un sistema integral de administración de personal del Gobierno Federal y proponer la estructura de la unidad administradora de personal.
- b) Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal.
- c) Proponer sistemas escalafonarios.
- d) Elaborar un programa de formación y capacitación y establecer los lineamientos de trabajo de las unidades de capacitación". (24)

(24) México. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "La Administración y el Desarrollo del Personal Público". México, 1980, pp. 29-30.

Estos lineamientos que constituyen la estrategia de la quinta etapa de reforma administrativa, tienen mayor vinculación con el sistema general de administración y desarrollo de personal en lo referente a la estructura del Sistema Comunicado de Escalafones en la Administración Pública Centralizada, ya que están enfocadas básicamente a las Secretarías de Estado. El objetivo de establecer un sistema escalafonario dinámico, promueve el eficiente desempeño de los trabajadores así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, -- creando además una perspectiva promocional como incentivo con una mayor productividad y un adecuado servicio público.

Como se ha señalado anteriormente, las estructuras escalafonarias que responderán a las necesidades funcionales de las dependencias se darán a partir de un Catálogo General en el cual se contemplan los puestos de la Administración Pública en su conjunto previa información de catálogos específicos en donde fueron analizadas y valuadas las actividades desarrolladas por los trabajadores. Estos catálogos están ordenados en grupos, ramas ó líneas lógicas de ascenso y además contemplan los requisitos establecidos en la metodología de análisis y valuación de puestos de la que hablaremos más adelante. Al comunicar unas ra-

mas con otras, los trabajadores tendrán siempre la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles de escalafón, contando para ello con una tabla de asignación de sueldos en donde se establecen diferencias significativas entre los diversos niveles con el fin de incentivar el eficiente desempeño en el puesto así como la preparación para el ascenso a puestos de mayor responsabilidad y remuneración.

La posibilidad de llevar a la práctica el sistema escalafonario que pondere con mayor objetividad los esfuerzos de los empleados, implica también el establecimiento de mecanismos que garantizan una justa valuación del desempeño que se tradujo en un incremento de percepciones y opciones de ascenso, por consiguiente, se deberán evaluar los méritos, considerados como factores escalafonarios, tales como: conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad, así como la antigüedad, con el propósito de conocer a quienes debe darse preferencia en los ascensos, a quienes rechazar, que trabajadores podrán ocupar los puestos de confianza, que cualidades podrán ser aprovechadas y desarrolladas en el personal, apoyándose en la capacitación del mismo, etc.

La estrategia que busca la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la Repúbli-

ca con la implantación de los Catálogos General e Insti  
tucional de Puestos, el Tabulador de Sueldos y la estruc  
tura ordenada de los puestos en cada una de las Dependen  
cias, es integrar un sistema escalafonario intercomunica  
do de escalafones. Asimismo, los factores escalafonarios  
y la evaluación de los recursos humanos, son necesarios  
para ocupar cualquiera de los puestos de dicho sistema,  
de acuerdo a los requerimientos establecidos en los mis-  
mos.

Por consiguiente, dada la importancia que revisten-  
cada uno de los elementos que conforman el Sistema Comuni  
cado de Escalafones en el Sector Público Centralizado, en  
los siguientes capítulos, se describen cada uno de ellos  
de manera más amplia.

## 2.1 ESTRUCTURA ESCALAFONARIA.

Sabemos que el sistema escalafonario, constituye la estrategia de la quinta etapa de reforma administrativa para mejorar la administración de personal al servicio del Estado e institucionalizar el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal. La vinculación de este sistema con otras acciones específicas en materia de capacitación y desarrollo, relaciones jurídico-laborales, planeación y organización de los recursos humanos, permiten sustituir la inoperancia de los escalafones que reflejaban mecanismos ó sistemas mediante los cuales se promovía a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestarios al inmediato superior pero dentro del mismo puesto. Por lo tanto, el desempeño era de idéntica función en diferentes puestos, originando el paralelismo e incomunicación en las líneas ó ramas escalafonarias existentes en el Catálogo de Empleos de la Federación al no especificar perfiles ó requisitos para los diferentes niveles salariales, ya que todas partían de un único origen y llegaban a un único destino sin existir vasos comunicantes.

Esta observación es el resultado del estudio realizado por la Coordinación General de Estudios Administra-

tivos de la Presidencia de la República al señalar:

"... las estructuras de los escalafones generalmente no responden a las necesidades funcionales de las dependencias; se construyen conforme a los cuadros que contiene el catálogo de Empleos de la Federación con un criterio exclusivamente presupuestario y una estructura ocupacional absolutamente rígida, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias".(25)

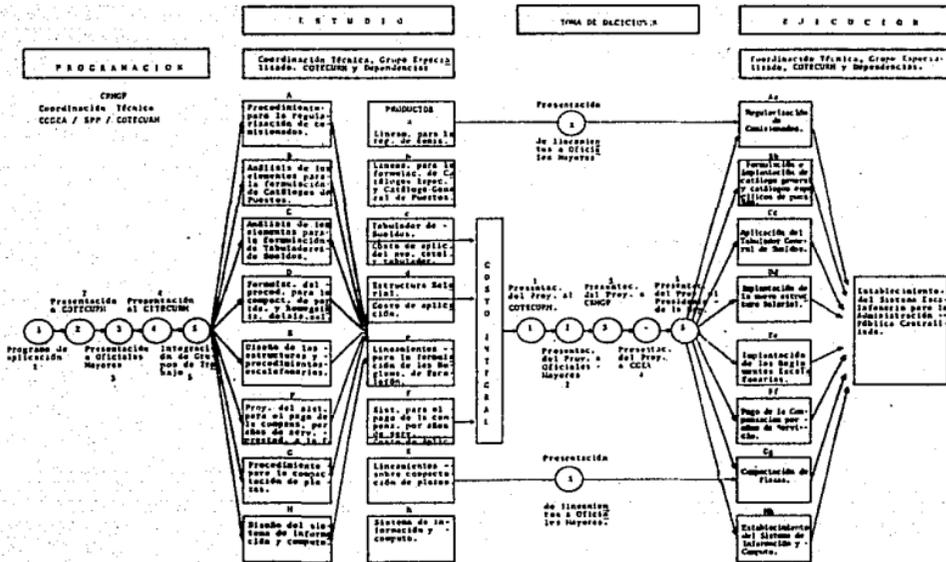
En base a los resultados obtenidos en este estudio - realizado, se considera necesario la estructuración de un sistema escalafonario funcional e intercomunicado que permita establecer un sistema dinámico para promover el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando con ello además una perspectiva promocional como incentivo para una mayor productividad y un adecuado servicio público. Su funcionamiento comprende un proceso de mecanismos de participación, consulta y coordinación - que permitieran introducir factibilidad y coherencia en los niveles decisorio y de ejecución, tal como se señala en la gráfica No. 1.

Los instrumentos básicos que se consideran para el es

(25) México. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal". México, 1979. p. 89.

Proceso para elaborar un sistema vacacional en la Administración Pública Centralizada

Gráfico 41



(FOI)

tablecimiento de este sistema funcional e intercomunicado, deben ser: El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, que sustituye al Catálogo de Empleos de la Federación; los Catálogos Institucionales; Las estructuras Ocupacionales de las Dependencias; y el Tabulador General de Sueldos. Estos instrumentos, constituyen la estrategia para el buen funcionamiento del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal ya que a través de su instrumentación se podrán alcanzar los objetivos siguientes:

- a) Que las estructuras funcionales, respondan a las necesidades funcionales de las dependencias.
- b) Este sistema escalafonario permitirá alcanzar una ponderación objetiva del desempeño de los empleos en su puesto, así como una preparación para asumir responsabilidades de mayor importancia.
- c) La compactación de partidas presupuestales en que se desagrega finalmente el sueldo de los trabajadores, con el propósito de que exista un sistema homogéneo y justo para el pago de remuneraciones.

Para lograr estos objetivos, nos hemos basado en la estrategia adoptada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en la

cuál se señala:

"El establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados, implica la realización de diversas acciones tendientes a proporcionar el marco jurídico-administrativo, con base en el cual deberá -- centrarse la preparación de los instrumentos básicos del sistema es calafonario.

Dichas acciones comprenden:

- La implantación del Catálogo General de Puestos, instrumento básico del sistema escalafonario en el que se condensan las funciones principales y genéricas de las Dependencias del Gobierno Federal.
- El establecimiento del Tabulador General de Sueldos, indispensable en la instrumentación de los catálogos de puestos general e institucionales.
- La continuación de los estudios sobre la estructura de los sueldos, tendiente a hacerlos más homogéneos y a procurar su compactación, simplificando su manejo administrativo".(26)

Estos instrumentos constituyen en conjunto la estrategia de un sistema escalafonario funcional, al promover el eficiente desempeño de los trabajadores y su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para una mayor productividad y un adecuado servicio público. Por lo tanto,-

(26) México. Poder Ejecutivo. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Guías Técnicas del - Sistema de Administración y Desarrollo de Personal". México, 1982. pp. 58-59.

es necesario describir de manera más amplia cada uno de estos instrumentos, indispensables en la estructura escalafonaria de los cuales comenzare por el catálogo general de puestos.

## 2.1.1 CATÁLOGO GENERAL DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

El mecanismo mediante el cual es posible dar cumplimiento a la racionalización de las estructuras de puestos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como para crear escalafones funcionales e intercomunicados, lo constituye la instrumentación del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. La clasificación de puestos realizada por las Dependencias y Entidades, remitidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, es el inicio del estudio en el cual se analiza el contenido de las funciones, atribuciones, responsabilidades, denominación de los puestos, y los requisitos de ocupación. El resultado de este estudio, permite integrar el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal el cual servirá de base para realizar la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, según lo estipulado en el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley, se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su ré-

gimen interno..." (27)

El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, es el instrumento básico de la estructura escalafonaria - que establecerá los parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de personal y su integración se derará en base a los requerimientos y estructuras de cada dependencia.

Con esta medida se sustituye al Catálogo de Empleos de la Federación que estaba conformado por grupos, clases y categorías a través del cual las dependencias estructuraban su escalafón ordenando en ellos las diversas "Plazas de Base" que le eran otorgadas en plantillas o nóminas por medio del presupuesto de egresos pero que eran ocupadas para cumplir con todas las funciones de la Dependencia sin discriminación de niveles ni especificación alguna de los requisitos para ocuparlos: Ejem. en el grupo administrativo cuya base escalafonaria se integraba fundamentalmente con las categorías A-03 Oficiales Administrativos y A-03 Jefes de Oficina", las plazas eran desempeñadas indistintamente por trabajadores que tenían a su cargo todo tipo de actividades administrativas, en sentido estricto y en ocasiones cualquier otro tipo de trabajo. Su aptitud y nivel

México, Poder Ejecutivo Federal.

- (27) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional" Tomo IV. México, 1986 p.7.

de responsabilidad real no estaban diferenciados por niveles salariales adecuados a los diversos tipos de empleo y según se aprecia ambos parte del nivel inferior de salarios y llegan al mismo tope, al igual que con grupos diferentes como son los de la clase P-10 Abogados y ES-02 Tecnólogos (Grafica No. 2).

El ordenamiento escalafonario con criterio presupues-  
tal lleva además de las consecuencias mencionadas, a la -  
discordancia absoluta entre la plantilla funcional y la -  
de presupuesto de cada dependencia, pues finalmente las -  
plazas altas se utilizan para pagar servicios de menor ca-  
lificación relativa. Por estas razones, en el estableci-  
miento de escalafones funcionales e intercomunicados los  
señalamientos técnicos del catálogo de puestos, estarán -  
comprendidos en una metodología de análisis y valuación -  
de puestos. Estas técnicas, fueron establecidas, por la -  
Secretaría de Programación y Presupuesto y están enfocadas  
a la investigación de las tareas y responsabilidades a de-  
sarrollarse en cada puesto; a los requisitos de ocupación  
de los mismos, así como a la asignación de valores relati-  
vos para cada uno, de acuerdo con una escala y base comun.  
Estos señalamientos técnicos son necesarios para la formu-  
lación de los instrumentos básicos escalafonarios de cada  
una de las dependencias: El catálogo de Puestos y Tabulador

## ESTRUCTURA ESCALAFONARIA DEL CATALOGO DE EMPLEOS

## GRAFICA No 2

OF. ADMVO.	R			ABOGADO	P			
	Q				D			8,095.00
	F				N			7,628.00
	G				M			7,158.00
	H				L			6,716.00
	M				K			6,410.00
	L				J			6,183.00
	K				I			5,751.00
	J				H			5,339.00
	I				G			4,991.00
	H				F			4,616.00
	G				E			4,264.00
	F				D			4,003.00
	E				C			3,772.00
	D				B			3,566.00
	C				A			3,370.00
								3,192.00

A 83

A 03

P 10

ES 02

(57)

de sueldos, señalados en el programa de reforma administrativa del ejecutivo federal. "En el programa se precisa la necesidad de sustentar los catálogos y tabuladores tanto institucionales como generales, en el análisis y valuación que realice cada dependencia respecto de los puestos que requiere para el desarrollo de sus atribuciones según señalamientos técnicos y uniformes"(28)

Los objetivos que se persiguen con el análisis y valuación de puestos dentro del Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado, serán los siguientes:

- " - Contar con descripciones claras y precisas de cada uno de los puestos de la organización y con su correspondiente asignación de valores relativos.
- Establecer bases técnicas necesarias para la formulación de los proyectos institucionales de catálogos de puestos.
- Sustentar el Catálogo General de Puestos
- Orientar la compactación de plazas internamente y entre dependencias.
- Fundamentar el establecimiento y la operación de mecanismos para la evaluación del desempeño de los trabajadores.
- Identificar las vinculaciones escalafonarias existentes y sustentar el establecimiento de escalafones con líneas de ascenso intercomunicadas.

México, Poder Ejecutivo Federal.

(28) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal". México, 1982. p.79

- Apoyar los mecanismos de operación de las comisiones mixtas de escalafón.
- Contribuir en las acciones para clasificar las perspectivas -- promocionales de los trabajadores.
- Sentar las bases para un más adecuada política salarial.
- Sustentar el Tabulador General de Sueldos.
- Propiciar en una primera etapa, la regularización de la política salarial para remunerar igual al trabajo igual". (29)

Sin embargo, debemos simplificar estos objetivos y promover una terminología común de aquellos conceptos que nos permitan llevar a cabo la ejecución del Programa Escalafonario en cada una de las dependencias. Estos conceptos podrán ser los siguientes:

"Análisis de Puestos: Es la investigación de las tareas y responsabilidades de un puesto, así como de los requisitos de ocupación correspondientes.

La Valuación de Puestos: Es la asignación de valores relativos a cada uno de los diferentes puestos de acuerdo con una escala o base común.

Puesto: Es la unidad impersonal de trabajo integrada por un conjunto homogéneo de tareas, responsabilidades y requisitos.

Plaza: Es la posición individual de trabajo que en conjunto ho

homogéneo de tareas, responsabilidad y requisitos.

Tarea: Esfuerzo humano desarrollado para un propósito específico.

Requisitos: Condiciones que se deben reunir para ocupar un puesto.

Profesiograma: Descripción de las tareas y responsabilidades genéricas y específicas de un puesto.

Factor: Identificación convencional de las características del contenido de un puesto.

Subfactor: Elemento de un factor que describe una de las características del contenido de un puesto.

Grado: Criterios de distinción para precisar los diferentes niveles de un subfactor.

Punto: Unidad de medida del valor relativo de un puesto". (30)

En la fase inicial del análisis y valuación de puestos, es necesario identificar y clasificar provisionalmente las funciones que se desempeñan en cada una de las dependencias, elaborándose los reportes correspondientes para ser enviados a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de orientar la actividad institucional.

Los Reportes deberán contemplar:

- a) La relación de funciones específicas reportadas por -
- (30) Idem. pp. 80-81.

la dependencia de que se trate. A cada función se le impone una codificación provisional la cual se usará en el proceso previsto en la Metodología de Análisis y Valuación de Puestos, además permite simplificar la detección de posibles omisiones.

- b) La relación de las funciones reportadas por las dependencias con su correspondiente codificación que permita identificar funciones específicas codificadas para satisfacer las posibles omisiones. En caso de que la función requerida este incluida, se le dara la denominación que se estime conveniente.

En esta relación, es necesario proponer una clasificación de las funciones en grupos y ramas para que exista una posible vinculación escalafonaria tal como lo señala la Presidencia de la República, en el documento básico - sobre el cual se definen estos dos conceptos de la siguiente manera:

"Por Grupos. Se entendera la clasificación primaria de las ramas de ocupación, cuyas actividades tienen características comunes de tipo general.

Por Ramas. Debe entenderse el conjunto de puestos con características similares que los identifica dentro de un grupo de ocupaciones; constituye una línea lógica de ascenso escalafonario, de acuer-

do con la complejidad creciente de sus puestos".(31)

- c) Relación de los grupos reportados y de los propuestos.
- d) Relación de las ramas reportadas y de las propuestas.

En el procedimiento para integrar el Catálogo General de Puestos, el análisis y valuación deberá contemplar los aspectos siguientes:

A) Método.

A partir de la identificación y clasificación de los puestos que integran la estructura ocupacional de una organización, es necesario analizarlos y valuarlos debidamente para satisfacer requerimientos concretos de la administración moderna de personal.

El análisis y valuación de puestos son técnicas complementarias orientadas a precisar las tareas, las responsabilidades y los requisitos que constituyen el contenido de un puesto y según ese contenido, para asignar al propio puesto un valor relativo.

El análisis es la investigación de las tareas y responsabilidades de un puesto, así como de los requisitos de ocupación correspondientes, para precisar su contenido y describirlo adecuadamente.

(31) Idem. p. 17.

B) Elementos

El análisis de los puestos debe hacer referencia, como mínimo a los siguientes elementos.

- Nombre del puesto (y código respectivo). Los nombres y códigos corresponderán a los incluidos en los reportes a que se refieren en la fase inicial del análisis y valuación de puestos como se señaló en la página anterior.
- Cuando se trate de puestos no incluidos en dichos reportes, deberá señalarse el nombre que proceda, procurando que se refiera al contenido del puesto en cuestión.
- Requisitos de ocupación. Debe referirse a las condiciones que deberán ser satisfechas por los candidatos a ocupar el puesto.

Se identificarán los requisitos aplicables (de escolaridad, experiencia, conocimientos del puesto, capacidad, etc.) y se registraran por el código correspondiente.

Profesiograma. Debe describir la actividad genérica que caracteriza al puesto; así mismo, debe señalar las actividades específicas respectivas en orden de importancia.

C) Análisis de puestos.

Con base en la información captada se debe proceder al análisis de los puestos previamente identificados y clasificados que nos orientara a la valuación correspondiente.

Valuación de Puestos

A) Método

Consideramos la valuación de puestos como la actividad complementaria del análisis que permite establecer la base necesaria para una adecuada correspondencia entre los elementos constitutivos del puesto y la remuneración que se le asigne.

Es la técnica que pondera los elementos específicos de los puestos que se dan en una organización, comparándolos entre si para determinar su valor relativo.

Para la valuación de los puestos del Gobierno Federal, se seleccionará el método por puntos, ya que este reúne las características necesarias de objetividad, difusión y relativa sencillez.

Este método consiste en la asignación de cierto número de unidades de valor llamadas puntos, de acuerdo con las características del puesto, designadas estas como fac-

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

**B) Factores, Subfactores y Grados.**

Los factores, subfactores y grados, deben considerarse en la valuación de los puestos para atender las particularidades del trabajo en el Gobierno Federal como para cubrir la diversidad de puestos que en el mismo existe.

**C) Asignación de Puntos.**

La asignación de puntos estarán comprendidos en una tabla, de la manera como se indica en la gráfica No. 3, debiendo ser representados por un valor relativo (1) que convencionalmente se asignara a los factores y subfactores analizados. Así también, esta asignación indicará la puntuación correspondiente a cada uno de los grados respectivos. "Para cada Factor, Subfactor y Grado, se determinó su peso relativo y, una vez definida la escala de valuación a emplear, se procedió a la asignación de los puntos correspondientes a cada uno de ellos, quedando de esta manera integrada la tabla de Valuación General".(32)

(32) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de - Administración de Personal del Gobierno Federal. "La Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal". México, 1981. p. 18.

VALUACION DE PUESTOS  
ASIGNACION DE PUNTOS POR FACTORES, SUBFACTORES Y GRADOS

GRAFICA No 3

FACTORES Y SUBFACTORES	GRADOS / PUNTOS								MAXIMO VALOR	
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	PUNTOS	POR CIENTO
<b>1 CONOCIMIENTOS Y APTITUD</b>									400	40
1.1 CONOCIMIENTOS	15	37	58	18	96	114	132	150		15
1.2 CRITERIOS INICIATIVA	15	33	51	69	87	107	128	150		15
1.3 EXPERIENCIA	10	28	46	64	82	100				10
<b>2 RESPONSABILIDAD</b>									400	40
2.1 DEBERES	10	20	35	55	75	100				10
2.2 DIRECCION Y SUPERVISION	10	22	35	48	61	74	37	100		10
2.3 ECONOMICA	10	18	34	58	77	100				10
2.4 POR RELACIONES	5	14	27	38	50					10
2.5 POR SEGURIDAD DE OTROS	3	15	30							5
2.6 POR INFORMACION CONFIDENCIAL	2	10	20							3 2
<b>3. ESFUERZO</b>									150	15
3.1 MENTAL	8	20	35	60						6
3.2 FISICO	4	13	22	31	40					4
3.3 PRESION DE TIEMPO	5	20	35	50						5
<b>4 AMBIENTE Y RIESGOS</b>									50	5
4.1 AMBIENTE Y RIESGOS	5	17	32	58						5

D) Valuación de Puestos.

Una vez validada la identificación de los puestos de la dependencia, se debe proceder al análisis y valuación de los mismos. Simultáneamente al análisis deberá procesarse la información captada para ubicar los puestos en el grado que corresponda a cada uno de los subfactores analizados y de esta manera sentar las bases para la determinación de sus valores relativos.

En este proceso las dependencias deberán sujetarse a las definiciones de factores, subfactores y grados contenidos en el inciso b) anterior, con el fin de garantizar unidad de criterio en el Gobierno Federal.

Resumiendo, se puede decir que la fase inicial del análisis y valuación de puestos, consistirá en identificar y clasificar las funciones que se desempeñan en una organización.

La Secretaría de Programación y Presupuesto como globalizadora, determina para un conjunto de funciones su clasificación en grupos y ramas, mismos que estarán estructurados con el fin de sentar las bases para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

La debida captación y procesamiento de la informa -

ción, debera ser obtenida en base a la formulación de un plan de trabajo por cada una de las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal de las Dependencias en el cual se contemplan los requerimientos y particularidades Institucionales.

Asimismo, la integración de la información necesaria para el análisis y valuación de puestos, debe ser resultado de un mecanismo sencillo que reuna elementos diversos.

Al respecto, debemos recurrir cuando menos a la siguiente información para la captación de datos :

- Investigación sobre la estructura ocupacional (funcional) de la Dependencia.
- Recopilación de las normas, políticas y criterios orgánicos y funcionales aplicables.
- Investigación de campo respecto del contenido de las funciones.

La obtención de estos datos, permitiran elaborar el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, que servira de base para el establecimiento y adecuación de los catálogos Institucionales de Puestos, y corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General del Servicio Civil, establecer las nor-

mas, lineamientos y polfticas que nos conduciran a su -  
elaboración y funcionamiento tal como se indica en el -  
capítulo siguiente.

## 2.1.2 CATÁLOGO INSTITUCIONAL DE PUESTOS

El catálogo de Puestos, es el elemento básico de toda estructura escalafonaria, en base a este, se establecen los parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de personal. Es por eso que dentro de los objetivos trasados para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal, el Estado considera necesario estructurar los Catálogos General e Institucional en Grupos, Ramas y Puestos, de manera tal que su intercomunicación permita promover al trabajador a un puesto mejor dentro de una misma rama, lo que será un ascenso vertical, o bien de una rama a otra en cuyo caso, el movimiento será horizontal con base a una capacitación adquirida.

Sin embargo, de acuerdo con la estrategia del Programa de Reforma Administrativa, en la formulación de los Catálogos Institucionales de Puestos, las Dependencias del Gobierno Federal deberán realizar una serie de actividades secuenciales que les permita estar en posibilidad de integrar la información requerida para la formulación de los proyectos de dichos catálogos. Tales actividades se contemplan en las guías técnicas emitidas por la Presidencia de la República y son las siguientes:

"1.- Las Dependencias identificarán y clasificarán las funciones

- que se desarrollan para el cumplimiento de sus atribuciones.
- 2.- Las Dependencias clasificarán sus plazas por cada una de las funciones identificadas en cada puesto.
  - 3.- Se aplicarán cada una de las plazas representativas de cada función (muestra) los instrumentos para captar información.
  - 4.- Las Dependencias ordenarán y sistematizarán la información captada y procederán a validar (o en su caso modificar) la identificación y clasificación inicial de Funciones o puestos.
  - 5.- Con base en la información captada y de acuerdo a la validación a que se refiere el punto anterior, se llevara a cabo el análisis de los puestos. Los datos (perfil o descripción del puesto), se asentaran en el formato denominado F 201, del cual se hablara más adelante.
  - 6.- Simultaneamente, las Dependencias procederan a la valuación de los puestos (asignación comparativa de valores según su complejidad), anotando los resultados en el formato F-201.
  - 7.- Las Dependencias utilizarán la información relativa al análisis y valuación de puestos para la formulación de los proyectos institucionales de Catálogos y Tabuladores. Así también, concentrarán dicha información en la Secretaría de Programación y Presupuesto para efectos globales".(33)

(33) México, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos y Desarrollo de Personal, México 1982 pp. 91-82

En la actualización y adecuación del Catálogo de Puestos, se debe tomar como base el análisis y valuación de los puestos, tanto de aquellos ya contemplados en el mismo catálogo, como los que se adicionan o modifican.

Asimismo, para los efectos de la adecuación de los catálogos Institucionales de Puestos, es necesario la elaboración de una tabla de equivalencias o correspondencia sobre los puestos y niveles de sueldo. De este modo, el catálogo será descriptivo y no enunciativo, además servirá de base para orientar el reclutamiento y selección de personal, así como el ascenso vertical o cambio de posición.

Por tanto, la presentación del análisis y valuación de puestos, es el esfuerzo participativo de las Dependencias por dar cumplimiento a los compromisos institucionales que en materia de catálogos de puestos y tabulador de sueldos establece el Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado al señalar:

... Este esfuerzo conjunto de las Dependencias y Entidades con la Secretaría de Programación y Presupuesto, en primer lugar ha hecho posible asociar, en forma directa las remuneraciones de los puestos con los contenidos reales de sus obligaciones y responsabilidades, dando así vigencia al precepto constitucional de que A TRABAJO IGUAL

CORRESPONDE SALARIO IGUAL".(34)

Asimismo, para complementar el análisis y la valuación de los puestos, es necesario llevar a cabo una clasificación de los mismos, que además de permitirnos formular el proyecto del Catálogo Institucional, quedarán sentadas las bases de la estructura escalafonaria, ya que esta clasificación es realizada de la siguiente manera:

A) Base y confianza

El primer paso para la elaboración del Catálogo Institucional de Puestos, consistirá en clasificar en base y confianza los puestos previamente analizados y valuados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en apego a lo dispuesto por el Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (\*)

Las actividades contempladas en los profesiogramas de cada uno de los puestos denominados formatos F-201, serán analizados por las Dependencias para determinar si corresponden o no al grupo de confianza (cf).

Los puestos de confianza, cuyas funciones y requisitos sean similares a los de base, estarán diferenciados en el profesiograma a fin de evitar confusiones. Esta diferencia deberá reflejarse tanto en el nombre del puesto-

(\*) Título 1º Fracción II del artículo 5º de la L.F.T.S.E.

(34) Secretaría de Programación y Presupuesto, "La Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal". México, 1981. p. 15.

como en su valuación respectiva conforme a lo señalado - en el artículo invocado, como ejemplo: pueden mencionarse aquellos puestos que deben ser de confianza en virtud de estar presupuestalmente destinados a la atención directa y personal de altos funcionarios (Secretario Particular de Secretario de Estado, Asesor de Oficial Mayor, -- Chofer de Director General, etc.)

B) Grupos Ramas.

La clasificación que se realiza con los puestos de base en grupos y ramas conforme a su profesigramas, sientan las bases de la estructura escalafonaria, ya que como se señalo anteriormente, por grupo se entiende como - la clasificación primaria de las ramas de ocupación, cuyas actividades tienen características comunes de tipo - general; y por rama, como el conjunto de puestos con características similares que los identifica dentro de un grupo de ocupaciones. Se constituye en una línea lógica de ascenso escalafonario, de acuerdo con la complejidad creciente de sus puestos.

En la identificación de grupos y ramas, las dependencias deberán usar como referencia la relación de los grupos y ramas que fueron originalmente reportados a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su clasificación

Como señalaba la desaparecida Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal: "... los -- puestos de "base" fueron clasificados en grupos y ramas y los de "confianza" en grupos y subgrupos. La información así clasificada fue luego remitida por las dependencias a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su integración y compactación.(35)

Con base a lo anterior, se puede decir, que en cuanto a los puestos de base, la descripción de los grupos se realiza conforme a las características genéricas de las ramas que incluye. La descripción de las ramas deberá hacerse según el profesiograma de los puestos que agrupa, y finalmente, mediante la agrupación de puestos en ramas, se respondera a los propósitos escalafonarios, es decir, existirá una vinculación escalafonaria.

Por lo que se refiere a los puestos que son identificados como de confianza, deberán ser clasificados en subgrupos, ya que su clasificación podrá modificarse de acuerdo con los criterios o características que propongan las Dependencias. Esta clasificación de subgrupos debe realizarse conforme al profesiograma de los puestos. En cada subgrupo, deben ordenarse los puestos según su complejidad creciente.

(35) México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal "La Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal". México 1981. p. 19

C) Integración de la Información.

A fin de mantener la unidad metodológica adecuada, las Dependencias deberán utilizar los formatos contemplados en la Metodología de Análisis y Valuación de Puestos, Diseñados por la Secretaría de Programación y Presupuesto para integrar y concentrar la información relativa a la clasificación de puestos.

Los formatos serán:

- F-202 - Se utilizara para identificar los Grupos y precisar las ramas que correspondan.
- F-203 - Se refiere a la identificación de las Ramas y al señalamiento de los puestos que agrupan.
- F-204 - Se usa para precisar los subgrupos del Grupo Confianza.
- F-205 - Se refiere a la identificación de los subgrupos y al señalamiento de los puestos correspondientes.

La clasificación de los puestos de cada Dependencia, así como las propuestas institucionales de las características genéricas del grupo confianza debidamente validadas por los mecanismos participativos internos, son enviados a la S.P.P. para dar cumplimiento a los compromisos institucionales en materia de catálogos de puestos.

## D) Remuneraciones Vigentes.

Es importante señalar los estudios realizados por las Dependencias sobre las remuneraciones a sus puestos para mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado, los cuales complementados con el análisis, valuación y clasificación de los mismos, sustentan la preparación de los mecanismos básicos del sistema escalafonario, por consiguiente, dentro de los objetivos prioritarios del Programa de Reforma Administrativa, las diferentes remuneraciones asignadas a cada uno de los puestos, corresponderán de igual forma a cada uno de los puestos de acuerdo a la clasificación llevada a cabo por la Dependencia y así cumplir con el precepto constitucional antes señalado de que a trabajo igual, correponde salario igual.

Para cumplir con este concepto, la Secretaría de Programación y Presupuesto contará con la información sobre las remuneraciones que corresponden a cada trabajador y a cada función la cual será enviada por las Dependencias. Adicionalmente, estas deberán actualizar los datos referentes a los trabajadores que son de nuevo ingreso o que han sido promovidos así como aquellos cuyo puesto no corresponda a la función que se haya reportado originalmente.

Una vez validados los proyectos institucionales y, en su caso se hayan hecho las afinaciones procedentes, tanto en el ámbito global como en el institucional, que daran establecidas en forma ordenada las estructuras de los puestos que sustentarán el funcionamiento del sistema escalafonario en cada una de las Dependencias del Gobierno Federal, permitiendo con ello que las decisiones de gobierno se traduzcan efectivamente en los resultados esperados en lo referente a la planeación del desarrollo del personal al servicio del Estado.

### 2.1.3 ESTRUCTURAS OCUPACIONALES.

La implantación de un sistema escalafonario, debe contemplar estructuras ocupacionales que respondan a las necesidades de las Dependencias de la administración central, partiendo de los catálogos específicos en donde se analizan y valoran las actividades concretas a desarrollar por los trabajadores.

El ordenamiento de los puestos en ramas o líneas lógicas de ascenso es llevado a cabo conforme a los requisitos pertinentes, con el propósito de comunicarlas unas con otras de tal modo que los trabajadores que ocupan alguno de los puestos que conforman la estructura escalafonaria, tengan siempre la posibilidad de ascender hasta los mismos niveles del escalafón, sea cual fuere la rama por la cual hubieren ingresado.

Por tanto, la creación de grupos, ramas y puestos que en conjunto constituyen la estructura escalafonaria de una organización, tiene como finalidad establecer un sistema escalafonario funcional en el cual podemos definir a cada uno de sus componentes de la siguiente manera:

Por Grupo Escalafonario: el integrado por ramas afines, cuyas actitudes tendrán características comunes de-

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

tipo general, Por Rama escalafonaria; la línea lógica de ascenso escalafonario en la que los movimientos de ascenso se dan sin una capacitación severa, en virtud de que se trata de puestos que constituyen familias de actividad;

Por Puesto: La Unidad más simple en la estructura de organización para el cuál se define el contenido de funciones, atribuciones y responsabilidades necesarias de realizar para alcanzar los objetivos del área en que se encuentra ubicado.

Los grupos y ramas definidos mediante el estudio realizado por la Secretaría de Programación y Presupuestos para conformar el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, permite a las Dependencias identificar tantas ramas y grupos que convengan a sus necesidades funcionales. Para ello, podrá usar como referencia la relación de los grupos y ramas que fueron originalmente reportadas a dicha Secretaría, así como la propuesta recomendada por la misma.

En la estructura organizacional de cada una de las Dependencias, la identificación de los grupos y ramas, permite hacer la descripción de los grupos conforme a las características genéricas de las ramas que incluye y la descripción de las ramas se hará según el profesio --

grama de los puestos que agrupa. La agrupación de puestos en ramas responde básicamente a propósitos escalafonarios (vinculación escalafonaria). Por esta razón, los puestos que hayan sido identificados como de confianza, serán clasificados en Subgrupos del Grupo Confianza, en tanto se define el grupo ó rama al cual pertenecen.

La clasificación en subgrupos, se hará igualmente - conforme al profesigramas de los puestos y en cada subgrupo se ordenaran los puestos, según su complejidad creciente.

Como se señaló anteriormente, agrupar y ordenar los puestos de cada una de las Dependencias del Gobierno Federal, significa que las Unidades Escalafonarias están estructuradas de acuerdo al Catálogo Institucional de las Dependencias permitiendo así, realizar el movimiento Escalafonario Funcional Intercomunicado, el cual consistirá en llevar a cabo la promoción ascendente o calateral de aquellos trabajadores que aprueben los exámenes que les sean aplicados o de acuerdo a la capacitación recibida.

Este movimiento les permite escalar los puestos de su misma rama y posteriormente realizar un cambio de rama.

Los requisitos mínimos necesarios para ocupar cada puesto de la estructura ocupacional autorizada a las Dependencias, estarán fijados en el Catálogo General e Institucional de puestos aprobados por la S.P.P. en donde se contempla el profesiograma, requisitos de ocupación y nivel administrativo de cada puesto o puestos. La actualización de los puestos base en la Dependencia y de los trabajadores que los ocupan, permite crear un registro escalafonario que contempla la calificación escalafonaria obtenida por cada trabajador, así como las informaciones complementarias que reflejan el proceso y desarrollo administrativo del trabajador.

Los estudios que dieron origen a la teoría para definir los conceptos de análisis, valuación y clasificación de los puestos del Gobierno Federal, como un conjunto de mecanismos básicos en el funcionamiento del sistema escalafonario, fueron elaborados por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República conforme a lo estipulado en el multicitado Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado. Sin embargo, este programa señala que el funcionamiento del sistema escalafonario se complementa con los estudios realizados sobre las remuneraciones que corresponden a cada trabajador y a cada función,

conduciéndonos a la elaboración del tabulador de sueldos general e institucional con el fin de corregir desigualdades en las remuneraciones asignadas a cada uno de los puestos que conforman los catálogos de puestos: "De acuerdo con el Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado, las dependencias deberán realizar estudios sobre las remuneraciones a sus puestos, que complementados con el -- análisis, valuación y clasificación de los mismos, sirvan para sus tentar la preparación de los mecanismos básicos del Sistema Escala fonario. Deberán por lo tanto; identificar las diferentes remuneraciones que correspondan a cada uno de los puestos (F-201) que haya clasificado la dependencia".(36)

Por tanto, el análisis y valuación de puestos, su clasificación y la actualización de la información sobre remuneraciones, permitirá a las Dependencias dar cumplimiento a los compromisos institucionales en materia de - catálogos de puestos y tabulador de sueldos y por ende al funcionamiento del sistema escalafonario funcional - intercomunicado.

Para tener un panorama más amplio sobre la injerencia del Tabulador de Sueldos en el funcionamiento del es

(36) México, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. "Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal México, 1982 p. 118.

(84)

calafón, a continuación detallare el procedimiento para su integración e implementación.

#### 2.1.4 TABULADOR DE SUELDOS

Para el debido funcionamiento del sistema escalafonario, es necesario contar además del Catálogo General de Puestos, con un sistema homogéneo de remuneraciones para todos los trabajadores al servicio del Estado.

Este sistema debe estar integrado en una tabla o tabulador de asignación de sueldos en donde se contemplarán diversos niveles salariales atendiendo tanto al aspecto presupuestario de cada institución, como al logro de una equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada puesto.

Las diferencias contempladas en los diversos niveles del tabulador de sueldos incentivan el eficiente desempeño en el puesto, así como la preparación para el ascenso del trabajador que desea ocupar alguno de mayor responsabilidad y con mayores remuneraciones.

Es necesario señalar que el procedimiento para integrar los tabuladores de sueldos del Gobierno Federal, esta basado en el esquema metodológico del análisis y valuación de puestos, establecido por la S.P.P. a través de la Dirección General de Administración de Personal del Gobiero

no Federal hoy sustituida por la Dirección General del Servicio Civil. El propósito será el de racionalizar las estructuras de puestos y de sueldos, ya que las cédulas de puestos en las que se consignan las funciones y responsabilidades, requisitos de ocupación de un puesto, así como su valuación expresada en puntos, constituyen la base fundamental mediante la cual será posible realizar la adecuación y actualización del tabulador de sueldos. En este sentido, la valuación de puestos constituye un índice que muestra la tendencia adoptada por cada institución para ajustar los sueldos. "el proceso de integración de los Catálogos de Puestos, General e Institucionales, se sustentó fundamentalmente en el análisis y valuación de los puestos que conforman el universo del Gobierno Federal, ello permitió con -- tar adicionalmente, con la estructura ponderada de los mismos en -- atención a su peso relativo en el contexto general. Por cada puesto se obtuvo la cédula correspondiente en la que se consignan sus funciones y responsabilidades, sus requisitos de ocupación y su valuación expresada en puntos".(37)

Para poder integrar los tabuladores de sueldos, es necesario atravesar por las etapas establecidas en el documento emitido por la S.P.P., en donde se señala:

(37) México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Programa para Mejorar la Administración de Personal al Servicio del Estado" Tabuladores. México 1982 S/No. de Pág.

"Con base en los elementos anteriores el proceso para elaborar los tabuladores de sueldos General e Institucionales cubre las siguientes etapas:

- Determinación y normalización de la curva de puntos.
  - Determinación y normalización de niveles de tabulador.
  - Muestreo de remuneraciones a puestos representativos por nivel de tabulador.
  - Determinación de las curvas de salarios del Gobierno Federal.
  - Determinación de las curvas de salarios del Mercado Nacional.
  - Normalización de las curvas de salarios del Gobierno Federal.
  - Determinación de Tabuladores". (38)
- Determinación y Normalización de la Curva de Puntos.

El procedimiento para la integración del Tabulador de sueldos, tiene como principio elaborar una curva de puntos la cual será determinada mediante la graficación de una estructura ponderada de puestos y puntajes correspondientes, dando como resultado una dispersión en la que se detectan los casos que acusaban irregularidades, ya sea de infra o sobrevaluación por rebasar los límites de control establecidos para la evaluación de los puestos.

Los ajustes realizados mediante el análisis y valuación de los puestos con base a la información contenida en sus cédulas, permite normalizar la dispersión y trazar

una curva continua representativa de los valores asignados a cada puesto conocida como Curva Normalizada de Puntos como se muestra en la Gráfica No. 4.

- Determinación y Normalización de Niveles de Tabulador.

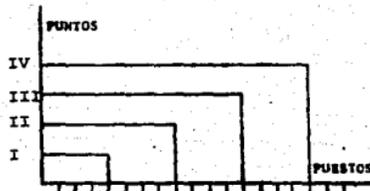
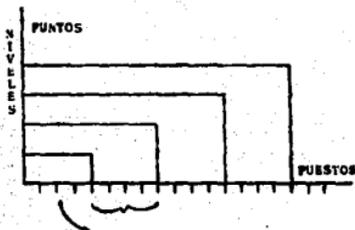
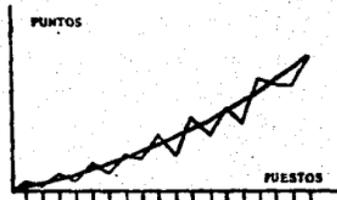
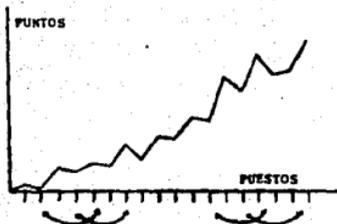
El objetivo principal de graficar los salarios, consiste en facilitar la adecuación de los sueldos e indicar el monto que cada puesto debe tener de acuerdo con el valor relativo asignado. Para lograrlo, el universo total de puestos contemplados en el Catálogo General, se subdivide en conjuntos de valuación equivalente, a los cuales se les dará el nombre de "Niveles de Tabulador". El número de niveles a considerar, se determina por la relación entre el mínimo y máximo de puntos y el mínimo de remuneraciones por asignar.

En el caso del Tabulador General del Gobierno Federal, resultaron 27 niveles, los cuales contemplan congruencia y honestidad, ya que para ello se contó con las cédulas de cada puesto y la información que permitió identificar sus equivalencias en peso relativo, independientemente de su naturaleza.

Por lo que respecta a los puestos de frontera ó de zonas económicas con distinto nivel de vida, el tabulador

DETERMINACION DE NIVELES

GRAFICA No.4



de sueldos definido por la S.P.P. para las Dependencias del Gobierno Federal, se complementa con una tabla que contempla cuotas adicionales (de sobresueldo) con el propósito de compensar las diferencias que resulten del distinto costo medio de vida,

La Secretaría de Programación y Presupuesto define estas cuotas de la siguiente manera:

"Las actuales tasas de sobresueldo fueron implantadas con el propósito de compensar las diferencias que resulten del distinto costo medio de vida en las diversas zonas económicas determinadas en la República, uniformándose así las percepciones del personal del Gobierno Federal".(39)

En base al análisis realizado por la S.P.P., los puestos son reubicados en los niveles correspondientes de tal manera que se podrán formar conjuntos que constituyen subuniversos de puestos equivalentes en peso relativo.

- Muestreo de Remuneraciones a Puestos Representativos -  
por Nivel de Tabulador.

La racionalización de las estructuras de remuneraciones del Gobierno Federal, deben ser congruentes y compati

(39) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. "La Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal". México, 1981, p. 28.

tibles con el mercado nacional de mano de obra considerado como la fuente de abastecimiento para cubrir las necesidades que plantean los cuadros básicos de organización de las Dependencias.

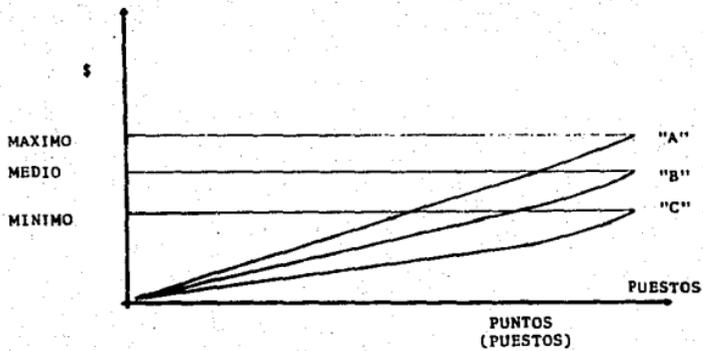
Para lograrlo, es indispensable tomar muestra representativa por cada nivel establecido y realizar encuestas a nivel nacional, los cuales permiten, considerando la oferta y la demanda, llegar a niveles de remuneración acordes a la realidad económica de nuestro medio.

- Determinación de las Curvas de Salarios del Gobierno Federal.

Como se señaló anteriormente, además de contar con los datos del puesto que ocupa cada trabajador, es necesario contar con información relativa a las remuneraciones actuales que le están cubriendo. La información relativa a las remuneraciones de cada puesto contemplará una dispersión que podemos llamar de puntos pesos, debiendosometerse a un proceso de normalización, dando origen a las curvas mínimas, media y máxima de remuneraciones para los trabajadores al servicio del Estado (ver Gráfica No. 5).

CURVA DE SALARIOS (TABULADORES).

GRAFICA No. 5



- Determinación de las Curvas de Salario del Mercado Nacional.

La valuación en puntos de los puestos muestra por nivel y sus remuneraciones encuestadas, generan una segunda dispersión que una vez normalizada, dara por resultado las curvas de salarios del Mercado Nacional.

- Normalización de las Curvas de Salarios del Gobierno Federal.

Con base a lo descrito en el punto anterior, se podrán detectar las desviaciones existentes entre las remuneraciones del Gobierno Federal y sus correspondientes en el Mercado Nacional, debiendo realizar los ajustes y nivelaciones indispensables para hacer congruentes y racionales ambas estructuras.

- Determinación de Tabuladores.

Con base en las curvas normalizadas de salarios aplicables en el Gobierno Federal, se podrán calcular las remuneraciones mínimas, media y máxima para cada uno de los 27 niveles del tabulador, y al mismo tiempo definir las políticas y normas a que deberán sujetarse las Dependencias para una correcta administración de sueldos y salarios.

El personal de nuevo ingreso, deberá ser llevado al mínimo del tabulador. Asimismo, el diferencial fijado entre el mínimo y la media, debe ser empleado para establecer estratos de tabulador, directamente vinculados a las cargas de trabajo ya que como señala Arias Galicia: "La remuneración justa al trabajador no implica que sea igual, ya que es preciso que exista diferencias en los salarios de acuerdo con los requerimientos del trabajo, - su valor relativo en relación a los que existen en el resto de la organización, etc." (40)

Por lo que se refiere al diferencial entre la media y máximo, deberán emplearse en la calificación de actualización para estimular a los trabajadores que tienen un mejor desempeño en sus actividades.

Al contar con un tabulador de sueldos adecuado a las funciones desempeñadas por cada uno de los trabajadores, debemos someterlo a un proceso de actualización permanente. Por tal motivo, la estrategia para la instalación de los tabuladores consistiera en llevar a cabo un análisis por una parte de los requerimientos presupuestales y por otra de la estructura de remuneraciones actual que va a ser reem

(40) Arias Galicia, Fernando. "Administración de Recursos Humanos". México, 1987. p. 206.

plazada. En este sentido, los recursos económicos necesarios deben encuadrarse dentro de un marco político de incrementos salariales, en donde resulte más razonable establecer de una vez una estructura racional de sueldos y los salarios que guarden relación directa con las funciones y responsabilidades desempeñadas en un determinado puesto de tal manera que se pueda cumplir con el principio básico de que a trabajo igual corresponda salario igual, y no otorgar indiscriminadamente aumentos que distorcionen la estructura de remuneraciones que la constituyen.

Por consiguiente, para la elaboración de nuevos tabuladores es necesaria la normalización de sueldos base existentes en el Gobierno Federal.

La normalización de los sueldos base permitira obtener una estructura racional, ya que anteriormente la estructura de remuneraciones estaba integrada por un sueldo base, un sobresueldo, compensaciones de diferente tipo y complementos anuales (prima vacacional y aguinaldo), el sobresueldo, la prima vacacional y el aguinaldo constituían conceptos que se calculaban sobre el sueldo base el cual estaba consignado en el catálogo de empleos de la Federación para las distintas categorías presupuesta-

les que existen en cada una de las dependencias, sin embargo, había el caso de dos puestos iguales, que presentaban categorías presupuestales diferentes, ya que los conceptos de remuneración se calculaban sobre el sueldo base y por tanto, cuando las percepciones mensuales se igualaban por la vía de la compensación, los complementos anuales eran siempre diferentes dando un total de percepciones anuales distintas que originaba romper con el principio de que a trabajo igual salario igual, situación que se agudizaba más aún con los incrementos salariales de tipo central, aplicados sobre el sueldo base, Este caso se ilustra de la siguiente manera:

PRINCIPALES PROBLEMAS QUE GENERA LA ASIGNACION IRRACIONAL DE SUELDOS BASE (TOTALES ANUALES DIFERENTES)

PUESTO A	S.B.	S.S.	C	P.V.	G.
PUESTO A	S.B.	S.S.	C.	P.V.	G

MANUAL DE TABULADOR APARENTE MENTE IGUAL P.V. Y G. MAYORES (EN VIRTUD DE S.B.MAYOR)

INCREMENTOS SALARIALES (APLICADOS SOBRE EL SUELDO BASE)

PUESTO A	S.B. I	S.S. I	C	P.V.	G.		
PUESTO A	S.B.	I	S.S.	I	C	P.V.	G.

A fin de corregir estas incongruencias, se crea el pro-

cedimiento que nos concuce a la obtención de una estructura racional, el cual se define como procedimiento de racionalización de sueldos.

Mediante este procedimiento, es posible asignar el mismo sueldo base, sobresueldo, compensaciones, prima vacacional y aguinaldo a todos aquellos puestos similares, dando como resultado una remuneración igual.

Para lograr este objetivo se considera necesario que las dependencias remitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información en la cual se contemple el nivel que corresponde a cada trabajador, su categoría, el puesto que desempeña y la estructura de remuneraciones. El propósito es llevar a cabo la simplificación de la estructura de los sueldos, diferentes, así como ubicar al personal en los niveles de tabulador correspondiente(\*).

De esta manera, al vincular la remuneración al puesto y simplificar la estructura de los sueldos diferentes, se hace posible la instalación del tabulador de sueldos del Gobierno Federal que junto con el catálogo de puestos establece el sistema de escalafones funcionales con líneas y ascensos intercomunicados. Este sistema sienta las ba

(\* Con la simplificación que se llevó a cabo en 1982, la solución óptima, dió por resultado 5 sueldos base diferentes aplicables al universo total de puestos analizados los cuales estaban contemplados en 27 niveles del Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal.

ses solidas para la implantación del servicio civil de carrera al ofrecer a los trabajadores al servicio del Estado seguridad, estabilidad y superación en el empleo, propiciando con ello un sano desarrollo en la comunidad social a la que pertenecen y además garantizar la continuidad en planos y programas, por la vía de la permanencia en sus cargos.

Para llevar a cabo lo anterior, deberan tomarse en cuenta los factores escalafonarios de: conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad así como la antigüedad, los cuales se describen en el capítulo siguiente como elementos necesarios en el sistema escalafonario, ya que a través de ellos se podrá decidir a quien o a quienes debiera ascenderse.

## 2.2 FACTORES ESCALAFONARIOS.

Con el propósito de llevar a la práctica un sistema escalafonario que pondere con mayor objetividad los esfuerzos de los empleados, es conveniente establecer mecanismos en cada dependencia que garanticen una justa evaluación del desempeño en el puesto, el cual se traduzca en un incremento de percepción y opciones de ascenso.

Estos mecanismos representan para los servidores públicos la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de ingresos en atención a los meritos demostrados y, consecuentemente, mayores oportunidades de ascender en el escalafon.

En la evaluación, los meritos considerados como factores escalafonarios para el ascenso de un trabajador serán los siguientes:

- Conocimientos
- Aptitud
- Disciplina y puntualidad y,
- Antigüedad

A través de estos factores será posible llevar a cabo una evaluación en el desempeño de los trabajadores: se podrá conocer a quienes debe darse preferencia en los

ascensos; a quienes rechazar, que trabajadores pueden ocupar los puestos de confianza, que cualidades podrán ser aprovechadas y desarrolladas en el personal, apoyándose para ello en la capacitación del mismo, etc.

Es evidente que la medición del desempeño además - de servirnos de control permitira orientar los criterios para conceder ascensos, premios, incentivos, etc. detectando a los mejores elementos y recompensándolos.

El empleo de esta técnica como fundamento del desarrollo de personal propiciaría una elevación de la moral entre dicho personal, que se traduce en un incremento de la productividad.

Para determinar estos factores objeto de calificación, se tomo en cuenta los aspectos siguientes:

- Los fines que persiguen con la aplicación de esta técnica.
- El nivel del puesto donde se encuentran los trabajadores que serán calificados.
- El análisis y valuación de los puestos de los calificados.

En cuanto al método para la evaluación de meritos, las dependencias podrán aplicar aquel que consideren el

más idoneo de acuerdo a sus requerimientos y necesidades. Sin embargo, es necesario describir el procedimiento de evaluación de cada uno de los factores escalafonarios, enunciados por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que servirá de base a todas las dependencias de la administración pública federal.

## 2.3 EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS

Como señalo anteriormente, dentro de la actividad escalafonaria, los factores necesarios que permiten llevar a cabo una calificación justa de los trabajadores para promoverlo deberán ser:

- 1.- Conocimientos.
- 2.- Aptitud.
- 3.- Disciplina y, puntualidad
- 4.- Antigüedad.

Estos factores escalafonarios permitiran evaluar los "Meritos" para que exista el derecho escalafonario, por consiguiente, es necesario conocer en que consiste cada uno de ellos.

### 1.- CONOCIMIENTOS:

En algunas dependencias, el factor conocimientos, tendra como proposito calificar de igual forma tanto un puesto a nivel operativo, como a un puesto a nivel profesional calificado, a quien tenga los conocimientos prácticos necesarios requeridos por el puesto o por tener el nivel de estudios suficientes, ya que el escalafón se constituye por funciones o puestos y no únicamente por

tener un certificado. En este sentido, sería absurdo -- acreditar puntos escalafonarios extra a quien tiene un nivel alto de estudios, sin tener en consideración otros medio como pruebas de aptitud y competencia más para -- evaluar un perfil laboral que un certificado de doctorado, cuya expedición no garantiza la posesión de los conocimientos y aptitudes específicas requeridos para el desempeño de una función determinada.

## 2.- APTITUD.

La aptitud para la realización de las tareas encomendadas a los trabajadores al servicio del estado, esta considerada como un factor de evaluación que nos permite calificar tanto el desempeño del puesto a que se aspira como la actividad que se tiene encomendada. En el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, se mezclan así como la iniciativa, con los de otro que bien podrán llamarse productividad-- la cual comprende la laboriosidad y la eficiencia demostrada para llevar a cabo la actividad que se tiene encomendada.

Por consiguiente la aptitud se debe entender de dos formas:

- a) El conjunto de facultades físicas y mentales que

hagan.

- b) La iniciativa, laboriosidad y eficiencia con -  
que el trabajador desempeña el puesto que tie-  
ne asignado.

### 3.- DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD.

En la evaluación escalafonaria las incidencias de personal, deben estar consideradas como factores decisivos para otorgar el ascenso a un trabajador, por tal motivo se deben considerar los aspectos de disciplina y puntualidad, pues ambos reflejan el comportamiento de los trabajadores y las sanciones a que se hagan acreedores por violaciones a las normas que al respecto establecen las condiciones generales del trabajo."Es práctica generalizada que un factor para evaluar comportamientos en el servicio (subjetivo), se mezcla con otro que se refiere a aspectos totalmente mensurables (objetivo), como lo son las faltas y los retardos en la llegada al trabajo". (41)

La disciplina se define, como el cumplimiento de --  
las instrucciones legítimas dictadas por los superiores  
y la adaptación a las rutinas de trabajo, durante el de -

(41) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios -  
Administrativos "Reestructuración del Sistema General de Adminis-  
tración y de Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal"  
México, 1979. p. 101.

sempañ del puesto que tenga el trabajador al momento de concursar por uno superior.

Por puntualidad, se entendera como la observancia de los horarios oficialmente establecidos.

#### 4.- ANTIGÜEDAD.

Para fines escalafonarios, la antigüedad debe considerarse como factor de desempate, su evaluación se llevará a cabo sumando los años, meses y días de servicio - prestados por el trabajador a la dependencia, por consiguiente no debe considerarse como un factor puntuable dentro de la calificación o bien de convertirlo en el único factor objetivo de ascenso por falta de métodos de calificación para los otros índices del derecho al ascenso. Debe servir exclusivamente para desempatar en caso de - que dos o más participantes obtengan idéntica calificación en los factores escalafonarios (conocimientos, aptitud y disciplina). La antigüedad por si misma y no como factor de ascenso, debe ser retribuida con aumentos periódicos - por años de servicio tal como se señala en la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado\*.

Así también, para fines escalafonarios, la antigüe

\* Artículo 3º. de la L.F.T.S.E.

dad debe considerarse como tiempo efectivo de servicio, ya sea el que transcurra mientras un trabajador disfruta de licencia para desempeñar puestos de confianza en el sector público, por comisiones sindicales o cargos de elección popular.

En el caso de los trabajadores que integran al escalafón de alguna Secretaría como motivo de una reasignación interinstitucional aprobada por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, se tomará en cuenta la antigüedad que tuvieron en la dependencia o entidad de su origen.

Si persiste el empate, deberá darse preferencia a quien demuestre la única fuente de ingresos para su familia.

Por lo que se refiere a la formulación de las estructuras para la evaluación de los factores escalafonarios, deberá dejarse a juicio de cada dependencia, sin embargo, su calificación estará en estricto apego al instructivo de valuación de puestos elaborado por la S. P.P. (Ver Gráfica No. 3) El cual contempla el peso máximo asignado a cada uno de los factores que en suma permiten al trabajador acumular hasta el 100% de calificación.

Ciertamente, el sistema escalafonario reseñado en este capítulo, se puede considerar como el sistema organizado y decisivo para efectuar las promociones y ascensos de los servidores públicos, sin embargo, es necesario efectuar una evaluación de los recursos humanos con el objeto de conocer los resultados que se han obtenido con la aplicación de este sistema.

#### 2.4 EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Como se señala al principio de este capítulo, el Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado al inicio del Período de López Portillo, prevee como objetivo fundamental el establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados con el propósito de institucionalizar un Sistema General de Administración y Desarrollo del Personal Público.

Por tal motivo, es conveniente establecer un Censo de Recursos Humanos que nos permita conocer el grado de avance del sistema de administración de personal con la aplicación de dichos escalafones respaldados por el Reglamento Escalafonario en todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada ya sea de Trabajadores de base o de confianza, pues de la buena o mala precisión de la aplicación del Reglamento-

Escalafonario, depende dar solución a los problemas de recursos humanos o complicarlos. "Un Reglamento de Escalafón impreciso comenta el Maestro Duhalt Krauss... (42) genera el mayor porcentaje de los conflictos que se dan entre los trabajadores, el sindicato y cualquier organismo" y citando la Memoria de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, 1973-1976, reafirma su aseveración:

"En materia escalafonaria, las leyes, los reglamentos y los organismos encargados de calificar y realizar la promoción del personal sujeto a este régimen, han resultado importantes y en muchas ocasiones han dado lugar a conflictos laborales. Se estima que el escalafón no funciona en un 70% de las dependencias del Ejecutivo Federal'.

Continuando con la reseña acerca de la evaluación de los recursos humanos en lo concerniente a la aplicación del escalafón, en los estudios posteriores realizados por la misma Comisión, se pudo calcular que el número aproximado de empleados y funcionarios para 1979, era de 1'536,563. De estos, 850.000 prestaban sus servicios

(42) Duhalt Krauss, Miguel. "Una Selva Semántica y Jurídica". México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977. p. 10

en la administración centralizada, en tanto que 686,536 lo hacían en la paraestatal. Se puede considerar que el personal de nivel operativo ascendía a 739,200 servidores públicos, mientras que el se ubicaba a nivel mando-medio (Jefe de Departamento, Subdirector y Director de Área), abarcaba aproximadamente a 110,000, y que los -- funcionarios de nivel político (Directores Generales a Secretarios de Estado) alcanzaban un número mayor de -- 800.

Del personal operativo, en realidad solo 385,000 - trabajadores administrativos se encontraban sujetos al régimen de base, que constituía lo que podría denominarse del servicio civil ordinario con todas sus consecuencias. Ello era así, porque junto a los escalafones administrativos que se podrían considerar generales, existían escalafones especiales, como los que afectan al -- personal de los institutos armados, al servicio del Exterior y al docente de la S.E.P.

Algunos índices utilizados en este tipo de estudios como--señalaré la Coordinación General de Estudios Administrativos (43). "permiten advertir, por ejemplo, co -

(43) México, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal". México 1979. p. 115.

no se permitan las expectativas de ascenso de los trabajadores ubicados en los escalafones administrativos generales. El 45% de los empleados de este universo sólo tienen de 1 a 5 años de antigüedad, en tanto que el 30% cuenta con 6 a 15 años de servicio y el 25% con más de 15 años. De este grupo el 51% aparentemente no ha recibido capacitación alguna en los últimos años, en tanto que el 28% ha recibido capacitación institucional en espera de oportunidades para ascender, y el 78% se ha capacitado por su cuenta.

La situación que presentaban los escalafones en ese año, se podría decir que imitaban los sistemas de ascenso a las plazas de mayor nivel al no existir la capacitación necesaria y menos aún vasos comunicantes que constituyeran la posibilidad de una verdadera carrera administrativa.

Para 1981, el número de empleados al Servicio del Estado, se incrementa a 2'500,000, cifra que se mantiene en número aproximado hasta la fecha, esto es por la constante devaluación que ha tenido el peso mexicano en comparación con el dólar desde el inicio de 1982, ya que --origino la congelación de plazas en el sector público y

de la Madrid, con el fin de restringir el gasto público en lo concerniente al concepto de "servicios personales".

Aún cuando al inicio del sexenio pasado, el Lic. -- Miguel de la Madrid, apoyándose en lo señalado en la quinta etapa de reforma administrativa respecto al desarrollo del personal, y con los lineamientos específicos en su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en lo referente a la capacitación y la instalación del Servicio Civil de Carrera, es anunciado el establecimiento del reglamento de escalafón para dar respuesta al reclamo de una sociedad igualitaria con sentido de justicia; a la fecha no se tienen datos específicos de los resultados obtenidos con la aplicación de dicho reglamento en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, ni se cuenta con programas para actualizarlo y menos aún para mejorarlo.

### 3. FENOMENOS CONEXOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

#### 3.1 PROBLEMÁTICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA A.P.

A lo largo de nuestro proceso histórico, los esfuerzos por hacer más eficiente la estructura y el funcionamiento de la administración pública, se han reflejado en la creación de escalafones que traen como consecuencia - cambios sustanciales a la estructura administrativa y el mejoramiento de los trabajadores. De ahí que el escalafón esta considerado como un esfuerzo permanente y sistemático que dará mayor dinamismo al sector público en todas - sus áreas y niveles para obtener una mayor eficiencia y productividad de los servidores públicos.

Sin embargo, cuando el trabajo que se realiza bloquea el propio desarrollo de la personalidad del trabajador, entonces son contrarias las reacciones del individuo, pues le sobreviene frustración y el trabajo opera como un incentivo negativo y en el mejor de los casos, se llega a lo - que despectivamente muchos llaman "inercia burocrática o burocratismo".

Otorgar el ascenso al personal o recomendar su ascenso, debe ser fundamental para que sea motivado y sienta-satisfecha su necesidad de desarrollo. Si el trabajador

desempeña el papel mas importante en la conservación de los objetivos y metas de una organización, sólo se tendrá éxito si se apoya al mismo otorgando ascensos escalafonarios.

Para lograr este propósito, en el funcionamiento de los escalafones, se debe considerar un sistema de méritos con el propósito de establecer una administración - realmente más justa y eficiente.

"Es importante tener presente que desde el punto de vista teórico - de la administración, el sistema de "Méritos" de reclutamiento cuando es posible aplicarlo con éxito tiende a generar una estructura - administrativa más efectiva y eficiente" (44)

Un sistema de méritos puede aplicarse con éxito cuando se trata de los niveles más bajos de la administración, por ejemplo, el reclutar a un chofer o a un ayudante de --- oficina, etc., por hacerse en términos generales, con base en un criterio de mérito, pero el problema se complica conforme se va ascendiendo a los niveles administrativos mas altos. Esto acontece así, porque en los procedimientos de reclutamiento, selección y desarrollo no se incluyen -

(44) Figueroa A. Rodulfo, "Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos" Jornada 95, El Colegio de México. México, 1981. p. 105.

las características de los requerimientos que los empleados deben cumplir para ocupar un puesto, tales como: los de conocimientos, adiestramiento, aptitudes, antigüedad, etc. y sin embargo, no se realizó un esfuerzo serio y -- sistemático para mejorar y desarrollar estas irregularidades ya que actualmente los procedimientos de promoción para otorgar prioridad al personal mejor calificado, no se llevan a cabo, pues existen todavía numerosos y cont nuos ejemplos de favoritismo, de compadrazgos y de infl yentismo político.

Podemos decir que la promoción, debe estar basada - en el mérito o en la capacidad del individuo y no en el favoritismo que convierta el servicio civil de carrera - en una burocracia cerrada. Asimismo, para mantener el -- sistema de méritos, tiene que ser estrictamente observado el principio de promoción sobre la base de mejores ca lificaciones.

"Las promociones basadas en el mérito del empleado, se basan en el desempeño relevante que una persona consigue en su puesto. En los casos en que la promoción constituya primordialmente un "Premio" sue len encontrarse dos dificultades esenciales.

Un problema estriba, en que las personas que toman la decisión puedan distinguir en forma objetiva entre las personas que han teni-

de un desempeño sobresaliente y las que no lo han tenido.

Cuando se utiliza el sistema de promociones basados en el mérito es importante que la decisión se apoye en un criterio objetivo de evaluación del desempeño y no en las preferencias subjetivas del que efectúa la decisión" (45)

La promoción dentro de la organización, tiene un efecto psicológico extraordinario en la moral del empleado, no solamente como incentivo abstracto, sino porque la promoción engendra promoción. Del proceso que comienza en un puesto elevado y produce una especie de reacción en cadena, derivan beneficios estimulantes los niveles menores y medios; los empleados que van ascendiendo de los puestos menores a los superiores van conociendo mejor los detalles del trabajo, así como las normas administrativas de la organización.

No es desacertado suponer que estos empleados estarán capacitados para asumir las responsabilidades de un cargo elevado mucho antes que un funcionario recién llegado al servicio, el cual ha de aprender todas estas cosas en el mismo momento de su ingreso. Pero también es innegable

(45) Werther B., William, Jr./Keith, Davis, Administración de Personal y Recursos Humanos, Edit. Mc Graw Hill, 2a. edición, México, 1987. p. 141.

ble el control que ejerce el Estado sobre las masas trabajadoras para promoverlos al establecer un tope máximo de escalafón, ocasionando que el ascenso sea limitado, - esto en virtud de los múltiples intereses existentes en el Sector Público por mantener un control de los puestos superiores o de dirección, lo que da origen también a - un Servicio Civil de Carrera limitado.

### 3.2 NIVEL MÁXIMO DEL ESCALAFÓN.

Como lo mencionamos en el Capítulo anterior de este trabajo, es a partir de 1965 en que se institucionaliza el proceso de reforma administrativa y de racionalización de los recursos humanos, que entre sus frutos dieron la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, hoy substituida por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la -- instauración del Servicio Civil de la Administración Pública Federal. (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983).

Pero el problema no es tan fácil ni sencillo de resolver en forma simplista, como pudiera ser mediante leyes o decretos presidenciales, también no es factible -- copiar modelos que operan en otros países, sino que al mismo tiempo que se modernice la administración de Personal, será necesario implementar en el nivel macro-administrativo un sistema relativamente cerrado, que bajo ninguna circunstancia dependa del favor político y que paulativamente se establezca, garantizando la seguridad individual del trabajador, sobre todo la del personal que se ha formado a través de los años en los diferentes campos

de la Administración Pública. Hasta que punto esto es viable en una sociedad y en un sistema como el político mexicano, en donde subsisten los vicios, a pesar de leyes y decretos? ¿Hasta dónde es posible si el sistema político es una permanente contradicción en sus vivencias democráticas?

Al afirmar que es necesario implementar un sistema "relativamente cerrado" que bajo ninguna circunstancia dependa del favor político. Esto es definitivo y puede darse un gran avance al deslindar tres tipos de niveles:

- 1°.- Presidente de la República. Poder ejecutivo, con atribuciones señaladas por la Constitución en sus artículos 89 y 90.
- 2°.- De Directores Generales, hasta Secretarios de Estado o equivalentes. Nivel de decisión política, dependiente jerárquicamente del Ejecutivo Federal.
- 3°.- Del más bajo nivel operativo, administrativo, Técnico, hasta Directores de Área o equivalentes. Servicio Civil de Carrera.

Podría el planteamiento anterior no ser muy ambicioso, ya que de hacerlo la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, establece como Trabajadores de Base, es decir, con características de inmovilidad hasta el nivel de Subjefe de Departamento y otorgándoles a los niveles de Mandos Intermedios Jefes de Departamento hacia --- arriba , lo que se denomina trabajadores de confianza. Esto es, nuestro esquema sólo incluye tres categorías más: Jefes de Departamento, Subdirectores de Area y Directores de Area .

"Conviene aclarar que es limitativo el tope que se propone para un -- verdadero Servicio Civil de Carrera, pero consideramos que a fin de - que su establecimiento e implementación en México, se de con pasos se guros, por los múltiples intereses que existen en el Sector Público, - debe plantearse (...) hasta los niveles de Director de Area o equivalentes"(46).

El planteamiento establecido, surgió en base a la pregunta siguiente: ¿Estaría el personal en el tope de su de darrollo, al ocupar el máximo nivel de "Subdirector de Area" en el Escalafón? Consideramos que no, pues de corre el ries go de convertir feudos donde ahora no existen. Para evitar

(46) Velázquez Vera, Antonio. La motivación de los Servidores Públicos en la Modernización Administrativa, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1986. p. 148.

lo anterior, los niveles de decisión política, deben -- buscar la forma de motivarlos, si es que se tiene "acti tud y aptitud" para el puesto superior, sirviendo de in centivo para el resto del personal. Todo será cuestión de que el Presidente de la República en turno, exprese claramente las políticas que deben servir los subordina dos superiores en este sentido y considerando las posi bilidades de que el siguiente nivel a incluir como tope de escalafón en el Servicio Civil de Carrera, sea el de Director de Area.

Para el establecimiento de este escalafón, debe lle varse a cabo una revisión de las relaciones jurídico-la borales en el ámbito de la Administración Pública y el planteamiento concreto de reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creando formal mente un Servicio Civil de Carrera, en donde se señale claramente los niveles administrativos que no deben estar al "favor político" y tomando como tope al Director de Area o su equivalente. Lo anterior lleva implícito la de finición de lo que debe entenderse como Trabajador de Base y de Confianza, a fin de salvaguardar los derechos de los servidores públicos, cuando estos se dediquen a desarrollar actividades políticas, pero prohibiendo la creación de plazas " puntuales, honorarios u otras" que

(121)

fomenten estructuras paralelas e impidan el avance y --  
consolidación del escalafón.

### 3.3 SISTEMA DE BOTÍN

Una de las características más sobresalientes que se presentan en la Administración Pública en México y que impide la existencia de un sistema de ascenso adecuado para mejorar su funcionamiento, es el "sistema de botín", el cual ha existido desde la época de la Colonia hasta nuestros días.

"Desde Moctezuma, el poder esencial de la nación lo tenía el emperador. Este poder pasa intacto a la corona española. Es un poder sobre vidas, propiedades, leyes, justicia y comercio. Existe un -- absolutismo en el poder del Rey que sólo se diluye un poco con las peculiaridades del gobierno colonial. Cuando el rey concede mercedes, nombramientos y capitulaciones delega un uso limitado de poder en su burocracia" (47). Por consiguiente las oportunidades de ascenso y de participación en la administración pública estaban limitadas a los españoles, criollos y más aún a los mestisos, indios, mulatos, etc.

Así mismo, la distancia de las colonias, respecto a la metrópoli propicio el manejo administrativo independiente del Virrey y la Audiencia y por tanto, favoritismo

(47) Figueroa A. Rodolfo. "Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos", Jornada 95. El Colegio de México, México, 1981' p. 60.

mos, localismos y formas de corrupción. Durante este periodo, aunque la estabilidad política o el bienestar de los ciudadanos no constituirían una propiedad determinante en el comportamiento administrativo, si lo era el reparto y disfrute del botín de la colonia al existir la costumbre de arrendar, hipotecar, comprar y vender puestos públicos.

"...Cualquier individuo, fuera de las restricciones por casta, siempre que se pagara la media anata, que no tuviera oposición de la audiencia, y que rindiera buenas cuentas a la Real Hacienda, podría adquirir puestos públicos.

En las ventas de puestos públicos existió el germen de un sistema administrativo de "botín", mediante el cual las aduanas o escribanías más ricas eran más disputadas pues rendían mayores beneficios"(48)

Con la independencia en el siglo XIX, la nación mexicana hereda el poder y la soberanía, sin embargo en los primeros 50 años de vida independiente de México se viven dos imperios, varias repúblicas federales, varias repúblicas centrales, tres constituciones, numerosas leyes orgánicas además de las guerras con Francia, Texas y Estados Unidos por consiguiente, caudillos, cuartelazos,

(48) Ibidem. p. 63.

levantamientos y botín, son el diario ir y venir de los acontecimientos.

Podemos decir que el gobierno es el centro donde se mueven los grandes intereses políticos, por lo tanto se da la necesidad de participar en él, con el propósito de dirigirlo y modificarlo constantemente, por lo que en realidad la lucha civil que se dio fue por dirigir aduanas, hacienda política exterior, negocios eclesiásticos y fomento.

"Las prioridades eran bien claras: alcanzar el poder y consolidar un gobierno liberal o conservador. esto determina el comportamiento administrativo de la época y la política de reclutamiento de funcionarios durante todo este lapso. La burocracia fue un importante instrumento para este fin aunque no se abandona el esfuerzo porque establesen los derechos y prerrogativas de los funcionarios"(49).

José Ma. Luis Mora en su discurso "sobre los perniciosos efectos de la empleomanía" discute el problema de la igualdad legal entre los mexicanos. Mora, critica que se multipliquen los empleos para contentar la ambición de todos los que lo quieran y satisfacer así el quimérico derecho de la igualdad absoluta.

(49) Ibidem. p. 66.

Por eso dice "debe exigirse la propiedad como condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos. El hecho de que se cierran todas las puertas al "esfuerzo y a la virtud", hace correr un gran riesgo. Los empleos resultan ser el medio único de hacer fortuna, y su multiplicación es un medio para satisfacer ambiciones de los que no han alcanzado a elevarse"(50).

Fue hasta la época de Juárez cuando con el Triunfo de los liberales se logra establecer un gobierno que al instaurar las leyes de reformar se legislo abundantemente sobre los requisitos y reglamentos indispensables que -- los empleados públicos debían cubrir para ocupar un cargo. "Aptitud y antigüedad son características para ser consideradas en las vacantes según se indica en el reglamento para las oficinas de papel sellado del 31 de marzo de 1870. Las proposiciones de empleados debían sugerir "de la oficina de labor", cuyo jefe propondría - al administrador "las personas que deben ser empleadas en el departamento", el cual a su vez, las recomendaría al ministerio. Casi un año después en enero 30 de 1872, el reglamento para las oficinas de la renta del timbre cambiaría "aptitud y antigüedad por aptitud y - buenos servicios".(51)

(50) Mora, José María Luis. Sobre los efectos perniciosos de la Empleo Masía. --Obras Sueltan. México, Ed. Porrúa, 1963. p. 534.

(51) Figueroa A. Rufino. Op. Cit. p. 73.

En 1890, este proceso sufre nuevamente una alteración ya que al ocupar la jefatura de Estado Porfirio --Días en 1890, surge nuevamente al "Sistema de botón" ya pues se construyó una máquina política y administrativa con el propósito de dar a su régimen estabilidad y poder al apoyar a los terratenientes en sus expansiones, distribuir gobernaturas, control militar, contratos, --concesiones y monopolios; al mismo tiempo que pudo concentrar todo el poder efectivo en el gobierno federal, --es específicamente en la presidencia. Todo era controlado por la persona del presidente, nada escapaba de su control y todo giraba gracias al favoritismo; el sector público proporcionaba las máximas facilidades para la ascensión económica, lo que incremento el número de personas que deseaban participar en el banquete burocrático, a lo que el porfirismo contesto con un aumento de puestos públicos.

"Entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumento en 900 por ciento. Bulnes estimó en 1876 que el 16 por ciento de la población letrada en México trabajaba para el gobierno en los niveles nacionales, estatal y municipal; para 1910 más del 70 por ciento estaba empleado en la burocracia" (52).

(52) Bulnes Francisco "El Verdadero Díaz y la Revolución". Edit. Eusebio Gómez de la Puente. México 1920. p. 42.

Podemos decir entonces que la burocracia fue para Díaz, más que un instrumento de gobierno, un medio de crear favor y empleo. Si en 1868 el erario gastaba siete millones 700 mil en sueldos, en 1910 gastaba 70 millones. En 1868 sólo el 12% de la clase media vivía del gobierno. En 1876, esto había aumentado al 16% y como ya dijimos en 1910 esta proporción llegaba al 70%.

Vemos que el "sistema de botín" continúa dándose durante las primeras etapas de los gobiernos revolucionarios, las prioridades políticas que se dan e imponen para ocupar un cargo público, esta basado fundamentalmente en criterios políticos y en el nepotismo. La situación se paralizó a tal grado que de 1926 a 1929 surge una confrontación entre el gobierno y la iglesia católica la cual es deportada políticamente, por lo que en 1929 el presidente Calles decide crear el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), partido que subsiste a la fecha con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), cuya finalidad es la de integrar en él a todas las facciones revolucionarias y a las distintas personalidades que pueden crear intranquilidad en el país.

Los móviles a que obedeció el nacimiento de dicha institución política fueron, sin duda, generosos, y no

tuvieron otra finalidad que la de funcionar en un conglomerado nacional de inmensa mayoría de los elementos revolucionarios-que se hallaban dispersos- y disciplinar debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban la marcha de la revolución, por la manera desordenada como desarrollaban sus actividades y sus tendencias". (53)

El partido (P.R.I.), está creado de arriba a abajo por la decisión del grupo en el poder y podemos afirmar que se cumple en forma satisfactoria su objetivo esencial: la estabilidad del gobierno, por lo que es válida la opinión de un observador que en 1964 señalaba lo siguiente:

"Desde 1929... no ha perdido nunca una elección presidencial, una Elección de Gobernador, una elección de senador...ha llevado al poder a sus presidentes, a casi 200 gobernadores a 282 senadores".(54)

Así pues, desde la formación del P.N.R., los miembros de la administración pública han entrado de hecho a formar parte integral del sistema político nacional y su reclutamiento depende de su lealtad a los líderes y al gobierno.

(53) Portes Gil, Emilio, "Quince Años de política Mexicana" Ed. Botas, México, D. F. 1941. p. 197.

(54) Brandenburg, Frank. "The Making of Modern México, N. J. Prentice Hall, 1964, citado por Pablo González Casanova, La Democracia en México, Ed. Bra..1965, p. 24

### 3.4 RECLUTAMIENTO DE PERSONAL.

El reclutamiento de personal en la administración pública, se considera como uno de los más importantes requisitos para la ejecución efectiva de las funciones gubernamentales en el estado mexicano, ya que es un proceso que tiene por objeto atraer a los candidatos apropiados a los puestos del gobierno mediante una escala de prioridades basada en criterios objetivos, desde el punto de vista técnico de la administración.

"El reclutamiento de personal deberá realizarse tomando en cuenta las necesidades programáticas de la institución, ya sea que se trate de una ampliación o creación de una nueva unidad, o bien de sustituciones, en cuyo caso resulta de vital importancia contar con una tabla de reemplazos.

Con base a lo anterior y en el catálogo de puestos, se determinarán los requisitos mínimos a considerar, dentro de los cuales se encuentran entre otros, edad, sexo, experiencia laboral, escolaridad, estado civil, etcétera".(55)

(55) México, Poder Ejecutivo Federal. - Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal. Colección Administración y Desarrollo de Personal No. 2. México, 1982, p. 63.

La práctica de reclutamiento en la administración pública debe ser adaptada a las circunstancias particulares de cada institución, así como a su determinado momento de desarrollo y es el sistema de "mérito" de reclutamiento -cuando es posible aplicarlo con éxito- como se podrá generar una estructura administrativa más efectiva y eficiente. Por consiguiente, en los procedimientos para el reclutamiento de personal, debemos tomar como base el mérito para otorgar ascensos escalafonarios, sustituyendo así el sistema de recomendaciones o padrinazgos y a la vez establecer el servicio civil de carrera y de esta manera se cumpla lo señalado por Labrage - al decir:

"Según pasa el tiempo y el sistema de méritos va reemplazado gradualmente al de padrinazgo, el énfasis debe cambiar de una actitud militante o belicosa por otra más constructiva en que predomine la técnica(...)

El establecimiento del servicio civil en los varios países - naturalmente, sigue las condiciones y la tradición de cada uno de ellos. Es posible que todas las fases del sistema de méritos - puedan ser introducidas de una vez o puede ser preferible un establecimiento gradual de las mismas. En cualquier caso, el reclutamiento ha de ser lo que primero reciba atención, ya que es la cla

ve de todo el sistema de méritos".(56)

El proceso de reclutamiento debe ser de carácter competitivo en todos los niveles de la administración pública, sin embargo sólo se aplica cuando se trata de los niveles más bajos de la administración. Por ejemplo el reclutar un chofer, una secretaria o un ayudante de oficina, etc. con base en un criterio de mérito, ya que el problema se complica cuando se asciende a niveles de mandos medios, por lo que debe procurarse la necesidad de crear un cuerpo imparcial dentro de lo posible, consejo o comisión encargado de revisar constantemente los sistemas de reclutamiento y funcionamiento en general de la administración pública.

Sobre esta afirmación Rodolfo Figueroa señala la iniciativa de Ley del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores al decir: "La nueva Ley no sólo desconoce, sino que también obstaculiza el principio más importante que debe regir todo reclutamiento de miembros para la Administración Pública: seleccionar en todo momento a la persona más idónea de acuerdo con las necesidades vigentes.

La Ley en su artículo 26, instituye que todos los candidatos

(56) E. P. Laberge "Escuela Superior de Administración Pública" - América Central. San José Costa Rica, 1965. p.52

admitidos para cubrir las plazas vacantes sujetas a concurso, recibirán un nombramiento provisional de viceconsul, o sea el más bajo del escalafón de funcionarios. De esta forma cierra toda posibilidad de ingresos a niveles superiores, no obstante que es factible que la persona más capacitada para ocupar una vacante, por ejemplo, de primer secretario, sea una personal ajena al servicio, pero dispuesta a concursar por dicho puesto, en caso de que esta fuera sometida a concurso público general".(57)

Al existir la posibilidad de ingreso para personas - capacitadas en todos los niveles del escalafon, a través de concursos públicos, se dara una apertura de superación a los servidores públicos que deseen ser promovidos pues la idea fundamental no es acabar con la carrera administrativa sino alentar la competencia y evitar la burocratización.

Para lograr tal propósito, es importante crear un -- cuerpo imparcial dentro de lo posible, considerado como consejo o comisión encargado de revisar constantemente - los sistemas de reclutamiento y funcionamiento en general de la administración pública. Al respecto, Rodolfo Figueroa nos dice:

(57) Figueroa A. Rodolfo. op. cit. p.p. 125-126.

"Este consejo, que eventualmente podría transformarse en una oficina central de reclutamiento, entrenamiento e investigación, en un principio deberá únicamente vigilar la introducción de criterios racionales en los sistemas de reclutamiento aplicados, pero luego deberá mantener a los políticos conscientes respecto a las necesidades de la estructura administrativa(...)

Esta situación posiblemente presionará a los políticos a considerar con detenimiento las recomendaciones del consejo, aunque no las acepten puesto que tendrán que dar una explicación convincente en caso de no atender sus recomendaciones"(58)

El proceso de reclutamiento se dirige principalmente a la obtención de dos clases de candidatos:

- 1.- Aquellos que comienzan a trabajar por primera vez. -  
Estos son los que recientemente se han graduado de bachillerato o en la universidad, que carecen de experiencia y que han de ser seleccionados de acuerdo con sus valores potenciales.
- 2.- Aquellos que han tenido experiencia y preparación anteriores en tipos equivalentes de empleos y que pueden ser seleccionados con una base más objetiva.

(58) Idem. p. 106.

El proceso de reclutamiento puede también ser dividido de acuerdo con el método empleado:

- 1.- El reclutamiento para las clases generales, en el cual los aspirantes son numerosos. Es el caso por ejemplo de las taquígrafas, mecanógrafas, oficinas, empleados de correos, inspectores de aduanas, etc. el resultado de estas competencias será la elaboración de listas de candidatos calificados, las cuales servirán de base para la distribución de los aspirantes a las diferentes ramas del gobierno, en orden de méritos, según se determina en el estudio correspondiente.
- 2.- El reclutamiento de un candidato para llenar una vacante específica. Esto tiene lugar cuando se produce una vacante en un puesto de categoría alta o intermedia y no hay un aspirante adecuado en las clases inmediatamente inferiores.

Los procedimientos para el reclutamiento deben contemplar las condiciones necesarias que deben cumplir -- los candidatos a ocupar un puesto de cualquier nivel en una dependencia para que pueda considerarse este proceso como la "técnica que sirve a los propósitos de buscar y atraer a candidatos idóneos que se requieran para cada puesto de la estructu

tura ocupacional de una Dependencia o Entidad".(59)

La preparación de un formulario de solicitud será la prueba de la disponibilidad del candidato para puestos del gobierno. Este formulario también suministrará a la autoridad del servicio civil la información precisa para poder decidir acerca de la admisión de candidatos a la competencia y de esta manera los candidatos atraídos no lo sean tanto en cantidad como en calidad.

(59) Castelazo R. José. "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público" (versión ampliada). Instituto Nacional de Administración Pública. No. 76. México, 1985. p. 78.

#### 4. ESTRUCTURA DE APOYO

En la actualidad, las Técnicas Modernas de Desarrollo Organizacional hacen hincapie de la importancia que tiene el hombre dentro de una organización, para que esta pueda conseguir sus objetivos y metas en un mundo -- permanentemente de cambio.

Por tal motivo, las dependencias de acuerdo con su función, contemplan una estructura escalafonaria dinámica al establecer un orden de los puestos que la integran en ramas o líneas lógicas de ascenso que, mediante los requisitos establecidos en el Catálogo General de Puestos se conectan unas con otras de modo que los trabajadores tendran siempre la posibilidad de asconder hasta los maximos niveles de escalafon, sea cual fuere la rama por la cual hubieren ingresado. La implantación de esta estructura escalafonaria funcional motivará a los trabajadores logrando con ello la productividad requerida por el Estado. Empero, para llevar a cabo la operación de -- esta estructura escalafonaria, las dependencias cuentan con una estructura de apoyo, cuyos elementos que la componen, contemplan las bases que integran el derecho de ascenso de los trabajadores.

Se considera en primer lugar un Sistema de Información o Banco de Datos, en el cual estarán registrados - los datos de los trabajadores con el fin de saber quienes cumplen con los requisitos para poder aspirar a ocupar un puesto mayor. En segundo lugar destacamos el Reglamento de Escalafon en donde se contemplan las Comisiones y Subcomisiones Mixtas de Escalafon, consideradas - como organos que aplicaran la calificación adecuada para decidir acerca de la promoción de un trabajador.

Son estos elementos quienes determinan y vuelven operativo el derecho escalafonario, por lo tanto, es necesario explicar en que consiste cada uno de ellos.

En virtud de los problemas por los que atraviesa la administración de recursos humanos en la administración pública mexicana, una de las soluciones contempladas en los programas de modernización administrativa de los últimos años para alcanzar el desarrollo nacional, ha sido el de hacer más racionales y eficientes las estructuras escalafonarias por la forma en que ha crecido su aparato burocrático. Esto es por considerar que es la calidad y no la cantidad del personal la que en última instancia hara de la administración pública, una administración más eficaz.

De acuerdo con una información proporcionada por el partido oficial (60) de 278 mil efectivos (recursos humanos) que se estimaba existían en 1950, se paso en 1970 a 740 mil; a finales de 1975 a un millón 400 mil, y para 1981 a 2 millones 500 mil.

En la actualidad, el número de personal en el servicio público se redujo en aproximadamente a 2 millones, esto es a raíz de la devaluación que se ha venido dando en nuestra moneda en relación con el dólar y originar que el Ejecutivo Federal emitiera las medidas de racionalización el 26 de julio de 1985 y el 4 de enero de 1988, para restringir el Gasto Público, en el concepto denominado "servicios personales". No obstante, las cifras anteriores nos muestran claramente la forma en que ha crecido su apartado burocrático, por consiguiente, la existencia de un sistema de información de personal en la administración pública es indispensable para la toma de decisiones, ya que por medio de este, son obtenidos los datos de los trabajadores de manera esquematizada y ordenada.

La utilidad de datos o la información personal permite formar un banco de datos en donde se contempla la -

(60) Reunión celebrada por el PRI, en León Guanajuato, México. En marzo de 1982, Sobre Modernización Administrativa. Intervención de José Natividad González Paras.

evaluación de los factores escalafonarios señalados en el segundo capítulo, los cuales sirven de base para la resolución de problemas o la formación de un juicio en el ascenso escalafonario. Este banco de datos se concibe como un conjunto de archivos logicamente, organizados con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a los datos. Un banco de datos. - comenta Chiavenato. - (61) es un sistema de almacenamiento de datos debidamente codificado y disponible para el procesamiento y obtención de informaciones.

La eficiencia de la información es mayor con el auxilio del banco de datos y porque no los datos logicamente interunidos, permiten una actualización y procesamiento integrado y simultaneo.

Así, el sistema de información considerarlo como archivo central o banco de datos, forma parte del reglamento de escalafón de cada una de las dependencias, ya que este reglamento como órgano normativo en el ascenso escalafonario, contara con un registro completo de datos de los trabajadores que le permitan emitir un juicio equitativo en la toma de decisiones. Como ejemplo, podemos - -

(61) Chiavenato Idalberto. "Administración de Recursos Humanos" México, 1985. p. 537

citar el artículo 123 del reglamento de escalafón de la Secretaría de Educación Pública, en el cual se contemplan los siguientes datos:

- a) Nombre completo del trabajador
- b) Edad
- c) Estado civil
- d) Nacionalidad
- e) Domicilio particular
- f) Clase de empleo
- g) Clave del puesto
- h) Categoría
- i) Especialidad
- j) Dependencia de adscripción
- k) Asignación presupuestal
- l) Fecha de ingreso a la S.E.P.
- m) Fecha de baja en la S.E.P.
- n) Fecha de reingreso
- ñ) Domicilio donde presta sus servicios
- o) Puntuación de los factores escalafonarios
- p) Ascensos

Estos datos están contemplados de igual forma en --  
los reglamentos de escalafón del resto de las dependen --  
cias para dar uniformidad a los recursos humanos de la -

(141)

administración pública federal, por consiguiente es necesario describir la importancia que revisten estos reglamentos para el buen funcionamiento del sistema escalafonario.

#### 4.1 REGLAMENTO DE ESCALAFON

Es de trascendental importancia, para todo tipo de grupos humanos y de los cuales la administración pública federal no puede escluirse; buscar, implementar y desarrollar acciones que conduzcan al desarrollo armónico de las facultades del individuo, como parte integrante de la sociedad. Por lo mismo, una de las acciones que se han puesto en marcha para lograr tales propósitos, es la implantación del reglamento escalafonario a través del cual es posible establecer una vinculación entre el desarrollo individual, grupal e institucional, con las expectativas de ascenso, dependiendo fundamentalmente de la capacidad, habilidad, aptitudes, etc.

Dentro del programa de reforma administrativa, el reglamento de escalafón esta considerado como el órgano normativo central de la administración del personal público, para dar unidad y congruencia a las acciones del ejecutivo federal en esta materia como lo señalara el "Reglamento de escalafón", elaborado por la ya desaparecida Secretaría de la Presidencia de la República(62)"con

(62) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. "El Reglamento de Escalafón" México, 1973. p. 6.

este trabajo se trata de aportar a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal Mexicano, un apuntamiento de criterios generales que puedan ser aprovechados en la formulación de sus respectivos proyectos de Reglamento de Escalafón".

El propósito fijado con la aplicación de estos lineamientos, sera aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, logrando establecer un reglamento de escalafón homogéneo, recomendado por la presidencia de la república al señalar :

"Partiendo del análisis de los diversos reglamentos de escalafón vigentes para cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se estimo conveniente formular esta recomendación con base en las orientaciones contenidas en las disposiciones relativas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional, y tomando en cuenta las experiencias observadas y los conocimientos aprotados por los directores jurídicos de las Dependencias y el Ejecutivo" (63).

Esta disposición estará respaldada de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 49 y 50 de la citada Ley en su Título Tercero (64) del escalafón, en los cuales se-

(63) Idem. P.5

(64) México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y - Presupuesto. "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del - Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional" Compilación Jurídica. Tomo VI. México, 1986. p.17

señala por un lado, el establecimiento de un reglamento de escalafón elaborado en conjunto por el titular de la dependencia y el sindicato de la misma; y por otro lado, los factores escalafonarios que deberán tomar en cuenta todas y cada una de las dependencias para otorgar un ascenso escalafonario.

Como ejemplo de lo anterior, se podrán citar los artículos 1º y 4º de los Reglamentos de Escalafón de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y de la Secretaría de Marina respectivamente, en los cuales se señala:

"Artículo 1º el presente reglamento fija las normas que determinan el derecho, organizan el sistema y regulan el procedimiento para la promoción de los trabajadores de la Secretaría de Salubridad, así como la permuta de sus plazas. Se fundamenta en lo dispuesto por la fracción VIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en el Título Tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en las disposiciones relativas de las condiciones generales de trabajo de la propia Secretaría".(65)

"Artículo 4º: El ascenso de los trabajadores, se determinará mediante la calificación de los siguientes factores escalafonarios: conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad y antigüedad"(66).

(65) Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos "Condiciones Generales de Trabajo y reglamentos de Escalafón de las Dependencias de la Admón. Federal". México, 1981. p. 469.

(66) Idem. p. 89

En general, las disposiciones contempladas en cada uno de los reglamentos de las dependencias determinan las normas, trámites y requisitos generales para todo movimiento escalafonario tanto a nivel central como regional. Al respecto, el artículo 2º del reglamento de escalafón del Instituto Mexicano del Seguro Social rige un escalafon nacional que comprende:

- a) Escalafones Regionales de Puestos de base y
- b) Escalafones Regionales de Trabajadores de base, que a su vez comprende:
  - 1.- Registro de cambios.
  - 2.- Registro de regularización de Interinos a plaza definitiva
  - 3.- Registro de promoción escalafonaria.

Igualmente, el artículo 8º del Reglamento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes confirma esta disposición al exponer lo siguiente:

"En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se consideran tantas unidades escalafonarias como servicios independientes tengan aquellos establecidos, de acuerdo con su estructura administrativa y presupuestal.

Cuando en la Secretaría se creen nuevos centros de trabajo, el personal respectivo quedara incorporado al escalafón de la unidad de servicios a que dichos centros sean adscritos o formaran un escalafón independiente, si se trata de un servicio presupuestalmente autónomo".(67)

Es importante señalar que para poder aplicar cada uno de los reglamentos escalafonarios señalados, se debe contar con el apoyo de una Comisión Mixta formada por representantes de la Secretaría u Organismo de que se trate y por el Sindicato de la misma, así como por un arbitro quien dara la decisión definitiva para promover a un trabajador en caso de empate en el concurso escalafonario. Estas Comisiones estarán auxiliadas a su vez por Subcomisiones Mixtas, establecidas fuera del Distrito Federal, es decir, en las Delegaciones Regionales con el fin de promover el desarrollo del personal en todo el país.

(67) México, Poder Ejecutivo Federal. "Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de las Dependencias de la Administración Pública Federal", México 1981. p.334

#### 4.2 COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN

Los esfuerzos realizados por hacer más eficiente la estructura y el funcionamiento organizacional de las dependencias del Gobierno Federal para perfeccionar el sistema de administración y desarrollo de personal, están reflejados con la creación de comisiones, como una técnica que permite deliberar, decidir o ejecutar en común acuerdo y en forma coordinada la aplicabilidad de los ascensos de los trabajadores al Servicio del Estado.

Reyes Ponce concibe dicha comisión con el nombre de comité o administración colectiva y la define de la siguiente manera:

"Puesto que algunos comités tienen autoridad de línea, en realidad es un grupo de funcionarios, en vez de una sola persona, quien administra determinada sección de operaciones. Comúnmente se da el nombre de "Administración Colectiva" a esta actuación de un comité, y su jurisdicción suele ser alguna fase de las actividades de la institución, o también una o más de las funciones administrativas fundamentales.

Aunque existen grandes diferencias de opinión y hace falta una

adecuada investigación sobre el asunto, parece que la administración colectiva es lo más eficaz para resolver disputas jurisdiccionales y para la formulación de objetivos. En esto es sumamente útil la acción colectiva".(68)

La creación de Comisiones Mixtas de Escalafón en el Gobierno Federal, haran posible otorgar una evaluación más equitativa y justa del desempeño de los trabajadores, propiciando con ello una participación consciente de estos en las tareas del Estado y a la vez mejorar sus condiciones de vida y responsabilidad.

En la integración de las Comisiones Mixtas de Escalafón, es necesario la participación de los sindicatos para la preparación e integración de los aspectos jurídico-laborales, quedando de esta manera definidas como organismos que determinan y vuelven operativo el derecho escalafonario, además vinculan a la autoridad al ejercicio restringido de su facultad de expedir nombramientos. Esta restricción, en cuanto a las plazas pertenecientes al escalafón, consiste precisamente en respetar las resoluciones de la respectiva Comisión Mixta, las que no pueden ser modificadas sino por el laudo del Tribunal Fede -

(68) Reyes Fonce Agustín . "Administración de Empresas" Teoría Práctica. Segunda Parte. México, 1986, pp. 250-251.

ral de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 56 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República considera conveniente que en los Reglamentos de Escalafón se señalen no solo los procedimientos que estan a cargo de las Comisiones Mixtas para poder ascender a un trabajador, sino también las facultades, atribuciones, obligaciones y derechos -- que garanticen la autonomía de sus desiciones. "Es conveniente que atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 56...., los reglamentos prevean las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus Organos Auxiliares en su caso, de modo que esten plenamente capacitados para decidir sobre los derechos escalafonarios, vinculando a la autoridad al ejercicio limitado de la facultad de expedir nombramientos, pues dado su carácter bipartita, las comisiones deben gozar de autonomía para su organización y funcionamiento dentro de los marcos legales, de modo que sus resoluciones obligen a Los Titulares y a los Sindicatos y sólo los trabajadores afectados puedan -- impugnarlas, dentro de los plazos legales, y en primera instancia, ante la propia Comisión".(69)

(69) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios - Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" México, 1979. p. 107.

Lo anterior significa que las Comisiones Mixtas de Escalafón establecidas en cada una de las dependencias - del Gobierno Federal, están consideradas como órganos facultados para decidir por el ascenso de algún trabajador, además está integrado por representantes del Titular de la dependencia y por representantes del sindicato de la misma, así como por un miembro nombrado de común acuerdo por los representantes de ambas partes ó en su caso por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Este -- Tribunal, funge como presidente o arbitro en su caso de empate en el concurso escalafonario para resolver las -- impugnaciones a promociones y movimientos escalafonarios de los trabajadores.

Por tanto, estas Comisiones, serán consideradas como los elementos del sistema de relaciones jurídico-laborales, ya que sus órganos normativos establecidos en cada una de las dependencias para hacer cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones señaladas en el reglamento de escalafón, mencionan lo siguiente:

"Como consecuencia del aspecto de relaciones sindicales, se promove ra la expedición de la Comisión Mixta de Escalafón como órgano operativo del sistema escalafonario de la dependencia".(70)

De las disposiciones enunciadas en el Reglamento de Escalafón, correspondera a dicha Comisión hacer cumplir y vigilar las siguientes funciones:

- I.- Integrar las Unidades Escalafonarias, de acuerdo con las plantillas de personal y el Catálogo de Puestos, que para el efecto le proporcione la dependencia.
- II.- Convocar y celebrar los concursos para cubrir las plazas vacantes definitivas o provisionales.
- III.- Dictaminar sobre los ascensos definitivos o provisionales, así como sobre las permutas de los trabajadores en los términos del Reglamento de Escalafón.
- IV.- Resolver las inconformidades que presenten los trabajadores, en relación con sus derechos escalafonarios, así como las recusaciones y excusas que se planteen.
- V.- Solicitar del Titular de la Dependencia, los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones.
- VI.- Ordenar y vigilar la formulación y trámite de la documentación que originen las inconformidades, calificaciones, dictámenes, aplicaciones o convocatorias.

VII.- Atender al Sindicato y a los trabajadores que requieran información relacionada con las funciones de la Comisión.

VIII.- Llevar un libro al corriente en el que se consigne, en síntesis, los acuerdos de la Comisión.

El establecimiento de estas medidas, darán tranquilidad y confianza al trabajador al informarle oportunamente referente a los movimientos escalafonarios y lo motivarán a una mayor participación en las tareas administrativas, por consiguiente, esta Comisión se puede considerar como una de las técnicas que con más amplia y progresiva extensión, se usa hoy en todas las dependencias del Gobierno Federal para deliberar, decidir o ejecutar en común y en forma coordinada, algún acto o función.

Se ha señalado que con motivo de la descentralización administrativa, las Comisiones Mixtas de Escalafón contarán con el apoyo de Subcomisiones Mixtas de Escalafón que representaran a dichas Comisiones en las Delegaciones que se encuentran fuera del Distrito Federal con el objeto de que exista una aplicación eficaz del escalafón en todo el País.

#### 4. 3 SUBCOMISIONES AUXILIARES MIXTAS DE ESCALAFÓN

Los acuerdos presidenciales que se refieren a la descentralización administrativa y a la creación de unidades de capacitación en las dependencias, consideraron necesario incluir dentro del Programa General de Reforma Administrativa, los órganos que deben auxiliar a las Comisiones Mixtas de Escalafón. El objetivo será que las distintas dependencias ponderen la importancia que pueden tener dichos órganos auxiliares en el desarrollo del procedimiento, sobre todo si se adopta la estructura regional de las unidades escalafonarias.

Estos órganos auxiliares conocidos como Subcomisiones Auxiliares en el Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se describen de la siguiente manera:

"Las Subcomisiones Escalafonarias, son órganos auxiliares de la Comisión Mixta de Escalafón, que se establecerán en cada circunscripción territorial fuera del Distrito Federal que constituya Unidad Escalafonaria, Auxiliara a la Comisión, la Dirección General de Personal y los Jefes de los Trabajadores".(71)

(71) Artículo 33 del Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1979. p. 17.

Considerar estos mecanismos en las Delegaciones Regionales, se cumplira el derecho de ascenso de acuerdo a lo señalado por el Reglamento de Escalafón, promoviendo de esta forma el mejoramiento del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que es en última instancia el objetivo principal de la Reforma Administrativa.

Las atribuciones conferidas a esta subcomisiones son similares para todas y cada una de las Dependencias. Podemos citar como ejemplo, las que se le atribuyen a la Secretaría de Educación Pública.(72)

Artículo 42.- Las subcomisiones Regionales Auxiliares, tendrán las atribuciones siguientes:

- I.- De difusión del Reglamento de Escalafón, tabuladores, catálogos, boletines, circulares y demás documentos de la Comisión Nacional.
- II.- De orientación y asesoría a los trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación, en asuntos escalafonarios.
- III.- De recopilación, estudio y calificación de documentos para fines escalafonarios.

(72) Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de las Dependencias de la Administración Pública Federal". México, 1981. p. 140.

IV.- De elaboración de proyectos de catálogos regionales a fin de integrar los catálogos nacionales.

V.- De notificación de dictámenes y resultados de concursos.

La implantación de estos órganos administrativos de apoyo, están considerados como directrices sectoriales - emitidas por las Unidades de Administración de Personal en las Entidades Federales, el propósito consiste en que exista una vinculación congruente entre los órganos y mecanismo normativos, ejecutivos operativos y consultivos de la Administración Pública de tal manera que se pueda mantener una política unitaria que comprenda desde el ingreso del trabajador, hasta el término de la relación la boral, abarcando todos los aspectos inherentes a esta.

## 5. PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO

En la planeación de los Recursos Humanos de toda organización es indispensable formular un procedimiento que nos permita seleccionar, retener y promover con precisión a los empleados en el servicio público y con ello motivarlos a progresar en su capacitación, en su formación académica o técnica y en otras actividades de índole personal (Relaciones Humanas, Laborales, etc.)

Las actividades recomendables en este procedimiento a través del cual el Trabajador podrá escalar puestos de mayor responsabilidad deberán ser:

- 1.- Registro y Control de Plazas Vacantes.
- 2.- Basificación.
- 3.- Estímulos y Recompensas.
- 4.- Incidencias de Personal.
- 5.- Cambios de Adscripción.
- 6.- Concurso Escalafonario.
- 7.- Trámite y Dictamen de Promociones.
- 8.- Trámite de Inconformidades.

A través de estas actividades, las Unidades de Administración de personal de las Dependencias del Gobierno Federal, tendrán a su disposición un conjunto humano más calificado y mejor motivado. Por lo tanto, es necesario descri

(157)

bir en que consiste cada una de ellas.

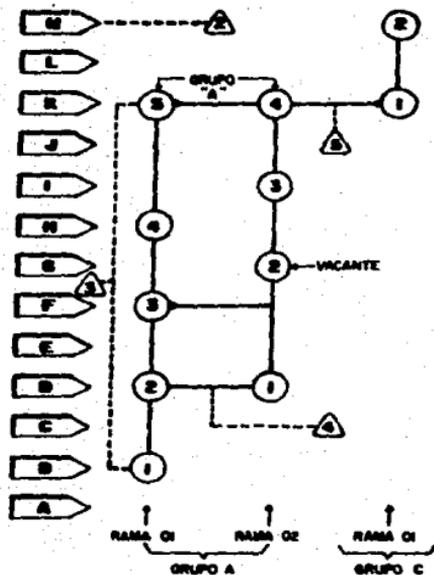
## 5.1 REGISTRO Y CONTROL DE PLAZAS VACANTES

El procedimiento escalafonario se inicia al tener conocimiento de un puesto vacante registrado con los datos necesarios que permitan identificarlo en el Catálogo General o Institucional de Puestos, tales como: Funciones Genéricas, Específicas, Nivel y Requisitos de ocupación.

Estos datos, permiten seleccionar el personal adecuado para ocupar un puesto vacante y a la vez implantar un escalafón funcional, cuando se convoca en el concurso escalafonario únicamente a los trabajadores que cumplen con los requisitos de ocupación y que en orden descendente se encuentran ubicados en los puestos con actividades comunes a la vacante. En este sentido, el cambio podrá ser de un nivel inferior a otro superior dentro del mismo grupo y rama o de un nivel inferior a otro superior en distinta rama, ya sea del mismo grupo o grupo diferente como se muestra en la gráfica # 6

## El Sistema Intercomunicación de Escalafones

Gráfica # 6



## GRUPO "A" Administrativo

## Rama 01 Administrativa

N°	Código	Puesto
1	001	Aux. de Archivo
2	002	Archivista
3	003	Auxiliar Administrativo.
4	004	Admvo. Espdo.
5	005	Jefe de Mesa

## GRUPO "A" Administrativo

## Rama 02 Adquisiciones

N°	Código	Puesto
1	003	Aux. Espdo. en Compras
2	005	Cotizador de Precios
3	002	Revisor de Precios Unitarios
4	001	Calculista de Pre. Unitarios

## GRUPO "C" Comunicaciones

## Rama 01 Postal

N°	Código	Puesto
1	003	Jefe de Carteros.
2	004	Subjefe de Administrador de Carteros.

**SIMBOLOGIA.**

1.- En la parte del lado derecho de la gráfica, se localiza el nombre del grupo y la rama con su número correspondiente, así como el puesto con su código asignado.

2.- Los números progresivos indican la ubicación del puesto en la gráfica, a la vez el ordenamiento desde el menor al superior. 

3.- El símbolo  indica el grado jerárquico que ocupa cada puesto según la letra que contenga dicho símbolo. 

4.- El símbolo  se utiliza para ubicar el puesto que pertenece a una rama, a la vez esta integrado con un número consecutivo ascendente. 

5.- El símbolo  indica conexión entre puestos afines del mismo grado jerárquico, no implica transferencia forzosa. 

6.- Para referir la relación que se da de un puesto a otro, se utiliza el siguiente símbolo  en la dirección lógica según el flujo de cada puesto  en donde se refleja el escalafón intercomunicado al otorgar el cambio de puesto de un nivel inferior a otro superior, ya sea dentro del mismo grupo y rama o a una rama distin

ta del mismo grupo, así como también de un grupo a otro.

Este movimiento escalafonario, es posible llevarlo a cabo cuando existe algún puesto vacante, como los que se señalan a continuación:

- 1.- Puesto vacante definitivo: El que queda sin titular por renuncia baja, término de nombramiento o muerte del trabajador.
- 2.- Puesto vacante provisional: El que queda temporalmente sin titular por un tiempo mayor de seis meses al disfrutar este de licencia sin sueldo de acuerdo con lo establecido por las condiciones Generales de Trabajo, pero los Trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal manera que si quien disfrute de la licencia reingrese al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa al ascenso y el trabajador provisional del puesto de pie de rama correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para la dependencia.
- 3.- Puestos de nueva creación: Se consideran aquellos que no existían dentro del Catálogo de Puestos que deben ser otorgados por concurso de ascenso.

También se consideran aquellos puestos que forman parte del ascenso pero su discernimiento no está sujeto al -- concenso, sino que pueden ser cubiertos libremente por la -- dependencia, estos son:

- a) Puesto vacante interino: Cuando queda sin titular por un tiempo de seis meses.
- B) Puestos de pie de rama: los puestos de nivel inferior (del tabulador de sueldos) disponibles en cada rama del grupo respectivo.
- C) Por haberse terminado el proceso de ascenso: Cuando no haya trabajador aspirante que cubra los requisitos del puesto en los términos señalados por el Reglamento de Escalafón.

El proceso para cubrir cualquiera de estas plazas o puestos vacantes constituyen una fase de intercomunicación escalafonaria en virtud de la gama de posibilidades para ocuparlas. Así, al surgir una vacante escalafonaria, se convocara a todos aquellos servidores públicos, que aunque no desarrollen una actividad común a la vacante, reúnan los requisitos indispensables para ocupar la misma, debiéndose jerarquizar prioridades de inscripción en el siguiente orden:

- Primero los ubicados en la misma rama.
- Segundo los ubicados en otras ramas del mismo grupo.
- Finalmente los ubicados en otras ramas de otros grupos.

No obstante, para otorgar cualquiera de estos puestos - vacantes se deben considerar los aspectos señalados al principio de este capítulo por consiguiente, a continuación describire en que consiste cada uno de ellos.

## 5.2 BASIFICACION

Como es de nuestro conocimiento, la incorporación del apartado "B" al Texto del Artículo 123 Constitucional, significo la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, con la cual quedó establecida la rela -- ción jurídica de trabajo acordado entre los titulares y tra -- bajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, -- del Gobierno del Distrito Federal y de algunos otros organismos de participación Estatal. Esta relación jurídica permite reglamentar la clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado al señalar en el artículo 5° de la citada Ley, -- las funciones que son consideradas como de confianza a fin -- de diferenciarlas de las que desempeñan los trabajadores de -- base, los cuales serán inamovibles de acuerdo a lo estableci -- do en el artículo 6° de la misma Ley en donde se señala:

" Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán ina -- movibles"(73).

(73) México, Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Pre -- supuestos. "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Com -- pilación jurídica, tomo VI. México, 1986 p.p. 4-5.

Existen puestos que deberán considerarse de confianza - aún cuando su contenido sea similar al de algunos puestos de base. A fin de evitar confusiones la diferencia específica - estará mencionada expresamente en el profesiograma del puesto en cuestión, con igual propósito dicha diferencia debe reflejarse tanto en el nombre del puesto como en la valuación-respectiva (como ejemplo pueden mencionarse aquellos puestos que deben ser de confianza, en virtud de estar presupuestalmente destinados a atención directa, y personal de altos funcionarios).

No es desacertado decir que la basificación esta plenamente aceptada como un grupo o sindicato establecido en cada una de las dependencias del Gobierno Federal. El objetivo de un sindicato es el de dar respuesta a los conflictos existentes en relación con su empleo, así como negociar con los --- empleadores sobre mejores condiciones generales de trabajo.

Tal señalamiento se refleja en el artículo 67 del título cuarto de la multicitada Ley al establecer:

"Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas por el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes"(74)

(74) Idem. p. 20.

Los sindicatos señalan Chruden y Sherman (75). "Son organizaciones plenamente aceptadas y a las cuales los empleados tienen el derecho legal de pertenecer con el propósito de negociar colectivamente con los empleadores sobre las condiciones de empleo. El sindicato no solo puede proporcionar ciertos beneficios económicos a sus miembros, sino que también puede contribuir a la satisfacción de sus necesidades -- psicológicas y sociales".

Las respuestas a esas demandas, están consideradas en la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, acordado por el Presidente Miguel de la Madrid y publicado a través del Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1983 como una estrategia mediante la cual se logra beneficiar o cubrir las necesidades de los Trabajadores de base al poner fin al arribismo de los recomendados de la Administración Pública y abrir el paso a los puestos de responsabilidad mayor. Dicho acuerdo se sustenta con la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, integrada por cinco Secretarios de Estado y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.), logrando de esta ma-

(75) Chruden Herbert J. y Sherman Arthur W. Jr. "Administración de Personal" México 1987. p. 409.

nera la agilización del escalafón para que sean los trabajadores de base quienes lleguen a ocupar plazas altas en cualquier Dependencia, al ponerse en práctica lo siguiente:

- 1.- Descongelamiento inmediato de las plazas de base, para su aplicación escalafonaria y;
- 2.- Establecimiento de los Comités Mixtos de Escalafón por parte de la comisión, que velaran por los auténticos derechos de los Trabajadores de base.

El propósito es claro: una administración pública moderna, sustentada en la justicia, en el reconocimiento al mérito y a la necesaria eficiencia, así como el respeto a los legítimos derechos de los servidores públicos. Sería impensable avanzar en la tarea de la reordenación nacional sin una administración pública eficiente y honesta, que asegure la congruencia en la acción de gobierno, evite la duplicidad de funciones, que atienda con eficiencia a la comunidad y además cuente con seguridad y estabilidad en el empleo al respetar el escalafón y evitar el arribismo.

Para los trabajadores al servicio del Estado, es un acontecimiento de suma trascendencia la instalación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil que se ha conformado con diversas Secretarías de Estado y con participación

directa del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación.

Es una muestra más de la política participativa y de diálogo abierto que llevo a cabo el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en base a su conocimiento a fondo de la realidad nacional, del significado del servicio público y de los problemas a los que se enfrenta este amplio sector de los trabajadores mexicanos.

La F.S.T.S.E. y los sindicatos que la conforman entienden su doble papel histórico de colaborar con el Gobierno de la República en la plena consolidación de la soberanía de nuestro país; por una parte llevando adelante y con sentido de responsabilidad, los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo para dar solución a los problemas circunstanciales y estructurales que tratan de frenar nuestra evolución; por la otra, el de la defensa de los intereses fundamentales de la clase trabajadora que representa.

### 5.3 ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

Durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, las acciones que se pusieron en marcha para mejorar la administración de recursos humanos, fueron las de promover la eficiencia y honestidad en el servicio público, valorar el trabajo, la participación y el desempeño diligente de las funciones asignadas a los servidores públicos.

Estas acciones tienen como base el reconocimiento al esfuerzo cotidiano de los servidores públicos cuando manifiestan actos y obras que son estimulados y recompensados por la Administración Pública. En este sentido la organización viable desde el punto de vista de recursos humanos en la Administración Pública, considera necesario no sólo captar y aplicar sus recursos humanos adecuadamente, sino que también tratar de mantenerlos en la organización mediante una serie de estímulos tales como, notas al mérito, menciones honoríficas, distintivos, medallas, compensación monetaria y por consiguiente las promociones como recompensas otorgadas por la Comisión Mixta de Escalafón, en base al reporte de méritos obtenidos por el trabajador en la organización en la que se encuentra adscrito.

El propósito es claro, cuando la Comisión Mixta de Escalafón promueva a los trabajadores con base a un reporte de méritos obtenidos, tomarán una actitud positiva hacia las dependencias en donde prestan sus servicios, pues la existencia de otros países apuntan que por una ausencia de estímulos o por una inadecuada aplicación de estos, el personal que ha adquirido su inamovilidad se torna ineficiente y apático, lo cual perjudica en forma directa los intereses del Estado y desvirtua los objetivos fundamentales del Servicio Civil de Carrera.

Los estímulos y recompensas contemplados en la compilación de las Coordinaciones Generales de Trabajo de la Administración Pública Federal, se considera como una interacción psicológica de reciprocidad entre el Estado y el Trabajador que contribuye a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal. El Estado al llevar a cabo ciertas acciones para y por el participante tales como remunerarlo de acuerdo al trabajo que realiza, promoverlo y darle seguridad y prestigio social recíprocamente el participante en las tareas del Estado, respondera trabajando y desempeñando sus tareas con eficiencia. Es decir, el Estado logrará que el empleado obedezca a su autoridad, y a su vez el empleado conseguira que el Estado se comporte correctamente con él y

opere con justicia.

El proceso de realizar expectativas mutuas y satisfacer necesidades mutuas en la relación entre el hombre y su organización de trabajo, esta conceptualizado como un proceso de reciprocidad que debe existir en toda organización.

Al respecto, Levinson enfatiza:

"Reciprocidad es el proceso de desarrollar un contrato psicológico entre una personal y una compañía o cualquier otra institución donde ella trabaja. Es un proceso complementario en que el individuo y la organización se vuelve parte uno del otro"(76).

Al igual que los estímulos y recompensas son considerados en las condiciones generales de trabajo como un factor decisivo para otorgar ascensos escalafonarios, también se consideran las incidencias de personal las cuales determinaran si un trabajador debe ser promovido.

(76) Levinson Harry "The Exceptional Executive" ( Cambridge, Harvard University Press 1968) p. 39.

## 5.4 INCIDENCIAS DE PERSONAL

Para efectos de escalafón, en las Incidencias de Escalafón estarán consideradas por un lado las licencias y faltas de asistencia, y por otro, la disciplina y sanciones las cuales se describen a continuación.

### 5.4.1 LICENCIAS Y FALTAS DE ASISTENCIA

#### A) LICENCIAS.

Las licencias concedidas a los trabajadores son fenómenos que inciden en el funcionamiento del escalafón. Algunas licencias son otorgadas a todo aquel personal que en base a su preparación, capacidad, conocimiento y aptitud, podrán desarrollar comisiones ya sean sindicales; cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de comisiones en dependencias a la de su adscripción; por desempeñar puestos de confianza o al ser designados como funcionarios de elección popular. Estas comisiones deben computarse como tiempo efectivo dentro del escalafón para ocupar una vacante.

#### B) FALTAS DE ASISTENCIA.

La asistencia al igual que la puntualidad, es otro de los meritos que deben alcanzar los trabajadores para merecer un ascenso de escalafón. Su calificación servirá para propósitos útiles como la de motivar a los empleados en la ---

superación, mantener el progreso propio dentro de la organización y la eficiencia en las tareas que tiene encomendadas. Por el contrario, el choque que puede producirles la omisión de este mérito puede dar por resultado una desintegración de su moral, la deficiencia en su trabajo y su renuncia al cargo.

La puntualidad o coeficiente de asistencia como mérito de un trabajador es la relación entre el tiempo efectivo de asistencia y el tiempo que tiene obligación de destinar al trabajo, precisamente en el lugar o lugares donde debe desempeñarse el puesto. Por esta razón, la asistencia se considera como la suma de tiempo efectivo de trabajo durante la total antigüedad del trabajador en una o más dependencias no debiendo considerar las faltas injustificadas o retrasos en la hora de entrada.

#### 5.4.2 DISCIPLINA Y SANCIONES

El interés de proporcionar un tratamiento justo que contribuya a la eficiencia así como a la satisfacción de los trabajadores para reducir el número de quejas y evitar la desepción, es de vital importancia en toda organización como también lo es el de contar con políticas formales y procedimientos que gobiernen las acciones que contribuyan a la obediencia disciplinaria para asegurar-

su desempeño y comportamiento.

La obediencias disciplinaria se toma en cuenta como una acción positiva en el programa de personal para la aplicación del escalafón. El propósito que se persigue con la aplicación de esta medida, consiste en motivar a los empleados en el desempeño, comportamiento y cooperación que de ellos se requiere y a la vez superarse tanto en el aspecto laboral como personal. Esta medida positiva representa el "pan" más que el punitivo "garrote" como método para la motivación. Al respecto, Reyes Ponce señala:

"Antiguamente se confiaba mucho más en la disciplina negativa, en los castigos y sanciones, que en la positiva. Pero esta, al alimentar todo lo que pueda esterbar el cumplimiento espontaneo de las ordenes, y favorecer todo lo que pueda ayudarlo, produce resultados superiores por que deja intacta, y aún estimula, la cooperación"(77)

Por tanto, si un programa de administración de personal se ejecuta con efectividad, puede reducir la necesidad de las acciones disciplinarias correctivas. Por ejemplo, las quejas y las acciones disciplinarias pueden reducirse si cada puesto esta ocupado por una persona -

(77) Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas (Teoría y Práctica) 2a. parte Ed. Limusa. México, 1986. p. 325.

cuyas calificaciones estan asociadas con las exigencias del puesto y que comprenda lo que se exige de ella.

Por el contrario, el incumplimiento por parte de los -- servidores públicos a las obligaciones contempladas en el -- desempeño de sus funciones, dará motivo a la aplicación de -- sanciones disciplinarias conforme a las Condiciones Genera -- les de Trabajo de la Dependencia o Entidad, las cuales se ha -- ran constar en su expediente personal para llevar un control de su comportamiento y ello nos permita saber si tiene o no -- derecho a participar en un concurso escalafonario:

## 5.5 CAMBIOS DE ADSCRIPCION

Como se establecio anteriormente, el elemento humano es el factor clave de toda administraci3n, maxime si se trata de la Administraci3n P3blica y su papel decisivo para -- impulsar el desarrollo nacional. Por esta raz3n, para lograr el 3xito de la propia modernizaci3n del aparato administrativo, deben tomarse en cuenta tambi3n los cambios de adscripci3n en la promulgaci3n de las normas jur3dicas de las condici3nes generales de trabajo, en lo concerniente al escalaf3n y considerarlos como un derecho de los trabajadores cuando - al acumular m3ritos en un determinado puesto, les sea garantizado el ascenso escalafonario en el lugar al cual sea adscrito.

Tal medida ofrecera estabilidad, seguridad y superaci3n del trabajador en el lugar deseado por el mismo y alcanzar - el m3ximo nivel de escalaf3n, garantizando a la vez la legitimidad institucional y la seguridad propia de un Estado de Derecho.

## 5.6 CONCURSO ESCALAFONARIO

La siguiente etapa, considerada como esencial en el procedimiento escalafonario para otorgar ascenso a los trabaja-dores, es el concurso escalafonario a través del cual se se-lecciona a los trabajadores que podrán desempeñarse en pues-tos de máximo nivel de acuerdo con su preparación, experien-cia y méritos obtenidos.

En el Servicio Civil de Carrera, el concurso escalafonario garantizará justicia y respeto a la que tiene derecho el servidor público mediante la promoción para desempeñar funciones de mayor responsabilidad y fomentar la vocación de servicio del personal federal con una motivación adecuada.

No es difícil notar que dentro de la carrera administrativa, la promoción tiene un efecto psicológico extraordinario en la moral del empleado, no solamente como incentivo abstracto, sino porque la promoción engendra promoción. Del proceso, que comienza en un puesto elevado y produce una especie de --reacción en cadena, derivan beneficios estimulantes en los niveles menores y medios de una organización.

La implantación de técnicas y procedimientos adecuados para evaluar el desempeño y la eficiencia de los trabajadores representará la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de ingresos en atención a los méritos demostrados y, consecuentemente, mayores oportunidades de ascenso en una organización que contemple el escalafón.

En la evaluación de méritos se deben considerar los factores ideales señalados anteriormente: conocimiento, aptitud, disciplina, antigüedad y puntualidad, los cuales en conjunto permitirán conocer el desempeño óptimo en las funciones realizadas y en base a ello determinar si participan en el concurso escalafonario.

Empero, es importante señalar, los procesos por los que deberá atravesar un trabajador para considerarlo en un concurso escalafonario y pueda ser promovido. Los procesos serán el reclutamiento y la selección, los cuales describire a continuación:

El reclutamiento es lo primero que recibe atención en una organización, ya que es la clave de todo el sistema de méritos para participar en un concurso de ascenso:

El objetivo del reclutamiento es poner a disposición de la empresa, para proceder a la selección a un grupo de candidatos idoneos. Las formas de solicitud de empleo tienen el objetivo de recavar información sobre aspectos personales relevantes, antecedentes académicos y laborales, pertenencia a asociaciones profesionales, pasatiempos, referencias, etc.

En la administración pública, las condiciones que se -- consideran en el procedimiento para el reclutamiento son: --  
1º elaboración de listas de candidatos calificados, las cuales servirán de base para la distribución de los aspirantes a las diferentes ramas del gobierno en orden de méritos: 2º el reclutamiento de un candidato adecuado para ocupar una - vacante en un puesto de categoría alta o intermedia y no hay aspirante en las clases intermedias o inferiores. Al respecto Laberge nos dice:

"El proceso de reclutamiento exige la preparación de un formulario de solicitud el cual será la prueba de disponibilidad del candidato para puestos del gobierno. Este formulario debe suministrar la información precisa para poder decidir acerca de la admisión de candidatos a la - competición y también para comenzar el proceso de selección"(78).

(78) E. P. Laberge, Op. cit. p. 54.

Como se mencionó anteriormente, para ocupar un puesto, toda organización contempla un proceso de selección - por medio del cual se identifica a los aspirantes que cum plen con los requisitos necesarios para cubrirlo. Así como es un requisito el elegir especies animales más aptas para la supervivencia, el proceso de selección permite de cidir cual de los aspirantes para ocupar un puesto en una organización, satisface plenamente los requisitos necesarios para cubrirlo. Es decir, la selección de personal se define como un procedimiento para encontrar al hombre que cubra el puesto adecuado.

Con base a este concepto, en la promoción de un trabajador la selección de personal se considera como la con tinuación del reclutamiento de personal en un concurso es calafonario. El programa de reclutamiento llevara a la ad ministración de personal un número de candidatos con gran des variables de habilidades e intereses de los cuales se efectuará la selección. De esta manera al reclutamiento - llevará a la administración de personal un número de cand idatos con grandes, variables de habilidades e intereses

con el fin de realizar una selección entre ellos. Ante todo se debe separar o eliminar aquellos aspirantes que no poseen los requisitos mínimos y luego, quienes los posean, han de ser colocados en orden de mérito.

No se debe olvidar que en el procedimiento de selección, el catálogo de puestos será el instrumento a través del cual se podrán analizar las funciones de un puesto para cerciorarnos si el personal que participa en dicho concurso cumple con los requisitos establecidos para desempeñarlo.

Al haber cumplido con los requisitos señalados tanto en el catálogo de puestos como en el reglamento de escalafón, y de haber realizado el concurso escalafonario, se podrá llevar a cabo el trámite y dictamen de promociones de los trabajadores seleccionados para ser ascendidos.

## 5.7 TRAMITE Y DICTAMEN DE PROMOCIONES

La posibilidad de ascenso, promoción o de simple mejora, resulta para los empleados de un organismo de vital importancia, pues no hay mejor ilusión que el prospecto de -- ascenso o la mejoría en el trabajo. Cuando al que trabaja - se le trata de solucionar sus necesidades y al mismo tiempo se le estimula con incentivos varios como ascensos y promociones la productividad del trabajador aumenta claramente.

Es indudable que en las promociones, los sistemas de reclutamiento y selección constituyen entre otras cosas, la base para establecer ascensos y movimientos escalafonarios más idóneos en una organización.

En el procedimiento escalafonario, el ascenso de un - trabajador seleccionado a través del concurso escalafonario, podrá ser garantizado al efectuarse el trámite y dictamen - de su promoción el cual estará respaldado por un órgano jurídico. Tal es el caso de la Comisión Mixta de Escalafón de la Secretaría de Comercio, a quien se le atribuye dicha --- acción mediante los artículos 18 y 26 de su reglamento esca lafonario, en donde se señala el derecho que se le atribuye para celebrar los concursos, cubrir vacantes definitivas, -

con el fin de realizar una selección entre ellos. Ante todo se debe separar o eliminar aquellos aspirante que no poseen los requisitos mínimos y luego, quienes los posean, han de ser colocados en orden de mérito.

No se debe olvidar que en el procedimiento de selección, el catálogo de puestos será el instrumento a través del cual se podrán analizar las funciones de un puesto para cerciorarnos si el personal que participa en dicho concurso cumple con los requisitos establecidos para desempeñarlo.

Al haber cumplido con los requisitos señalados tanto en el catálogo de puestos como en el reglamento de escala fón, y de haber realizado el concurso escalafonario, se podrá llevar a cabo el trámite y dictamen de promociones de los trabajadores seleccionados para ser ascendidos.

La posibilidad de ascenso, promoción o de simple mejora, resulta para los empleados de un organismo de vital importancia, pues no hay mejor ilusión que el prospecto de ascenso o la mejoría en el trabajo. Cuando al que trabaja se le trata de solucionar sus necesidades y al mis--

mo tiempo se le estimula con incentivos varios como ascensos y promociones la productividad del trabajador aumenta claramente.

Es indudable que en las promociones, los sistemas de reclutamiento y selección constituyen entre otras cosas, la base para establecer ascensos y movimientos escalofonarios más idoneos en una organización.

En el procedimiento escalofonario, el ascenso de un trabajador seleccionado a través del concurso escalofonario, podrá ser garantizado al efectuarse el trámite y dictamen de su promoción el cual estará respaldado por un organo jurídico. Tal es el caso de la Comisión Mixta de Escalafón de la Secretaría de Comercio, a quien se le atribuye dicha acción mediante los artículos 18 y 26 de su reglamento escalafonario, en donde se señala el derecho que se le atribuye para celebrar los concursos, cubrir vacantes definitivas, provisionales o de nueva creación así como el de elaborar resultado de la evaluación de quienes concursaron, dictamen de la comisión sobre a quien le corresponde el ascenso, promover las inconformidades que presenten los interesados, etc.

## 5.8 TRÁMITE DE INCONFORMIDADES

Es generalmente admitido que las mejores oportunidades de ganancias y beneficios se hallan en el sector de la empresa privada con más frecuencia que en el servicio público. Esto, sin embargo se trata de compensar por un número de ventajas contempladas en el servicio público, tales como la seguridad, prestigio y oportunidad de mayores realizaciones en los aspectos intelectual o social.

La ventaja de dar seguridad en el empleo a los trabajadores, resulta junto con el respecto a su personalidad de vital importancia para motivarlos en el trabajo. Por esta razón, las inconformidades manifestadas por aquellos trabajadores que participan en un concurso escalafonario en donde existen anomalías, deben ser escuchadas, más aún cuando existen circunstancias que los afectan de la siguiente forma:

1.- Cuando en los exámenes se produzca alguna irregularidad comprobable como:

- A) Aplicar un examen no correspondiente al puesto que se pretende.
- B) Cuando las preguntas son ilegibles.

C) Cuando el examen se realice bajo presión física - mental y/o tiempo.

2.- Cuando del resultado del concurso se desprenda que no se hizo una correcta evaluación de los factores escalafonarios, respecto del concurso en el cual participa.

Tal señalamiento se observa en el reglamento de escalafón de la Secretaría de Comercio de la siguiente manera:

"Los trabajadores podrán inconformarse contra los dictámenes de la Comisión, en los siguientes casos:

- I.- Cuando en los exámenes se haya producido alguna irregularidad.
- II.- Cuando del resultado del concurso se desprenda que se hizo una inexacta evaluación de los factores escalafonarios.
- III.- Cuando el dictamen se haya emitido sin haberse resuelto previamente sobre las causas de recusación o de excusa -- que se hubiera hecho valer conforme a lo dispuesto en este reglamento"(79).

Finalmente, llevar a cabo estas instrucciones contem-

(79) México, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República "Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de las Dependencias de la Administración Pública Federal" México 1981. - p. 250.

pladas en forma general en los reglamentos escalafonarios de las diferentes dependencias, significa establecer un ascenso que responda a la expectativa individual de los trabajadores al servicio del Estado. Por lo tanto el utilizar este procedimiento permitirá integrar al aspirante que desea ocupar una vacante a una disciplina administrativa con la cual se podrá avanzar con mayor celeridad para vencer, el pesimismo, el agobio social y la debilidad; manteniendo la voluntad de decisión de seguir adelante con una vocación de servicio y una mística subordinada a los objetivos que el Estado lleva a cabo para responder a las demandas sociales.

Estas características podrán formar parte de un modelo escalafonario el cual a su vez se convierte en la estrategia para mejorar los recursos humanos y por ende los servicios que brinda la Administración Pública. Las normas de operación de dicho modelo deberán ser establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto considerada como dependencia globalizadora.

Para entender mejor este modelo, en el capítulo siguiente, hablare de la importancia que significa su aplicación para mejorar la administración de los recursos humanos en la Administración Pública Federal.

## 6. IMPORTANCIA DE UNA PLANEACION ESTRATEGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

### 6.1 CAUSAS QUE ORIGINAN LA NECESIDAD DE UNA PLANEACION ESTRATEGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Como se ha establecido en los capítulos anteriores, la administración pública debe responder a las exigencias que le plantea el desarrollo nacional, y en base a ello debe -- afirmarse que no sólo deben adecuarse y hacer más racionales las actuales estructuras, es necesario también superar las deficiencias de los administradores que hacen posible la actividad estatal. La mayoría de los mexicanos tienen una mala imagen del servidor público, pero ello es debido en la mayoría de los casos, a los engorrosos trámites administrativos por los que tiene que transitar y en ocasiones a verdaderas actitudes despóticas, que inclusive sucede entre -- los propios trabajadores de una misma dependencia. Sin embargo una actitud negativa sobre la eficacia del Trabajador al servicio del Estado, es consecuencia del medio en que se desenvuelve.

En virtud de lo anterior, el Estado se ha preocupado -- por sus trabajadores. Baste para ello recordar la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como Or-

gano Central para hacer factible el desarrollo del personal en su conjunto.

En los considerandos del Decreto de 1983 que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, se garantiza la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia, así como fomentar la vocación de servicio del personal federal, mediante el establecimiento del Servicio Civil de Carrera el cual se complementa con una verdadera administración de personal al establecer sistemas de méritos, escalafón, capacitación, seguridad en el empleo, etc.

De los sistemas antes mencionados, el escalafón está considerado hoy en día como la propuesta a manera de modelo adoptado por cada una de las dependencias del Gobierno Federal y su aplicación es coordinada por la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora, a través de la Dirección General del Servicio Civil.

Sin embargo, en la actualidad existe apatía en la mayoría de los trabajadores en el desempeño de sus funciones que repercuten en la productividad del país, pues se estima que de los 2'000,000 de burocratas que se encontraban laborando en el sector público de 1982 a 1988, el escalafón apenas fun

cionó en un 20% dentro del nivel operativo de base y confianza el cual comprende personal administrativo, técnico y docente; y en un 10% en el nivel de mandos medios en donde se contemplan las categorías de Jefe de Departamento, Subdirector y Director de Area cuyos nombramientos se dan en su mayoría por decisión política. Conviene recordar que el escalafón no es aplicable para las categorías de servidores públicos superiores (desde Director General hasta Secretario de Estado) por considerar que son atribuciones que le competen al Ejecutivo Federal conforme a lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 89 y 90.

Lo anterior significa que el escalafón no funciona en un 70% en las dependencias del Ejecutivo Federal. A esto debemos agregar que al llegar un nuevo funcionario este trata de convertirse en "dueño y señor" de su dependencia y a la vez es influido por toda clase de recomendaciones del exterior para colocar a sus "amigos", barriendo con todo tipo de escalafón en los trabajadores de base o de confianza con experiencia, años de servicio y méritos acumulados.

Aún con las buenas intenciones de parte del Gobierno de Miguel de la Madrid en lo que se refiere a la creación e instrumentación de un sistema escalafonario funcional e in-

tercomunicado del aparato administrativo estatal durante su mandato, los intentos fueron poco a poco cayendo en el olvido en la mayoría de las dependencias gubernamentales.

Por ello, es necesario una planeación estratégica de los recursos humanos que garantice el éxito de los programas en su conjunto de la administración pública.

En esta planeación se debe de tomar en cuenta el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, entendido como el factor determinante para motivar a los trabajadores del Estado ya que actualmente la legislación que regula las relaciones laborales sujetas al apartado "B" del Artículo 123 -- Constitucional, no menciona de manera formal el servicio civil de carrera, lo cual dificulta la administración y el desarrollo al originar que los procesos de reclutamiento y selección de personal de los servidores públicos funcionen deficientemente al igual que la inducción para ocupar un puesto y más aún la capacitación para ocupar puestos superiores.

Como consecuencia de estas deficiencias se observa que: No se aplica un sistema de evaluación, ni las Comisiones Mixtas de Escalafón operan con regularidad, por consiguiente, el reclutamiento se lleva a cabo arbitrariamente, originando en algunos casos la corrupción.

Así mismo, los catálogos de Puestos tanto General como - Institucional, se han venido compactando, de suerte que con - signan agrupaciones muy generales de puestos, lo cual ha difi - cultado la aplicación de los mismos para la identificación de los puestos y la movilidad del personal; los tabuladores de - sueldos de las dependencias no son acordes con el mercado de - trabajo en virtud de las medidas de austeridad que ha venido - emitiendo el Ejecutivo Federal para racionalizar el gasto pú - blico.

En materia de seguridad social, las pensiones, así como - las prestaciones económicas, sociales, culturales y recreati - vas son deficientes, irregulares y representativas de esque - mas anacrónicos.

En estas circunstancias, cabe destacar la problemática - relacionada con el caso de las jubilaciones, toda vez que -- existe poca rotación del personal de edad avanzada, por no - ser atractivos los montos de las mismas.

Finalmente, no existe una participación conjunta entre - la Dependencia y su Sindicato en la formulación, aplicación - y actualización del Catálogo General de Puestos y consecuen - temente del sistema escalafonario en lo relativo a los pue - tos para los trabajadores de base.

Lo antes expuesto demuestra que si bien, existe un modelo escalafonario funcional e intercomunicado considerado como un sistema organizado en forma similar en cada una de las dependencias para efectuar las promociones y ascensos, sustentados en los conocimientos y experiencia de los servidores públicos, permitiéndoles vía capacitación escalar puestos de mayor remuneración a través de los movimientos de funcionalidad e intercomunicación definidos en el propio modelo.

Sin embargo, dicho modelo presenta una serie de deficiencias tanto en lo jurídico como en lo administrativo, por lo que si esto se acepta, es necesario efectuar una planeación - estratégica de los recursos humanos como la que se describe - a continuación.

Es indudable que en nuestro país, la renovación nacional anunciada por el Lic. Miguel de la Madrid al principio de su mandato, contempla entre algunas de sus decisiones, la de -- actualizar las estructuras y el funcionamiento de los órganos de gobierno, con el propósito de que estos puedan cumplir con las tareas y responsabilidades, en los ámbitos político, jurídico, económico y social que les fueron encomendadas.

Esta decisión a nuestro modo de ver, involucra un proceso de transformación de la Administración Pública tanto glo-

bal como sectorial, pues dicha transformación contempla una planeación estratégica de los recursos humanos que lejos de ser un ejercicio tecnocrático, se constituye en una decisión política orientada a fortalecer la función social del Estado como rector y promotor del desarrollo nacional, así como a mejorar su capacidad de servicio frente a la población.

Por ello, la planeación estratégica de los recursos humanos, es un proceso importante para la transformación de la Administración Pública Federal, ya que implicara entre otras cosas, la reducción de la infraestructura administrativa, la modificación de actitudes y aptitudes de los servidores públicos, la adecuación de sistemas y procesos de trabajo, así como la celeridad y simplificación de los trámites administrativos tanto internos como de atención al público.

Lo anterior significa que en cualquier problema de reforma administrativa se debe considerar esta planeación, pues sera la cantidad y el potencial de personal en toda organización los factores que permitan lograr tales propósitos.

Con esta medida, el Estado contara con un aparato administrativo funcional eficiente y agil para cumplir con las demandas de los servicios solicitados por la comunidad, tales como: vivienda, salud, educación, impartición de justicia, etc., los cuales son cada día mayores en virtud del cre

cimiento demográfico que se ha venido dando en nuestro país

Tal propósito, será alcanzado si tomamos en cuenta que el sistema intercomunicado de escalafones, entendido como un sistema organizado que garantiza a los servidores públicos mejorar sus condiciones en lo social, en lo económico y en lo profesional; estará considerado en la planeación estratégica de los recursos humanos como el elemento principal para mejorar el sistema general de administración y desarrollo de personal, anunciado por el Lic. José López Portillo - al poner en marcha la quinta etapa de Reforma Administrativa, con el propósito de llevar a cabo el cumplimiento racional - de los programas del Gobierno Federal.

Al considerar una estrategia en la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública debemos aclarar ¿Qué es una planeación de los recursos humanos? ¿Cuál es la importancia que representa para la Administración Pública -- una planeación estratégica de los recursos humanos? ¿Cuáles son los elementos que constituyen el modelo escalafonario - estratégico en la planeación de los recursos humanos? ¿Cómo podrá ser funcional este modelo? Cada una de estas interrogantes se explican a continuación.

## 6.2 OBJETIVOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

Es indudable que el Estado en su papel de director de la economía nacional, en otros tiempos había absorbido la insuficiencia de oferta de empleo. Esto ha propiciado la deficiencia profesional de los trabajadores al servicio del Estado así como el crecimiento excesivo del aparato gubernamental y consecuentemente del número de servidores públicos.

Lo anterior se puede evidenciar al conocer que en 1938, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) agrupaba a 24 sindicatos y en 1985 congregaba a 92. De la misma manera, en 1938 contaba aproximadamente -- con 165,000 agremiados y en 1985 este número asciende a cerca de 2'000,000.

Este análisis nos revela que hasta ese año, la FSTSE había incrementado el número de sindicatos asociados en un --- 283% y en un 1,112% el de agremiados.

Para 1988, esta cifra disminuye en virtud de las medidas de racionalización de los recursos humanos, decretadas por el Ejecutivo Federal el 26 de julio de 1985 y el 4 de enero de 1988, hasta llegar a 1'388,077 plazas, lo que representa un decremento del 44%.

Aún con esta racionalización, el número de personal en la Administración Pública podría ser eficiente pues hasta 1988, de acuerdo a las prioridades nacionales, el 67% del personal público estaba encargado de la prestación de los servicios de educación y salud; el 14% se dedicaba a la seguridad nacional e importación de justicia; y el 19% restante a las funciones administrativas y de infraestructura.

Sin embargo, el éxito sostenido de una organización depende de su capacidad para adquirir y aprovechar los recursos con que cuenta para fabricar y vender sus productos o crear servicios. Por ello es necesario una planeación capaz de prever las fuerzas con las cuales habrá de interactuar en el desarrollo de sus actividades así como de influir sobre ellas o controlarlas. Tal propósito será posible a través de una planeación cuantitativa y sistemática de los recursos tecnológicos, financieros, materiales así como de los recursos humanos, por ser estos los que definen las misiones y metas generales de una organización.

Para poder diseñar una planeación cuantitativa de la Administración Pública, es necesario saber si se cuenta con los recursos humanos necesarios de los cuales dependerá la planeación de los demás recursos o actividades que la integran, y en caso negativo saber si es preciso y/o económicamente factible adquirir tales recursos por fuera.

Con esta medida, la planeación cuantitativa será también organizacional si se toma como base a los recursos humanos ya que al efectuar una planeación de cada uno de los recursos con que cuenta la Administración Pública Federal, la planeación de recursos humanos será el proceso mediante el cual se podrán prever los cambios en la economía, finanzas, competencia, servicios, etc., propiciando con ello integrar el modelo estratégico ideal tanto de la Administración Pública como de toda organización. Este propósito se puede lograr, transformando las actividades planeadas en tareas por cumplir y combinando dichas tareas dentro de funciones que correspondan a las destrezas, experiencia y niveles educativos de los empleados, datos que son necesarios para fines de la planeación estratégica de los recursos humanos.

El modelo estratégico presentado por Heneman y Seltzer -comenta Chiavenato (80)- "esta basado en la búsqueda estimada del producto. Las necesidades de recursos humanos son dependientes de la búsqueda estimada. La relación entre las dos variables -número de personas y volumen de búsqueda del producto- esta influida por variaciones en la productividad, expansión, tecnología y disponibilidad interna y externa de recursos financieros, y oferta de recursos humanos de la organización "

Para que la planeación de los recursos humanos sea

(80) Chiavenato Idalberto " Administración de Recursos Humanos ", México, 1985. p. 140

objetiva debe cumplir cuatro condiciones:

- a) Participación de las Dependencias.- La planeación de los recursos humanos debe elaborarse con la participación de los titulares de todas las dependencias que más tarde la ejecutarán y con los representantes sin d ic ales de las mismas. Es decir, la coordinación y consolidación de la mencionada planeación se llevará a cabo en los niveles más altos de la Administración Pública.
- b) Orientación constante.- La guía brindada por la planeación de los recursos humanos debe ser persuasiva y clara. Dicha planeación tiene que dar orientación a los titulares de las Dependencias en términos ex p l i c i t o s, en lo referente a la adquisición y utiliza ción de los recursos humanos, sabiendo que sus acci o nes están acordes con los objetivos de la Administra ción Pública.
- c) Margen de Cambio.- Para que la planeación de los recursos humanos sea efectiva, las Dependencias deben reconocer que estos planes son temporales. La refe ri da planeación es un proceso que evoluciona, y como tal debe dar un margen para ajustes según las condi-

ciones cambiantes del medio.

- d) **Potencial de Integración.**- La planeación de los recursos humanos es un proceso altamente integrado. Debe integrarse con los planes estratégicos de la Administración Pública y con funciones de personal, por ejemplo la contratación, desarrollo, remuneración, etc.

Al cumplir con estos requisitos, el funcionamiento más óptimo para la búsqueda del producto, será el de integrar todos los recursos materiales, tecnológicos, financieros, etc., en forma vertical con la planeación cuantitativa estratégica de la Administración Pública Federal y horizontalmente con las actividades de personal encaminadas a suplir sus necesidades actuales y las de sus miembros. Esta relación Guvenc G. Alpander lo interpreta de la siguiente manera:

"La planeación de los recursos humanos para resolver los problemas de inflexibilidad de los recursos humanos; es un proceso integrado vertical y horizontalmente.

Para ser efectiva, tiene que integrarse verticalmente con la planeación estratégica. Es decir, que los planes estratégicos no deben completarse mientras no se haya obtenido información sobre la cantidad y el potencial de recursos humanos disponibles tanto dentro como fuera de la organización. La integración vertical crea una relación verdaderamente -

recíproca entre la planeación estratégica y la planeación de los recursos humanos. Esta última planeación también debe integrarse horizontalmente con las funciones de personal tales como capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, contratación, selección y otras"(81)

Tomando como referencia este concepto, la planeación estratégica de los recursos humanos estará integrada verticalmente por la relación unilateral y descendente que existiera en cada una de las dependencias cuando al proclamarse algún programa de trabajo, se notificará a los departamentos de personal, los cuales procederán a contratar y capacitar al personal especificado.

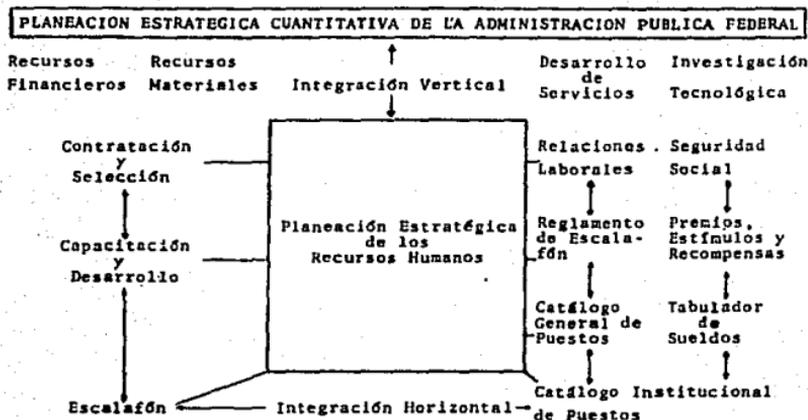
En este sentido, la planeación estratégica de los recursos humanos está subordinada a la planeación estratégica cuantitativa de una reforma administrativa. Aquella, no dará comienzo mientras no estén formulados los planes y programas contemplados en dicha reforma, ni se hayan emitido las ordenes a los departamentos o individuos encargados de la planeación de los recursos humanos. Esta relación es secuencial, un hecho no comienza hasta que el otro haya terminado o sea, el proceso empieza cuando las misiones generales de la Administración Pública se convierten en estrategia y cuando se -

(81) Alpander Guvec G. "Planeación Estratégica Aplicada a los Recursos Humanos" Colombia 1985. p.p.38-39.

han desarrollado los planes funcionales.

En el proceso para integrar horizontalmente la planeación de los recursos humanos, la Administración Pública contemplara las funciones de manejo de personal a través de la capacitación y desarrollo, contratación y selección, instrumentación de los catálogos general e institucional de puestos y el tabulador de sueldos, así como la implantación del escalafón el cual estará considerado como el factor decisivo para la operación de cada una de estas actividades como se vera más adelante. Así mismo, se incluyen premios, estímulos y recompensas a los trabajadores por méritos acumulados con el fin de motivarlos en el desempeño de sus actividades.

Esta relación vertical y horizontal de la planeación es estratégica de los recursos humanos, se muestra de la siguiente manera:



La gráfica muestra que dentro de la Administración Pública, la planeación estratégica de los recursos humanos - llega a ser completa cuando horizontalmente son conjuntadas todas las acciones necesarias que haran funcionar el sistema escalafonario considerado como la estrategia mediante la cual se promueve el eficiente desempeño de los trabajadores y su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando con ello una perspectiva promocio

hal que sea incentivo para una mayor productividad y un adecuado servicio público.

Esta planeación se complementa con la relación recíproca que existe en forma vertical entre la planeación estratégica de los recursos humanos y la planeación cuantitativa de la Administración Pública los resultados de esta última tienen influencia directa sobre las actividades de la planeación de los recursos humanos, y esta empieza a influir en los resultados de la planeación de la segunda y, por consiguiente, en la dirección de la Administración Pública.

De esta manera, la planeación estratégica de los recursos humanos, esta por encima de las demás planeaciones y bien puede decidir el éxito o el fracaso en toda organización. Por lo tanto, es preciso elaborar una planeación cuantitativa con mucho cuidado, de tal manera que todos los factores o actividades que la integran, incluyendo los recursos humanos, deben estar interrelacionados. Por ejemplo el programa del Plan Global de Desarrollo puesto en marcha por el Lic. Carlos Salinas de Gortari para el sexenio 89-94 que puede verse afectado no sólo por la falta de una planeación de los recursos financieros, tecnológicos o materiales, sino también del personal.

En virtud de lo anterior, es necesario describir los aspectos primordiales que configuran una planeación estratégica de los recursos humanos, así como la relación que debiera existir entre ellos para el buen funcionamiento de esta planeación.

#### 1.- RECLUTAMIENTO Y SELECCION

Actualmente, los procesos de reclutamiento y selección de los trabajadores al servicio del Estado, funcionan deficientemente, toda vez que para el caso de ocupación de puestos de base, se observa que:

- El sistema de evaluación, prácticamente no se aplica;
- Las Comisiones Mixtas de Escalafón no operan con regularidad; y,
- El reclutamiento se lleva a cabo arbitrariamente, propiciando en algunos casos, hasta corrupción.

En virtud de estas anomalías, la ocupación de vacantes por Trabajadores de base en las dependencias, deberá darse en todos los niveles desde el puesto de auxiliar de intendencia, hasta el de jefe de oficina, previo examen y evaluación de los factores escalafonarios (conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad, y antigüedad) a través de la Comisión Mixta de Escalafón.

La propuesta de candidatos para ocupar un puesto de base será en un 50% por el sindicato y en un 50% por el titular de la dependencia. Para el caso de los puestos de confianza, el reclutamiento y la selección son arbitrarios ya que no opera escalafón alguno, o sólo se da de palabra hasta el nivel de Jefe de Departamento, esto es por no quedar sujetos al reglamento de escalafón.

La propuesta para ocupar una vacante de esta naturaleza, sera al igual que en el caso de los puestos de base, mediante examen de oposición. El proceso dara comienzo al existir una vacante, ya sea de nueva creación o por correrse el escalafón al promover a una persona.

En cuanto a las fuentes de reclutamiento tanto para los trabajadores de base como de confianza, habran de agotarse en tres instancias que serán: a) Internas, b) Interinstitucionales, y c) externas.

El nombramiento otorgado como trabajador de base o de confianza deberá contemplar criterios uniformes y características homogéneas, así como el perfil del puesto y del servidor público que debiera ocuparlo, y los antecedentes del Servicio Civil de Carrera.

## 2. CAPACITACION Y DESARROLLO.

En el caso del personal de nuevo ingreso, la inducción al puesto tanto para trabajadores de base como de confianza, debiera ser la de ilustrar al personal acerca de las causas que dieron origen a la creación de la entidad o dependencia en la cual estará adscrito y de los objetivos que persigue, además de conocer el puesto para el cual fue contratado. El propósito será obtener un trabajo más efectivo.

En cuanto al personal que cubra una vacante por escalafón, la capacitación se dara en función de las necesidades del Sector Público.

## 3. CATALOGO DE PUESTOS.

Para avanzar en la implantación del escalafón puesto en marcha a partir de 1983 por el presidente Miguel de la Madrid, se sentaron las bases en materia con el establecimiento de - catálogos de puestos. Dicho escalafón será funcional siempre y cuando el establecimiento y administración de catálogos, - General e Institucionales por las dependencias esten suficientemente desagregados en la clasificación de base y confianza, así como con las características propias de los puestos.

#### 4. TABULADOR DE SUELDOS.

Es recomendable la existencia de un tabulador único para las dependencias con diferentes niveles de salarios acordes - con las aptitudes técnicas y profesionales relativas a la descripción de los puestos clasificados en los catálogos de las mismas.

Cabe destacar que una de las principales acciones en la planeación estratégica de los recursos humanos, es la compactación de sueldos, lo cual beneficiaría a los servidores públicos en cuanto a percepciones por aguinaldo, prima vacacional y sobre todo en materia de pensiones y jubilaciones. Esta medida evitara diferencias en las prestaciones para un mismo puesto como se observo en el segundo capítulo.

Actualmente, el tabulador general de sueldos contempla 27 niveles. Según el incremento del Sueldo Mínimo Burocrático (SMB) asignado al nivel 1, fue de \$18,200 en 1983 a \$274,413 en 1988 que en números relativos representa el 1,507%. Estos incrementos dan en congruencia con las modificaciones al Salario Mínimo General (SMG) a fin de mantener el poder adquisitivo de los trabajadores.

De acuerdo a estas medidas, la política salarial fijada por el Ejecutivo Federal para 1988 tiende a conservar el po-

der adquisitivo de los trabajadores y a proseguir con la estructuración de un esquema salarial congruente, justo y equitativo.

De esta manera, la evolución del salario mínimo burocrático en comparación con el salario mínimo general es el siguiente:

Año	No. de Aumentos en el año		SMB			SMG			Relación Entre SMB y SMG
	SMB	SMG	Monto (Dic.)	Incremento Cantidad	%	Monto Dic.	Incremento Cantidad	%	
1982	-	-	18,200	-	-	10,920	-	-	1.7
1983	3	2	27,966	9,766	54	15,600	4,770	44	1.8
1984	3	2	42,072	14,106	50	24,480	8,790	56	1.7
1985	3	2	56,460	14,388	34	37,500	13,020	53	1.5
1986	4	3	97,833	41,373	73	74,400	36,900	98	1.3
1987	4	5	222,017	124,184	127	194,100	119,700	161	1.3
1988	2	2	274,413	52,396	23	240,000	45,900	23	1.1

\* El SMB se incrementa hasta una vez más que el SMG, debido al aumento presidencial de septiembre, durante los años de 1983 a 1986; a partir de 1987 se incrementan simultáneamente.

Así también, el incremento reflejado en el nivel 27 de 1982 a 1988, fue de \$ 45,220 a \$ 73,491 lo que representa un 1,519 %. Sin embargo dichos sueldos son inferiores en comparación con los devengados en cualquier empresa privada-

o paraestatal, tal es el caso de Teléfonos de México en donde un trabajador con el mismo nivel de tabulador y con las mismas funciones de un trabajador que presta sus servicios en una Secretaría de Estado, el sueldo percibido es tres veces mayor, además de las prestaciones a que tiene derecho.

Por ello, en la planeación estratégica de los recursos humanos es necesario diseñar un Tabulador de Sueldos acorde con los contemplados en el mercado para cada uno de los puestos que lo integran con el propósito de motivar a los trabajadores en la superación del desempeño laboral y a lograr un ascenso escalafonario.

El diseño de un tabulador con estas características motivará a los trabajadores a cumplir con eficiencia sus actividades, logrando con ello que la planeación estratégica de los recursos humanos, sea la base para el buen funcionamiento de la planeación estratégica cuantitativa de la Administración Pública.

##### 5. ESCALAFON.

En la actualidad, la inoperancia de los escalafones imposibilita al Estado dar cumplimiento a los objetivos institucionales y a la consecución de las metas programadas para -

el mejoramiento de la Administración Pública Federal.

Esta inoperancia es consecuencia de no diseñar una planeación general de los recursos humanos y en particular de un sistema escalafonario a través del cual se pueda extraer al personal calificado que sea capaz y apto para desempeñar funciones más elevadas como podrán ser las jefaturas de Departamento, Subdirecciones de Area y quizás algunas Direcciones de Area las cuales deberían ser ocupadas por candidatos extraídos del escalafón, lo que acarrearía beneficios previsibles al Estado, a su organización y a la economía de los servicios que presta. Para ello es necesario diseñar puestos con diferentes especificaciones y requisitos. Dichos puestos deben ser clasificados y ordenados conforme al grado de dificultad y de responsabilidad que se derivan de sus perfiles, así como en familiar o ramas, conforme a las analogías funcionales de su desempeño.

Así mismo, el escalafón podrá ser funcional tanto en los puestos de base como en los de confianza si se toma en cuenta lo siguiente:

Puestos de Base:

La operación del escalafón será a través de las Comisiones Mixtas de Escalafón, con representantes del titular y del

sindicato respectivo.

**Puestos de Confianza:**

Para estos puestos, la aplicación deberá ser mediante Comisiones Mixtas de Ascensos, con representantes del titular y de instituciones académicas y de educación superior, cuyas especialidades se relacionen con las funciones del puesto a ocupar.

**6. ESTIMULOS Y RECOMPENSAS.**

Como se señaló en el capítulo cinco, el nuevo enfoque que se ha dado a la administración de recursos humanos del Sector Público al institucionalizarse el Servicio Civil de Carrera en México, es necesario revisar el marco normativo que regule las relaciones del Estado con sus trabajadores a efecto de actualizarlo y adecuarlo a las características del servidor público.

Así, entre las normas que rigen a los Trabajadores del Estado, deberán contemplarse los relativos al conocimiento del esfuerzo cotidiano de los servidores públicos, cuando estos manifiesten actos u obras que deben ser estimulados y recompensados por la Administración Pública. Estas disposiciones encuadradas dentro de la Ley de Premios, Estímulos y Re-

compensas civiles promueven la eficiencia y honestidad en el servicio público, revaloran al trabajo, la participación y el desempeño diligente de las funciones asignadas a los trabajadores. En base a ello, es necesario elaborar un conjunto de disposiciones, específicas a los servidores públicos, en las que se les premiará, estimulará y distinguirá adecuadamente.

Estos tres ordenamientos se describen a continuación: - Los Premios, que tienen por objeto recompensar los servicios relevantes o una trayectoria significativa, realizada en beneficio de la Administración Pública mexicana; los estímulos, que promueven y animan el desempeño sobresaliente de las actividades o funciones asignadas, así como por cualquier acto meritorio que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos; y las Distinciones, que implican reconocer públicamente a los servidores públicos que por sus propios merecimientos asciendan en la Carrera del Servicio Civil, y la lealtad de aquellos que habiendo sido injustamente acusados en relación con el propio servicio y permanecieron trabajando con la misma eficacia y dedicación, hasta haber sido exonerados.

Este proyecto deberá ser institucionalizado legalmente para que funcione con la debida eficacia en todas las dependencias del Sector Público.

## 7. RELACIONES LABORALES.

La administración de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en la práctica con diversas modalidades, dependiendo de si las relaciones laborales correspondientes a los servidores públicos son reguladas por el Apartado "A" o por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, o si dichos servidores son de base o sindicalizados, de confianza; o nombrados como trabajadores para obra determinada, por -- tiempo fijo, en lista de raya, por honorarios, etc.

Como consecuencia de lo anterior, los trabajadores se encuentran agrupados en un sinnúmero de clasificaciones, con prestaciones específicas para cada una de ellas, lo cual dificulta la administración del personal, en virtud de que cada clasificación requiere de un tratamiento distinto.

Por consiguiente dentro de la planeación estratégica de los recursos humanos es necesaria una remodelación de las relaciones laborales en las cuales se considera conveniente la realización de las acciones que a continuación se detallan:

En cuanto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es necesario modificar el universo de sujetos a los que les sería aplicable la ley, de manera que regule también las relaciones de los trabajadores de confian

za al servicio del Estado hasta el nivel de Director de Area. Con base a ello, se deberá ensayar y plasmar una clasificación objetiva y clara del personal de base y confianza, así como sistematizar la administración de los ascensos para estos últimos de la misma forma como lo señala el Reglamento de Escalafón.

Así mismo, es necesario analizar y modificar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con el objeto de adecuar las prestaciones económicas, sociales, culturales y recreativas para dichos trabajadores y sean acordes a la realidad socioeconómica nacional a fin de motivar a los trabajadores para seguir superandose.

De todas estas acciones, consideramos al escalafón como el elemento principal en la planeación estratégica de los recursos humanos ya que la instrumentación de un sistema escalafonario funcional garantiza los objetivos y metas fijadas por una organización.

Por lo tanto, el escalafón será la propuesta concreta a manera de modelo, presentado por la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora, a través de la Dirección General del Servicio Civil, para institucionalizar el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal

del Gobierno Federal considerado como la planeación estratégica de los recursos humanos que respondera a los programas fijados por el Estado. Por ello, es necesario señalar la importancia de considerar un modelo escalafonario dentro de la planeación estratégica de los recursos humanos.

#### 8. PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Otro de los conceptos a considerar en la planeación estratégica de los Recursos Humanos para motivar a los trabajadores en el desempeño de su trabajo, son las prestaciones de Seguridad Social. Para ello, la Secretaría de Programación y Presupuesto en coordinación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado (ISSSTE) podrán llevar a cabo una serie de acciones que beneficiaran de manera importante a los pensionistas del Gobierno Federal.

De las prestaciones que más beneficiarían a los servidores públicos y lo motivaran en su trabajo, serán:

##### a) Beneficios a los Pensionistas del Gobierno Federal.

Cabe destacar que durante 1986, el monto de la pensión mínima se incrementa de \$37,900 a \$83,250, lo que se traduce en un 119.7% con lo cual esta se mantuvo ligeramente por arriba del Salario Mínimo General vigente a dicha fe

cha que era de \$74,400.00

En 1987, la pensión mínima se incrementó de \$83,250 a --- \$189,000, lo que representa en números relativos un aumento de 127% adicionalmente en diciembre se otorgaron ----- \$33,300, por concepto de la prestación denominada Previ - sión Social Múltiple.

Durante 1988 las pensiones se incrementaron en 20% en ene ro y 3% en marzo alcanzando un monto de \$ 233,604 mensua - les.

b) Descentralización del Pago de Pensiones.

Con objeto de apoyar los Programas de Simplificación Admi - nistrativa y Descentralización, y tomando que por un lado el ISSSTE es el organismo público idóneo para atender en - forma integral, la seguridad social del personal civil, y por otro lado el Instituto de Seguridad Social de las --- Fuerzas Armadas (ISSFAM) de los militares, así como la - de sus familiares derechohabientes; la Secretaría de Pro - gramación y Presupuesto debe transferir la función y con - trol de pago de los haberes y retiro, pensiones, compensa ciones, y pagos de defunción y ayuda para gastos del per - sonal civil y militar.

El proceso anterior se llevará a cabo de acuerdo a los es - tablecido en las bases de coordinación acordadas entre la

Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y -- Crédito Público, Defensa Nacional y Marina, así como el ISSSTE y el ISSFAM.

Cabe señalar que dicha Descentralización implica no sólo la transferencia de la función, sino también de los recursos presupuestales y materiales necesarios para su ejecución; Así mismo, la S.P.P. conservará la atribución de emitir la normatividad relativa a la operación, el control y la contabilidad del pago a pensionistas.

c) Despensa.

En apoyo a la economía familiar, el Gobierno Federal ha otorgado a los empleados al servicio del Estado, un incremento sustancial en lo correspondiente a la prestación denominada "Despensa". De acuerdo a las estadísticas, las despensas otorgadas para el período 1983-1988, fueron las siguientes:

ANOS	IMPORTE MENSUAL	INCREMENTO
1983	500	
1984	500	
1985	1,500	200
1986	2,500	67
1987	10,000	300
1988	20,000	100

Estos datos indican el interes que tiene el Estado por satisfacer las demandas alimenticias de un trabajador, sin embargo, es necesario saber si es acorde a sus necesidades para sentirse motivado en el trabajo.

d) Prima Quinquenal.

La prima quinquenal, es el estímulo otorgado a los trabajadores que han prestado sus servicios durante más de cinco años de servicio en dependencias del Gobierno Federal. Así tenemos que por un lado, un servidor público que tenía de 5 a 10 años de servicio en 1983, obtenía \$300 mensuales por concepto de la prima quinquenal, llegando a \$5000 en 1988, y por otro lado, el personal que tenía 25 años o más, el incremento fue de \$1,600 a \$ 15,000.

e) Seguro de Vida Colectivo y de Retiro.

Las sumas aseguradas de estos servidores, deberan incrementarse, ampliando el esquema de seguridad social como se reflejo en esos mismos años:

## SEGURO DE VIDA COLECTIVO

	<u>MONTO ASEGURADO</u>						Incremento ↓ 83-88
	(Miles de Posos)						
	83	84	85	86	87	88	
Muerte Natural	120	240	480	960	3000	6000	
Muerte Accidental	240	480	960	1920	6000	12000	
Muerte en Acciden te Colectivo	360	720	1440	2880	9000	18000	

## SEGURO COLECTIVO DE RETIRO

Monto	§ Incremento					
	1983	1985	1986	1987	1988	<u>83-88</u>
Mínimo	40,000	160,000	320,000	1'000,000	2'500,000	
Máximo	95,000	400,000	800,000	2'500,000	5'000,000	

Así pues, con base a este conjunto de prestaciones y a los otros elementos anunciados al inicio de este capítulo, se podrá garantizar el éxito de la planeación estratégica de los recursos humanos, además ayudarán a erradicar los vicios existentes dentro de la Administración Pública y a enfrentar los nuevos retos proclamados por el Lic. -- Miguel de la Madrid en sus siete tesis: Nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida; desarrollo, empleo y combate a la inflación; así como la planeación democrática, las cuales dieron pauta a la elabora

ción del Plan Nacional de Desarrollo.

Para lograr tales principios, es necesario considerar mecanismos de organización que hagan de la planeación estratégica de los recursos humanos una planeación estratégica funcional. Estos mecanismos los tratare en el siguiente tema.

### 6.3 ASPECTOS PRIMORDIALES DE UNA PLANEACION ESTRATEGICA

Como se señalo anteriormente, la planeación estratégica cuantitativa de la Administración Pública define las misiones y metas generales fijadas en ella para lograr una modernización administrativa. En este proceso, es la planeación de los recursos humanos quien determina la forma de organización (como son sus estructuras y procedimientos) que mejor se adapta al cumplimiento de sus programas.

De esta manera, una vez que la Administración Pública ha desarrollado una planeación estratégica de los recursos humanos, se podrán hacer los ajustes estructurales necesarios, creando nuevos cargos, consolidando otros y quiza eliminando algunos. La forma que vaya tomando la organización de la Administración Pública, depende en parte de su personal actual. En otras palabras, las actividades corrientes de planeación de los recursos humanos influyen en la forma futura de su organización.

La planeación organizacional no es un simple proceso de injertar nuevas actividades en la estructura actual y ajustar el número de niveles jerárquicos y la esfera de controles. Un proceso incremental simple, quizá sea ade-

cuado para los cambios menores o a corto plazo, pero una planeación organizacional o estratégica de la Administración Pública, es una actividad a largo plazo que se ocupa de cambios mayores que abarcan un período de 2 a seis años. Un ejemplo es el Plan Nacional de Desarrollo puesto en marcha por el Lic. Miguel de la Madrid para 1983-1988, en el cual se plantea una estrategia con una reordenación económica del país, una política del gasto público, de Desarrollo Rural Integral, una reforma jurídica y de impartición de justicia, así como una política social integrada por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso (Educación, Salud y seguridad social, desarrollo urbano y vivienda, etc.).

Como podemos observar, este Plan implica una planeación estratégica organizacional de los recursos humanos ya que en ella se incluyen políticas amplias y las modificaciones estructurales como de procedimiento que afectan a toda la organización de la Administración Pública. El concepto de planeación estratégica organizacional de los recursos humanos se puede ilustrar mediante una analogía con tres distintos niveles: macro, meso y microorganizacionales.

La teoría de la macroorganización comprende el diseño

de las estructuras organizacionales de las Dependencias del Gobierno Federal, desde un Secretario de Estado hasta un auxiliar de intendencia. La de macroorganización se ocupa ante todo del diseño de cargos y las relaciones entre el personal y los cargos. La teoría mesoorganizacional trata de las operaciones de las unidades administrativas que conforman la estructura de la Secretaría y es un nivel intermedio entre los dos extremos.

De los tres niveles contemplados en la planeación organizacional estratégica de los recursos humanos, el diseño macroorganizacional afecta los sucesos y los cambios a los niveles meso y micro. Sin embargo, no hay que interpretar el enfoque de arriba hacia abajo como decir que los cambios en los niveles meso y micro sólo pueden ocurrir después de una modificación en el macronivel. Por el contrario, los cambios en el diseño de cargos asignados al personal (influencia de abajo hacia arriba), frecuentemente obligan a la Dependencia a efectuar modificaciones estructurales mayores.

Además de estos tres niveles contemplados en la Administración Pública para llevar a cabo una planeación estratégica de los recursos humanos con precisión, existen algunos factores o fenómenos conexos a la Administración Pública que determinan la planeación estratégica de los-

(225)

recursos humanos, los cuales se describen a continuación.

## 6.4 FACTORES QUE DETERMINAN LA PLANEACION ESTRATEGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS.

### Reestructuración Organizacional.

Las misiones de la Administración Pública se fijan y se reajustan según las predicciones acerca de la inflación, costos, sueldos, suministro de materias primas, -- fuentes de energía, etc. con base a estos fenómenos las Dependencias modifican sus características estructurales. Es decir, será necesario reestructurar ciertas áreas administrativas de manera que también se modifiquen el número de empleados en su organización afectando con ello la planeación estratégica de los recursos humanos.

Esta reestructuración comprende una ampliación o reducción en la organización. Esto es por los programas -- puestos en marcha por el Ejecutivo Federal.

Las ampliaciones pueden incluir la consolidación de una organización por adquisición de personal, nuevas unidades administrativas o el agrandamiento de su estructura. Cual quiera que sea la modalidad de ampliación, esta influirá sobre la forma y estructura de la Dependencia.

La reducción ejerce otra serie de presiones sobre la organización, los recortes, los despidos, la disminu

ción de las horas de trabajo, la desinversión total en ciertas áreas y otras formas de reducción crean la necesidad de reajustar y modificar la estructura organizacional.

#### Cambios de Tecnología y Servicios.

Es indispensable precisar una planeación de los recursos humanos debido a los cambios de tecnología y de servicios. Son muchos los factores que moderan el impacto de la tecnología, así tenemos que al introducir un nuevo equipo o proceso, es necesario realizar la estructura actual. Como ejemplo tenemos la inclusión de un sistema de procesamiento automático de datos que pueda ejercer presión sobre los canales de información y requerir un nuevo departamento o bien una alteración en el departamento actual.

Así mismo, es necesaria una planeación estratégica de los recursos humanos por los cambios que se suscitan en la creación o la prestación de servicios por algunas dependencias. Algunos de los más importantes se originan por la adecuación de sistemas y procedimientos de trabajo, la celeridad y simplificación de trámites administrativos o la descentralización de los mismos.

#### ESTILOS DE LIDERAZGO.

Es una tradición que los cambios de directivos en la Administración Pública, denotan estilos de liderazgo el cual supone normalmente autoridad. En este sentido son varios los factores que concurren a la formación del fenómeno de liderazgo y el primero de ellos es el líder el cual se caracteriza por promover una acción de cambio. Pero éste no existe en forma aislada, de tal manera que el segundo fenómeno es precisamente el grupo que decide servir al líder en sus acciones.

Obviamente, este liderazgo lo describe Max Weber como un liderazgo de tipo político institucional el cual ha sufrido una evolución histórica hasta nuestros días. Actualmente en la Administración Pública Mexicana, el liderazgo supone normalmente autoridad: esa clase de autoridad moral o -

formal que posee un individuo o una institución sobre un grupo, es con el propósito de practicar determinadas tareas, sin embargo el liderazgo es la antítesis de dominio. Así, al llegar un nuevo funcionario a un nuevo puesto, este trata de convertirse en "Dueño y Señor" de su dependencia a la vez que es influido por toda clase de recomendaciones. Por ello las estructuras actuales de las dependencias en cuanto a su organización difieren según sus estilos.

Con base a lo anterior, en el régimen democrático de México existe lo que se llama un Liderazgo Institucional el cual recae en la Presidencia de la República. En el liderazgo Institucional, la persona no importa sino en la medida que cumpla con los requisitos que norman el cargo, para que, cuando menos en teoría responda a los intereses del pueblo. Con base a este concepto, el presidente en turno debe considerar un proceso de planeación estratégico de los recursos humanos en beneficio de la Administración Pública en su conjunto. Dicho cambio podría ser aceptado si se acomoda a las necesidades de las dependencias y con la participación de las mismas.

EL PAPEL DEL SINDICATO.

Al hablar de Servicio Civil de Carrera, debe ponderarse -- colateralmente el fenómeno del sindicalismo y el papel -- que los sindicatos han desempeñado en nuestro país, en el ámbito de la Administración Pública de los Recursos Humanos del Sector Público.

Nuestra Carta Magna garantiza condiciones laborales mínimas para los trabajadores y se pronuncia a favor de la -- agrupación del empleado del mismo ramo, a fin de asegurar la defensa de sus intereses, siempre y cuando estos sean legítimos y no perjudiquen la paz, seguridad y el desarrollo nacional.

Ahora bien en la planeación estratégica de los recursos -- humanos, los Sindicatos y el Servicio Civil de Carrera -- son instituciones, que observando sus acepciones más puras, deben operar a la par y conjuntamente. Si bien los -- Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado en Méxi -- co, han logrado el establecimiento de una serie de derechos y prestaciones para sus miembros, también debe parti -- cipar en la formulación, aplicación y actualización de -- los catálogos de puestos en donde se manejan los aspectos relativos a los movimientos de ascensos para cubrir las -- vacantes que generan en sus respectivas dependencias.

Sin embargo, los sindicatos no intervienen en la operación del Servicio Civil de Carrera. Su participación se limita a la previsión de las condiciones generales de trabajo. De igual modo, no se considera obligatorio para los trabajadores pertenecer a estar afiliado a los sindicatos, por lo tanto existe diferencia entre las plazas de base o confianza, lo que distorsiona el Servicio Civil de Carrera y como consecuencia el sistema escalafonario funcional intercomunicado.

En síntesis, un avance sindical en México, por el papel que han logrado los sindicatos en nuestro país, obstaculiza la operación e implantación de sistemas escalafonarios funcional.

Para concluir dire que todos los factores hasta aquí enunciados son esenciales para realizar una planeación estratégica de los recursos humanos. Aun cuando son muchos los vicios que se han venido arrastrando en la Administración Pública Mexicana, mas no por ello dejamos de reconocer muchos aciertos. Debemos dejar claro que solo a raíz de la Reforma Administrativa en sus varias etapas, ha sido posible elaborar programas que permiten ir mejorando la administración de los Recursos Humanos dentro del sector público y en consecuencia la presentación de alternativas para su motivación, a través de la planeación estratégica de los Recursos Humanos.

## C O N C L U S I O N E S

Es sabido que ninguna sociedad permanece estática, - pues toda ella es continúa transformación como producto de los problemas económicos, políticos y sociales que se generan en el interior de la misma.

En el caso de México, el Estado Mexicano parece estar decidido a orientar el cambio social, sobre todo por la urgencia que implica la demanda de un pueblo que busca satisfacer factores mínimos y subsistencia. Por esta razón, el cambio social debe de alguna manera ser promovido y orientado conforme a las expectativas alentadas por los mismos órganos de gobierno y cuyas realidades son esperadas ansiosamente.

Al revisar la importancia que tiene la Administración Pública como agente definitivo en el desarrollo de nuestro país, el factor clave de su éxito, recae en el escalafón - considerado en la mayoría de los casos en una nómina con - los números de los puestos, claves de clasificación, nombres de los propietarios, grados de sueldos y cualquier otra clase de información necesaria para identificar la autoridad y el status del puesto y del individuo que lo ocupa en el momento. La creación e implantación de un sistema escalafonario con estas características, será el instrumento - central de la Administración y Desarrollo de Personal por - considerar que su aplicación es un paso urgente y necesario para coordinar y hacer factible no tan solo el desarrollo del personal dentro de la Administración de Recursos - Humanos, sino de la Administración Pública en su conjunto, garantizando con ello las propias realizaciones de la modernización del aparato administrativo estatal.

Por ello, salta a la vista la necesidad de llevar a cabo reformas a la Administración Pública en las cuales se consideran los Recursos Humanos, dando origen a la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como Organó Central para instrumentar un sistema escalafonario que serviría de modelo para cada una de las dependencias del Gobierno Federal, estableciéndose de esta manera el Servicio Civil de Carrera en el cual se deslindan los niveles de decisión política de los operativos ya sean técnicos o administrativos como quedo establecido en el tercer capítulo.

Las características que presenta el sistema escalafonario, lo haran ver como un sistema intercomunicado de escalafones, pues en el se contempla que las promociones para los trabajadores via capacitación, serán tanto de tipo vertical como horizontal conforme a los requisitos establecidos en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, en donde se describen las funciones y requisitos de cada cargo para hacer coincidente la estructura programática con la estructura ocupacional de las dependencias. Con base a esta medida, las dependencias estarán sujetas a reglas generales para elaborar sus catálogos institucionales respectivos.

Si bien, el sistema escalafonario intercomunicado plantea el ascenso de los más calificados, la institución de los trabajadores debe ser recompensada con el establecimiento de un tabulador general de sueldos que implicará la existencia de tabuladores en cada dependencia a fin de evitar diferencias en la asignación de sueldo a un mismo puesto ( y por consiguiente la piratería del personal ). No se debe olvidar que en dichos tabuladores la propuesta

para simplificar el sueldo devengado por cualquier trabajador es positiva, pues pensamos que si un trabajador percibe un determinado sueldo, es por considerar conveniente esa retribución y no hay porque dispersarla en diferentes partidas presupuestales. La corrección de este problema - promovera además la jubilación de muchos trabajadores que deseando hacerlo se abstendrían por no considerarles el fondo de jubilación y pensiones del total de su salario.

La concretización del sistema escalafonario sera posible si además de considerar los catálogos de puestos general e institucional, el tabulador de sueldos, la capacitación, etc., se contemplan los factores escalafonarios - de conocimientos, aptitud, disciplina y antigüedad, por ser estos los que determinarían en última instancia si un trabajador podrá participar o no en un concurso escalafonario para ocupar un puesto vacante. La evaluación de estos factores será decisiva si esta se aplica conforme a lo estipulado en el reglamento de escalafón al estar considerados como requisitos obligatorios, optimizando de esta manera el reclutamiento y la selección de personal y evitar con ello el sistema de botín.

Sabemos que la creación de un sistema escalafonario como modelo para ser adoptado por todas las dependencias, es un paso urgente y necesario para coordinar y hacer factible no tan solo el desarrollo del personal dentro de la Administración Pública, sino de la administración de los recursos humanos en su conjunto, garantizando con ello -- las propias realizaciones de la modernización del aparato administrativo estatal. Tal propósito será posible si en el modelo escalafonario se vinculan mecanismos normativos, ejecutivos y consultivos y además se señalan los li

neamientos para el desarrollo de una política congruente y unificadora, cuyas disposiciones legales que fueron --- puestas en vigor, son vigiladas y coordinadas para su --- aplicación por la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora.

Lo anterior permitirá establecer un sistema de evaluación del comportamiento general de la administración de personal y plantearía al Ejecutivo Federal, alternativas de corrección; pero sobre todo, lo más importante de sus funciones, es que evitaría dispersiones, incongruencias y duplicaciones en el ámbito de la administración pública.

No dudamos que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, define con claridad los objetivos a los que deben orientarse las acciones en los sectores políticos, económicos y sociales de nuestro país. Sin embargo, el factor clave de su éxito recae en los recursos humanos de la administración pública por considerar al elemento humano como fuente creadora y definitiva en el cambio social que se pretende dirigir y acelerar con dicho plan, por lo tanto, no será factible conseguirlo si no ponemos énfasis en el hombre trabajador como eje de todo el sistema de cambio. De esta manera, dentro de los objetivos del plan nacional de desarrollo, se contempla una política de personal claramente delineada como base de programas motivacionales, partiendo prioritariamente de la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil para la modernización de la Administración de los Recursos Humanos en cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal.

Este propósito será alcanzado mediante la aplicación de un sistema de escalafón a través del cual los tra

bajadores al servicio del Estado podrán conocer sus perspectivas promocionales y convertirse en los principales responsables de su mejoramiento.

La estructura y atribuciones de este sistema consti-  
tuyen el modelo escalafonario adoptado por las Unidades -  
Administrativas de Personal, en el que deberán estar vin-  
culadas las acciones de:

- 1.- Coordinación del funcionamiento del sistema general -  
de administración y desarrollo de personal, vinculan-  
do todas las acciones del sector público relacionadas  
con los recursos humanos
- 2.- Establecimiento de un sistema de reclutamiento y se-  
lección de personal, integrando una Bolsa de Trabajo,  
con el objeto de contar y atraer los candidatos más -  
adecuados a los puestos vacantes que se presenten en  
las diversas dependencias del Sector Público, obte --  
niendo un mayor control de los requerimientos de per-  
sonal que necesariamente deberá ser solicitado a tra-  
vés de la Comisión Mixta de Escalafón conforme a los  
reglamentos que para tal efecto se elaboraron en cada  
una de las dependencias. Se considera que esta fun --  
ción necesariamente debe quedar centralizada ya que -  
de otra manera continuaran las recomendaciones y pre-  
siones en todos los niveles, ingresando personal que  
quizá no fuera el más idóneo para un determinado pue-  
sto. Debe impedirse el manipuleo de las plazas por par-  
te de los titulares o de los sindicatos para evitar -  
el favoritismo personal o político.
- 3.- Con base al punto anterior, sera posible establecer -

un Servicio Civil de Carrera que contemple perspectivas y respeto al personal. Esto sera posible con la elaboración de reglamentos únicos de escalafón por sectores ( Salud, Educación, Transportes, etc. ) que permitan ascensos o promociones tanto a nivel horizontal como vertical.

- 4.- Establecimiento de un sistema integral de capacitación y desarrollo de personal, que permita al servidor público realizarse dentro del Servicio Civil de Carrera, con sus respectivas Prestaciones y Servicios y que contemplen sobre todo el respeto irrestricto a su personalidad como gente humana que contribuye con su esfuerzo de trabajo a la consecución de los objetivos del estado mexicano en su conjunto.
- 5.- Cada dependencia podrá promover a su personal para ocupar puestos vacantes, cuidando en coordinación con los sindicatos, de respetar el derecho y mérito de todos los trabajadores.
- 6.- Las prioridades para la promoción vertical y horizontal, impedirán la ocupación de un puesto vacante o de nuevo ingreso por alguien que no reúna los requisitos exigidos en el Catálogo General a través del cual, el gobierno en su conjunto podrá conocer las grandes agrupaciones de puestos. La elaboración del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal que siendo la síntesis analítica de los cargos requeridos en cada dependencia enunciara : a) Los Grupos de Puestos, b) Las Ramas ( secretarial, médica, administrativa, etc.) para establecer políticas de movilidad escalafonaria, y; c) Puestos Generales ( jefe de oficina, secretaria ejecutiva, jefe de sección, etc. ) para asignar ran-

gos de sueldos por niveles.

- 7.- Los niveles asignados a los puestos permitirán un margen mínimo que planteado adecuadamente impida la presencia de diferencias significativas entre las remuneraciones a un mismo cargo. Para ello el establecimiento de un tabulador general de sueldos, evitara diferencias en la asignación de sueldos a un mismo puesto contemplado en una o varias dependencias, sin olvidar que dicho sueldo estara compactado.
- 8.- Elaborar reglamentos únicos de escalafón por Sectores ( Salud, Educación, Transportes, etc. ) que permitan ascensos o promociones. Asi, cada dependencia podrá promover a su personal para ocupar puestos vacantes, cuidando en coordinación con los sindicatos, de respetar el derecho y mérito de todos los trabajadores. Este planteamiento debera traer como consecuencia la -- coordinación con los sindicatos a través de su Federación ( F.S.T.S.E. ), que incluye nuevas formas de organización sindical.
- 9.- Organizar, coordinar y vigilar las políticas del otorgamiento de prestaciones, servicios, estímulos y recompensas a los trabajadores del Estado.
- 10.- Por último, revisar en forma continua, las disposiciones jurídicas vigentes, a fin de adecuarlas oportunamente.

Lo anterior significa que cualquier programa puesto en marcha por el Gobierno Federal para mejorar la Administración Pública, demanda una planeación de los recursos hu manos.

Esta tesis ha tenido como toma central el escalafón-intercomunicado en la Administración Pública Centralizada en México, el cual nos conduce a pensar que el servidor público requiere se le considere como un ente humano que busca la satisfacción de sus necesidades, y es el Estado como empleador quien tiene el deber de darle lo que justamente espera el hombre como trabajador.

Para activar el buen funcionamiento de un sistema intercomunicado de escalafones, el servicio civil de carrera estara considerado en la Administración Pública como el organismo normativo, encargado de coordinar esta importante tarea y por consiguiente el desarrollo de carrera de los servidores públicos. Tal propósito sera logrado principalmente con el establecimiento de un sistema de méritos cuyos factores escalafonarios que lo integran: conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad, asi como el de antigüedad, permitan evaluar a un trabajador para determinar su promoción.

Sin embargo, no se ha realizado un esfuerzo serio y sistemático para mejorar las irregularidades que se presentan en la Administración Pública para la aplicación de un servicio civil de carrera adecuado, aún cuando este fue anunciado por decreto presidencial a principios del sexenio 1982-1988 para impartir justicia a los trabajadores.

Actualmente, los procedimientos de promoción anunciados en dicho período para dar prioridad al personal mejor calificado, no se llevan a cabo pues como se señalo anteriormente, existen todavia numerosos y continuos ejemplos de favoritismo, de compadrazgos y de influyentismo político

co que dan origen a un servicio civil de carrera limitado ya que las estadísticas señalan que el escalafón apenas funciona en un 20% dentro del nivel operativo ( base y confianza ) y en un 10% en el nivel de mandos medios ( Jefe de Departamento, Subdirector de Area y Director de Area ) en toda la Administración Pública Federal.

Esta problemática tendrá solución si al mismo tiempo que se modernice la administración de personal se implementa en el nivel macro-administrativo un sistema relativamente cerrado, que bajo ninguna circunstancia dependa del favor político y que paulativamente se establezca hasta garantizar la seguridad en el ascenso a cada uno de los trabajadores, sobre todo la de aquel personal que se ha formado a través de los años en los diferentes campos de la administración pública.

Por el contrario, la desmotivación del personal para elevar su productividad, se convierte en lo que comúnmente llamamos burocratismo, el cual se refleja en la mayoría de los casos en los engorrosos trámites administrativos por los que tiene que transitar algún servicio solicitado por la ciudadanía y en ocasiones a verdaderas actitudes despóticas, que inclusive sucede entre los propios trabajadores de una misma dependencia.

La realidad en que se desenvuelve la administración de los recursos humanos, encierra ciertos problemas en los que coincido por experiencia propia y que sirven para las finalidades de esta tesis, sin necesidad de anexas o llevar a cabo encuestas ya que por lo regular es del conocimiento público y a la mayoría de los trabajadores les consta también por experiencia que todo aparato

administrativo estatal gira en torno a los periodos presidenciales: Cambios de los cuadros directivos superiores y las consecuentes renovaciones en todos los niveles. De esta manera, el Presidente de la República selecciona a sus colaboradores, estos a su vez seleccionan a los suyos y -- así sucesivamente. La primera regla que se sigue es la --- " lealtad " que a veces significa confianza, y otras incon-- dicionalismo. Se valora más la seguridad de no tener pro-- blemas de indiscreción, ni de insubordinación que la capa-- cidad. Por ello, en el mejor de los casos se escoge de los que son leales, los más capaces, cuando debería ser al re-- vés, ya que la condición necesaria debería ser la capaci-- dad.

Este fenómeno se ha convertido en una tradición cuando se realizan cambios directivos en la Administración Pública que denotan un estilo de liderazgo, el cual supone -- normalmente autoridad. En este sentido el liderazgo recae en primer lugar en el Presidente de la República, considerado como el líder que estará encargado de promover una -- acción de cambio. Pero este no existe en forma aislada, de tal manera que surge un segundo fenómeno de liderazgo, el cual recae precisamente en el grupo que decide servir al -- líder en sus acciones.

Este liderazgo que describe Max Weber como liderazgo de tipo político institucional, ha sufrido una evolución -- histórica hasta nuestros días. Actualmente en la Adminis-- tración Pública Mexicana, el liderazgo supone normalmente autoridad moral ó formal que posee el Presidente de la República sobre la comunidad, con el propósito de realizar -- determinadas tareas. Por lo tanto en el liderazgo institu-- cional, no debe importar la persona en la cual recae dicho

cargo, siempre y cuando cumpla con los requisitos señalados para responder a los intereses del pueblo.

Con base a estos conceptos, el Presidente en turno - debe considerar dentro del proceso de transformación de - la Administración Pública, una Planeación Estratégica de los Recursos Humanos, que debería elevarse a rango de Ley por decreto presidencial, con el fin de que dicha planeación sea considerada como un proceso obligatorio, orientado a fortalecer los planes y programas del Gobierno, pues no podemos pasar por alto el definitivo papel que juega - la burocracia en el objetivo del Estado.

Cualquier cambio en la Administración Pública, demanda la agilización del aparato administrativo y esta sera posible a través de una adecuación técnica e ideológica - de los servidores públicos. A su vez, esta adecuación permitira los cambios estructurales y funcionales propuestos por el Estado Mexicano en su conjunto. El desarrollo con sentido democrático no puede alcanzarse sin una planeación estratégica de los recursos humanos, pues no podemos administrar lo que esta mal organizado.

No podemos dejar de ver hacia el futuro con cierto - optimismo. Somos resultado de nuestro proceso histórico y mal o bien este es el México que nos ha tocado vivir. México Mágico lo llaman algunos, siempre lleno de esperanzas y sobre todo por el animo constante que todos tenemos de que cambie el estado actual de cosas, en todos los niveles y en todos los sentidos para construir un futuro me nos engañoso, menos irreal, en donde los mexicanos seamos conscientes del camino hacia verdaderos cambios revolucio narios, máxime si tomamos en cuenta la forma en que se ha

ido perdiendo creabilidad en los proyectos estatales.

El Servidor Público requiere se le considere como un ente humano que busca la satisfacción de sus necesidades, y el Estado, como empleador, quien tiene el deber de darle lo que justamente espera el hombre como trabajador; sólo así este podrá incorporar más productividad a los planes estratégicos del Gobierno y será garantía de éxito en todo aquello que se proponga, el Estado dentro del Proyecto Nacional

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

ALPANDER GUVENC G.

PLANEACION ESTRATEGICA APLICADA A LOS RECURSOS HUMANOS.

Editorial NORMA, Colombia 1985. pp. 345

ARIAS GALICIA FERNANDO

ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

Ed. TRILLAS, México 1987. pp. 536

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO UNO DE LOS MEDIOS PARA  
ALCANZAR EL MODELO DE PAIS AL QUE ASPIRAMOS.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado, México 1981. pp. 79

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., México 1985  
pp. 290

CASTELAZO, JOSE R.

TECNICAS Y ESPECIALIDADES EN ADMINISTRACION DE PERSONAL.

( Version Ampliada ) Instituto Nacional de Administración Pública, México 1985 pp. 150

CHIAVENATO IDALBERTO

ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

Ed. Mc Graw Hill, México 1985. pp. 568

CHRUDEN HERBERT J. Y SHERMAN ARTHUR W. Jr.

ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Ed. CONTINENTAL, México 1987. pp. 661

FIGUEROA A. RODOLFO  
PRIORIDADES NACIONALES Y RECLUTAMIENTO DE FUNCIONARIOS  
PUBLICOS.

El Colegio de México ( Jornadas ), México 1981. pp. 178

GONZALEZ CASANOVA PABLO  
LA DEMOCRACIA EN MEXICO.

Ed. Bra. México 1965. pp. 230

LABERGE E.P.

ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Escuela Superior de Administración Pública, San José  
Costa Rica 1965. pp. 179

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y REGLAMENTOS DE ESCALA-  
FON DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDE-  
RAL. México, Poder Ejecutivo Federal 1981. pp. 866

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS  
ADMINISTRATIVOS. GUIAS TECNICAS DEL SISTEMA DE ADMINIS-  
TRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FE-  
DERAL. México, Presidencia de la República 1982 pp. 361

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTU-  
DIOS ADMINISTRATIVOS.  
LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL PUBLICO --  
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. México, Presidencia de la  
República 1980. pp. 67

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTU-  
DIOS ADMINISTRATIVOS.  
REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y  
DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL N° 1  
México, Presidencia de la República 1980. pp. 229

REYES PONCE AGUSTIN

ADMINISTRACION DE EMPRESAS. TEORIA PRACTICA 2a PARTE.

Ed. LIMUSA, México 1986. pp. 391

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,  
REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITU -  
CIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

México, Secretaría de Programación y Presupuesto 1986.

pp. 55

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

LA ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS EN EL GOBIERNO FE-  
DERAL.

México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto 1981. pp. 45

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programa--  
ción y Presupuesto 1983. pp. 430

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

REGLAMENTO DE ESCALAFON

México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programa--  
ción y Presupuesto 1979. pp. 33

WERTHER WILLIAM B. JR. / KEITH DAVIS.

ADMINISTRACION DE PERSONAL Y RECURSOS HUMANOS.

Ed Mc. Graw Hill, México 1987. pp. 434