

21  
2 E1



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
ACATLAN

Hacia una Orientación Política del sistema  
Escalafonario en Base al Servicio  
Civil de Carrera

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

Claudia Lorena Ramírez Cárdenas



TESIS CON  
FALLA LE CR.GEN

México, D. F., Enero de 1993.





## **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.

HACIA UNA ORIENTACION POLITICA DEL SISTEMA ESCALAFONARIO  
EN BASE AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Capítulo I. El cambio en la orientación laboral funcional.

1.1. Identificación de la necesidad de cambio a partir de la década de los sesentas.

- a) Ambito Político.
- b) Ambito Económico.
- c) Ambito Social.

1.2. Desarrollo de las políticas de bienestar social.

- A. Educación.
- B. Salud.
- C. Seguridad social.
- D. Empleo.

1.3. El proceso de producción de los servicios públicos.

1.3.1. Elementos.

1.3.2. Características.

1.4. La necesidad de transformación de la administración pública.

1.4.1. La nueva dimensión de las estructuras administrativas.

- a) Tamaño y eficiencia.
- b) Estructura organizacional.
- c) La modernización de la administración.

1.5. Orientaciones políticas de la administración de recursos humanos.

Capítulo II. El sistema escalafonario; base de la instrumentación del servicio civil de carrera.

2.1. El escalafón: sinónimo de idoneidad y eficiencia.

- a) Factores escalafonarios.
- b) Evaluación de los factores escalafonarios.
- c) Derecho al ascenso y la capacitación.
- d) Marco jurídico.

2.1.1. Modelos de escalafón.

2.2. Formas de evaluación.

1. Calificación de méritos.

2.2.1. Escalas y políticas diversas.

1. Métodos de evaluación del desempeño.

a) Tradicional.

1. Características del método.

- 2. Tipos de escalas gráficas.
- b) Factores de producción.
- c) Calidad de trabajo.
- 2.3. La burocracia política y el sistema escalafonario.
  - 2.3.1. La influencia de la burocracia política en el desarrollo y aplicación del sistema escalafonario.
  - 2.3.2. El aspecto sindical en el desarrollo del sistema escalafonario.
    - 1. Funciones del sindicato.
    - 2. Impacto del sindicato sobre las decisiones de la empresa.
      - a) La presencia sindical en el ámbito administrativo.
- 2.4. El sistema de estímulos y recompensas.
  - 2.4.1. Objetivo.
  - 2.4.2. Características.
- 2.5. La influencia del proceso presupuestal dentro del sistema de escalafón.
  - 2.5.1. Análisis del proceso programación-presupuestación.

### Capítulo III. El servicio civil de carrera.

#### 3.1. Definición del servicio civil.

- a) El modelo burocrático de Weber y el servicio civil.
- b) Definición de servicio civil.

Concepto.

Servidor público.

Servicio público.

La administración de recursos humanos.

#### 3.2. Etapas y procesos.

1. Pre-empleo.
2. Empleo.
3. Post-empleo.

#### 3.3. El servicio civil de carrera como instrumento de modernización administrativa.

- a) Planeación del servicio civil.
- b) Marco jurídico del servicio civil.

##### 3.3.1. Instauración del servicio civil.

La Dirección General de Servicio Civil.

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Consideraciones sobre la implantación del servicio civil.

Consideraciones de carácter general.

3.4. Estructura del modelo alternativo.

Diseño conceptual del sistema de servicio civil de carrera.

Consideraciones básicas.

3.5. Acciones y características.

Capítulo IV. Conclusiones.

4.1. Consideraciones finales.

4.2. Consideraciones generales sobre el escalafón.

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

La realización de la presente investigación obedece a la necesidad de ahondar en el estudio del esquema del servicio civil de carrera en la administración pública federal.

En la actualidad, uno de los aspectos más relevantes en el ámbito de la administración pública federal lo constituye la política de modernización. Dentro de tal esquema, la aplicación de técnicas y sistemas modernos representa la posibilidad de incorporación a la corriente de cambios operada en el entorno nacional e internacional. Así pues, se pretende lograr la adaptación de las sociedades al continuo proceso de transformación económica, política y social.

En forma particular, la modernización del Estado es punto esencial para llevar a cabo tal proyecto y dentro de éste, la administración pública juega un papel determinante. En efecto, una administración pública moderna tiene como característica principal la eficiencia en cada uno de sus programas de trabajo; por ello es indispensable disponer de los instrumentos necesarios que permitan la realización de los objetivos propuestos al inicio de todo proceso de planeación.

El servicio civil de carrera es un mecanismo que le per-

mite al Estado contar con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia dentro del gobierno para así evitar, dentro de lo posible, la improvisación en el desempeño de las tareas nacionales. Asimismo, el servicio civil se inserta dentro del quehacer público como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal.

De acuerdo con lo anterior, la carrera administrativa constituye la estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Por lo tanto el estudio y análisis de las acciones orientadas a posibilitar la instauración de la carrera administrativa en México, resulta de vital importancia por las características descritas con anterioridad, y representa la alternativa más viable dentro del programa de modernización de la actual administración, por contar con una estructura organizacional eficiente en su funcionamiento.

Así pues, en la elaboración de la investigación se considerarán aspectos relacionados con la instauración y funcionamiento del servicio civil de carrera, los cuales le otorgan una configuración específica y determinan sus principales

características. En el primer capítulo se muestra un panorama general de los cambios operados a nivel internacional a partir de los años setentas, y como éstos, repercuten en forma directa en el ámbito interno, determinando con ello la conveniencia de modificar las estructuras institucionales; lo cual traerá como consecuencia la adaptación de las mismas al continuo proceso de transformación experimentado a nivel mundial. Específicamente se destaca la necesidad de modernizar la administración pública federal, ya que ésta constituye el instrumento principal de acción del gobierno federal.

El segundo capítulo "El sistema escalafonario; base de la instrumentación del servicio civil de carrera", destaca la importancia del sistema de escalafón como el instrumento fundamental que permite la implantación de la carrera administrativa en el interior de la administración pública federal. Para realizar esta tarea, es necesario, en primer término, definir al escalafón, señalar sus características más representativas, así como las ventajas que ofrece en su aplicación.

Sin embargo, también se identifican los factores que obstaculizan la aplicabilidad y funcionalidad del escalafón; y se determinan medidas encaminadas a corregir dicha situación. En forma particular se analiza a la burocracia política y su influencia en el desarrollo del sistema escalafonario; el impacto de la presencia sindical en el ámbito admi-

nistrativo y el proceso programación-presupuestación, como los ejes fundamentales que influyen en forma definitiva en el desarrollo y aplicación del mismo.

En el tercer capítulo "El servicio civil de carrera", que constituye la columna vertebral del análisis propuesto, se definen las características principales del servicio civil y se hace un breve análisis del desarrollo de dicho sistema.

Para lograr tal propósito, se examinan aspectos relacionados con la implantación de la carrera administrativa como son, en primer lugar, la administración de recursos humanos, y en segundo lugar, las etapas de la misma.

Dentro del esquema del servicio civil se mencionan los elementos fundamentales que permiten su estructuración y funcionamiento tales como los catálogos de puestos y los tabuladores de sueldos. Asimismo se determinan las principales acciones adoptadas por el gobierno federal en el proceso de instauración del servicio civil, entre ellas destaca, la instalación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

En la parte final del capítulo, se propone la estructura particular del modelo del servicio civil, destacando dentro del mismo cuestiones relativas a sus acciones y elementos constitutivos.

Finalmente, el cuarto capítulo "Conclusiones", es una recopilación de los avances logrados por la administración pública federal en materia del servicio civil. Posteriormente, se proponen alternativas que posibiliten la instauración de la carrera administrativa en México; a través de la definición de acciones concretas como por ejemplo la creación de una Comisión Nacional de Escalafón cuya tarea fundamental será la de legislar o articular las políticas de normatividad con el objeto de evaluar los trabajos realizados en materia escalafonaria dentro del contexto del servicio civil.

El esquema anterior permite obtener una visión general de la carrera administrativa señalando avances y deficiencias, lo cual posibilita definir acciones concretas en este rubro, lo que se traduce en un servicio civil de carrera acorde a las necesidades y requerimientos de la administración pública mexicana.

## I. El cambio en la orientación laboral mundial.

### 1.1. Identificación de la necesidad de cambio a partir de la década de los setentas.

Para comprender en toda su magnitud la serie de cambios de tipo político, económico y social que se gestan desde hace ya dos décadas aproximadamente, es necesario comprender y analizar la naturaleza misma de dichos cambios; su origen y relación con otros factores cuya combinación determinan, en gran medida, las características particulares de las sociedades de nuestros días.

En efecto, se puede identificar con toda claridad un fenómeno que está cobrando cada vez mayor fuerza y alcance en el ámbito político - social de nuestra sociedad, sin dejar de lado el aspecto económico cuya importancia de todos es conocida no sólo como un indicador sino por las características particulares que posee, las cuales en conjunción con el primero, orientan el rumbo de una nación.

Se habla entonces de un cambio en la orientación laboral mundial la cual provee de nuevos e innovadores elementos en el interior del aparato productivo otorgándole una configuración hasta ese momento desarticulada y proveyéndole de

instrumentos de aplicación particulares. Pero antes de ahondar un poco más en este sentido, es de vital importancia analizar y conocer el proceso que dió origen y estructura al mismo; por eso se comenzará con un marco de referencia que permita ubicarnos en el contexto al que anteriormente se ha hecho referencia.

A partir de la década de los años setenta se comienza a gestar en el ámbito mundial un proceso que responde a cuestiones de carácter económico fundamentalmente, pero cuya repercusión se dejará sentir con mucha mayor fuerza en el ámbito político y por consiguiente traerá consecuencias de tipo social, las cuales orientarán la nueva perspectiva que sobre la producción de bienes y servicios se tendrá a partir de aquél momento. Desde luego que este proceso se manifiesta con mucha mayor intensidad en algunas áreas del complejo aparato económico mundial que en otras, pero en todas ellas reviste particular significación.

Se advierte la gestación de la creciente importancia del sector servicios en el interior de las sociedades industrializadas como una respuesta a la serie de nuevas demandas que surgen en el conjunto de la población. Este fenómeno conducirá necesariamente a un cambio en las formas de conceptualizar las instituciones políticas así como en la manera de satisfacer las demandas sociales. El mundo entra en la llamada era de la "postindustrialización". Efectivamente, -

se deja ver con mayor claridad en las sociedades industriales avanzadas o postindustriales, un cambio de énfasis, de los intereses cuantitativos a los intereses cualitativos, - que abarca todas las actividades socioeconómicas y políticas del hombre.

"La postindustrialización presenta las siguientes características: 1) incremento relativo del sector servicios sobre el sector de producción en la economía; 2) crecimiento económico más lento, al decaer la demanda de infraestructura y bienes para el consumidor; 3) incremento relativo de la magnitud del sector público y disminución del tamaño del sector privado. De estos fenómenos se deriva 4) la suposición de que existen límites superiores al tamaño del sector público y 5) la necesidad de contar con criterios más claros sobre lo que debe ser producido en el sector público y cómo debe ser distribuido. Por último 6) todo lo anterior tiene importantes consecuencias políticas: un incremento en la participación política no electoral, debido a la naturaleza cada vez más entremezclada de los bienes del gobierno, y una necesidad de opciones en el diseño del gobierno". (1)

Es decir, la postindustrialización representa la posibilidad de llevar a cabo una serie o conjunto de cambios so-

(1) Benjamín, Roger. "Los límites de la política". pág. 22

ciales; el hombre tendrá la oportunidad para responder creativamente y reorganizar las instituciones con las cuales debe hacer frente a las implicaciones de dicho cambio.

Se puede establecer la importancia de las instituciones políticas en el desarrollo de aquél proceso. Se afirma que para cumplir cabalmente con los objetivos que han sido establecidos es necesario contar con la estructura institucional que posibilite tal propósito. Dicha estructura deberá poseer características específicas que respondan a las nuevas necesidades surgidas en el ámbito social y también que provean los elementos que procuren una permanencia estable y duradera de las mismas.

Por ello, se establece la conveniencia de rediseñar las estructuras organizacionales que integran el conjunto administrativo; esto tendrá un doble significado. Por una parte, proporcionará la base sobre la cual se erigirá la nueva concepción de las sociedades y por la otra garantizará la existencia de la misma a través del tiempo. Efectivamente, resultado del cambio lo es también el rediseño de las instituciones políticas como condición fundamental para garantizar la realización de los cambios estructurales; además de que procurará la adaptación de nuevas técnicas que contribuirán al mejoramiento en la prestación de los servicios, lo cual debe ser considerado el principal objetivo de todo aquél proceso.

Ahora bien, se pueden identificar una serie de razones - que explican de manera convincente la esencia misma de este cambio; entre esos factores se puede citar el desarrollo de las políticas de bienestar; la importancia creciente de la educación para administrar estructuras sociales y productivas cada vez más complejas; el peso cada vez más grande de la investigación científica, la "informatización" creciente de la sociedad y la conversión de los datos en materias primas cada vez más esenciales para la toma de decisiones.

Como se puede ver es todo un cuerpo de características - las que dan sustento al proceso antes descrito; las razones son múltiples y las formas de manifestación de las mismas - son a su vez variadas. Sin embargo, se considera que las señaladas son las que revisten mayor importancia por el impacto que tienen en el ámbito social; sin dejar de reconocer - la trascendencia de las mismas en el ámbito político y por supuesto en el económico.

Es interesante observar la manera en que todo el proceso se gesta; y sobre todo ser parte activa del mismo. Por esta razón resulta un poco difícil tratar de comprenderlo en toda su magnitud, lo cual se cree se logrará con el análisis de todo lo antes expuesto.

Una de las características que dan particular carisma a las sociedades de nuestros días, es, sin duda alguna, la im

portancia que ha adquirido el sector productor de servicios. Ya en otra parte, al definir a la postindustrialización, se afirmaba que en esta etapa había o se experimentaba un incremento relativo del sector servicios en relación al sector industrial o sobre el sector de producción en la economía. Esto quiere decir que hay un cambio en la orientación productiva y por ende en el ámbito laboral. Esta nueva posición se debe en gran medida, a la aparición en el ámbito social de otro tipo de necesidades, distintas a las ya experimentadas anteriormente y cuya satisfacción requiere también de otro tipo de satisfactores.

El sector servicios requiere mayor atención; misma que - hasta ahora no se le ha proporcionado como debiera. En primer lugar hay mucho que decir en relación a lo que este concepto comprende y los impactos que tiene sobre la economía. En segundo término resulta de vital importancia el análisis que sobre dicho sector se ha hecho con el objeto de establecer y determinar el por qué de su trascendencia en las sociedades actuales.

De igual manera, los cambios de necesidades implican o - propician cambios en los instrumentos que se tienen para hacerlos asequibles: es útil mirar los bienes materiales, el tiempo, el espacio, los recursos, etc; con los que se cuenta y de los cuales dependerá la consecución de las metas - propuestas.

Sin embargo, se debe tomar en consideración que para que todo esto sea posible es indispensable contar con los elementos que hagan factible todo el proyecto. En efecto, se considerará por ejemplo, la facilidad de instalación de -- cierto tipo de servicios, lo cual resultará fundamental para reforzar con otro elemento las condiciones favorables al desarrollo de actividades de servicio. Así como este, existen otros factores que propician y fomentan no sólo el desarrollo de aquéllas actividades sino también la aparición de otras.

Todo lo anterior es el preámbulo para esbozar las consecuencias políticas de la postindustrialización. En párrafos anteriores ya se hacía referencia al respecto, en el sentido de que se debe identificar la conveniencia de rediseñar y adaptar las instituciones al cambio mismo. Lo que se persigue con tal propósito es simplemente producir estructuras más flexibles que sean útiles para los propósitos que se persiguen.

"Lo que se necesita es rediseñar las instituciones políticas para producir mezclas más flexibles de estructuras centralizadas y descentralizadas que sean útiles en una era más complicada y centrada en la información". (2)

Gabría entonces preguntarse ¿qué se persigue con todo es

(2) Benjamín, Roger. Op. cit., pág. 103.

te proyecto cuyos alcances van más allá de lo que se pudiera imaginar?. La respuesta a esta interrogante tendría que concebirse en términos económicos, políticos y por supuesto sociales, los cuales se relacionan estrechamente. Sin embargo, para responder de una manera sencilla y a través de la cual se puede interpretar la realidad que hoy estamos viendo, se afirma que todos los fenómenos acontecidos en el curso de los últimos años, obedecen a un sólo propósito: la adaptación al cambio; entendido este como una condición necesaria para la propia existencia de toda organización social.

Desde luego, se está conciente de que el proceso es sumamente complejo y que además adquire ciertos matices y características particulares, las cuales dependerán de factores sociales, económicos, políticos, culturales, ideológicos, etc., de acuerdo con las particularidades de cada nación, o sociedad a la que se haga referencia.

Por ello se entiende que no es lo mismo hablar de postindustrialización en Europa que en América Latina; no obstante se puede advertir que, aunque con distinto nombre o designación, aquél fenómeno es característico en todo el orbe. Así, "modernización", "postindustrialización" y en algunos casos "industrialización" son términos que, aunque puedan tener significado distinto, persiguen un mismo objetivo: la alternativa o posibilidad de adaptación a un mundo en cons-

tante transformación.

En forma particular, se puede observar que México no es la excepción; ni puede serlo. Un mundo en el que cada vez - se hace más necesario contar con los instrumentos que permitan el desarrollo del país para insertarlo en la corriente de cambios internacionales, así lo demanda. La estrategia - que permitirá lograrlo es la "modernización". En este marco se inscriben las llamadas tesis del cambio con las cuales - se pretende hacer frente a aquél proceso, y las cuales se - mencionan a continuación:

- El país se moderniza para hacer viable la economía en un entorno internacional de fuerte competencia y así, generar empleo.

- Se moderniza para hacer viable y para canalizar las diferencias políticas ordenadamente con paz social.

- Se moderniza para garantizar la justicia social.

Estas alternativas constituyen el soporte que da cuerpo y orientación al proceso de cambio del Estado mexicano; por que para que se pueda concebir una transformación integral es prioritario transformar primero al mismo Estado; lo cual garantizará a su vez, la transformación de todas y cada una de las estructuras que lo conforman. Dentro de ellas, llama poderosamente la atención, por los fines que persigue la -

presente investigación, la modernización de la administración pública y desde luego, de todos y cada uno de los procesos que la integran.

Más adelante se volverá con mayor profundidad sobre el particular; por el momento solo se está haciendo referencia al mismo de una manera general.

Ahora bien, la estrategia de modernización entendida como cambio y transformación surge precisamente como demanda urgente de todos los grupos y sectores que integran el país.

"El cambio no sólo es deseable. El cambio en la vida económica, política y social, es también indispensable e inevitable. Así lo determina la dinámica de la evolución del país y de un ámbito internacional de creciente complejidad".(3)

Por lo tanto, el proyecto modernizador en México atiende de manera fundamental tres vertientes que constituyen la expresión integral del país: el ámbito político, el ámbito económico y el ámbito social. En cada uno de ellos se definen objetivos y metas por alcanzar, así como los instrumentos a través de los cuales se verán cristalizados, sin de-

(3) Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La Modernización para el cambio de la estructura social de México". Tomado de

jar de lado en ningún momento, que existe una estrecha vinculación entre el ámbito externo y el interno.

No se puede dejar de mencionar, la importancia que ha cobrado en los últimos años el sector social en nuestro país. Prueba de ello son los innumerables planes, proyectos y programas que en materia social se han instrumentado como una respuesta rápida a la creciente demanda que de ellos ha hecho la población. En este sentido, se advierte la importancia de los servicios públicos; y como consecuencia de ello, también se destacan los mecanismos que permitirán proveer dichos satisfactores. A su vez, las estructuras organizacionales constituyen la compleja red de vinculación entre los diversos sectores sociales y el gobierno, ocupan un papel preponderante.

De acuerdo con lo anterior, se afirma que se requiere de todo un proyecto político, económico y social que posibilite la incorporación del país al ámbito internacional, el cual proporcionará los elementos necesarios que permitan hacerlo.

Con todo lo antes expuesto, se pretende destacar la importancia o relevancia que el sector productor de servicios ha adquirido; si bien, esta no significa que otro tipo de -

'El Economista Mexicano'. Colegio Nacional de Economistas, A.C. 2o. y 3er. trimestre 1989, pág. 120.

actividades haya cedido su lugar a aquél. Lo que está sucediendo es que se está modificando el patrón de necesidades sociales como consecuencia de la misma evolución de las sociedades. Esto se manifiesta fundamentalmente en las formas de expresión y participación social que hoy han hecho su aparición en el ámbito mundial.

Un mundo en constante evolución es objeto de múltiples cambios y transformaciones. Transformaciones que implican la adecuación de estructuras tendientes a posibilitar y garantizar la existencia de las mismas y por lo tanto de sus propias formas de expresión. Se puede afirmar que es un proceso natural e inevitable; inherente a la misma sociedad que les da origen.

Rasgo particular de todo este complejo proceso es la nueva concepción que sobre la sociedad y sus necesidades se tiene; esto hace posible que surja todo un mecanismo cuyo propósito principal es hacer factible aquéllas demandas implementando para ello los instrumentos que se puedan requerir y que forman la infraestructura que dará origen a una comunidad con más y mejores alternativas de solución a su problemática política, económica y social.

a) Ambito Político.

En cierta forma, ya se han mencionado algunas caracterís

ticas que como consecuencia de la propia transformación de las sociedades experimenta el ámbito político. En un principio, se puede decir que el aspecto político es vital para la existencia de todo un proyecto de cambio ya que a través de él se propicia la articulación de los mecanismos que posibilitarán dicho cambio.

Pero, ¿cómo se puede concebir el impacto de la transformación o evolución en el ámbito político?

Se tendría que comenzar por afirmar que todo respondería a las características particulares de la sociedad a la que se haga referencia. Sin embargo, se puede establecer que existen algunos rasgos comunes a todas ellas; entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- El cambio hacia el predominio de la participación sobre la autoridad.

- El debilitamiento de la aceptación de la legitimidad de las instituciones políticas básicas.

- El desarrollo de nuevas polaridades entre grupos públicos y privados de empleados de oficina, lo mismo que entre grupos de empleados y obreros. (4)

Desde luego que la expresión de aquéllas es distinta en

(4) Benjamín, Roger. "Los límites de la política". pág. 45

cada caso, pero en términos generales, se dice que son aplicables o que tienen su correspondiente forma de manifestación en cada sociedad y que aquélla adquiere, de esta forma, características particulares.

Ahora bien, como respuesta al cambio generado en el sector productivo y por lo tanto, también en el ámbito laboral, una de las repercusiones principales que se manifiestan en el ámbito político mundial, es sin duda alguna, el rediseño de las instituciones políticas. Efectivamente, se establece la necesidad de adecuar el conjunto de instituciones que forman parte del complejo social para no quedar a la zaga de los novísimos cambios estructurales que se gestan en su propio seno. Esta constituye la tesis central sobre la cual gira todo el entorno político de las sociedades modernas o avanzadas.

Es decir, se establece que debe existir una correspondencia entre el cambio generado y las instituciones políticas. En esta medida se afirma que una vez que la transformación se ha operado el conjunto de organizaciones políticas requiere adecuarse a tal cambio, ya que se considera que las que existen hasta ese momento responden a intereses y necesidades anteriores, por lo que se requiere transformarlas para hacerlas funcionales en la nueva etapa. Este rediseño implica la revisión de su estructura organizacional y por lo tanto de sus funciones y objetivos. Como se puede ver la

tarea no es sencilla; sin embargo, se dispone de un elemento que permitirá realizar dicha tarea. Se hace referencia - de nueva cuenta al proceso de cambio.

En el rediseño de las instituciones se debe tener presente en primer lugar, las actividades que dicha institución - realiza para que de acuerdo con ello, se reoriente y adapte a las nuevas necesidades; en segundo término, se requiere - modificar su estructura organizacional, entendida esta como el conjunto de órganos encargados de llevar a la práctica - las funciones que le han sido encomendadas con el objeto de responder de manera satisfactoria a los nuevos tiempos; en tercer lugar se necesita también adaptar los mecanismos a - través de los cuales aquéllas llevan a cabo su tarea; esto es, el cuadro jurídico que orienta y regula su actividad: leyes, reglamentos, manuales de organización, y otros; y - por último la función social que aquélla realiza; es decir la trascendencia de su acción en el ámbito social. Estas -- son algunos de los aspectos que se considera son trascendentes para poder llevar a cabo tal proceso; aunque no son - los únicos.

Estas acciones responden también a las demandas de una - población más exigente y consciente de su posición en el ám bito social. No se puede soslayar, el hecho de que se abren nuevas expectativas para la participación y la expresión so ciales. De hecho en este sentido se comienza a experimentar

una forma distinta de concebir no sólo el entorno social en el que se está incrustando sino también la posición que se guarda con respecto a aquél.

Cuestiones que en un pasado próximo eran motivo de desinterés o apatía, adquieren singular relevancia y fuerza política como resultado del cambio experimentado. De esta manera, adquieren relevancia cuestiones como:

- a) La concepción de las políticas de gobierno;
- b) La creación de mecanismos adecuados a la nueva realidad social;
- c) Las repercusiones que, los dos anteriores, tendrán en los niveles de vida de la población.

Del mismo modo, surge una forma diferente de participación política y social. La manifestación de estos aspectos se lleva a cabo a través de medios distintos a los ya conocidos como puede ser la organización por medio de comunidades que reflejan un cambio de valores. Este cambio de valores es producto de los ajustes que en materia económica y política se han gestado.

En términos generales, se puede afirmar que existe una nueva concepción de la realidad social y por lo tanto de las necesidades de la misma, lo cual provee de la necesidad de instrumentar estructuras que estén en franca correspon-

dencia con aquéllas. Se persigue con ello dotar al aparato político de los elementos que le permitan continuar la labor llevada a cabo hasta ese momento.

Particularmente, se puede observar como este proceso se está desarrollando en nuestro país. Para empezar, se advierte que este proyecto es ejecutado a través del programa que comprende la política nacional: la modernización. En segundo término, es un proceso que posee características particulares que le aseguran una plena identificación con la realidad política, económica y social que se experimenta; en esta medida, hacen su aparición formas de participación diferentes y sobre todo se reconoce la necesidad imperante de llevarlas a la práctica.

También en este sentido, se reconoce la importancia de las instituciones políticas para la consecución de los objetivos planteados y se resume su acción en el sentido de ser el principal instrumento de gobierno que procure una transformación integral del Estado y sociedad nacionales.

En estrecha relación con el punto anterior, se encuentra el aspecto de los servicios públicos; efectivamente, se da por hecho la conveniencia de transformar el ámbito del servicio público con el objeto de otorgar alternativas que impliquen una mejor y más rápida satisfacción de las demandas sociales.

"En las instituciones políticas del país, los ejes del cambio son la aplicación de la ley y el servicio público - que sirve y no se sirve del poder. No se trata de meras adecuaciones administrativas, sino de efectiva protección de derechos y de rápida respuesta a las demandas". (5)

Como consecuencia de lo anterior, aparecen alternativas de participación distintas, las cuales procurarán ampliar y enriquecer el panorama político del país.

"Está en proceso una gran transformación política y social que se manifiesta en una mayor pluralidad. El reto es adecuar las instituciones a esta nueva realidad, y aprovechar las oportunidades que la misma representa para el fortalecimiento de las formas de participación colectiva responsable". (6)

Por lo tanto, se puede observar que la realidad política del país se está transformando como respuesta a la demanda de la propia evolución que presenta aquél en todos los ámbitos. Esta constituye la condición primordial que permitirá no sólo la incorporación del país al contexto internacional, sino también posibilitará la trascendencia de sus instituciones.

(5) Salinas de Gortari, Carlos. "Segundo Informe de Gobierno". México. Noviembre 2 de 1990.

(6) México. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desa

De esta forma, se ha vislumbrado, aunque de forma general, el panorama político que se abre a nivel mundial para el conjunto de sociedades que en nuestros días son objeto de profundas transformaciones, las cuales propiciarán la adaptación de las mismas a un mundo que cada vez se hace más complejo y que como consecuencia de ello, requiere mayor atención.

b) Ambito Económico.

El aspecto económico reviste particular importancia dentro del conjunto de cambios que se vienen sucediendo en el mundo. Desde luego, ubicarlos por sus formas de manifestación requiere de una tarea delicada y precisa.

El primer punto que se debe tocar es determinar la manera como se manifiesta la transformación de la economía mundial; es decir, cómo se entiende este cambio. En general, se establece que existe un proceso al que se le ha llamado "desindustrialización", entendida esta como la principal característica de las sociedades actuales y la cual se puede traducir como el cambio en la orientación productiva, y por ende produce un cambio en la orientación laboral. Este fenómeno puede encontrar su explicación en los siguientes términos: es la manifestación de la transformación que se viene gestando en el ámbito mundial, en el terreno de la economía, específicamente experimentada por dos rubros principales -- que dan forma a todo el proceso: la producción de bienes y rollo 1989-1994". pág. 2.

servicios.

Efectivamente, se establece que hay un intercambio de papeles en cuanto a la trascendencia que cada uno de los sectores reviste en el panorama económico. El sector productor de bienes pierde terreno ante la importancia o el peso cada vez más creciente del sector servicios. Como resultado de ello, se reorienta el sector económico de las sociedades mundiales.

"El sector servicios comienza a crecer (despacio al principio y cada vez más rápido) hasta que ocupa la mayor parte de la economía. La naturaleza de ésta se desplaza así de la producción de bienes a la producción de servicios". (7)

Ahora bien, podría objetarse que este fenómeno se viene sucediendo desde hace mucho tiempo atrás y que en algunos países esto no es algo nuevo; sin embargo, la importancia de aquél radica en que surge como la fuerza central de la economía; esto es, la trascendencia del sector servicios la constituye su aparición como la principal fuerza de la economía y por consiguiente la manera de llevarla a cabo cobra particular importancia.

Algo que hay que considerar en el desarrollo de este proceso son las características de cada sociedad, puesto que -

(7) Benjamín, Roger. "Los límites de la política". pág. 39

cada una requiere de satisfactores diversos. Una vez más se pone de manifiesto la importancia que el ámbito económico - reviste para la consecución de cualquier plan o programa - que se pretenda llevar a la práctica.

El factor principal que da origen y razón de ser a toda esta transformación es el peso relativo que en materia económica ocupan los sectores antes mencionados. Se debe entender que la producción de bienes como motor impulsor del desarrollo persiste en sus funciones y objetivos, pero deja - su lugar como actor principal a la producción de servicios como resultado del cambio en la orientación laboral.

En el plano nacional esta transformación se entiende como la actualización del aparato productivo, o mejor dicho, la adecuación del sistema productivo a los cambios ocurridos en el contexto internacional y que tiene también su expresión en la necesidad de cambio; misma que se traduce en el elemento que permita la incorporación del país a la corriente mundial de cambios.

Así, se persigue el objetivo de contar con un aparato - productivo que se caracterize por la eficiencia de su estructura y que permita la satisfacción de las necesidades - sociales.

La condición necesaria para llevar a la práctica tan am-

bicioso proyecto es, sin lugar a dudas, la transformación - de las estructuras económicas encargadas de orientar y conducir la política económica del país. Realizar esta tarea - implica un proceso paulatino, que debe ser supervisado a lo largo de su desarrollo con el objeto de proporcionar una ba se sólida para el mismo.

Como se puede observar, el panorama que se abre a las so ciedades actuales ofrece una gran variedad de alternativas y posibilidades; de ellas, o mejor dicho, de la utilización que de ellas se haga, dependerá el logro de los objetivos - que hoy se plantean.

c) Ambito Social.

Como resultado de las transformaciones operadas en los - ámbitos político y económico, el entorno social sufre cam-- bios visibles e interesantes; lo cual es condición necesa-- ria dada la trascendencia que aquél tiene para la ejecución del proceso.

Efectivamente, el factor social juega un papel determi-- nante en el concierto de cambios que se llevan a cabo o que se manifiestan en nuestras ideas. Para comprender en toda - su magnitud la manera como se desarrolla este fenómeno se - tendrá que comenzar por establecer que existen ciertos factores que le dan un toque característico a aquél. En prime-- ra instancia se tendrá que considerar el hecho de que la -

visión de la realidad ha variado en forma completa y por -  
ello las necesidades de la sociedad no son las mismas, o en  
su defecto, no se manifiestan como antaño; en segundo lugar,  
la manera como son visualizados y aprehendidos por el indi-  
viduo es distinta, su capacidad de respuesta ante la reali-  
zación de determinados fenómenos está permeada por una se-  
rie de factores que le proporcionan un matiz rico y abundan-  
te de alternativas las cuales procurarán la satisfacción de  
sus necesidades más esenciales.

En ese contexto, la participación social se convierte en  
un factor de decisiva importancia no sólo para el individuo  
como ente social, sino también para el conjunto de institu-  
ciones que forman parte de su entorno social, en la medida  
en que le son proporcionados elementos que le permiten cues-  
tionar su papel al interior de la sociedad, la posibilidad  
de desarrollo que esta alternativa representa, la funciona-  
lidad de las instituciones políticas y sobre todo, la facti-  
bilidad de llevar a la práctica cambios profundos en el in-  
terior de la sociedad.

Esta alternativa de cambio está sustentada por la necesi-  
dad misma que tiene la sociedad de evolucionar con el obje-  
to de convertirse en una estructura eficiente que sea capaz  
de responder a las necesidades del propio cambio. De esta -  
forma, se asume una gran responsabilidad: el crear una nue-  
va manera de proporcionar satisfactores.

En párrafos anteriores, se hablaba de las características que el cambio implica en diversas sociedades. En nuestro país, se concibe que la transformación de la estructura social es necesaria en la medida en que las condiciones de vida de la población son diferentes a la de años atrás. Enfrentar el reto de lo que se ha llamado modernización así lo requiere. Pero, ¿cómo se puede entender esta transformación en términos sociales? Para responder a esta interrogante, se debe considerar la situación de que existe una nueva conformación de la sociedad en el sentido del surgimiento de grupos, asociaciones e integraciones de individuos de diversa condición social, lo cual se traduce en intereses particulares y diferentes unos de otros. En este sentido, se debe armonizar y compaginar los criterios que deben normar el trabajo que se debe realizar; hacerlo resulta una tarea ardua pero no por ello irrealizable. Así, se entiende el cambio social como la manifestación de demandas sociales a través del surgimiento de una relación distinta entre las instituciones, grupos, organizaciones e individuos que integran la sociedad.

"... se busca la transformación de la estructura social, dando origen a nuevas formas de relación entre las clases, grupos, organizaciones, instituciones e individuos, bajo distintas bases y responsabilidades enmarcadas en el imperativo del interés general". (8)

(8) Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La Modernización para

Se nota entonces que la manera como se establezcan las reglas resultará fundamental para el logro de las metas propuestas. Para decirlo de otra forma, se tiene una nueva concepción de la sociedad y de las funciones que ésta deba cumplir; así como de los mecanismos encargados de llevar a cabo dicha tarea. Por lo mismo, se requiere de estructuras modernas que propicien la formación de un nuevo orden social.

Este nuevo orden social se manifiesta en las diferentes expresiones de una sociedad cada vez más consciente de su función y trascendencia, de acuerdo con ello, busca caminos distintos que coadyuven al cumplimiento de aquélla.

En general, se puede decir que la característica principal del entorno social mundial es el cambio. Este no es sino sólo el resultado del proceso evolutivo experimentado por cualquier factor de tipo económico, político, social, etc.; además de ser el elemento que garantiza la trascendencia de aquél. La alternativa es la transformación. La corriente mundial de cambios exige pues, la conformación de una sociedad dotada de novedosos e innovadores elementos que fomenten el bienestar social y procuren una nueva forma de participación social.

el cambio de la estructura social de México". Tomado de -  
'El Economista Mexicano'. Colegio Nacional de Economistas,  
A.C. México, 1989.

## 1.2 Desarrollo de las políticas de bienestar social.

El proceso de cambio que experimentan las estructuras económicas, políticas y, por tanto, sociales en el ámbito mundial abre la posibilidad de efectuar un breve análisis sobre tal situación y particularmente centrar la atención en el ámbito social. En efecto, el sector social adquiere, durante el desarrollo de aquél proceso, una relevancia cuyo peso se hace cada vez mayor y por consiguiente las implicaciones que esto tiene son fundamentales para comprender la realidad social en su conjunto.

Se establece que como resultado de la transformación experimentada por las estructuras sociales, es pertinente reorientar no sólo las actividades económicas y políticas, sino también las de tipo social, lo cual es producto de una concepción diferente de las necesidades de los individuos. Se reconoce la existencia de factores que actúan de manera directa en el establecimiento de mecanismos que propician una nueva política social.

Anteriormente, se concebía la idea de que las transformaciones económicas y políticas propiciaban un desarrollo social, pero no se le concedía a este último factor la importancia que merecía; sino que se explicaba como una implicación necesaria de los dos primeros factores. Hoy en día, a pesar del reconocimiento de que el factor económico y el so

cial están estrechamente ligados, se afirma la conveniencia de estructurar un sistema que oriente y coordine las actividades y funciones en materia social.

Como consecuencia de ello, la presencia del Estado como órgano rector de la sociedad, es fundamental. Ciertamente es que la actuación de aquél estará supeditada a los objetivos y finalidades que le sean otorgadas por la sociedad, pero indudablemente, la función social está implícita en la naturaleza del mismo. En este contexto, se inscribe una de las tareas principales que debe llevar a cabo la estructura estatal y la cual le da razón de ser: la procuración del bienestar social.

El bienestar social entendido como la elevación de los niveles de vida, oportunidades de trabajo, satisfacción de necesidades básicas, prestación eficiente de servicios públicos, etc., constituyen los principales objetivos de toda política social.

De esta manera, se puede observar la importancia que la política de bienestar social representa para las sociedades modernas. Efectivamente, una característica principal del proceso de modernización en materia social es la creciente importancia que la política de bienestar social adquiere en el marco del proceso de transformación económico y político. Particularmente, el aparato estatal centra su interés -

en el ámbito social con el objeto de coadyuvar a alcanzar - las metas que se han propuesto desde un principio, como con dición necesaria para lograr sus propósitos de índole econó mica, y desde luego política.

La realización de esta tarea se determina por la conjug ación de una serie de factores internos y externos que le - otorgan una configuración particular según sea el caso.

Ahora bien, para comprender en toda su magnitud el proce so antes descrito, es pertinente visualizarlo en toda su di mensión para así proyectar los resultados del mismo.

En nuestro país, la política de bienestar social adquiere singular relevancia apenas unos cuantos años atrás como resultado de las profundas transformaciones ocurridas en el marco del sector social provocadas por el surgimiento de - nuevas alternativas para la satisfacción de las necesidades consideradas básicas.

Cabría entonces preguntarse ¿cómo se lleva a cabo este - proceso? Para responder a esta interrogante, se tendrá que comenzar por ofrecer un panorama general en relación a esta materia, el cual permitirá comprender de forma integral dicho proceso.

A diferencia de otros países, la sociedad mexicana no ha

dejado de experimentar cambios profundos a lo largo del presente siglo. Estos cambios han sido producto de una serie de necesidades que aparecen en el seno de la propia transformación económica y política. En este contexto se entienden perfectamente la configuración de un proyecto que dé forma a dicha transformación.

Por lo tanto, se reconoce la responsabilidad del Estado como órgano encargado de hacer efectivas toda una serie de derechos sociales; los cuales se encuentran consagrados en la Constitución Política. Los artículos 3<sup>o</sup>, 27<sup>o</sup> y 123<sup>o</sup> son ejemplo palpable de ello.

En este marco se inscribe la aparición del llamado Estado del bienestar, que significa básicamente un mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista, que parte por un lado de la implantación de políticas expansionistas de tipo keynesiano y estructuralista, y de la formulación de un compromiso corporativista entre los grupos sociales y el Estado, particularmente el movimiento obrero organizado.

A la sombra de esta política surgirá toda una estructura jurídica y administrativa que forme la base sobre la cual se erigirá la transformación social del país. El proceso de mejoras sociales fue acompañada de reformas jurídicas y administrativas, y se prolongó en lo fundamental hasta el inicio de los ochentas, teniendo como característica fundamen-

tal "la transferencia de recursos hacia la sociedad en su conjunto, realizada por los diversos gobiernos a partir del régimen de Adolfo López Mateos, por medio del creciente -- aumento del gasto social". (9)

La década del ochenta abre un período crucial en la historia contemporánea de México; inaugura - por decirlo así - una época de cambios económicos y sociales vueltos imposterables ante el resuelto avance de la crisis. Los efectos de la misma se dejaron sentir con mucha mayor fuerza en aquellos sectores que requerían un ajuste en sus estructuras básicas, producto de los cambios que se registran en el ámbito internacional y cuya influencia determina la adecuación del contexto nacional.

El hecho fundamental que está en línea directa antecediendo este complejo nudo histórico lo constituye la contradictoria y desigual maduración de la estructura económica y social en los últimos veinte años, maduración que trató de ser encauzada por un conjunto de estrategias, que tuvieron el dudoso mérito de intensificar estas contradicciones y - acelerar notablemente el "envejecimiento" de las estructuras del Estado mexicano.

(9) Con el régimen de López Mateos, la participación del gasto público dentro del PIB alcanza un poco más del 10%; - sin embargo, en el período de Díaz Ordaz sobrepasa el 22% y

Las transformaciones ocurridas durante este tiempo constituyen, por supuesto, un fenómeno que dejó profunda huella en la sociedad mexicana, a la cual se agregó una creciente inconformidad social proveniente de una parte importante de la misma, cuyo origen y base material se situaba en las repercusiones concretas experimentadas por las diversas capas y clases sociales.

Como consecuencia de lo anterior, queda establecida la necesidad de efectuar ajustes dentro de la política de tipo social, la cual tendrá como finalidad última proporcionar - satisfactores de manera eficiente al conjunto de la población.

Por lo tanto, se afirma la tarea de proporcionar los medios necesarios y suficientes para asegurar el bienestar social de los individuos por parte del aparato estatal. Los principales rubros que comprende la política social serán - analizados de forma particular de manera que permitan obtener una visión integral de aquélla; destacan entre ellos:

#### A. Educación.

Particular interés dentro del contexto social reviste el aspecto educativo, como parte del desarrollo integral del - luego desde 1970, comienza un crecimiento acelerado hasta - llegar en 1982 al nivel más alto en la historia de México. Cfr. El Nacional, Suplemento Político, 26 de abril de 1990, pág. 14

individuo, y también como parte de un proceso complejo que permitirá la integración del mismo al aparato productivo lo cual propiciará la posibilidad de acceder a mejores niveles de vida.

Para ello se establecen objetivos que orientan los programas en materia educativa:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad.
- Ampliar el acceso a grandes núcleos de población a las oportunidades educativas.
- Mejorar la prestación de los servicios educativos.

La política educativa siempre ha sido objeto de constantes cuestionamientos y controversias, las cuales han obligado a los distintos gobiernos a emplearse a fondo con el propósito de mejorar y ampliar el sector de la educación. Este es un proceso que requiere de tiempo dadas las características de la conformación social del país, pues se debe tener presente que existen factores de tipo económico que impiden, en la mayoría de los casos, el cumplimiento de las tareas - por realizar.

Ahora bien, otro factor importante en materia de educación, es la calidad de la misma. Efectivamente, se afirma - que a pesar del esfuerzo realizado por contar con una es---

estructura educacional que se distinga por su calidad, los resultados obtenidos hasta ahora, son aceptables, pero se considera que todavía no se han alcanzado los niveles óptimos; esto se traduce en un aprovechamiento deficiente de las oportunidades de mejorar socialmente y también se refleja en el ámbito económico el cual reciente el impacto de no contar con mano de obra calificada. Por tanto, se advierte que en el desarrollo de este proceso se encuentran implicados ciertos elementos que determinan la calidad deficiente de la educación; entre ellos podemos citar, la existencia de planes y programas de estudio atrasados que no reflejan la realidad del país; el factor económico, y otros.

A pesar de ello, se establecen medidas tendientes a tratar de remediar tal situación; los resultados aunque son positivos no indican de forma convincente los avances logrados. Sin embargo, no se puede negar que existe un interés muy grande por avanzar en materia educativa, lo cual es necesario para propiciar un desarrollo integral.

#### B. Salud.

El mejoramiento en el nivel de salud - aspecto fundamental del bienestar social - no se da necesariamente como resultado automático del crecimiento económico, sino que es preciso además, adoptar los medios que hagan gradualmente posible la prestación de este servicio a toda la población

con los niveles de calidad deseados.

No obstante, los esfuerzos desarrollados para disminuir los daños y riesgos que afectan la salud de la población, - se han visto particularmente limitadas por la falta de coordinación de las acciones llevadas a cabo por las instituciones públicas asistenciales y de seguridad social, así como las que realizan los sectores privado y social.

La acción coordinada de las instituciones del sector salud repercutirá, en un manejo más eficiente de los recursos disponibles y hará posible avanzar en el propósito de am---pliar la cobertura de los servicios a la población con un - mínimo razonable de calidad para todos los individuos.

Propiciar el desarrollo de un sistema de salud integral es una tarea necesaria que deberá llevar a cabo el Estado. Los mecanismos a través de los cuales se cree, podrá realizarse dicho proyecto dependerán en gran medida de las condiciones en que se desarrolle aquélla. Un elemento cuya pre--sencia es definitiva, en este sentido, es la investigación científica en materia de salud. Esta debe responder de manera efectiva a las demandas de la población en su conjunto - con el propósito de contribuir en el desarrollo íntegro del individuo.

Las acciones en materia de salud se encaminan particularmente

mente a proporcionar a los individuos los elementos que requiere para crear un ambiente propicio para su desarrollo físico y social.

Es cierto que muchas veces esto no se logra en la medida en que se planea, por la incidencia de diversos factores, - sin embargo, las bases están dadas y todo dependerá de la forma en que sean utilizadas y aprovechadas, así como de los mecanismos encargados de coordinar tal acción.

### C. Seguridad Social.

La Constitución de 1917 en su artículo 123, establece las bases que fundamentan el sistema de seguridad social que prevalece en el país. Este sistema ha evolucionado desde los primeros esfuerzos representados por las cajas de previsión y la extinta dirección de pensiones civiles, hasta los actuales institutos de seguridad social, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras organizaciones similares, incluyendo los que existen en las entidades federativas.

No obstante, la cobertura y calidad de los servicios de seguridad social no pueden todavía considerarse suficientes y satisfactorios, por la persistencia de diversos problemas que tienden a limitar el efecto positivo de aquéllos.

El sistema de seguridad social ha presentado problemas - de concentración de algunos servicios y en ciertos grupos - sociales, lo cual ha generado la desigualdad en la atención a la población. Hay que destacar además que las instituciones de seguridad social no han operado de manera integral, lo que ha impedido un aprovechamiento racional de los recursos, ocasionando duplicación, saturación o subutilización - de la capacidad instalada, con el consecuente encarecimiento de los servicios y atención desigual a la población.

Por lo tanto, se necesita homogeneizar la prestación de los servicios de seguridad social y para ello se requiere - modernizar la administración de los servicios, este proceso se llevará a cabo a través de una evaluación que permita de tectar las principales deficiencias del sistema, y otorgue a su vez la posibilidad de enmendar tal situación.

La existencia de una desigualdad en la prestación de la seguridad social, indica la aparición de graves deficiencias en el interior del mismo; dificultades que implican la conveniencia de modificar su estructura con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios, así como contribuir a lograr la eficiencia en materia de seguridad social.

De este modo, se observa la importancia de contar con un amplio programa de seguridad social, el cual favorezca la - atención a diversos núcleos de población, permita la incor-

poración de éstos a la actividad productiva y fomento, por lo tanto, el bienestar de los mismos.

#### D. Empleo.

El empleo constituye un factor de suma importancia en el desarrollo de toda sociedad; es el motor que permite avanzar dentro del proceso de cambio que experimentan las estructuras sociales actualmente. Con el objeto de garantizar la incorporación del individuo al proceso productivo del país, es necesario contar con un programa que oriente las acciones en materia de empleo.

En este sentido, se deben entender en primer lugar, la trascendencia que la actividad productiva tiene para el ser humano. El trabajo pues, representa la actividad fundamental del hombre, la cual otorga la posibilidad de desarrollar el potencial intelectual de aquél, así como contribuir a lograr niveles de bienestar aceptables.

Para efectos del presente trabajo, se considera trascendental el papel que juega el empleo en el contexto antes descrito, y particularmente la manera como se lleva a cabo el mismo. En efecto, no sólo es importante contar con una planta productiva eficiente que propicie la generación de empleo, sino también es importante considerar el hecho de que se debe hacer eficiente y el producto de aquél debe re-

dituar en un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En términos generales, se ha mostrado un panorama de la importancia que adquiere la política de bienestar social en las sociedades modernas. Se han tocado aspectos que se consideran son representativas de aquélla, aunque desde luego no son los únicos; sin embargo, con ello se puede establecer que el ámbito social adquiere mayor relevancia día con día; lo cual se expresa precisamente a través de las acciones del Estado orientadas a procurar el bienestar social.

Así se puede determinar que como resultado de los cambios operados en el ámbito mundial, el sector social adquiere un perfil que le permite situarse en el centro de las finalidades del Estado, producto también de una nueva concepción de la realidad social, en donde no sólo es necesario asegurar la satisfacción de las necesidades consideradas como básicas, sino que también es importante la forma como se llevan a cabo y a la par con esto emerge otro tipo de expresión de las mismas.

Como consecuencia de lo anterior, el aparato estatal identifica la necesidad de efectuar una evaluación de las políticas de bienestar social con la finalidad de adecuarse a la nueva estrategia de cambio. De ahí, que sus acciones en materia social cobren mayor trascendencia y se les reco-

nozca como una acción fundamental de aquél.

### 1.3 El proceso de producción de los servicios públicos.

En la medida en que una sociedad evoluciona, las funciones gubernamentales se vuelven más y más complejas como resultado de una interacción constante de factores económicos, políticos y sociales, cuya conjugación da origen a un proceso que hace su aparición en el escenario mundial, el cual - dará forma a una nueva estructura social. Dicho proceso lo constituye el perfil del proceso de producción de los servicios públicos.

Dentro de este contexto, los servicios públicos adquieren particular relevancia dentro de una corriente de cambios que induce a considerar a los mismos como un instrumento clave dentro de aquélla. Por consiguiente, se considera importante analizar algunos de los elementos que dan forma a este proceso.

Para comenzar, será conveniente identificar el origen y las causas que propiciaron la aparición de este fenómeno, - el cual se encuentra inscrito en el marco de transformaciones económicas que tendrán su expresión en aspectos políticos y sociales. Por lo tanto, la explicación de este proceso se encuentra precisamente en un hecho de tipo económico. Este

representó la oportunidad de modificar algunos aspectos del proceso productivo orientado de forma especial a la producción de bienes materiales el cual representaba la alternativa más viable que asegura la existencia de aquellas estructuras. Sin embargo, hasta este momento no se vislumbra la posibilidad de cambiar todo ello, puesto que aún no se comprendían los alcances que iba a tener el proceso en gestación.

El contexto internacional adquiría una configuración particular que hacía superar el advenimiento de profundos cambios de índole económico. El factor principal que provocó esta situación es, sin lugar a dudas, la transformación del aparato productivo, la cual a su vez propició el cambio en la orientación productiva a nivel mundial, lo que se expresa en la creciente importancia que el proceso de producción de servicios públicos adquiere.

"En algún momento de los años setenta comenzó a difundirse entre las empresas la percepción de que las sociedades capitalistas avanzadas estaban entrando en una etapa de innovaciones científico-tecnológicas y de cambios profundos en los patrones de conducta y en el conjunto de las necesidades tanto individuales como colectivas. La sensación de estar viviendo una etapa de cambio activó una voluntad de renovación y fortalecimiento frente a perspectivas relativa

mente oscuras...". (10)

El proceso antes descrito, es paulatino y complicado por que se requiere en primera instancia, comprender la esencia misma de aquél para poder obtener resultados positivos; en segundo término, la serie de afecciones que se deben llevar a cabo, representan un riesgo no sólo para las estructuras encargadas de ejecutarlo, sino también para los receptores de su acción y en tercer lugar, implica modificar la concepción que sobre el servicio público se tiene para otorgarle mayor importancia dentro del contexto económico y por lo tanto en el político y social.

Ahora bien, una cuestión que debe quedar bien clara es el sentido en el cual se dice que el sector servicios adquiere singular relevancia. Se habla pues, del hecho de que el sector productor de bienes es reemplazado por el de servicios, pero no se debe entender esto como la sustitución de la principal fuerza económica en un sentido estricto. Lo que se quiere dar a entender es que la naturaleza de la economía se desplaza así de la producción de bienes a la producción de servicios; producto de nuevas necesidades en el ámbito social.

Este cambio de énfasis, es acompañado por una visión distinta de las instituciones políticas y de sus funciones, -

(10) Pipitone, Ugo. "El capitalismo que cambia". Ediciones Era, México, 1966, pág. 30

así como de la manera en que se realiza; este último aspecto es fundamental para entender la naturaleza del comportamiento de las sociedades modernas.

Es precisamente en ese aspecto en el que se quiere poner especial atención, puesto que como se ha visto, la participación social determina en alto grado la naturaleza de la prestación de los servicios públicos y la forma o los mecanismos en que aquélla se efectuará. Por lo tanto, las características que presenta son fundamentales para el proceso mismo de su desarrollo.

En párrafos anteriores, se hacía mención de la trascendencia de la prestación de los servicios públicos y en particular la forma en que se efectúa. De acuerdo con ello, se dará especial atención a este aspecto.

Se considera entonces, que dentro del desarrollo del proceso el papel de los organismos encargados de poner en práctica a aquél es de suma importancia. En efecto, se habla de la conveniencia de contar con una estructura administrativa capaz de dar respuesta a la serie de demandas que le son hechas y que forman parte de sus funciones. Hay que tomar en cuenta que en este momento la eficiencia y la eficacia con que proceda a desarrollar su actividad, se convierte en una característica importante por las repercusiones que pueda tener en el ámbito social.

Antes de seguir adelante, se considera conveniente definir al servicio público para comprender más ampliamente el proceso antes descrito, como parte importante de su desarrollo.

El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular y continua y sin propósitos de lucro - la satisfacción de una necesidad colectiva de interés público.

Asimismo, para Mario Martínez Silva (Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.), el servicio público en el estado moderno implica la noción de la actividad final del Estado, o bien, las funciones de gobierno.

En este contexto, queda reconocida la trascendencia que el servicio público representa para las sociedades actuales, dadas las características económicas, políticas y sociales de las mismas.

De esta manera, se percibe la necesidad de definir la base que dará sustento a todo este planteamiento; el cual se encuentra constituido por la adaptación de las estructuras

orientadas a prestar servicios públicos. Dicho de otro modo, es necesario modernizar la estructura organizacional del - aparato administrativo con la finalidad de incorporarse a - los cambios efectuados. Esto significaría, propiciar una revisión de las actividades y funciones de aquélla con el propósito de modificar los instrumentos que permitirían realizar la tarea encomendada. Se habla de una adecuación de las organizaciones en su estructura; analizando la función y el rendimiento de cada una de las partes que la componen, revisando su proceso de trabajo, identificando deficiencias, - aplicando medidas encaminadas a corregirlas; propiciando el desarrollo de nuevas alternativas para hacer eficiente su - actividad, etc. En una palabra, modernizando su estructura y por consiguiente su actividad.

Un factor que reviste particular importancia al interior del proceso anterior, es el recurso humano. Efectivamente, el eje central sobre el cual gira todo proceso es el ser humano, y este como parte activa de la sociedad representa la principal fuerza de cambio de aquélla. Más adelante, se hablará con mayor profundidad sobre este aspecto.

Todo lo anterior, forma parte del esbozo que en materia de servicios públicos se presenta de manera general con el propósito de observar los rasgos que caracterizan la importancia creciente de dicho ámbito. A continuación se mencionarán algunos aspectos que se consideran fundamentales para

complementar lo expuesto anteriormente.

### 1.3.1. Elementos.

En la medida en que se ha establecido la trascendencia - que el proceso de producción de servicios públicos tiene en la sociedad moderna, es conveniente mencionar la presencia de ciertos elementos que forman parte importante de aquél - proceso.

Pero antes de mencionarlos, es pertinente aclarar que la existencia de dichos elementos adquiere un matiz diferente según el caso al que se haga referencia; sin embargo, la - esencia de aquéllos es similar en todos los casos. Desde - luego, existen pequeñas diferencias puesto que las sociedades presentan características que permiten distinguir las - unas de otras.

Los elementos que definen el proceso de producción de - los servicios públicos son los siguientes:

- La estructura del proceso es sencilla en comparación - con la del proceso de producción de bienes.

- La información es un elemento clave al interior del - proceso.

- Los resultados obtenidos de su ejecución son de carác-

ter social.

- Es resultado de un proceso de cambio económico que se traduce en factor social.

- Los criterios de eficiencia y eficacia rigen su acción.

- La satisfacción de necesidades de interés general - orienta su acción.

Estos serían los principales elementos que dan forma al proceso de producción de los servicios públicos; los cuales otorgan una visión más amplia de dicho proceso. Se considera que el conocimiento de ellos ofrece una mejor comprensión de aquél. Como se puede observar, cada uno de ellos encierra todo un planteamiento sobre un aspecto en particular, los cuales analizados de esa forma, permiten profundizar en el conocimiento de dicho proceso.

### 1.3.2. Características.

Una vez que se han descrito los elementos que componen el proceso de producción de los servicios públicos, se procederá a enunciar las características que posee aquél; las cuales son mencionadas a continuación:

- El sector productor de servicios adquiere particular relevancia en las sociedades actuales producto de las transformaciones ocurridas en el ámbito internacional.

- Los servicios públicos se convierten en la fuerza central de la economía en las sociedades modernas.

- La producción de servicios públicos obedece a cambios en las necesidades tanto individuales como colectivas.

- La prestación de servicios públicos constituye una línea estratégica dentro de las actividades del Estado.

En términos generales, se afirma que las características antes descritas son las más representativas de dicho proceso.

En síntesis, la producción de los servicios públicos constituye un apartado importante dentro del conjunto de actividades del Estado. Particularmente, se ha destacado el papel del mismo en el proceso de transformación experimentado por las sociedades modernas. La trascendencia de su acción se reflejará de una u otra forma en el bienestar social.

1.4. La necesidad de transformación de la administración pública.

Los cambios ocurridos en el seno del ámbito internacional tienen serias repercusiones en todas y cada una de las áreas que lo componen. Lo anterior implica necesariamente -

la adopción de medidas tendientes a incorporar el mayor número de países a la corriente de cambios mundial. En este contexto, resulta evidente el hecho de que para realizar este proceso, es pertinente ejecutar ciertas modificaciones - en primer lugar al Estado mismo, y por tanto, en segundo término a la estructura administrativa que posee, el cual - identifica y define las funciones de aquél.

En concordancia con ello, la transformación de la administración pública es exigencia fundamental en el proceso de modernización del aparato estatal, en la medida en que - constituye la columna vertebral de la función pública.

Por lo tanto, se considera trascendental contar con una estructura administrativa moderna que tenga como característica fundamental la satisfacción de necesidades sociales de manera eficiente. Desde luego que esto implica una tarea - compleja y paulatina; compleja porque se deben eliminar - ciertos vicios que aún en nuestros días persisten y cuya - presencia limita su desarrollo; la segunda, debido a que a pesar de que se han implementado mecanismos para ver cristalizado el proyecto, existen factores de índole interna y externa a la misma que obstaculizan su actividad y el eliminarlos requiere de tiempo.

No obstante, se ha instrumentado mecanismos que permitirán alcanzar este objetivo. El primero de ellos, es la pro-

pia estrategia implementada por el Estado; la modernización. En efecto, dentro del marco del programa de gobierno se encuentra implícito el propósito de transformar la administración pública, a pesar de que no existe un apartado que mencione de manera clara este último aspecto. Ciertamente, se destaca el hecho de que en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, el cual constituye el programa de acción del gobierno federal, se omite la presencia de algún capítulo o rubro - que haga referencia explícita a la modernización de la administración pública (sólo se menciona la modernización de la empresa pública). Por ahora, queda entre líneas su definición, alcance, objetivos y acciones concretas que se puedan llevar a cabo.

A pesar de esta situación, se percibe la esencia del cambio al interior de la administración pública, la cual se encuentra representada por la importancia que se le concede - en la consecución de los objetivos y metas nacionales.

En esta medida, la modernización del aparato administrativo es impostergable; no sólo por los motivos que ya fueron expuestos, sino también porque es condición necesaria - para dar respuesta a la serie de demandas sociales que surgen con mayor fuerza cada vez. De este modo, cabe hacer notar que la presencia del factor social resulta determinante para el establecimiento del proyecto modernizador de la administración pública. Efectivamente, una sociedad que cam--

bia constantemente, requiere de una estructura administrativa capaz de responder de manera congruente al conjunto de - transformaciones que surgen al interior de ella misma; y - las cuales tienen su expresión en la satisfacción de necesidades públicas.

Ahora bien, cabría en este momento preguntarse ¿ en qué consiste la modernización de la administración pública ? Para responder se necesita primero, entender la naturaleza de aquél proceso.

El concepto de "modernización" ganó gran vigencia en las ciencias sociales contemporáneas a partir de la década de - 1950, aunque ha sido recientemente sometida a una crítica - que plantea muy serias dudas acerca de su utilidad, al me-- nos en el sentido con que fuera originariamente formulado.

La visión fundamental que permite reconocer el uso del - concepto va más allá de variaciones terminológicas es de - que la "modernización" de sociedades del mundo en desarro-- llo es un proceso de tránsito desde la "tradición" a la - "modernidad" entendida por esta la réplica de característi- cas económicas, de estructura social, psicosociales y de organización política de las sociedades noroccidentales.

En acepciones aún más amplias, el término "modernización" fue visto como referido al proceso más global de cambios so

ciales, incluyente por lo tanto de los mencionados cambios a nivel psicológico, de fenómenos de diferenciación e integración de la estructura social, del crecimiento económico y del "desarrollo" político.

Es precisamente en este sentido integral como se entiende la modernización del país, y desde luego, el marco que rodea la transformación de la administración pública.

Retomando la pregunta que se planteaba en un principio - se dirá entonces que la característica que define el proceso de modernización de la administración pública es precisamente el aprovechamiento del conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que posee para realizar su actividad. Pero para que este proceso se pueda realizar es necesario llevar a cabo un minucioso análisis de la situación existente a través de una correcta utilización de las técnicas de planeación.

Una administración pública moderna consiste también en la adaptación de sus estructuras al cambio; es decir, la adecuación de las organizaciones sociales a las nuevas necesidades. Para ello, requiere novedosos sistemas técnicos que tengan viabilidad en su aplicación y permitan cumplir cabalmente con su actividad.

Otra característica que define a aquélla, es tener un -

personal capacitado e integrado a su estructura. Este aspecto es de vital importancia si se entiende que el factor humano es esencial para llevar a la práctica cualquier tipo de proyecto. Más aún si se trata de establecer parámetros de eficiencia. Una plantilla de personal dotado de una preparación integral, entendiéndose por esta no sólo las aptitudes de carácter intelectual sino también aquéllas que le permitan identificarse con la labor realizada, posibilitará la obtención de resultados positivos para el desarrollo de la propia estructura organizacional.

Un factor que tiene íntima relación con el anterior, es la prestación de un servicio eficiente. Como resultado de la conjugación de los aspectos ya mencionados, el producto final de la estructura administrativa, es decir, la prestación de los servicios, se realiza de forma eficiente y este constituye el principal objetivo de su actividad.

De esta manera, los elementos que pueden definir una administración pública moderna son los siguientes:

- Uso adecuado de las técnicas de planeación.
- Implementación de planes, programas y proyectos de acción adecuados a la realidad social.
- Determinación de las estructuras encargadas de ejecutar la tarea asignada.
- Aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, mate--

riales, financieros, etc.

- Personal capacitado.
- Prestación de un servicio público eficiente.

Como se puede observar, la tarea que implica modernizar o transformar la administración pública no es sencilla. Sin embargo, se cree que las primeras acciones encaminadas a lograrlo están ya a la vista, y consisten precisamente en el reconocimiento de las necesidades de cambio. Este implica la capacidad de adaptarse al mismo a través de la instrumentación de diversos mecanismos que permitan adecuarse a la nueva realidad social y tener una visión más amplia y completa de aquélla con el propósito de identificar las características que le son propias y que determinan las necesidades básicas que requieren satisfacerse.

Cabe destacar la trascendencia que en todo el proceso reviste la estructura administrativa como eje central en torno al cual girará la actividad de la administración pública.

Finalmente, la transformación de la administración pública representa la posibilidad de incorporar a su estructura elementos que procuren una conformación cada vez más integral de la misma.

#### 1.4.1. La nueva dimensión de las estructuras administrativas.

Como consecuencia del proceso de modernización de la administración pública, existe una forma diferente de concebir la actividad de las distintas estructuras administrativas. En efecto, al modificarse la organización social, las necesidades inherentes a la misma sufren cambios trascendentes para el desarrollo de su actividad. Por ello, las funciones y objetivos de aquélla se transforman sustancialmente con el propósito de adecuarse a la nueva realidad de las sociedades contemporáneas.

En esta medida, se concibe a las estructuras administrativas en forma distinta y existe una orientación diferente de su acción. Esta nueva concepción obedece en primer término al conjunto de modificaciones operadas en el seno de la administración pública; y en segundo lugar, al proceso de cambio que es inherente a todo tipo de estructura política, económica o social; la cual le asegura no sólo su existencia sino también su vigencia y trascendencia en el contexto nacional.

En un principio se hablaba de la posibilidad de orientar la función de las organizaciones de acuerdo con criterios que no eran fiel reflejo de la realidad. En este momento, se presenta esta alternativa con mucha mayor fuerza que an-

tes; sin embargo, se puede decir que las condiciones de su aparición cambian parcialmente. Esto poroue las características de la sociedad en sí han tomado rumbos tan distintos que su comprensión se vuelve más compleja.

Existe puee, una nueva dimensión de las estructuras administrativas; ésta incluye aspectos tan diversos que van de su tamaño y eficiencia hasta su proceso de modernización. Las características de cada una de ellas definen lo que hoy se puede llamar una estructura administrativa moderna.

Particularmente, se percibe una nueva actitud dentro del contexto administrativo; el cual identifica la conveniencia de cambiar sustancialmente el concepto mismo de la organización para incorporarla al nuevo ambiente en el cual debe desarrollarse. La capacidad que tenga para hacerlo permeará, y de alguna manera, su eficacia y eficiencia en el ámbito social.

En párrafos anteriores, se hace alusión a los aspectos que resultan fundamentales para aprehender esta nueva realidad. Cabe afirmar que por la trascendencia de su acción han sido consideradas como piezas clave al interior de dicho proceso. Lo anterior, en virtud de la controversia que surge a su alrededor por su misma naturaleza. Sin embargo, se considera que definen, de una forma u otra, la concepción de las estructuras administrativas actuales y en esa medida

resultan un elemento de gran ayuda para entender a aquél.

De acuerdo con lo anterior, se considera conveniente analizar con un poco de más profundidad los aspectos que conforman la nueva dimensión de las estructuras administrativas, entendida como la adaptación al cambio percibida por las estructuras organizacionales e identificada por la sociedad en su conjunto.

a) Tamaño y eficiencia.

Hasta hace poco tiempo se tenía la idea generalizada de que a mayor tamaño correspondía un mejor aprovechamiento de los recursos y por consiguiente una eficiencia en la actividad ejecutada. Esto se basaba en el hecho de que entre más grande fuera una estructura, su acción cubriría una mayor extensión y en esa medida los beneficios que se obtuvieran serían mayores. En un principio, esto funcionó por dos razones fundamentales; la primera de ellas, es que la sociedad no contaba con niveles de diversificación tan marcados que dificultaran el cumplimiento de sus funciones y a su vez le otorgaran una composición tan compleja; en segundo lugar, - las funciones encomendadas a cada una de las estructuras no eran tan complicadas en virtud de lo anterior; así como por el hecho de que existían otro tipo de necesidades por satisfacer.

De este modo, se comprendía la presencia de un vínculo -

estrecho entre tamaño y eficiencia. Existía tal correspondencia entre uno y otro concepto que se entendía que el primero hacía suponer la presencia del otro.

Sin embargo, esta situación ha cambiado en la medida en que se cuestiona fuertemente a la misma. Aquélla aparece como resultado de una serie de factores que se manifiestan en el ámbito social; entre los cuales podemos citar: el cumplimiento parcial de sus funciones; la prestación de los servicios es deficiente; la efectividad de sus acciones es casi nula; y desde luego, la aparición de otro tipo de necesidades.

"Se ha dicho que un mayor tamaño conduce a una 'masa crítica', definida ésta como una organización lo suficientemente grande como para permitir la especialización a fin de realizar competentemente las funciones asociadas a los objetivos de su organización". (11)

En la actualidad, se identifica la conveniencia de contar con estructuras que posean, tal vez menor tamaño, pero que realicen sus funciones en forma eficiente. Esto es, a medida que la actividad de la administración se hace compleja, las organizaciones como parte integral de aquélla, requieren convertirse en el instrumento que permita hacerla funcional y, por lo tanto, procura de manera más eficiente la satisfacción de necesidades sociales. No obstante, la

(11) Benjamín, Roger. Op. cit., pág. 32

característica principal que se encuentra en ellas, es la -  
dimensión de su estructura, procurando que esta no tenga -  
gran amplitud.

El nuevo enfoque sugiere una visión de los efectos que -  
el tamaño tiene sobre la eficiencia, a la vez que previene  
sobre la posibilidad de que a mayor tamaño disminuya el ni-  
vel de eficiencia (Tullock 1965; Downs 1967).

Lo anterior, se basaría en el hecho de que entre más ni-  
veles existan en la organización, la información que se ma-  
neja en su interior, sufriría distorsiones tan frecuentes -  
que propiciarían altos márgenes de deficiencias.

Como se puede observar, un factor que cobra particular  
relevancia para comprender este proceso es precisamente la  
información; la cual es la materia prima de todo tipo de or-  
ganización, independientemente de sus fines u objetivos.

Por lo tanto, se puede afirmar que la información resul-  
ta un factor decisivo en la relación tamaño-eficiencia, por  
que determina la realización de los objetivos que persiguen  
las organizaciones, así como por el hecho de convertirse en  
la base para efectuar cualquier actividad.

## b) Estructura organizacional.

En el proceso de modernización de las estructuras administrativas un aspecto que no se puede dejar de lado es el de su organización; particularmente, se identifica como un elemento básico de aquél. Por ello, la principal acción encajinada a su transformación debe estar orientada en el sentido de propiciar una mejor coordinación entre los niveles que la integran.

La estrategia consistiría entonces en propiciar y fomentar la interrelación de las tareas asignadas a cada una de las dependencias que forman la organización pero con el objetivo de conocer de manera integral la trascendencia de su acción. En otras palabras, la coordinación.

A pesar de que no representa innovación alguna en sentido estricto, puesto que mucho se ha dicho en torno a ella, se considera debe dársele mayor importancia, en la medida en que por medio de ella, se vinculan funciones y objetivos al interior de la organización.

De esta forma, la coordinación implicaría niveles de organización funcionales, interrelacionados entre sí a través de los sistemas de información. Efectivamente, una vez más se hace referencia a la información como elemento clave en las estructuras organizacionales; y es que como consecuen--

cia del notable desarrollo que aquélla ha tenido, sobre todo en las últimas décadas, su utilidad crece y se multiplica considerablemente. Esto se explica en forma más clara, - si se toma en cuenta, el hecho de la oportunidad en la información. En efecto, la oportunidad constituye un rasgo ca racterístico de los sistemas de información el cual determi na su aplicación en el desarrollo de una actividad específi ca.

Por tanto, la información se convierte en el principal - instrumento de coordinación en la estructura organizacional, el cual le proporciona los elementos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones.

Desde luego, que la presencia de otros factores también es importante en este sentido, pero dadas las condiciones - actuales, la coordinación, así como la información, constituyen dos aspectos fundamentales para la estructura organizacional y por consiguiente para su transformación.

c) La modernización de la administración.

En cierto modo, algunos aspectos referentes a la moderni zación de la administración, ya han sido mencionados. Sin - embargo, es conveniente, profundizar un poco más, acerca de la misma.

Así, se entiende la modernización de la administración - como el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada.

De esta forma, la modernización tiene como imperativo la redefinición de los propios fines, o sea los objetivos del desarrollo, las metas deseadas y las bases en que se apoya. Es en función de ello, que se organiza la administración - transformando o creando instituciones.

La modernización administrativa forma parte del proceso total de cambio experimentado por un país en desarrollo y - por lo tanto, no puede ser considerada aisladamente de los factores políticos, sociales, económicos y culturales que - este proceso conlleva.

Como se puede observar, la modernización de la administración representa la posibilidad de poner en práctica las acciones encaminadas a lograr la eficiencia: toca a la administración pública establecer y operar los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos con los que se pondrá en marcha el cambio.

De acuerdo con lo anterior, existen dos parámetros que - sirven como indicadores, o que guían la actividad de la ad-

ministración; los cuales son:

- a) Los servicios administrativos; y
- b) El nivel de eficiencia esperado.

Por lo tanto, se puede advertir que el proceso modernizador de la administración gira en torno a los aspectos antes citados; mismos que orientan la función pública. Sin embargo, la consecución de aquéllos requiere de la combinación - de diversos factores que inciden de manera directa en ello; en este sentido se puede mencionar la capacidad de adaptación al cambio.

En general, se afirma que la modernización de la administración es una condición necesaria no sólo por sí misma para implementar sistemas administrativos que permitan la realización de un servicio público eficiente, sino también por que es indispensable para la consecución de los objetivos y metas de carácter nacional.

1.5. Orientaciones políticas de la administración de - recursos humanos.

La actividad del ser humano está orientada, en general, a satisfacer necesidades sociales; además de procurar la su peración personal del individuo. De acuerdo con ello, se en

tiende que el trabajo es la actividad fundamental del hombre la cual le proporciona la posibilidad de allegarse de recursos que aseguren su existencia bajo determinadas condiciones.

En este sentido, la importancia del trabajo como instrumento que permite el desarrollo integral del individuo es vital; y más aún si se entiende de manera integral. Esto implicaría concebirlo en un doble sentido: por una parte como la herramienta principal de acción del hombre y por la otra como un proceso complejo que propicia la evolución de las sociedades al dotarlas de los instrumentos que se requieren para ello.

El trabajo es, por tanto, la actividad fundamental del individuo. Por eso, se considera conveniente analizar el desarrollo que él mismo ha tenido con el objeto de precisar la trascendencia de su acción, así como determinar su papel al interior de la sociedad en su conjunto. Para hacerlo, se necesita, en primera instancia, hacer alusión a un proceso que es la base de aquél y que adquiere singular relevancia dadas las características actuales del entorno social; en segundo lugar se debe estudiar con detenimiento la aplicación que se hace del mismo y las implicaciones de aquélla; y por último, se destaca la importancia que se le concede como un elemento que permite la incorporación del individuo a la vida productiva; además de propiciar un mejor prove-

chamiento de los recursos existentes. Dicho proceso, al que se hace referencia, es la administración de recursos humanos.

La administración de recursos humanos puede entenderse - como el factor que determina no sólo la eficiencia en el desarrollo de una actividad específica; sino también el mejoramiento en la prestación de los servicios otorgados, así - como la posibilidad de desarrollo del personal a su disposición.

De esta forma, se establece la importancia que el factor humano representa para cualquier tipo de actividad llevada a la práctica, ya que de la actuación de aquél dependerá la consecución de las metas propuestas por la organización. - Por ello, es fundamental fomentar la aparición de modernos sistemas de desarrollo de personal con el objeto de contribuir al mejoramiento de las actividades encomendadas; así - como servir de trampolín para propiciar un alto rendimiento del individuo, basado particularmente en su capacidad física e intelectual. Este último aspecto, es la clave de la administración de personal.

La administración de recursos humanos forma parte del - complejo campo de acción de la administración pública, representa una entidad encaminada a racionalizar a todo aquél elemento humano que se encuentra integrado en las organiza-

ciones. De esta manera, se define la trascendencia de dicho proceso y por lo tanto, la trascendencia de su acción.

En párrafos anteriores, se hizo referencia a la administración de personal como un instrumento que permite la integración del individuo a las estructuras organizacionales y particularmente se habló de la capacidad del ser humano para desarrollarse en el interior de aquélla.

De acuerdo con lo anterior, es conveniente mencionar la presencia de un elemento que condiciona la obtención de los aspectos ya mencionados con anterioridad, así como determina el desenvolvimiento del factor humano de forma integral. Este elemento es la capacitación.

La capacitación puede entenderse como el proceso a través del cual se pretende como parte de la misma administración de recursos humanos, elevar la productividad y la eficiencia.

La capacitación consiste en una actividad planeada y basada en necesidades reales de una organización y orientada hacia un cambio en los conocimientos, habilidades y actitudes del trabajador.

Por lo tanto, se puede advertir la trascendencia que, para el desarrollo de toda actividad, cualquiera que sea su -

naturaleza, tiene la capacitación. Por ello es importante - verificar los avances que en materia de capacitación ha tenido el ámbito administrativo, lo cual permitirá ampliar el panorama que se vislumbra hasta este momento. Asimismo, es fundamental reconocer el proceso que dió origen a aquélla - como pieza clave para el desenvolvimiento del ser humano y de la propia organización.

Es relativamente cercano el momento, es decir hace doce o quince años, en que se reconoce la importancia que representa la capacitación para el desempeño de todo tipo de actividad.

La idea de hacer una reglamentación de la capacitación y adiestramiento fue expresada por el presidente José López - Portillo en su primer informe de gobierno. Posteriormente - envió una iniciativa de Ley conde se elevaba a rango constitucional o de garantía social la capacitación. El 9 de enero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adicionó la fracción XII y reformó la frac--ción XIII del apartado A del artículo 123 de la Constitu---ción, y en el cual se establece la obligación de dar capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

El 28 de abril de 1978 se publican en el Diario Oficial las reformas a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que reglamenta la norma constitucional, relacionada -

con la capacitación y adiestramiento a los trabajadores y -  
entró en vigor en mayo del mismo año. El 8 de mayo se publi-  
can las bases para la designación de representantes de orga-  
nizaciones nacionales de trabajadores y de patrones ante el  
Consejo Consultivo del Empleo, capacitación y adiestramien-  
to.

El 5 de junio de ese mismo año se publicó el Reglamento  
de la Unidad Coordinadora del Empleo, la Capacitación y el  
Adiestramiento (UCECA), organismo desconcentrado de la Se-  
cretaría del Trabajo y Previsión Social, responsable de la  
coordinación de los esfuerzos para la impartición de la ca-  
pacitación. Para el mes de agosto se suscribe un convenio -  
entre la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría -  
del Trabajo y Previsión Social en el que se establecen las  
bases de coordinación entre ambas dependencias. El 31 de -  
agosto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social otorga  
al Instituto Mexicano del Seguro Social el registro como la  
primera entidad capacitadora.

Lo antes expuesto constituyen los antecedentes inmedia--  
tos en materia de capacitación en nuestro país.

Cabe en este momento hacer un paréntesis y analizar con  
detenimiento el significado de dos términos a los cuales se  
hizo referencia: la capacitación y el adiestramiento.

La capacitación y el adiestramiento son conceptos cuyo significado difiere notablemente uno del otro, por eso es fundamental comprender la naturaleza de cada uno de ellos, para poder aplicarlos de manera correcta.

La capacitación tiene que ver o se relaciona con el aspecto cognoscitivo.

El adiestramiento se entiende como la habilidad o destreza adquirida, por regla general, en el trabajo preponderantemente físico. Desde este punto de vista, el adiestramiento se imparte a los empleados de menor categoría y a los obreros en la utilización y manejo de máquinas y equipo.

El adiestramiento se refiere más bien a la habilidad manual que un individuo es capaz de desarrollar.

La capacitación tiene un significado más amplio. Su objetivo principal es proporcionar conocimientos sobre todo en los aspectos técnicos del trabajo. En este sentido, la capacitación se imparte a empleados, ejecutivos y funcionarios en general, cuyo trabajo tiene un aspecto intelectual bastante importante.

De acuerdo con lo anterior, se habla de capacitación de mandos medios hacia arriba y de adiestramiento a nivel operativo dentro de la organización. Sin embargo, a pesar de -

esta diferenciación, se puede hablar simultáneamente de capacitación y adiestramiento, ya que la conjugación de dichos aspectos posibilita el desarrollo del personal.

Por otra parte, es interesante observar el marco legal que da sustento a las acciones llevadas a cabo en materia de capacitación.

El artículo 123 fracción XIII de la Constitución Política, establece: "Las empresas cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, - capacitación o adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

En la Ley Federal del Trabajo, Título Cuarto, Capítulo - III Bis "De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores", el artículo 153-A, establece que: "Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar - su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y - programas formulados de común acuerdo, por el patrón y el - sindicato o sus trabajadores, y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

De igual forma en la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, Título Segundo, "Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares", se establece - la conveniencia de la existencia de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios - para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos suficientes para aspirar a la obtención de ascensos y mejorar al mismo tiempo su preparación y eficiencia.

Asimismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 fracción X, y artículo 40 fracción VI se hace referencia a la capacitación.

Ahora bien, es importante destacar el desarrollo de la - política de capacitación como parte fundamental de la administración de recursos humanos; para a su vez, comprender - la trascendencia de su acción.

Así, al inicio de la administración de Miguel de la Madrid se estableció que el propósito de la política de capacitación y productividad es obtener un pleno aprovechamiento de los recursos del país, que contribuya a solucionar - los problemas estructurales de la economía. Se plantea la - necesidad de resolver los desequilibrios entre oferta y demanda de mano de obra calificada, propiciar que los mayores niveles de productividad se distribuyan más equitativamente entre los factores de la producción, así como orientar los cambios de la productividad en forma selectiva, consideran-

do las condiciones que la determinan y la dirección de la transformación estructural que se ha planteado en la estrategia de desarrollo.

Durante el período 1983-1985 las acciones referentes a la capacitación y productividad se orientaron hacia la defensa de la planta productiva, con el fin de mantener su capacidad, centrando la atención en la pequeña y mediana empresa industrial, en la empresa pública y en el sector servicios.

Para ello se fortalecieron las acciones de capacitación con la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se afinaron los mecanismos de coordinación en la capacitación que se brinda a los trabajadores de los sectores privado y social, y en el caso del sector público, con las Secretarías de Estado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En coordinación con las organizaciones sindicales y empresariales, se desarrollo una infraestructura técnica de capacitación y adiestramiento por ramas de actividad, la cual consiste en el establecimiento de sistemas generales y la elaboración de guías técnicas y materiales didácticos que permitan mejorar el diseño y los contenidos temáticos en esta materia.

Dentro de este marco se llevó a cabo el Programa de Becas de Capacitación para trabajadores en su operación normal, ejecutado por el Servicio Nacional de Empleo. Los cursos de capacitación tenían una duración de tres meses y jornadas de 6 a 8 horas.

En coordinación con los gobiernos estatales, se inició la formulación de programas específicos de capacitación y productividad, que atiendan la realidad local y aprovechen mejor la infraestructura instalada.

Así, para el período 1986-1988 se establece que las medidas en materia de administración y desarrollo de personal público establecidas por el gobierno federal, han sido adoptados en el seno de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, instalada el 28 de junio de 1983, integrada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), con objeto de promover mejores niveles de bienestar socioeconómico y mayores posibilidades de desarrollo para los servidores públicos.

En materia de capacitación destaca la coordinación interinstitucional de los organismos responsables de supervisar, promover y organizar lo establecido en la ley laboral vigente.

En términos generales, la política de capacitación establece dos líneas generales y simultáneas de acción: una, - con la que se intenta resolver la problemática que en torno a capacitación y productividad surge como consecuencia de - cambios coyunturales, y otra que establece las bases para - lograr mayores niveles de eficiencia, productividad y competitividad del aparato productivo y garantizar, para su de--sempño futuro la disponibilidad oportuna de recursos huma--nos calificados.

Para el año de 1989, con la publicación del programa nacional de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994), se establece una de las estrategias que posibilitará el desarrollo del país, es la modernización del aparato productivo para insertar la economía mexicana al proceso de cambios de índole internacional y que de una manera u otra se manifiestan en el ámbito nacional.

En este sentido, lo primero que se requiere para alcanzar aquélla meta es, sin lugar a dudas, contar con mano de obra calificada y para eso se necesita disponer de la infraes---trutura que propicie el desarrollo e implementación de diversos sistemas de capacitación. Aunque se debe advertir - que constituye un objetivo implícito de dicho programa.

En este contexto se inscribe la puesta en marcha del Programa Nacional de Capacitación y Productividad. También el

Servicio Nacional de Empleo se convierte en un enlace efectivo y en un vínculo para la capacitación y para la incorporación productiva.

En síntesis, este es el panorama general que domina el ámbito nacional en materia de capacitación y desde luego, implica conocer el desarrollo de la política de la administración de recursos humanos. Del mismo modo, se afirma que aún existen ciertos aspectos que no han sido claramente definidos y se debe hacerlo con el propósito de convertir a aquél en un proceso integral que contribuya al desarrollo de una administración de personal eficiente.

Por lo tanto, se debe establecer la importancia que reviste la articulación de las políticas que en materia de administración de recursos humanos se han instrumentado en los últimos tiempos.

Tomando en consideración lo antes expuesto, se afirma que no existe una política consecuente y articulada en esta materia. Esto se traduce en una barrera que impide no sólo lograr una estabilidad en el ámbito laboral sino también en un obstáculo que frena la posibilidad de avanzar hacia niveles de bienestar social más elevados. Porque si bien es cierto que existen bases que representan un soporte firme para el desarrollo de este proceso, han carecido, en general, de los instrumentos que se ajusten a un programa de

acción perfectamente definido. Esta falla de definición propicia que entre los objetivos que se pretende alcanzar y los mecanismos que se utilizan para ello, exista un desfase total.

En cuanto a la coordinación que en materia de capacitación se establece entre diversas dependencias de la administración pública se debe advertir que los resultados obtenidos hasta el momento no son los que se esperaban, aunque se ha logrado avanzar en general en este renglón. El trabajo desarrollado requiere de mayor profundidad para que se comiencen a manifestar resultados positivos.

Ahora bien, no se puede dejar de lado el hecho de que se carece de un órgano encargado de la supervisión y regulación de los avances que en materia de capacitación se alcanzan; porque si bien es cierto que su acción se encuentra regulada y perfectamente orientada, no existe un organismo cuya tarea fundamental consista en analizar y evaluar los mecanismos para supervisar y regular las acciones emprendidas en aquella área de la administración de recursos humanos.

Todo lo anterior, constituye una gama de factores que se combinan de tal manera, que otorgan características particulares al proceso antes descrito y determinan, al mismo tiempo, la orientación que guiará su desarrollo en el entorno social.

De esta manera, resulta de vital importancia el hecho de que se le de continuidad a la política de la administración de recursos humanos, la cual se ha visto truncada por la incidencia de factores de diversa índole que impiden la actividad continua de la misma y en esa medida, determinan que no haya una conexión entre los diversos programas de trabajo que para el efecto han sido elaborados.

Por lo tanto, se considera que en la medida en que se establezca una política articulada, que refleje las necesidades que en materia de administración de recursos, se deben satisfacer, en ese sentido se estará en posibilidades de ofrecer mejores alternativas de solución a las demandas que se manifiestan en el ámbito social. Del mismo modo, se requiere de un órgano de supervisión encargado de la regulación de las acciones establecidas en dicha área, con el propósito de evaluar no sólo los mecanismos a través de los cuales se pretende alcanzar dicho objetivo, sino también, determinar los avances logrados por aquélla con el objeto de corregir y mejorar los sistemas hasta hoy utilizados.

En términos generales, se afirma que se deben introducir en la administración pública, elementos que permitan contribuir al desarrollo de una política de administración de recursos humanos orientada a la obtención de una estabilidad laboral que se traduce en mayores niveles de bienestar social y por consiguiente, en un mejor rendimiento de la actividad desarrollada, así como un óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

## II. El sistema escalafonario; base de la instrumentación del servicio civil de carrera.

A través del desarrollo del presente trabajo, se hace - énfasis sobre la importancia que para el proceso de modernización representa la administración pública. Particularmente se observó que los resultados obtenidos hasta el momento indican la necesidad de efectuar ajustes dentro de su propia estructura con el objeto de adecuarla al proceso antes descrito, lo cual permitirá un óptimo funcionamiento de la misma.

Por ello es conveniente analizar cada uno de los instrumentos que permitirán alcanzar la meta fijada, entre los - cuales destaca en forma relevante, por su función en el interior de cada una de las estructuras que conforman la administración pública, el sistema escalafonario.

En efecto, el sistema escalafonario entendido como el - instrumento que permite el desarrollo del personal que tiene a su cargo la ejecución de tareas diversas dentro de una organización, es una pieza clave al interior de la propia - estructura organizacional y desde luego como parte de la - administración pública.

De acuerdo con lo anterior, resulta interesante observar cuál es el papel que ha desempeñado el sistema de escalafón

para el desarrollo de una administración de personal que permita al individuo superarse y en ese sentido contribuir al mejor desenvolvimiento de las funciones asignadas a la organización.

Por lo tanto, se identifica la estrecha vinculación que existe entre un sistema de desarrollo de personal basado en el mérito y la idoneidad y la eficiencia de las funciones desarrolladas por una estructura organizacional determinada. Esto se traduce en una alternativa de cambio que posibilitará la modernización de la administración pública, y por consiguiente, de cada una de las áreas que la componen.

Ahora bien, es importante destacar el hecho de que también para el proceso de instrumentación del servicio civil de carrera, el sistema escalafonario reviste particular significación; en la medida en que se convierte en el instrumento que permeará cada una de las etapas que lo conforman y posibilitará su desarrollo y aplicación.

Cabe destacar que la trascendencia que para la instauración de un verdadero servicio civil de carrera tiene la aplicación de un sistema escalafonario perfectamente estructurado que atienda las necesidades reales de cada una de las dependencias que forman el sector público.

Sin embargo, se advierte la presencia de factores de in-

cole interna y externa a la propia organización que inciden de una forma u otra en el desarrollo del sistema escalafonario e impiden su total funcionamiento.

Como consecuencia de lo anterior, las funciones otorgadas a las diversas dependencias se ven obstaculizadas en su desarrollo al no contar con una plantilla de personal capacitado que propicie una mejor prestación de los servicios públicos.

De esta manera, es conveniente la estructuración de un sistema escalafonario que permita el mejoramiento en los niveles de vida de los servidores públicos con el objeto de contribuir a alcanzar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Esta tarea tendrá una doble significación; por un lado, se abre la posibilidad de obtener mayores niveles de eficiencia y por otro lado, se convierte en la base de un servicio civil de carrera que oriente las actividades de la administración pública.

Precisamente en este sentido es fundamental contar con los elementos necesarios que permitan sentar las bases de lo que se puede llamar una administración pública moderna que contemple la adaptación de sus estructuras al proceso de cambio y adopte métodos y técnicas que permitan alcanzar tales propósitos.

2.1. El escalafón: sinónimo de idoneidad y eficiencia.

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 ordenes 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, el escalafón está definido como "el sistema organizado en la dependencia para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores...". ( 12 )

Con base en esta definición, se puede 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 ser--

(12) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Presidencia.  
Dirección General de Estudios Administrativos. "Regla-

vir como incentivo para que los individuos mejoren auicio--  
nalmente 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 permite contar con un sistema de perso-  
nal adecuado que responderá a las necesidades de una empre-  
sa, es decir, con la aplicación de un sistema escalafonario  
se podrá lograr el desarrollo del personal en una organiza-  
ción y al mismo tiempo, contribuir a la consecución de los  
objetivos y metas de la misma. Los estudios realizados por  
la Presidencia de la República a través de la Coordinación  
General de Estudios Administrativos, describen este sistema  
de la siguiente manera:

"El sistema escalafonario constituye la columna verte---  
bral para el buen funcionamiento del sistema general de ad-  
ministración y desarrollo de personal; de ahí que deberá -  
existir relación entre dicho sistema y la estructura orgáni-  
ca de cada dependencia, derivada de los objetivos y metas -  
que se propongan alcanzar conforme a sus funciones". (13)

mento de escalafón", México, 1973, pág. 7

(13) Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República.  
Coordinación General de Estudios Administrativos. -  
"Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desa--

La estructura de los escalafones integran un sistema funcional e intercomunicado que responderá a las necesidades funcionales de una organización y se constituye conforme a los cuadros de un manual de puestos que refleja su estructura ocupacional en la cual dichos puestos están clasificados y ordenados de acuerdo al grado de dificultad y de responsabilidad que se derivan de los perfiles, así como en grupos o 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 o 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". (14)

rrollo de Personal", México, 1982, pág. 58

- (14) 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, pág. 105

La estructura reflejada en los catálogos de puestos en las dependencias en grupos y ramas, sientan las bases para la integración del Modelo Escalonario Funcional e Intero comunicaco 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 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 López Portillo, al inicio de su mandato, en lo referente al mejoramiento de los recursos humanos señalarían la estrategia para el establecimiento de un nuevo sistema escalonario a la Administración Pública Centralizada, el cual sería continuado por la administración de Miguel de la Madrid a través del Plan Nacional de Desarrollo 1963-1966.

a) Factores escalonarios.

Con el propósito de llevar a la práctica un sistema escalonario 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 méritos demostrados, y, consecuentemente, mayores oportunidades de ascender en el escalafón.

En la evaluación, los méritos 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 quiénes debe darse preferencia en los ascensos; a quiénes rechazar; qué trabajadores pueden ocupar los puestos de confianza; qué 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 ser-

virnos de control permitirá 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 propiciará 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 tomó en cuenta los aspectos siguientes:

- Los fines que se 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 méritos, las dependencias podrán aplicar aquél que consideren el más idóneo de acuerdo a sus requerimientos y necesidades. Sin embargo, es conveniente 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.

b) Evaluación de los factores escalafonarios.

Como se señaló anteriormente, dentro de la actividad escalafonaria, los factores necesarios que permiten llevar a cabo una calificación justa de los trabajadores para promoverlo serán:

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

Estos factores escalafonarios permitirán evaluar los "méritos" para que exista el derecho escalafonario, por consiguiente, es importante conocer en qué consiste cada uno de ellos.

1.- Conocimientos.

En algunas dependencias, el factor conocimientos, tendrá como propósito 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 quienes tienen un alto nivel de estudios, sin tener en consideración otros medios 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 requeridas 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, está 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 hace mención tanto a la iniciativa como a la productividad, la cual comprende la laboriosidad y la eficiencia demostrada para llevar a cabo la actividad que se tiene encomendada.

Por consiguiente, la aptitud debe entenderse de dos formas:

- a) El conjunto de facultades físicas y mentales que hagan; y
- b) La iniciativa, laboriosidad y eficiencia con que el trabajador desempeña el puesto que tiene 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 mezclan con otro que se refiere a aspectos totalmente mensurables (objetivo), como lo son las faltas y los retardos en la llegada al trabajo". (15)

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

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

(15) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Ejecutivo Federal". México, 1979, pág. 101.

#### 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 de ascenso. Debe servir exclusivamente para desempatar en caso de que dos o más personas o participantes obtengan idéntica calificación en los factores escalafonarios (conocimientos, aptitud y disciplina y puntualidad). La antigüedad por sí misma y no como factor de ascenso, debe ser retribuido con aumentos periódicos por años de servicio tal como lo señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así también, para fines escalafonarios, la antigüedad 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 el escalafón

Artículo 30. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

de alguna Secretaría como motivo de una reasignación inter-institucional 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 ser 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 Secretaría de Programación y Presupuesto, 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.

c) Derecho al ascenso y la capacitación.

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 compromiso establecido en el programa de gobierno 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 claramente definidos por el reclamo de - una sociedad igualitaria con sentido de justicia, que el - Derecho otorga, dando los pasos necesarios en la dirección adecuada.

Es conveniente señalar que la capacitación, es una de - las acciones más importantes que se debe 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, William B. Werther nos dice: "En ocasiones un cambio en la estructura de la organización, puede - crear una necesidad de capacitación". (16)

Por su parte, el Maestro Castelazo reafirma este concep- to 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

(16) Werther, William B., Jr/Keith David. "Administración de Personal y Recursos Humanos". Limusa, México, 1987, pág. 153.

de que la instrumentación de acciones de los trabajadores - sean coherentes con los propósitos y metas de la Institución". (17)

De acuerdo con lo anterior, se puede 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 ascensos 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 obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento

(17) Castelazo, José R. "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público", México, 1985, pág. 100

de su aptitud profesional". (18)

La capacitación como base del servicio civil de carrera, busca promover el cambio de actitudes y aptitudes de los servidores públicos 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, para 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, consistente en la preparación de 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 el fin de incrementar la productividad y motivarlos sobre la trascendencia de la función pública.

(18) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Compilación Jurídica. "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del

Las necesidades de contar con personal eficiente que se haga cargo de las funciones cada vez más numerosas y disím-bolas demandadas por el interés público obliga al Ejecutivo a crear instituciones de capacitación para el personal fede-ral con el doble objeto de cubrir su propia demanda de tra-bajadores debidamente formados y además, con base a esa ca-pacitación, poder aspirar a mayores ingresos y niveles de -vida más dignos.

Establecer e identificar estos dos objetivos en la capa-citación significa integrar el escalafón, ya que los traba-jadores están ubicados en ramas o líneas lógicas de ascen-so, conforme a las especialidades requeridas por las depen-dencias para el eficaz cumplimiento de sus finalidades ins-titucionales, de tal manera que en el concurso escalafona-rio de una y otra rama, la capacitación versará precisamen-te sobre aquellas materias cuyo conocimiento deban poseer -los trabajadores para ocupar los diversos puestos que con-forman 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 consiguien-te con el imperativo constitucional de proporcionar a los -trabajadores los elementos de conocimientos y aptitud por -ellos requeridos.

apartado B del artículo 123 Constitucional". México, 1986, pág. 12

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

a) Establecer las políticas y lineamientos normativos generales a los que debe sujetarse la capacitación, con el propósito de homologar, orientar, dirigir y establecer en un marco de prioridades las tareas de capacitación.

b) Fijar los objetivos, metas y asignación de recursos para 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 seleccionarán las técnicas y materiales didácticos.

c) Establecer los cursos que en materia de capacitación y desarrollo han sido previamente planeados y autorizados, o que se ejecutan por rutina en el medio laboral. Esta fase permite a los trabajadores además de desempeñarse eficientemente, estar en condiciones de poder concursar 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 la que se diseñan los medios idóneos para establecer hasta qué 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 conocimiento y habilidad.

Administrativa.- La capacitación que se dará al ocupante de 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; está pensada para generar espíritu de cuerpo y orgullo por pertenecer a una buena institución.

La implantación de estos mecanismos y tipos de capacitación, significará otorgar a los trabajadores el derecho al ascenso para ocupar algunos de los puestos ordenados en el escalafón. El derecho de ascenso se sustenta en un marco jurídico en el cual se contemplan las disposiciones que obligan a cada una de las dependencias a garantizar la promoción de los servidores públicos para la realización de una auténtica carrera.

d) Marco jurídico.

Los factores 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<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> y 4<sup>o</sup> del Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Programación y Presupuesto confirman esta interpretación al señalar:

Artículo 3<sup>o</sup>. "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<sup>o</sup>. 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...".  
(19)

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. Identificar 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 o provisionales". (20)

(19) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Reglamento de Escalafón". México, 1979, pág. 2

(20) Artículo 3<sup>o</sup> del Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón de la Procuraduría General de la República.

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 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 está integrada 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 derecho de ascenso como lo indicara la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República:

"De conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cada dependencia habrá una Comisión Mixta de Escalafón integrada por igual número de representantes del Titular y del Sindicato correspondiente y un árbitro designado de común acuerdo por ambas partes...

"... Es conveniente que atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 56 del ordenamiento legal, 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 capacitados para decidir sobre los derechos escalafonarios...". (21)

(21) Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República.

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.

#### 2.2.1. Modelos de escalafón.

Es a partir de 1965 que se institucionaliza el proceso de reforma administrativa y de racionalización de los recursos humanos; entre sus frutos está la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, hoy sustituida 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 1963).

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, pág. 107.

Dentro de este contexto es conveniente advertir la presencia de un factor que determina la consecución de los objetivos planteados al inicio del proyecto establecido y es, sin lugar a dudas, el instrumento que orienta las acciones encaminadas al establecimiento del servicio civil de carrera: el escalafón.

La estructura de los escalafones integran un sistema funcional e intercomunicado que responde a las necesidades funcionales de una organización y se constituye conforme a los cuadros de un manual de puestos que refleja su estructura ocupacional en la cual dichos puestos están clasificados y ordenados de acuerdo al grado de dificultad y de responsabilidad que se derivan de los perfiles, así como en grupos o 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 o líneas lógicas de ascenso que, mediante los requisitos pertinentes, deben conectarse unos con otros, de modo que los trabajadores tengan siempre la posibilidad de ascender hasta los máximos niveles de escalafón...". (22)

(22) Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República.

La estructura reflejada en los catálogos de puestos de las dependencias en Grupos y Ramas, sientan las bases para la integración del Modelo Escalonario 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.

De acuerdo con lo anterior, el establecimiento del Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado como una etapa fundamental en el interior del servicio civil, reviste particular importancia.

La instrumentación de este sistema implica poner en marcha una compleja red de actividades, a partir de la preparación de instrumentos básicos tales como: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal; los Catálogos Institucionales; el Tabulador General de Sueldos; los Tabuladores Institucionales, etc., lo cual configura una base sólida que permitirá el comportamiento eficaz de dicho sistema.

El Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado, permite promover el desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor res-

Coordinación General de Estudios Administrativos. "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Ejecutivo Federal". México,

ponsabilidad, creando incentivos promocionales para un adecuado servicio público.

En el contexto del Servicio Civil el objetivo fundamental del escalafón funcional es el de:

- Permitir el movimiento ascendente del servidor público, vía capacitación, entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

El objetivo de la intercomunicación es el de:

- Realizar los movimientos de promoción, que permitirá a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo e inclusive en otras ramas de distintos grupos, por medio de la capacitación.

Este universo de posibilidades de ascenso hará posible el desarrollo del servidor público brindándole la oportunidad de superarse en el aspecto personal y por ende, en el ámbito familiar y social.

1979, pág. 105.

a) Catálogo General de Puestos.

Dentro de las acciones previstas y que forman parte de - la metodología instrumentada dentro del servicio civil para el establecimiento del sistema escalafonario funcional e intercomunicado, se encuentra la del diseño de los catálogos de puestos, general e institucionales, cuyos objetivos principales son:

- Proporcionar descripciones definidas, claras y consistentes en los puestos integrantes de las estructuras de organización de la Administración Pública Federal.

- Proporcionar una base sólida, sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.

- Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración del personal, a las estructuras de organización de las dependencias del Gobierno Federal, tales como: reclutamiento, selección, nombramiento, capacitación dentro de - un sistema integral de administración y desarrollo de personal.

- Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado que promueva el eficiente - desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para un adecuado servicio público.

Estos objetivos permitirán la definición de estructuras de puestos, perfiles de requerimientos, programas de capacitación y procedimientos generales de integración de recursos humanos, y el óptimo aprovechamiento de los recursos - que en materia de personal sean autorizados, ya que sus resultados trascienden al ámbito institucional y sus beneficios alcanzan a todos los servidores del sector público.

Cabe señalar que el Catálogo General de Puestos está integrado por seis grupos, ochenta y cinco ramas y aproximadamente mil doscientos puestos.

b) Tabuladores de Sueldo.

Otra acción determinante es la implantación de los tabuladores general e institucional de sueldos; los cuales tienen como objetivos:

- Asignar remuneraciones a los puestos en función de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades.

- Consolidar estructuras orgánicas equilibradas y presupuestos racionales de operación.

- Con ello se logrará el desarrollo integral del personal que, sin lugar a dudas, constituye el elemento más valioso de que dispone el Estado.

Lo anterior permitirá analizar con objetividad y proponer los planes y programas que habrán de desarrollarse a corto, mediano y largo plazo en cada dependencia, para regularizar sus tabuladores y alcanzar los objetivos establecidos a este respecto y que son:

- Remuneraciones en función de obligaciones y responsabilidades.
- Escalafones funcionales e intercomunicados apoyados en la capacitación.
- Mejorar la administración de los sueldos y salarios del personal federal.

En términos generales, se puede visualizar con toda claridad la estrecha vinculación que existe entre los Catálogos General e institucional de puestos, los tabuladores de sueldos y el establecimiento del sistema escalafonario funcional e intercomunicado, el cual constituye la base de la instrumentación del servicio civil de carrera.

El Modelo de Escalafón Funcional e Intercomunicado requiere para su funcionamiento de una exhaustiva revisión y actualización de los procedimientos establecidos para llevar a cabo los movimientos y promociones del personal al servicio del Estado. Esto propiciará la instrumentación de diversas técnicas encaminadas a alcanzar tal propósito y por lo tanto se crearán nuevas alternativas que permitan en

primer lugar, la identificación de los objetivos de la organización con los del individuo en particular y, en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, permitirá contar con un sistema de personal adecuado que responderá a las necesidades de una empresa.

En esta medida, la implantación del modelo de escalafón funcional e intercomunicado representa la alternativa más viable posibilitante de la instrumentación de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad, al dotar a las diversas dependencias del personal adecuado para desarrollar las diferentes tareas asignadas a cada una de ellas y en esta forma, fomentar el desarrollo del personal y por tanto, el de la propia organización.

## 2.2. Formas de evaluación.

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 está considerado como un esfuerzo permanente y sistemático que dinamiza al sector público en todas sus áreas y niveles para obtener una mayor eficiencia y productividad de los servidores pú--

blicos.

Sin embargo, cuando el trabajo que se realiza bloquea el 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 respectivamente muchos llaman "inercia burocrática o burocratismo".

Otorgar el ascenso al personal o recomendar su ascenso, debe ser fundamental para que sea motivado y sienta satisfacción su necesidad de desarrollo. Si el trabajador desempeña el papel más importante en la consecución 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 objeto 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". (23)

(23) Figueroa A., Rodolfo. "Prioridades Nacionales y Reclutamiento".

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 más altos. Esto acontece así, porque en los procedimientos de reclutamiento, selección y desarrollo no se incluyen las características de los requerimientos que los empleados deben cumplir para ocupar un puesto, tales como: los de conocimientos, adiestramiento, aptitudes, antigüedad, etc; y no se realiza 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 continuos ejemplos de favoritismo, de compadrazgos y de influyentismo político.

Se puede 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 calificaciones.

tamiento de Funcionarios Públicos". Jornada 95, El Colegio de México, México, 1981, pág. 105.

"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 constituye primordialmente un 'premio' suelen 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 tenido un desempeño sobresaliente y las que no lo han tenido.

Quando 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". (24)

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 a los niveles menores y medios; los empleados que van ascendiendo de los puestos menores a los superiores van conociendo mejor los detalles del traba-

(24) Herther B., William, Jr./Keith, Davis. "Administración de Personal y Recursos Humanos". Editorial Mc Graw Hill, Segunda Edición. México, 1967, pág. 141.

jo, así como las normas administrativas de la organización.

No es desacertado suponer que estos empleados estarán ca  
pacitados para asumir las responsabilidades de un cargo ele  
vado mucho antes que un funcionario recién llegado al servi  
cio, el cual ha de aprender todas estas cosas en el mismo -  
momento de su ingreso. Pero también es innegable el control  
que ejerce el Estado sobre las masas trabajadoras para pro-  
moverlas al establecer un tope máximo de escalafón, ocasio-  
nando que el ascenso sea limitado, esto en virtud de los -  
múltiples intereses existentes en el Sector Público por man  
tener un control de los puestos superiores o de dirección -  
lo que da origen también a un servicio civil de carrera li-  
mitado.

#### 1. Calificación de méritos.

La técnica así denominada tuvo su origen en la Ingenie--  
ría Industrial, al tratar de descubrir con un criterio obje-  
tivo diferencias individuales en el desempeño de determina-  
da labor a fin de llevar dichas diferencias a una estandari  
zación de la fase mecánica del trabajo. Los resultados así  
obtenidos, han sido utilizados por la economía del trabajo  
con grandes ventajas y utilidades para la producción. Esta  
técnica, en lugar de pensar en el hombre como parte inte---  
gral de la máquina, se piensa en la máquina como una proyec

ción de la habilidad y calificación del trabajador, lo que conduce a realizar los estudios de eficiencia en el trabajo considerando en primer término al hombre, y éste en toda su integridad, dando así lugar a considerar factores subjetivos y psicológicos y no solamente un análisis mecánico y frío.

La técnica de calificación de méritos suele confundirse con la valuación de puestos; cabe aclarar que la primera señala los valores del hombre y la segunda la del puesto, existiendo en la aplicación de ambos, una relación íntima.

La forma práctica más aceptada de llevar adelante un plan de calificación de méritos, es la que se conoce con el nombre de Escala Gráfica de Calificación, la cual consiste en definir determinados requisitos que debe poseer el trabajador y dar a cada uno de ellos una puntuación que sumada dé la calificación total.

Otro sistema empleado es el que se denomina Escala Valorativa de Frecuencias, en la cual a las condiciones necesarias para realizar el trabajo se le agrega la variante ¿Con cuánta frecuencia? dándose las siguientes cinco posibilidades para su presentación: "siempre", "frecuentemente", "ocasionalmente", "muy rara vez" y "nunca". Como ejemplo: para calificar la puntualidad de un trabajador puede incluirse dentro del cuestionario correspondiente a la pregunta: "Lle

ga con retardo al trabajo?" a la que se añade el factor modular "¿Con cuánta frecuencia?" y limitándose la contestación a alguna de las cinco posibilidades señaladas.

En esta forma, el factor fluctuante no queda sujeto a una franca apreciación subjetiva, sino que estará determinada por una variación concreta, fácil de medir y valorizar en forma total.

En síntesis se debe advertir la existencia de múltiples sistemas empleados para llevar a cabo la evaluación de méritos al interior de las organizaciones; sin embargo, la aplicación y utilización de cada uno de ellos estará determinada por factores propios e inherentes a cada una de las estructuras organizacionales como son los objetivos y metas que se persiguen, los cuales definen y orientan la política laboral de la misma.

Por otra parte, es interesante observar la creciente importancia que adquiere el establecimiento de un adecuado sistema de méritos como instrumento fundamental que propicie, en primera instancia, una identificación de los intereses personales del individuo con los de la organización y como consecuencia de ello, se fomente el desarrollo de ambos. Desde luego, que esta tarea es difícil de poner en práctica debido a la presencia de factores de índole subjetivo que obstaculizan su desenvolvimiento; no obstante, se

crean elementos encaminados a contrarrestar el efecto que -  
aquellos pudieran tener; un ejemplo de ello es la técnica -  
de calificación de méritos la cual ya fue expuesta en párra-  
fos anteriores. Además de ella, existen otros métodos y téc-  
nicas que contribuyen, de alguna manera u otra, al cumpli-  
miento de tal propósito. Tales métodos serán tratados con -  
mayor profundidad más adelante.

### 2.2.1. Escalas y políticas diversas.

Ha quedado establecida la importancia que la evaluación  
de méritos tiene para la estructura organizacional y por -  
ende para el individuo. Por ello es fundamental resaltar la  
presencia de ciertos métodos y escalas que permiten apreciar  
los avances que en materia laboral experimentan los propios  
trabajadores y, por tanto, el ámbito donde desarrollan su -  
actividad; asimismo, se convierten en un instrumento que -  
puede visualizar y detectar deficiencias en el interior de  
las actividades desarrolladas y también en los procesos es-  
tablecidos en la misma con la finalidad de hacer más efi-  
ciente a aquéllas. De esta manera se busca propiciar la -  
adopción de ciertos mecanismos que contribuyan a alcanzar -  
dicho objetivo. En este sentido, se debe tener presente las  
necesidades de la propia empresa en sus diversos ámbitos: -  
financiero, material, humano, técnico, etc., ya que de -  
acuerdo con ello se establecerá el sistema de evaluación -

del desempeño.

El procedimiento para evaluar el personal se denomina - comúnmente evaluación del desempeño; y generalmente se elabora a partir de programas formales de evaluación, basados en una razonable cantidad de informaciones respecto a los - empleados y a su desempeño en el cargo.

La evaluación del desempeño es un sistema de apreciación del desempeño del individuo en el cargo y de su potencial de desarrollo. Toda evaluación es un proceso para estimar o - juzgar el valor, la excelencia, las cualidades o el estatus de algún objeto o persona. La evaluación de los individuos que desempeñan papeles dentro de una organización puede hacerse mediante enfoques diferentes que reciben diversas denominaciones; tales como: "evaluación del desempeño", "evaluación del mérito", "evaluación de la eficiencia funcional", etc.

Los objetivos fundamentales de la evaluación del desempeño pueden ser presentados en tres facetas:

1. permitir condiciones de medida del potencial humano - en el sentido de determinar su plena aplicación;
2. permitir el tratamiento de los recursos humanos como un recurso básico de la organización y cuya productividad - puede ser desarrollada indefinidamente, dependiendo por su-

puesto, de la forma de administración; y

3. proporcionar oportunidades de crecimiento y condiciones de efectiva participación a todos los miembros de la organización, teniendo presente por una parte los objetivos organizacionales y por otro los objetivos individuales.

#### 1. Métodos de evaluación del desempeño.

La evaluación del desempeño humano puede efectuarse por intermedio de técnicas que varían intensamente no sólo de una a otra organización, sino aún dentro de la misma, ya se trate de niveles diferentes de personal o de áreas de actividades diversas. Generalmente el sistema de evaluación del desempeño humano atiende a determinados objetivos trazados con base en una política de aplicación del personal. Es así como las políticas de aplicación del personal varían de acuerdo con la estructura organizacional. No es de extrañar, por lo tanto, que cada empresa desarrolle su propio sistema para medir la conducta de sus empleados. Como de manera general, la aplicación del personal se define conforme al nivel y la posición de los cargos, usualmente las empresas utilizan más de un sistema de evaluación. Es relativamente común encontrar organizaciones que desarrollan sistema específico conforme al nivel y las áreas de distribución de su personal como: sistema de evaluación del personal no

calificado, del personal burocrático, del personal a nivel de dirección, etc. Cada sistema atiende a determinados objetivos específicos y a determinadas características de las - varias categorías de personal.

Por lo anterior, es conveniente analizar con mayor determinación algunas de las escalas y políticas más comúnmente utilizadas para evaluar el desempeño humano, ya que esto - proporciona un panorama más amplio en este sentido y a su - vez permitirá conocer cada una de las características que - las definen.

#### a) Tradicional.

La manera tradicional de calificar el desempeño humano - consiste en utilizar la llamada escala gráfica. El método - de escala gráfica es indudablemente el método de evaluación del desempeño más utilizado y divulgado. Aparentemente, es el método más simple. Sin embargo, su aplicación requiere - una multiplicidad de cuidados a fin de neutralizar la subjetividad y el prejuicio del evaluador, que pueden interferir.

##### 1. Características del método.

El método de escala gráfica utiliza un formulario de doble entrada, en el que las líneas en sentido horizontal re-

presentan los factores de evaluación del desempeño, mientras que las columnas en sentido vertical representan los grados de variación de aquellos factores.

Los factores son seleccionados previamente para definir en cada empleado las cualidades que se pretende evaluar. Cada factor se define como una descripción sumaria, simple y objetiva, para evitar distorsiones. Mientras mejor sea esta descripción, mayor será la precisión del factor. Por otro lado, se le dan dimensiones al desempeño en aquel factor, que va desde el débil o insatisfactorio, hasta el óptimo o muy satisfactorio.

## 2. Tipos de escalas gráficas.

El método de evaluación del desempeño por escalas gráficas puede ser montado mediante varios procesos de clasificación. Son tres los más conocidos:

- escalas gráficas continuas;
- escalas gráficas semicontinuas, y
- escalas gráficas discontinuas.

1. Escalas gráficas continuas. Son escalas donde apenas los puntos extremos están definidos y la producción del desempeño podrá hacerse en cualquier punto de la línea. (fig. 1)

En este caso, hay un límite mínimo y otro máximo de variación del factor, y la evaluación puede hacerse en cualquier punto de esa amplitud de variación del mismo.

2. Escalas gráficas semicontinuas. El tratamiento es idéntico al de las escalas continuas, tan sólo con la diferencia de la inclusión de puntos intermedios entre los puntos extremos (límite inferior y límite superior de la escala), para facilitar la evaluación. (fig. 2)

Otras veces, los factores de evaluación del desempeño pueden estar agrupados en un sólo gráfico, y sus puntos extremos e intermedios pueden ser definidos en resumen, como lo ilustra la figura 3.

3. Escalas gráficas discontinuas. Como puede observarse en la figura 4 son escalas, donde la posición de las marcas ya está previamente fijada y el evaluador deberá escoger una de las marcas para medir el desempeño del subordinado.

Para mayor facilidad en las evaluaciones, las escalas discontinuas se representan por cuadros (gráficas) de dos entradas: en las entradas horizontales (líneas), son colocados los factores de evaluación del desempeño y en las entradas verticales (columnas) se colocan los grados o graduaciones de los factores.

En otros casos, las escalas gráficas discontinuas se elaboran en cuadros (véase cuadro 1) dentro de los cuales se definen las características de cada factor de evaluación en cada grado.

Algunas organizaciones utilizan el método de las escalas gráficas discontinuas con atribuciones de puntos, como se ve en el cuadro 2, con el fin de cuantificar los resultados para facilitar las comparaciones entre los empleados. Los factores son ponderados y ganan valores en puntos, de acuerdo con su importancia en la evaluación. Hecha la evaluación, se cuentan los puntos obtenidos por los empleados.

Entre las ventajas que trae consigo la utilización del método de las escalas gráficas para la evaluación del desempeño del trabajador se pueden citar las siguientes:

a) Permiten a los evaluadores un instrumento de evaluación de fácil comprensión y evaluación simple;

b) Permiten una visión integrada y resumida de los factores de evaluación; o sea de las características de desempeño más destacadas de la empresa y la situación de cada empleado frente a ellas; y

c) Proporcionan poco trabajo al evaluador en el registro de la evaluación simplificándolo enormemente.

Sin embargo, se destaca también la presencia de ciertos elementos que propician desventajas en la aplicación del mismo método, las cuales son:

a) No permiten mucha flexibilidad al evaluador, que debe ajustarse al instrumento y no a las características del evaluado;

b) Están sujetas a distorsiones e interferencias personales de los evaluadores, que tienden a generalizar su apreciación sobre los subordinados para todos los efectos de evaluación;

c) Tienden a rutinizar los resultados de las evaluaciones; y

d) Necesitan de procedimientos matemáticos y estadísticos para corregir distorsiones e influencia personal de los evaluadores. Además, tienden a presentar resultados condescendientes o exigentes para todos los subordinados.

En general, se advierte la importancia que para efectos de calificación de méritos representa la evaluación a través de determinados métodos o técnicas. En este caso en particular, es conveniente considerar la utilización del método tradicional o de escala gráfica, una vez que han sido definidas sus principales características; por lo tanto, se conocen ya las ventajas y desventajas de su aplicación, lo cual se traduce en un instrumento que permite corregir de--

ficiencias en su desarrollo.

b) Factores de producción.

En párrafos anteriores se habló de las diversas técnicas o escalas de calificación que existen para evaluar los méritos o el desempeño del trabajador; otra alternativa para dicho propósito la constituye el hecho de efectuar la evaluación a través de los factores de la producción. Esta técnica representa una variante dentro de los esquemas tradicionales de calificación de méritos, ya que hacen su aparición ciertos elementos que proporcionan un matiz diferente al proceso de evaluación.

En efecto, este método resulta ser bastante preciso en su aplicación al considerar que existen factores que influyen de forma directa en el desarrollo de determinadas actividades. En este sentido, resulta de vital importancia la observación de todas y cada una de las etapas que conforman el proceso de producción de la organización en particular y esencialmente de los hechos que pueden influir de manera positiva o negativa en aquél.

De esta forma, es importante considerar en su aplicación el cuidado y estricto apego a cada una de las reglas establecidas para propiciar un mejor aprovechamiento de los re-

curso, lo cual resulta vital para la consecución de los ob  
jetivos y finalidades de la organización.

Por ello adquieren relevancia factores como tiempo em--  
pleado en el desarrollo de las actividades, planeación del  
trabajo, elementos que inciden en forma directa o indirecta  
en el rendimiento del trabajador, calidad del trabajo, can--  
tidad del mismo, etc., es decir, se toman en consideración  
todos aquellos hechos que influyen, sea de manera positiva  
o negativa, en el proceso de producción y más concretamente  
se hace alusión a los factores de la producción.

Los factores de la producción constituyen un instrumento  
que permite evaluar el rendimiento del trabajador al inte--  
rior de la organización y también son considerados como fac  
tores de eficiencia. Tal es el caso de la producción, la ca  
lidad, la responsabilidad y la cooperación y actitud mostr  
ada durante el desempeño de las diversas funciones asignadas.

En el caso particular de la producción se evalúa el pro--  
ceso de trabajo o la cantidad de servicios hechos de acuer--  
do con las condiciones o la naturaleza del servicio. Esto -  
es, el volumen y cantidad de trabajo ejecutados normalmente  
son los elementos que sirven de indicadores para medir el -  
rendimiento del trabajador. Por lo tanto, cabe destacar el  
hecho de que en este rubro no influye de manera trascenden--  
te la calidad de los servicios efectuados.

La calidad como factor de eficiencia evalúa la exactitud, la frecuencia de error, la presentación, el orden y el esmero que caracterizan el servicio del empleado y no toma en consideración el volumen del servicio efectuado.

Como se puede observar existe una relación estrecha entre la producción y la calidad como factores de eficiencia; mientras que al primero le interesa fundamentalmente la cantidad y el volumen de trabajo ejecutado, el segundo centra su atención en la exactitud, esmero y orden en el trabajo ejecutado, es decir, en la calidad del servicio efectuado, lo cual permite que el resultado del proceso de producción sea satisfactorio. Esto es, ambos factores se complementan y permiten la obtención de mejores resultados para la estructura organizacional y por consiguiente para el mismo trabajador.

Por otro lado, la responsabilidad en el trabajo ejecutado tiene una importancia fundamental; se define como la manera en que el empleado se dedica al trabajo y hace el servicio siempre dentro del plazo estipulado. Considera cuanta fiscalización es necesaria para conseguir los resultados de seanos. En efecto, la dedicación representa el esfuerzo que se hace al desarrollar determinada actividad y a través de ella se puede determinar el grado de responsabilidad que posee cierta función.

Asimismo, se debe mencionar que a través de la determinación de la función encomendada se puede conocer la importancia y trascendencia de la misma y en ese sentido establecer la responsabilidad que implica.

Ahora bien, en relación a factores como la cooperación y la actitud se advierte que resultan importantes porque representan la voluntad de coadyuvar al mejor desenvolvimiento de las funciones propias de la organización.

Existen también otros elementos que pueden ser considerados como factores que inciden de una forma u otra en el desarrollo de las actividades de la empresa, como por ejemplo el conocimiento de la función ejecutada, la creatividad y la capacidad de realización.

En términos generales, se afirma que la conjugación de todos y cada uno de los factores mencionados anteriormente, influyen de manera decisiva para formular una evaluación objetiva y precisa del desempeño del trabajador.

#### c) Calidad de trabajo.

En párrafos anteriores, se mencionó que uno de los aspectos que determinan las características de la evaluación del desempeño es la calidad del trabajo ejecutado. Esto es, la

exactitud, esmero y orden en el trabajo realizado determinan la calidad de las actividades desarrolladas.

Dentro de toda organización, uno de los aspectos que requieren mayor atención por parte de todos los miembros de la misma, es precisamente la calidad del servicio otorgado. De acuerdo con ello, se considera que la calidad puede ser concebida como un factor de eficiencia y en esa medida convertirse en un indicador del aprovechamiento adecuado de los recursos disponibles. Para que esto se pueda llevar a cabo es indispensable evaluar el orden y el esmero en el desarrollo de las actividades que conforman la función de la organización; asimismo, la exactitud de aquéllas.

Los factores antes mencionados constituyen la esencia de la calidad del trabajo efectuado. En este sentido, queda de manifiesto la importancia que aquél proceso implica en la consecución de los objetivos y finalidades de la organización.

Ahora bien, en determinadas ocasiones la calidad del trabajo es considerada como un factor esencial en el proceso de evaluación o calificación de méritos, por los motivos que ya han sido expuestos.

En síntesis, es importante destacar la función que cumple la calidad del trabajo en el proceso de evaluación como

instrumento que permitirá alcanzar mejores resultados en el desarrollo de las actividades asignadas.

### 2.3. La burocracia política y el sistema escalafonario.

Para comprender en toda su magnitud la importancia que tiene el sistema escalafonario para la instauración de un verdadero servicio civil de carrera es necesario analizar con particular interés un fenómeno que hoy en día se caracteriza por su vigencia en todos y cada uno de los ámbitos que conforman la sociedad actual, el cual ha estado presente a lo largo del proceso de desarrollo de las instituciones económicas, políticas y sociales del país. Dicho fenómeno no cobra mayor fuerza dadas las condiciones cambiantes del ámbito internacional los cuales se expresan en el entorno nacional. Sin embargo, se advierte que su influencia crece considerablemente en términos generales, como resultado de la propia evolución de las sociedades y por consiguiente la trascendencia de su acción está determinada cada vez más por factores de índole política.

Por lo tanto, es factible encontrar en aquél manifestaciones tan diversas unas de otras que tienen un elemento en común: el factor político, mismo que representa la posibilidad de explicación de diferentes fenómenos surgidos en el seno de la sociedad que les da origen.

Es conveniente advertir la presencia de tal fenómeno en la medida que se persigue comprender con toda claridad su expresión en el ámbito administrativo en particular y por lo tanto la medida en que este se encuentra determinado por el mismo.

La burocracia es de acuerdo con lo anterior, la forma de manifestación más completa del moderno aparato administrativo. En efecto, la respuesta a diversas interrogantes de tipo político se encuentra precisamente en la burocracia y en sus distintas formas de expresión. No obstante, se debe comprender la naturaleza de la misma para a su vez entender la influencia que ejerce al interior de la sociedad en su conjunto y por consiguiente, en las instituciones que forman parte de la misma.

En la medida en que las sociedades avanzan en su proceso de desarrollo es necesario adoptar nuevos mecanismos que permitan hacer frente al cambio y a todo lo que este implica; de ahí la conveniencia de identificar el momento preciso de efectuar modificaciones que posibiliten la adecuación a la nueva realidad social. Como se observó anteriormente, este proceso es experimentado en distinto grado por las diferentes regiones que conforman el ámbito internacional y las formas de manifestación de aquél son también diferentes.

Así, la necesidad de cambio encuentra expresión en los -

diversos ámbitos que conformen la sociedad. Particularmente, la administración pública es objeto de un proceso que permitirá adecuarla a la nueva dimensión que surge de las instituciones políticas, económicas y sociales. El proceso modernizador del aparato estatal permitirá incorporar al conjunto social a la corriente de cambios mundial. Sin embargo, el llevar a la práctica tan ambicioso proyecto implica, por lo tanto, la adecuación de los mecanismos considerados esenciales para propiciar tal cambio. Uno de estos instrumentos es la administración pública y cada uno de los organismos que la componen. En este sentido, es importante destacar la aparición al interior de aquélla, de un mecanismo que tiene como único y principal propósito alcanzar la eficiencia en las instituciones administrativas; el servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera representa la estrategia de modernización empleada por la administración pública, que permitirá hacer más eficiente a la misma; procurando al mismo tiempo, fomentar el desarrollo del personal al servicio del Estado.

Los sistemas de administración y desarrollo de personal adquieren una importancia fundamental en el ámbito organizacional de cada una de las dependencias que forman parte de la administración pública. Asimismo, un instrumento que permite la funcionalidad de dicho sistema es, sin lugar a du--

das, el sistema escalafonario.

Anteriormente quedó establecida la trascendencia del sistema escalafonario en el interior de toda organización para propiciar el desarrollo del personal, así como fomentar mayores niveles de eficiencia en las actividades desarrolladas por la misma. Esto se logrará en la medida en que se dé una identificación entre los objetivos de la estructura organizacional y los objetivos y aspiraciones del personal a su servicio. De ahí la importancia de contar con un sistema escalafonario cuya principal característica sea la funcionalidad.

La aplicabilidad y funcionalidad del escalafón permitirá un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos que posee la organización y fomentará la eficiencia de las actividades desarrolladas al contar con el personal capacitado para llevar a cabo cada una de las funciones asignadas.

De la misma forma, es importante establecer la aparición de ciertos factores que obstaculizan la función del sistema escalafonario.

En párrafos anteriores se afirmó, que la funcionalidad es la principal característica del escalafón como instrumento que permite la promoción y ascenso del personal en los distintos niveles que forman parte de una estructura organi-

zacional. Sin embargo, los movimientos del personal en ocasiones se ven obstruidos por diversos factores que inciden en forma directa en dicho proceso. En un principio se dijo que uno de los factores que permea tal situación es el político; y este tiene su expresión a través de la burocracia o burocracia política.

En efecto, la presencia de la burocracia política determina que la aplicabilidad y por consiguiente la funcionalidad del sistema escalafonario no se cumpla en su totalidad y por tanto su acción resulta ser nula. Cabe en este momento preguntarse: ¿Qué es la burocracia política? ¿Cómo influye en el funcionamiento de los sistemas de escalafón? Para responder a estas interrogantes se comenzará por definir a la misma burocracia para comprender más ampliamente su función e influencia en el ámbito administrativo.

La palabra "burocracia" tiene una pluralidad de significaciones interrelacionadas y entre las que es preciso distinguir porque - dada la interrelación entre los fenómenos a que aluden los distintos significados - tal distinción es un supuesto para comprender con mayor amplitud la realidad burocrática misma.

Por burocracia se entiende, en primer lugar, un sistema objetivo de gestión y administración, el cual a su vez puede ser concebido y valorado no sólo de manera distinta sino

incluso polar, es decir;

a) Como un sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica-autoritaria, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias entre las distintas ramas que integran la estructuración con arreglo a normas y reglas técnicas objetivas e impersonales, el procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos, etc. Tal es, en términos generales, la manera de concebirla por Max Weber en tanto que tipo ideal y a la que dicho autor considera como nota de superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización y como la posibilidad óptima de actualización del principio de la división del trabajo en la gestión y administración.

b) O bien, como un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia y caracterizado por actuar con un formalismo ignorante de la realidad, por la rutina administrativa, por la dilación en las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad y en fin, por ser un "sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno".

Pero por burocracia se entiende también un cuerpo o conjunto de personas (funcionarios) jerárquicamente organizados y caracterizados por ciertas notas estructural o coyunturalmente cambiantes, pero entre las que cuentan en todo caso:

a) Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de manera que hay una separación entre función y propiedad.

b) No ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior.

c) Estar dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico-ideal a través de pruebas objetivas, como exámenes, concursos, etc.) y de un status jurídico y/o social.

d) Tener como profesión única y principal el servicio a la organización burocrática.

e) Actuar leal y metódicamente y someter rigurosamente su actividad a las formas y contenidos de unas normas o de unos precedentes, aunque ello contradiga sus propios criterios o convicciones.

La burocracia en este sentido, es en principio concebida como un puro instrumento de gestión y administración rigurosamente subordinado a las instancias en las que se condensa el poder de decisión político o, dicho de otro modo, es un instrumentum regni superpuesto a la totalidad de la pobla--

ción y situado como eslabón intermedio entre los gobernantes y los gobernados y en rigurosa dependencia de los primeros, a los que está vinculada por la relación de subordinación y también por la relación de lealtad. No decide políticamente, aunque si puede eventualmente, sobre todo en los niveles superiores preparar mediante estudios e informes adecuados los fundamentos de las decisiones políticas y, en todo caso, está encargada de actualizarlos.

Asimismo, por burocracia se entiende en ciertos contextos un sistema político no sólo administrado, sino también dirigido por funcionarios de cuyas capas superiores se reclutan preponderantemente, o en los casos límite, totalmente los miembros de la clase política, de modo que la burocracia viene a acumular los poderes de decisión política y los de ejecución administrativa, sea formal, sea fácticamente. Consecuentemente, el instrumentum regni se convierte en regnum, y la trilogía típica del sistema anterior: gobernantes-burocracia-gobernados, se reduce a la dualidad burocracia-gobernados, produciéndose dentro del primer término la distinción entre burócratas con y sin capacidad de decisión política o entre burocracia, sin ulterior calificación, y, "burocracia política" o "burocracia política central".

Precisamente en este último aspecto, radica la importancia de la presencia de la burocracia política en el ámbito administrativo, si se concibe a la misma como un conjunto -

de funcionarios encargados de decidir políticamente y de -  
ejecutar administrativamente.

En este sentido es fácil suponer que todos los procesos efectuados en el ámbito de la administración están permeados por la burocracia política; cuya acción se manifiesta a través de diversos mecanismos, los cuales no siempre responden a los criterios establecidos por la administración para llevar a cabo su función.

Por lo tanto, el papel que desempeña la burocracia política en el entorno administrativo es definitivo si se consideran los elementos antes citados y también por la función que cumple en aquél, la cual está orientada a propiciar y fomentar el desarrollo de la eficiencia de la administración pública.

### 2.3.1. La influencia de la burocracia política en el desarrollo y aplicación del sistema escalafonario.

Con el objeto de ampliar el panorama del complejo ámbito de la administración pública se implementan una serie de instrumentos con la finalidad de contribuir a alcanzar las metas que en materia administrativa son establecidas. Para ello, se debe contar con los recursos materiales, financieros, humanos y técnicos necesarios para lograr tal propósi-

to; los cuales forman en conjunto, el mecanismo que dará - origen a una multiplicidad de servicios orientados a satisfacer necesidades sociales.

Pero para que esto se cumpla es conveniente mirar un poco más atrás y determinar la importancia del factor humano en cualquier proceso. El ser humano a través del trabajo, - el cual constituye su actividad fundamental, transforma y - da origen a la sociedad en la cual se encuentra ubicado. - Por tal motivo, la acción del mismo se refleja en el entorno social de una u otra forma.

Particularmente en el ámbito de la administración pública la actividad laboral del individuo es trascendental, y - por consiguiente propiciar el desarrollo del trabajador en el área de su competencia resulta de vital importancia. De acuerdo con esto, se instrumentan diversos sistemas de administración y desarrollo de personal orientados a fomentar - el rendimiento del personal ubicado en las distintas dependencias que forman parte de la administración, a través de ciertos mecanismos creados para tal efecto.

El sistema escalafonario representa la posibilidad de poner en práctica los modernos sistemas de administración y - desarrollo de personal y al mismo tiempo constituirse como la base esencial para la instrumentación de un adecuado servicio civil de carrera.

En párrafos anteriores se definió la importancia del escalafón funcional e intercomunicado en el marco del desarrollo y consolidación del servicio civil; así también se afirmó la existencia de determinados factores que impiden su total funcionamiento. Entre ellos, destaca en forma particular la presencia de la burocracia política por las características que le son inherentes y las cuales influyen de manera fundamental en el establecimiento, aplicación y funcionalidad del escalafón.

El sistema escalafonario concebido como el instrumento que permite el movimiento ascendente del personal a través de los distintos niveles que conforman la estructura organizacional de una dependencia, posibilita el desarrollo del mismo en el ámbito laboral al evaluar y reconocer el esfuerzo mostrado en el desempeño del trabajo efectuado. Así a través de distintos sistemas de evaluación se pretende realizar una adecuada distribución de las funciones por medio de la identificación de los individuos capacitados para llevar a cabo las mismas. Es decir, la capacitación permitirá al personal ascender jerárquicamente en la organización. De esta forma, se cumple el principal precepto que implica el servicio civil de carrera: el mérito y la idoneidad.

Para cumplir con esto se adoptan políticas de evaluación encaminadas a calificar los méritos y el desempeño del personal, las cuales atienden a diversos criterios de acuerdo

con los objetivos y finalidades de la dependencia en cuestión. Sin embargo, en todas ellas existe un aspecto en común que orienta dicho proceso.

La capacitación es el elemento por medio del cual se promueve al personal garantizando con ello, la eficiencia en cada una de las áreas que componen la organización.

No obstante, en ocasiones por diversos motivos esto no se realiza; porque se utilizan otros mecanismos para efectuar la promoción y el ascenso del personal.

Un factor cuya presencia obstaculiza la funcionalidad del sistema escalafonario, es precisamente la burocracia política. Anteriormente se habló de la misma y quedó establecida su importancia como instrumento de gestión y administración en la cual se concentran los poderes de decisión política y ejecución administrativa, motivo por el cual su acción en el ámbito administrativo es definitiva.

Cabe preguntarse cómo influye la burocracia política en el funcionamiento y aplicación del escalafón? Fundamentalmente a través del poder de decisión que le es inherente y por medio del cual se manifiesta en el entorno de la administración. Esto es, permea el proceso de evaluación y calificación de méritos del personal y más aún determina quién o quiénes merecen ascender en base a criterios no formales

como son el favoritismo o el compadrazgo.

Lo anterior trae por resultado la ausencia de personal - calificado en los niveles estratégicos de la dependencia y por lo tanto la disminución en la eficiencia de la misma. - Asimismo, se convierte en un factor decisivo en el desarrollo de las funciones de la organización al frenar de modo - alguno, la aplicación del sistema escalafonario.

El desarrollo de la carrera administrativa está cimentado en el funcionamiento del escalafón, pero también se encuentra determinado por la influencia que la burocracia política ejerce en la misma en la medida en que interviene en los distintos procesos administrativos efectuados en el interior de las dependencias que forman parte de la administración pública.

De ahí la conveniencia de hacer funcional el escalafón - en toda su extensión para minimizar los efectos de la acción de la burocracia política y más concretamente de los - medios de que se vale para influir sobre decisiones de carácter administrativo. Sin embargo, se observa como a través de la presencia de aquélla esta decisión administrativa se convierte en decisión de tipo política.

De acuerdo con lo anterior, la influencia que la burocracia política ejerce sobre el sistema escalafonario resulta

definitiva para la instrumentación de la carrera administrativa en la medida en que permea la promoción y el ascenso del personal al servicio del Estado a través de mecanismos políticos que obstaculizan y frenan la labor de aquél.

"La forma en la cual las decisiones políticas se toman dentro de la burocracia - o lo que puede llamarse el sistema político burocrático -, ha sido tradicionalmente diseñada en términos de dos criterios. El primero es la responsabilidad del sistema, el grado en el cual, éste promueve cierta correspondencia entre las decisiones de los burócratas y las preferencias de la comunidad o de la clientela de las dependencias gubernamentales, que se supone habla por el público. El segundo es la efectividad del sistema, el grado en el cual éste conduce a decisiones, que son probablemente más que la selección de alternativas, para producir el resultado deseado. Responsabilidad y efectividad son, de este modo, la piedra de toque mediante la cual medimos comúnmente la utilidad del sistema político burocrático".

(25)

Por lo tanto, responsabilidad y efectividad constituyen la característica principal para medir la eficacia del siste

(25) Francis E. Bourke. Bureaucracy, Politics and Public Policy, Boston, Little, Brown and Company, 1969, pág. 3.  
Citado por Mario Martínez Silva en "Los Sistemas de -

ma político burocrático y su influencia en el entorno administrativo. En este sentido, resulta aún más interesante su definición en el marco del conjunto de decisiones administrativas al interior de cada una de las dependencias y en forma particular en el desarrollo de los sistemas de administración de personal dentro de los cuales, el sistema de escalafón ocupa un lugar importante en la aplicación de los mismos.

Por ello, es posible identificar a la burocracia política como uno de los factores principales que inciden de manera directa en la aplicabilidad y funcionalidad del sistema escalafonario.

2.3.2. El aspecto sindical en el desarrollo del sistema escalafonario.

En el apartado anterior, se habló de la burocracia política y de su influencia en el funcionamiento del sistema de escalafón. Asimismo, se afirmó la presencia de otros factores en el ámbito administrativo cuya aparición también otorga un matiz particular al desarrollo del mismo. Dicho factor es la incidencia de los sindicatos en la aplicación de aquél sistema.

Personal en la Administración Pública Federal". La Administración Pública Federal I. Facultad de Ciencias -

En efecto, el sindicato asume un papel fundamental al interior del entorno laboral por las características de tipo social que le dan origen y las funciones que cumple en el mismo. De manera particular este último aspecto es motivo de múltiples y encontradas opiniones, las cuales le otorgan una configuración muy especial.

Para analizar las funciones desempeñadas por el sindicato en las diversas dependencias integrantes de la administración pública es conveniente en primer término comentar algunos rasgos característicos del mismo y la posición asumida en determinado tipo de situaciones.

Este análisis permitirá ampliar el panorama de la influencia del sindicato en los procesos administrativos que forman parte de la naturaleza de la administración.

#### 1. Funciones del sindicato.

Las funciones del sindicato son netamente sociales, porque según los principios que le dieron origen, éste busca borrar las diferencias de clases sociales existentes, alcanzando algún día la igualdad entre trabajadores y empleadores.

Políticas y Sociales. Serie Est. 26.

La fuerza del trabajador individualmente para protegerse de los posibles tratos arbitrarios del patrón es casi nula y esta debilidad se puso de manifiesto al estallar aquellas primeras huelgas de Cananea y Río Blanco. El hombre para poder subsistir y asegurar sus pertenencias, siempre se ha agrupado porque la unión hace la fuerza, y de esta manera resulta ventajoso negociar con el patrón reunidos en un grupo a través de un sindicato, que hacerlo individualmente.

Sindicato, es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. El reunirse en asociaciones tanto de trabajadores como de patrones es un derecho y están reglamentadas desde su estructura generadora, hasta los requisitos formales para su registro y vigencia.

La ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores o patrones, entendiéndose por coalición, el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes; contemplada así la coalición es el principio o primer acto que se realiza en ejercicio de la libertad.

La asociación profesional (sindicato) es la reunión de individuos, con propósito permanente que tiene comunidad de problemas y de intereses, así como afinidad de actividades o profesión.

Una de las principales funciones del sindicato es negociar y administrar el Contrato Colectivo de Trabajo con el patrón; también funciona para defender sus intereses comunes, así como para proteger a sus miembros de posibles tratos arbitrarios por parte del empleador; desde este punto de vista, el sindicato influye directamente en la estructura y vigencia de los programas empresariales, dándole mayor seguridad a sus agremiados e influyéndoles cooperación para alcanzar logros comunes.

La negociación significa una serie de actividades que se encargan de conseguir un objetivo que resulte de interés y además ventajoso para quien lo realiza.

En el caso de negociación del Contrato Colectivo de Trabajo, es un proceso conjunto de actividades realizadas por trabajadores y patrón para alcanzar en ambas partes el máximo de ventajas posibles.

El Lic. Eugenio Guerrero, concluye "que toda negociación debe buscar el equilibrio entre los factores de la producción para que en total armonía los trabajadores y el patrón obtengan el progreso económico y social que ha deseado, por tal motivo, que si en la mente del ejecutivo de una empresa, sólo existe la idea de salir del paso, la seguridad de la empresa dejaría mucho que desear".

Administrar el Contrato Colectivo de Trabajo, significa vigilar su estricto cumplimiento. La gerencia debe ser hábil para resolver problemas y ordenar el apego al cumplimiento del clausulado del Contrato, el sindicato es el permanente supervisor del cumplimiento de estas disposiciones.

2. Impacto del sindicato sobre las decisiones de la empresa.

Cuando el sindicato actúa bajo los principios sustantivos de su existencia, el patrón debe dedicarle tiempo y costo al proceso de negociación con los representantes de sus trabajadores. Esto implica trabajo programado, implica sistemas y procedimientos administrativos y por lo que respecta a políticas, éstas serán motivo de constante revisión por la mesa directiva.

Las funciones del supervisor serán más estrechas, ahora por la presencia de un delegado sindical, también sus relaciones con el trabajador serán más difíciles y sus responsabilidades se verán aumentadas porque tendrán que vigilar más de cerca las violaciones por parte del trabajador a disposiciones tanto de Contrato Colectivo, como de reglamento interno de trabajo.

Los sindicatos se caracterizan por tratar de obtener la

mayor participación en todas aquellas decisiones que afectan el empleo, la seguridad y el bienestar de los trabajadores. Concretamente los sindicatos tratan de ganar mayor participación en renglones como son: Contratación de nuevo equipo de producción, programación en las cargas de trabajo, definición de estándares, contenido de análisis de puestos, políticas disciplinarias, etc., de tal forma que no puede la gerencia obrar ante estas circunstancias libremente teniendo que aceptar el desafío sindical que amenaza cumplir con presiones de huelgas y otras de diferente naturaleza.

De esta forma la incidencia o participación del sindicato en las decisiones sobre el personal y los asuntos inherentes al mismo es fundamental. Comprender este proceso es la clave para saber interpretar el papel desempeñado por aquél en la aplicación de las políticas escalafonarias adoptadas por las diversas dependencias.

La expresión de los criterios aplicados en materia de escalafón es diversa y compleja en sí misma, por ello requiere utilizar reglas claras y precisas que faciliten la instrumentación de los mismos. Así, a lo largo de todo el proceso, la influencia del sindicato es determinante por las siguientes razones:

- a) Su participación en la elaboración y desarrollo y

aplicación de las políticas de personal es definitiva.

b) Interviene de forma directa o indirecta en la toma de decisiones en materia de empleo, seguridad y el bienestar de los trabajadores de la organización.

c) Cumple una función de tipo social.

Precisamente por las razones antes expuestas es interesante definir y evaluar la participación o incidencia del sindicato al interior del órgano administrativo y en forma particular el papel asumido por el mismo en materia escalafonaria; porque se debe tener presente su intervención en todos los asuntos relacionados con el bienestar de los trabajadores. En este sentido, a través del sistema escalafonario se pretende promover al personal con el objeto de obtener mayores oportunidades de desarrollo profesional y mayores niveles de bienestar.

Por ello se debe conocer el ámbito laboral de manera integral para identificar y analizar los elementos o factores que contribuyen u obstaculizan el pleno funcionamiento de los distintos procesos administrativos.

a) La presencia sindical en el ámbito administrativo.

¿Qué efecto general tiene la existencia del sindicato en

la empresa y en la administración de personal? Para responder a esta interrogante es conveniente identificar los rubros donde la influencia sindical se manifiesta con mayor fuerza.

1. Decisiones de la administración. La existencia de un sindicato significa que todas las decisiones relativas al personal quedan sujetas a un minucioso escrutinio y tal vez a oposición continua. El sindicato otorga la posibilidad de expresar inquietudes, aspiraciones, inconformidades, exigencias, etc., de los trabajadores de manera que sean atendidas sus demandas por los niveles más altos de la jerarquía administrativa.

2. Políticas de personal. La participación de los sindicatos en la elaboración y actualización de las políticas de personal resulta determinante en la aplicación de los criterios orientadores de las relaciones entre trabajadores y patrones, puesto que son el reflejo de las aspiraciones e intereses de uno y otro factor. De ahí la importancia de la intervención sindical en el desarrollo de los asuntos relativos al personal y todo lo que a él se refiere.

De acuerdo con lo anterior, la presencia sindical tiene una expresión decisiva en dos áreas fundamentales en el interior de la entidad administrativa. Por un lado, participa de manera activa en las decisiones principales de la organización en lo que se refiere a empleo, seguridad y bienestar

del trabajador; por el otro, influye en la determinación de los parámetros en materia de personal y por consiguiente, - en los procesos relativos al mismo.

En cuanto a las políticas de personal un aspecto relevante es la promoción y ascenso de los trabajadores vía el sistema de escalafón, y la incidencia del sindicato en la aplicación del mismo.

Si se concibe al sindicato como la reunión de individuos, con propósito permanente que tiene comunidad de problemas y de intereses, así como afinidad de actividades o profesión, se comprende con mayor claridad la importancia de su acción en los procedimientos establecidos en la estructura organizacional para fomentar y promover el desarrollo del personal. Otorgar la posibilidad de aspirar a mejores niveles de bienestar por medio de un eficiente desempeño de las actividades asignadas a cada uno de los trabajadores de la empresa constituye uno de los objetivos fundamentales de toda organización sindical.

Esta acción se concretiza a través de la aplicación de las disposiciones de tipo escalafonario vigentes en el ámbito laboral de que se trate. Sin embargo, en repetidas ocasiones, se observa la inoperancia de tales procedimientos - debido a la presencia de diversos factores internos y externos, los cuales propician dicha situación.

Es entonces cuando la presencia sindical adquiere relevancia en el interior del ámbito administrativo por la función de tipo social que tiene encomendada y por ser el órgano encargado de procurar la obtención de mayores niveles de bienestar para el trabajador.

¿Cómo incluye el sindicato en la aplicación del escalafón en el entorno administrativo? Principalmente a través de su función como órgano de supervisión y ejecución de los derechos de los trabajadores; esta función le otorga la facultad de intervenir en todos aquellos asuntos que competen al personal, asegurando, de esta forma, el cumplimiento de las disposiciones que para tal efecto se hayan instrumentado.

En síntesis, se establece la trascendencia de los sindicatos en el ámbito de la administración por ser el resultado de un proceso social y representante legítimo de los intereses de la clase trabajadora.

Por otra parte, es conveniente advertir la aparición del factor político en la estructura sindical, la cual le confiere características particulares. En primer término, se definen intereses propios del órgano y por lo tanto, objetivos distintos a los que le dan origen; en segundo lugar, intentará conciliar sus propios intereses con los de los trabajadores, y de esta manera, fortalecer su presencia en el

ámbito administrativo.

Así el sindicato adquiere mayor relevancia por las razones siguientes:

- a) Por ser el órgano encargado de promover y defender -- los derechos de los trabajadores en el ambiente laboral.
- b) Por influir de forma definitiva en el proceso de administración y desarrollo de personal.
- c) Por su papel de mediador de los intereses de los trabajadores y de la empresa.
- d) Porque se constituye como un órgano político con intereses propios.

#### 2.4. El sistema de estímulos y recompensas.

En la administración de recursos humanos uno de los aspectos importantes para fomentar y estimular el desempeño y eficiencia del personal es el sistema de estímulos y recompensas.

Miles afirma que "el sistema de recompensas incluye todos los beneficios que la organización pone a disposición de sus miembros, y los mecanismos y procedimientos por los cuales estos beneficios son distribuidos. Abarca salarios, pensiones de jubilación, vacaciones y promociones a posición

nes más elevadas (con mayores salrios y beneficios). Tam---  
bién algunas recompensas como garantía de seguridad en el -  
cargo, transferencias laterales para posiciones más desa---  
fiantes o para posiciones que lleven a un crecimiento, a un  
desarrollo adicional y a varias formas de reconocimiento -  
por servicios especiales. Finalmente, el número de benefi---  
cior incluye la estructura de tareas y procesos, a medida -  
que la organización puede y logra armonizar o ajustar aspec  
tos del cargo en sí para aumentar su atracción intrínseca".  
(26)

Para Barnard, el sistema de recompensas y castigos (sala  
rios, beneficios, promociones, vacaciones, acciones disci--  
plinarias, etc.), constituyen los factores básicos que ha--  
cen al individuo trabajar en beneficio de la organización.  
(27) Tradicionalmente se cree que esos factores jamás debe--  
rán exceder los recursos previamente destinados en la orga--  
nización.

(26) Raymond E., Miles. "Theories of Managment; Implica---  
tions for Organizational Behavior and Development". To  
kio, Mc Graw Hill, 1975, pág. 129. Citado por Chiavena  
to, Idalberto. Administración de Recursos Humanos. Mé--  
xico, 1981, pág. 578.

(27) Chester, Barnard. As Funcoes do Executivo. Sao Paulo,  
Atlas, 1971. Citado por Chiavenato, Idalberto. Adminis--  
tración de Recursos Humanos, México, 1981, pág. 342.

Argyris recomienda que las recompensas deben ser concedidas siempre que sea necesario reforzar las actividades humanas para que:

1. aumenten la conciencia y la responsabilidad del individuo (y del grupo);
2. amplíen la interdependencia con terceros y con la organización;
3. ayuden a consolidar el control que la empresa ejerce sobre su propio destino.

Sin embargo, el procedimiento que normalmente se encuentra en las organizaciones es exactamente el contrario. En su nivel el encargado es recompensado de acuerdo con el desempeño de su sección y no de acuerdo con el de otras secciones o de la organización como un todo. En el nivel operativo, el trabajador individual que trata directamente con la producción de la empresa, es recompensado por la cantidad y calidad de su servicio, o al máximo por la calidad y cantidad de su trabajo, en el grupo.

A pesar de esta situación, la importancia de enfatizar y estimular la eficiencia y desempeño de los trabajadores de una organización adquiere singular relevancia. Las razones son variadas pero en todas ellas se advierte la trascendencia del factor humano para llevar a la práctica cualquier tipo de actividades.

Así, en el proceso de evolución de la administración de recursos humanos esta presente la preocupación por contar con mecanismos que impulsen a desarrollar un trabajo eficiente y productivo por parte del personal al servicio del Estado. De esta forma en el año de 1963 se expide la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas 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 este sentido, comienza a adquirir trascendencia la estructuración de un sistema que contemple otorgar incentivos por la labor desarrollada en el ámbito laboral, el cual tenga como objetivo propiciar la eficiencia en el trabajo. Para alcanzar tal propósito se establece en cada una de las dependencias en el contenido de las Condiciones Generales de Trabajo, un apartado que contempla todo lo referente a estímulos y recompensas otorgadas a los trabajadores.

Por ejemplo, en las Condiciones Generales de Trabajo, Capítulo XIII "De los Premios, Estímulos y Recompensas", de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se establece:

"Artículo 142.- La Secretaría otorgará recompensas a los trabajadores que se distinguen por su asistencia, puntualidad y eficiencia en el trabajo de acuerdo con el reglamento

que para tales efectos expide la Secretaría.

"Artículo 143.- Los estímulos consistirán en: a) Notas buenas; b) Notas de mérito, c) Diplomas, d) Medallas.

Las recompensas consistirán en premios semestrales en efectivo para el trabajador que obtenga dos notas buenas o dos notas meritorias o una nota buena y una nota de mérito. Para tales efectos, la Secretaría dispondrá de por lo menos 250 estímulos económicos por cada semestre, en cantidad de \$ 100,000.00 cada uno". (28)

Por lo tanto, se advierte la importancia de incentivar la labor desarrollada por el trabajador con el objeto de propiciar mayores niveles de productividad y eficiencia, lo cual se reflejará en cada uno de los procesos llevados a cabo por la dependencia en cuestión.

#### 2.4.1. Objetivo.

Anteriormente se describió la trascendencia que para el desarrollo de la actividad laboral adquiere el sistema de estímulos y recompensas. De alguna manera, también se refi-

(28) Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Condiciones Generales de Trabajo". México, 1969.

rió la finalidad del establecimiento de dicho sistema, por lo que se sintetizarán los objetivos que persigue aquél.

En general, se pueden identificar dentro del sistema de estímulos y recompensas los siguientes objetivos:

- a) Fomentar el cuidado y la aplicación del trabajador en cada una de las labores asignadas.
- b) Incentivar y propiciar un mejor desempeño de las funciones encomendadas a la organización;
- c) Elevar la productividad y eficiencia de la empresa.

Dichos objetivos orientan y dan forma a la estructura---ción de diversos mecanismos creados con la finalidad de estimular el renacimiento de los elementos componentes de la organización y cuya función determina el logro de las metas de carácter institucional.

#### 2.4.2. Características.

La aplicación de los sistemas de estímulos y recompensas poseen determinadas características, las cuales pueden definirse de la siguiente manera:

1. Funciona en cada uno de los niveles estructurales que conforman la organización.

2. Su aplicación debe estar basada en criterios objetivos que permitan una mejor distribución de los beneficios contenidos en él.

3. Los estímulos y recompensas se otorgan con base en criterios particulares establecidos en cada una de las dependencias.

Lo antes expuesto determina la función que cumple en el entorno administrativo la aplicación del sistema de estímulos y recompensas.

2.5. La influencia del proceso presupuestal dentro del sistema de escalafón.

Para realizar un proyecto es necesario en primer lugar, determinar los objetivos y metas por alcanzar, instrumentar la estrategia mediante la cual se logrará tal propósito, planear la obtención y distribución de los recursos en forma eficiente, evaluar los resultados obtenidos. En términos generales, es el procedimiento seguido para poner en práctica un plan o programa determinado.

Especial atención requiere la asignación y distribución de los recursos existentes: materiales, humanos, financieros, técnicos, etc., y de forma particular el proceso mediante -

el cual se programan los recursos para destinarlos al ejercicio de determinadas funciones.

El programar la forma de asignar recursos en el ámbito administrativo constituye una de las etapas fundamentales para lograr un mejor aprovechamiento de los mismos y de esta manera contribuir a alcanzar los objetivos de carácter institucional.

De esta forma el proceso presupuestario se convierte en uno de los instrumentos clave en la realización de las actividades efectuadas por cada uno de los niveles de la organización. Esta acción se expresa en la elaboración de un documento llamado presupuesto, mediante el cual se pretende cumplir tales propósitos.

Así, se puede definir el presupuesto en los siguientes términos:

El presupuesto es un documento preliminar que podría definirse como la anticipada planeación de gastos e ingresos. Documento indispensable porque los factores de la producción y los bienes en general no son suficientes para cubrir todas las necesidades, por lo que se programan y seleccionan.

Para algunos autores como Henry Laufenburger, (en su libro Finanzas Comparadas), el proceso presupuestal pretende

obtener una relación de fines a medios entre gastos planeados e impuestos necesarios para financiarlos, para un período determinado y sancionado por el Poder Legislativo.

Al presupuesto también se le ha considerado como un programa de acción del gobierno expresado en cifras.

Como se observa el presupuesto es la técnica que posibilita la asignación y correcta distribución de recursos financieros con el objeto de realizar determinadas acciones de carácter social. En este sentido, se advierte la trascendencia del proceso presupuestario como eje central de la acción gubernamental.

El proceso presupuestario se compone de cuatro fases: - formulación, autorización, ejecución y revisión.

**Formulación.** Estimación de las necesidades de los gastos y de las entradas para cubrirlos. En esta etapa se realizan los estudios técnicos de programación para confeccionar el proyecto de presupuesto. Se debe programar un calendario de actividades de ingresos y gastos, para evitar en lo posible obstáculos a lo presupuestado.

**Autorización.** La autorización es dada por el Congreso de la Unión, por el Poder Legislativo.

**Ejecución.** Está determinada por las disposiciones señaladas

das por el Poder Legislativo, que obligan además a llevar - registros contables sobre las asignaciones.

Revisión. Mediante esta etapa se vislumbra si se alcanzaron los objetivos planteados y con que eficiencia, se prevén métodos para evitar errores futuros, y si se gastó el - presupuesto ciniéndose a lo programado y a la Ley.

Asimismo, el proceso presupuestal está conformado por - tres aspectos: económico, político y administrativo.

Aspecto económico. Es la asignación de recursos escasos racionalmente, consiste en el establecimiento de objetivos y decisiones.

Aspecto político. El tipo de objetivo propuesto y la forma de realizarlos dependen de la organización política que tenga el país, implica la existencia de organismos políticos que aprueban o rechazan los objetivos. Es decir, el presupuesto económico requiere la autorización para convertirse en presupuesto político.

Aspecto administrativo. Es el registro de gastos en términos de montos y objetivos, perfectamente definidos.

Así en el proceso presupuestal se refleja la atención requerida para un mayor aprovechamiento de los recursos existentes en el entorno administrativo. Particularmente en los asuntos que se refieren a las percepciones económicas otor-

gadas al personal al servicio del estado.

Anteriormente se estableció la importancia de los sistemas de escalafón como el instrumento que permite la promoción del personal para propiciar su desarrollo en el ámbito laboral y social. Para lograrlo es también importante contar con los recursos necesarios para financiar los programas de capacitación y desarrollo de personal con el objeto de hacer más eficiente la actividad de la organización. Sin embargo, a lo largo de todo el proceso, la utilización de la técnica presupuestaria es fundamental para la planeación de la asignación de recursos de acuerdo a determinaciones objetivas. Entre ellos, destaca los orientados a incentivar y fomentar el rendimiento del personal a través de factores materiales y económicos; así es conveniente determinar la influencia del proceso presupuestal en el sistema de escalafón por ser el instrumento mediante el cual se distribuyen los beneficios otorgados por la institución a los trabajadores a su servicio de conformidad con la función y el grado de responsabilidad desempeñados.

#### 2.5.1. Análisis del proceso programación-presupuestación.

El factor económico constituye un rasgo particular en el ámbito institucional al fungir como uno de los principales

eficientes por la labor o el trabajo desarrollado dentro del mismo. Lesde luego, existen otros aspectos cuya incidencia es fundamental para dicho proceso; sin embargo, en forma particular este aspecto tiene relevancia por las características que lo definen.

Analizar el proceso programación-presupuestación en sí mismo resulta una tarea difícil debido a los factores mencionados con anterioridad, los cuales le otorgan una configuración especial y propician una comprensión distinta del papel asumido por dicho proceso en la distribución de los recursos con que cuenta la empresa.

Una correcta planeación de los recursos existentes en el interior de la organización garantiza la consecución de los objetivos y metas de la misma y de igual manera propicia un óptimo aprovechamiento de aquéllos, lo cual se traduce en mayores niveles de eficiencia.

En la cristalización de tal propósito, la expresión del proceso presupuestario es determinante porque representa la posibilidad de dar forma a la asignación de recursos con base en criterios objetivos para estimular el desempeño profesional del trabajador a través del sistema escalafonario.

En un principio se estableció la trascendencia del escalafón por ser el principal promotor del desarrollo de perso

nal y sentar las bases de la carrera administrativa. En la medida en que las funciones se hacen más complejas, el trabajo efectuado se torna complicado y la responsabilidad de llevarla a cabo aumenta considerablemente. Propiciar un desempeño eficiente de las actividades asignadas es condición necesaria para un buen funcionamiento de la organización. - Este objetivo se fundamenta en el hecho de asignar en forma conveniente los recursos a disposición de la misma; a su vez, su realización se basa en la utilización de la técnica presupuestaria.

De igual forma, la programación es un factor importante en la fijación de objetivos y prioridades en la administración.

El proceso programación-presupuestación es pues, la técnica gubernamental a través de la cual se fijan objetivos, se identifican prioridades y se asignan recursos en base a las mismas.

### III. El servicio civil de carrera.

En el proceso de definición de la carrera administrativa intervienen una serie de factores de diversa índole: políticos, económicos, sociales, técnicos, etc., los cuales le otorgan una configuración particular, que se manifiesta en el ámbito administrativo a través de ciertos procesos. Dicha situación hace necesario el análisis de algunos elementos cuya función, al interior de aquél proceso, resulta decisiva para la instauración y evaluación del servicio civil de carrera. Estos elementos determinan las características y particularidades del mismo y permiten identificar los objetivos de la carrera administrativa en forma clara y precisa.

De esta forma, visualizar la importancia de la administración y desarrollo de personal es parte fundamental para la instrumentación del servicio civil de carrera en la administración pública federal.

Los sistemas de administración y desarrollo de personal orientan las políticas asumidas por el gobierno federal en materia de administración de recursos humanos, poniendo especial énfasis en la definición de la carrera administrativa y de las etapas y procesos que la integran.

Pero para llevar a la práctica dicho proyecto es necesari-

rio estructurar y dar forma al programa orientador de este proceso: la modernización. Esto es, con el propósito de responder a los múltiples cambios operados en el ámbito internacional y cuyas repercusiones se dejan sentir en el entorno nacional, es conveniente adoptar mecanismos y políticas que procuren la incorporación del país a la corriente de cambios mundial.

El proceso modernizador responde a las necesidades de tipo económico, político y social que demanda una sociedad cada vez más compleja y diversificada, producto de su propia evolución. En este sentido es conveniente advertir que la administración pública tiene cada vez más tareas diversas y complicadas de las que tenía anteriormente.

A una administración pública tradicional, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos, se sustituye una administración promotora del desarrollo económico y social, que, para desempeñar sus nuevas tareas, necesita personal competente.

Para mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal se adoptaron los siguientes lineamientos, señalados por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:

- "Se instaurará el servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al -

Servicio del Estado; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público".

"Se fomentará la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia".

"Se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal". (29)

Así, se inscribe en el programa de gobierno la creación del sistema de servicio civil de carrera.

Como se observa, la instauración de la carrera administrativa está orientada a procurar la racionalización del

(29) Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". 6.2.3.5 Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público., pág. 175.

factor humano con el objeto de propiciar un desarrollo integral del mismo y a su vez el de la institución de la que forma parte.

Precisamente el servicio civil de carrera es concebido como la estrategia de modernización que permita alcanzar elevados niveles de eficiencia y productividad en el desarrollo de las funciones del Estado, procurando la identificación de los intereses particulares del servidor público con los de la dependencia a partir de la aplicación de un sistema de administración y desarrollo de personal adecuado a las necesidades de aquélla.

Por lo tanto, en el marco del proceso modernizador se inserta en forma particular, la instauración del servicio civil para procurar la eficiencia en el desarrollo de la función pública, adoptando métodos y técnicas encaminadas a lograr tal propósito.

Es importante considerar la presencia de ciertos factores que influyen, de forma directa o indirecta, en la instrumentación del proceso antes descrito; por ejemplo la presencia sindical en el ámbito administrativo, la cual resulta definitiva por el papel que desempeña al ser el depositario de la defensa de los intereses y derechos de los trabajadores y su incidencia en los procesos de promoción y desarrollo de personal. De igual manera, el proceso programa---

ción-presupuestación y la burocracia política inciden directamente en dicho proceso.

Lo anterior constituye sólo una parte del complejo mecanismo de instauración del servicio civil de carrera. Para comprender en toda su magnitud la trascendencia del mismo, es necesario conocer la naturaleza y el origen del servicio civil; asimismo, los objetivos que persigue y las características que lo definen.

### 3.1. Definición del servicio civil.

#### a) El modelo burocrático de Weber y el servicio civil.

La conceptualización de Weber acerca de la burocracia se encuadra dentro del análisis de los tipos de dominio. Los dos elementos esenciales al respecto son la legitimidad y el aparato administrativo. Para Max Weber, todo poder trata de despertar y cultivar la fe en su propia legitimidad y a su vez todo poder se manifiesta y funciona como administración. Es así como él establece una distinción entre el dominio legítimo y el no legítimo y, dentro del primero, entre dominio carismático, tradicional y el legal burocrático.

El dominio carismático se legitima por el reconocimiento de los poderes y de las cualidades excepcionales del jefe,

y su aparato se conforma por sus "discípulos" o individuos elegidos por el jefe entre los miembros de la comunidad.

La legitimidad del dominio tradicional está constituida por la creencia en reglas y poderes antiguos, tradicionales e inmutables, mientras su aparato puede adoptar formas tradicionales o feudales.

El dominio legal está caracterizado por la existencia de normas formales y abstractas y, desde el punto de vista del aparato, por la de un cuerpo administrativo burocrático.

Weber menciona que el tipo más puro de dominación es aquel que se ejerce por medio del cuadro administrativo burocrático. La totalidad del mismo se compone por funcionarios que en lo individual deben poseer las siguientes características: (Chávez Alcázar, Margarita. El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana).

1. Personalmente libres, se deben sólo a los objetivos de su cargo.
2. En jerarquía administrativa rigurosa.
3. Con competencias rigurosamente fijadas.
4. En virtud de un contrato.
5. Calificación profesional que fundamenta su nombramiento, en el caso más racional por medio de ciertas pruebas o

del diploma que certifica su calificación.

6. Son atribuidos y retribuidos en dinero con sueldos - fijos, con derecho a pensión las más de las veces. Su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según las responsabilidades del cargo, y, en general, según el principio de "decoro estamental".

7. Ejercen el cargo como su única o principal profesión.

8. Tienen ante sí una carrera o "perspectiva" de ascensos y avances por año de ejercicio o por servicios, o ambas cosas según el juicio de sus superiores.

9. Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

La administración burocrática pura, es la forma más racional de ejercer la dominación, y lo es en los siguientes términos: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio y susceptibilidad, técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados.

Ahora bien, estas características exigidas a los funcionarios en una administración burocrática pura "coinciden" - con las características que ha de tener el servidor público como resultado de la aplicación de las técnicas del servicio civil (véase Infra. Instauración del servicio civil).

De esta forma, se considera que el modelo burocrático de Weber ha jugado un papel importante para, a partir de este, construir y elaborar los sistemas de servicio civil. Las burocracias actuales ciertamente deben nutrirse de personal que posea alta calidad y ética profesional y deben proveer los medios necesarios para lograrlo.

Asimismo, la realidad de la burocracia en México presenta un panorama distinto al modelo weberiano, estas diferencias se intentan subsanar a través de la implantación del servicio civil.

Las diferencias identificadas son:

- a) Se han detectado aún duplicación de funciones en las dependencias del Ejecutivo.
- b) Nombramientos que se basan en cuestiones "ajenas" a la calidad profesional de la persona.
- c) Remuneraciones bajas e insuficientes.
- d) Perspectivas de ascenso prácticamente nulas.
- e) Fallas en los controles administrativos del personal.

Por último, cabe destacar que el servicio civil es un instrumento cuyo objetivo radica en proporcionar una mayor racionalidad al aparato burocrático.

b) Definición de servicio civil.

El servicio civil de carrera es un mecanismo que le permite al Estado contar con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia dentro del gobierno para así evitar, dentro de lo posible, la improvisación en el desempeño de las tareas nacionales. Asimismo, el servicio civil se inserta dentro del quehacer público como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal.

Cabe preguntarse ¿qué se entiende por servicio civil de carrera?

El servicio civil de carrera es una expresión que se usa recientemente para designar al conjunto de personal al servicio del Estado.

La noción de "civil service" (servicio civil), se utilizó en Inglaterra para designar el conjunto de sus funcionarios y su administración.

En Francia se utilizó el nombre de "function publique" y en América Latina se usa "administración de personal", para designar no solamente el conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.

### Concepto.

Para Miguel Luhalt Krauss el servicio civil de carrera - es "el conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para mejorar los recursos humanos de la administración pública". (30)

Para las Naciones Unidas, el servicio civil de carrera - es el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema de servicio civil son:

1. Una Ley básica de administración de personal del servicio civil.
2. Un organismo responsable de su aplicación. (31)

En la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto se define como la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango -

(30) Luhalt Krauss, Miguel. "La administración de personal en el sector público. Un enfoque sistémico", pág. 14

(31) Chávez Alcázar, Margarita. "El servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana", pág. 18

de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos. (32)

#### Servidor público.

El artículo 3<sup>o</sup> de la Ley Federal del Trabajo, establece que trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros. Esto significa que el servidor público antes que nada es un trabajador, y en consecuencia, sujeto de obligaciones y derechos que la propia Ley señala.

Se puede decir que es servidor público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores de gobierno (véase Artículo 108, Título Cuarto de la Constitución Política que trata de las Responsabilidades de los servidores públicos).

#### Servicio público.

La noción contemporánea de servicio público comprende -

(32) Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México. S.F.P. México, 1984, pág. 29.

una parte de la actividad de la administración pública y se realiza en limitados aspectos de los tres poderes. Lo podemos precisar en los términos siguientes:

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro - la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general.

Asimismo, para Mario Martínez Silva (Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.) el servicio público en el Estado moderno, implica la noción de la actividad final del Estado, o bien, las funciones de gobierno.

La administración de recursos humanos.

Al hablar del servicio civil es necesario mencionar las técnicas más comúnmente usadas en la administración de recursos humanos, mismas que a continuación se enuncian:

- . Clasificación de puestos.
- . Reclutamiento y selección de personal.

. Nombramiento legal o contratación.

. Inducción.

. Capacitación.

. Promoción.

. Pensión y jubilación.

Aunque se han hecho esfuerzos para desarrollar esta área dentro del sector público sobre todo en los últimos sexenios, México aún ahora no cuenta con una administración de personal que se pudiera llamar progresista o de avanzada. - Prueba de ello es el no contar con un servicio civil de carrera sistematizado.

### 3.2. Etapas y procesos.

Las fases por las cuales se ha avanzado dentro del proceso de instauración del servicio civil contienen, por un lado, una etapa estrictamente operativa y por el otro, el grado de madurez o de perfeccionamiento que se ha logrado en los distintos programas elaborados. Ambas etapas se complementan; mientras la primera se refiere a la elaboración de programas, la segunda resulta de la evaluación de los mismos.

Se ha pretendido que todos los programas en materia de servicio civil constituyan un proceso continuo y sistemático, para configurar una secuencia de acciones progresivas - encaminadas a obtener la estabilidad, y seguridad de los - trabajadores, lo cual permitirá promover eficiencia y eficacia dentro de la administración pública.

Los resultados alcanzados se materializan en la conformación de las etapas del servicio civil:

- Pre-empleo. Involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

- Empleo. En la que intervienen los procesos de nombramiento o contratación, inducción, capacitación, desarrollo y promoción.

- Post-empleo. Integrado por los procesos de baja, jubilación y pensión.

Desde las etapas aquí referidas, se da mayor importancia a los procesos de capacitación y desarrollo que integran la etapa del empleo, para adquirir cierto nivel de efectividad en el desarrollo individual, así como un incremento sustancial de la eficiencia en el desempeño de las funciones atribuidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública. De ahí que, en el diseño y establecimiento de los procesos de capacitación y desarrollo, se resalte el proceso de capacitación por su íntima vinculación con el Escala-

fón Funcional e Intercomunicado, eje vertebral en la creación de carreras administrativas en el marco del modelo de servicio civil, en la que el ascenso, además, está condicionado a la comprobación de los requisitos indispensables para garantizar un desempeño honesto y eficiente.

Por lo tanto, es conveniente comprender y definir cada una de las etapas y los procesos que componen el modelo de servicio civil, con el objeto de precisar su naturaleza y el papel que desempeñan en el interior del mismo.

#### 1. Pre-empleo.

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

En cuanto al reclutamiento:

Las dependencias y entidades a través de sus unidades administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

##### a) Fuentes internas.

Serán las propias ramas de actividades en donde se genera

la vacante, ajustándose al Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado, así como el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones, además de las plazas vacantes que se generen por el pie de rana.

b) Fuentes externas.

Se acudiría en primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo a través de la celebración de convenios.

Selección de personal.

La selección se llevará a cabo mediante un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante para ocupar el puesto de que se trate.

Las técnicas de reclutamiento y selección tienen esencialmente un doble carácter: en primer lugar, una persona que desea ingresar en el servicio público, ya sea en el campo de la administración general o bien como especialista en un servicio científico o profesional, debe demostrar mediante exámenes objetivos e imparciales que reúne los requisitos necesarios; y en segundo lugar, si hay oposición o competencia, dicha persona debe obtener una calificación bas-

tante elevada en orden de méritos entre los candidatos que se presenten a las pruebas. En la fase del reclutamiento es donde se advierte con absoluta claridad que la calidad de las personas que ingresan en el servicio público depende directamente del nivel general de las oportunidades educativas que el país ofrezca.

La historia del reclutamiento en México ha sido la historia de una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado.

Por lo que respecta a la selección de personal, en la administración pública mexicana existen factores decisivos para llevarla a cabo, tales como la militancia en el partido en el poder, el amiguismo (las influencias), el servilismo y otros que desafortunadamente desvirtúan su misión - conseguir personal idóneo para los diferentes puestos-. De aquí que sexenio tras sexenio el país tenga que pagar un elevado costo social compuesto por: el desconocimiento de la tarea a realizar; el empobrecimiento por ende, del desempeño; lo que trae como consecuencia, retrasos, ineficiencias, desperdicios, etc.

## 2. Empleo.

Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral

entre el trabajador y el Estado. En ella se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos.

Dentro de esta etapa intervienen los siguientes procesos:

a) Nombramiento o contratación.

Punto clave del sistema.

Su objetivo es establecer la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado.

Ya que con el nombramiento inicia propiamente la carrera en el servicio público, si desde un principio no se toman en cuenta los requisitos necesarios para los puestos en cuanto a experiencia, capacidad, actitudes y aptitudes, difícilmente en los subsiguientes pasos del proceso se podrán subsanar las deficiencias que desde un principio viene arrastrando el sistema.

Desgraciadamente, al no existir de hecho (aunque si de derecho) un sistema de méritos en la selección inicial de personal, (33) desde el inicio del sistema el sector público enfrenta un verdadero problema.

(33) Poder Ejecutivo Federal. "Boletín de Estudios Administrativos No. 3" Secretaría de la Presidencia, México, 1972, pág. 56.

En ocasiones (las más de las veces lamentablemente) la selección y contratación de personal no se hace sobre la base de la capacidad, el conocimiento o las aptitudes y actitudes, sino basadas en otros parámetros más subjetivos, pero que en la práctica son los que generalmente se usan. Esta situación imperante se pretende resolver, aunque claro, paulatinamente, vía el servicio civil.

b) Inducción.

El objetivo es proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permita identificarse con el puesto que se le asigne, los objetivos institucionales, la carrera que realizará en el servicio civil e informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

c) Capacitación.

En este proceso los objetivos radican en aportar al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y, por otra, estar en condiciones de concurrir por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar, y propiciar que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

Aunque constitucionalmente, en el artículo 123 fracción XIII se establece la obligatoriedad de la capacitación al trabajador, y las leyes, contratos colectivos y reglamentos constituyen una extensa legislación al respecto, se puede decir -ue aún hoy, no existe un sistema de capacitación y -adiestramiento integral de los empleados públicos, por más que algunas dependencias se preocupen excepcionalmente por atender en forma especial pero parcial dicho problema.

d) Desarrollo.

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

e) Promoción.

Es la acción que permite al servidor público el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad -y, por lo tanto, de remuneración, a través de un sistema es calafonario funcional e intercomunicado.

Al igual que en los otros subsistemas que conforman la -administración de personal, existe una extensa reglamenta--ción en esta materia.

Ahora bien, aunque toda esta reglamentación, pretende ga

rantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, en la práctica no funciona correctamente, entre otras cosas, por carecer de efectivas bases técnicas.

Asimismo, en la mayoría de las veces, como el escalafón contemple exclusivamente al personal de base, el nivel o puesto máximo dentro del escalafón no llega ni siquiera al nivel más bajo de los puestos ejecutivo-directivos (v.gr. - jefe de sección). Por lo anterior, el personal de base no puede aspirar a ascensos a puestos directivos y, por ende, a una mejor remuneración.

Se considera por definición que un servicio civil de carrera debe ofrecer empleo vitalicio a personas capaces, así como oportunidades para progresar, evolucionar y ascender. Un sistema justo de ascensos debe tener como finalidad el - hacer posible esto y al mismo tiempo asegurar una disponibilidad de personal del cual pueda seleccionarse el que haya de ocupar los cargos superiores del servicio.

El ascenso a un grado superior en el servicio civil de - carrera debe basarse en todos los casos en el satisfactorio desempeño de los deberes del candidato en su grado presente y mediante la demostración evidente de que está preparado - para asumir tareas de mayor dificultad y responsabilidad. A este respecto no debe darse un valor excesivo a la antigüe-

dad. Pero la antigüedad, no en el sentido del tiempo que se lleva en el empleo, sino en el de la madurez y experiencia acumuladas, es una consideración pertinente para el ascenso a un grado superior.

#### Sanciones a los servidores públicos.

En este renglón tiene un papel destacado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Con la Ley, aunada a otras reglamentaciones y diversas reformas constitucionales, se pretende, dentro de un régimen democrático y representativo, agotar las posibles omisiones y actos en que puedan incurrir los servidores públicos de suerte que el concepto de responsabilidad se extienda a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño de un cargo público, y cualquier acto que pueda, de manera directa o indirecta, atentar contra el estado de Derecho.

#### Relación sindicatos-Estado.

En nuestro país, los servidores públicos pueden organizar

se en sindicatos para defender sus derechos y luchar por mayores conquistas laborales, tanto en el apartado A, como en el apartado B del artículo 123 Constitucional.

También en ambos apartados en sus respectivas leyes, se consigna el derecho de huelga como una conquista de los -- trabajadores.

### 3. Post-empleo.

Esta etapa final de la carrera del servicio público, obedece a la conclusión del servicio activo prestado por el -- trabajador en la Administración Pública Federal, preservando sus derechos a la seguridad social. La integran los siguientes procesos:

a) Baja. Cuyo objetivo es concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el servicio civil, originada por despido, renuncia o defunción.

#### b) Jubilación.

Que tiene como objetivo proporcionar las prestaciones socio-económicas a todo aquél trabajador que en el ámbito del servicio civil haya cumplido los años de servicio que marca la legislación vigente.

#### c) Pensión.

Tiene el objetivo de proveer seguridad en todos los aspec

tos a todo aquél trabajador que se encuentre en estado de -  
invalidez.

En cuanto a la seguridad social a que tiene derecho el -  
empleado público con respecto a tener una vejez tranquila o  
si por alguna circunstancia queda impedido, estar protegido  
económicamente, se cuenta con el Instituto de Seguridad y -  
Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado -  
(ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e,  
incidentalmente, instituciones que prestan similares servi-  
cios (v.gr. los petroleros).

Lo anteriormente expuesto, conforme a grandes rargos, el  
esquema con que se cuenta para administrar los recursos hu-  
manos en el marco del servicio civil de carrera.

3.3. El servicio civil de carrera como instrumento de -  
modernización administrativa.

El papel del hombre es fundamental en el proceso trans--  
formador de la sociedad; su creatividad e inteligencia pro-  
pician y aceleran los avances de la humanidad en los diver-  
sos horizontes que la integran. De la acción del hombre, de  
pende el logro de los objetivos y metas que para su desarro-  
llo 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 concierne a los recursos humanos, conoce a las instituciones privadas a desarrollar avanzados proyectos para lograr una mejor utilización de los servicios del personal, al proporcionar a este, capacitación, seguridad, un sentimiento de participación, así como la posibilidad de remuneraciones y ascensos más equitativos que le permitirán alcanzar los objetivos y metas fijadas.

En virtud de los buenos resultados obtenidos con estos 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 la Industria Privada". (34)

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 lo que tiene derecho, basándose en el mérito y la idoneidad. El mismo Leberge 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". (35)

Con el objeto de propiciar una mejor comprensión de la importancia que tiene el servicio civil para el establecimiento de la carrera administrativa, se hará referencia a las principales acciones emprendidas en esta materia.

Aunque la Constitución Federal de 1917 no estableció ninguna disposición específica en esta materia, pues omitió la

(34) E.F. Leberge. "Administración de Personal". Escuela Superior de Administración Pública, América Central, San José de Costa Rica, 1965, pág. 16.

(35) E.F. Leberge. Op. cit. pág. 3-4.

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 se-  
gundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores  
se regirían por las leyes del Servicio Civil que al efecto  
se expidieran.

Sin embargo, fue en el Gobierno del General Lázaro Cárce-  
nas 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 regula-  
ción más completa de la relación entre el Estado y sus ser-  
vidores, pues reglamentó con mayor amplitud la relación ju-  
rídica del trabajo.

Este estatuto, hace ya la distinción de los trabajadores  
federales, por cuanto los dividió 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 expe-  
dición de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio  
de los Poderes de la Unión, en el cual se llevó a cabo una  
ampliación general de los empleados de confianza y aclaró -  
las condiciones que debían normar los ascensos, pero en -

erencia 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 reforma constitucional en octubre de 1960, que incorporó al texto del artículo 123 el Apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores a través del cual se elevaban 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.

Asimismo, se expide la Ley de Premios, Estímulos y Reconocimientos 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 establecida en la propia Ley. Posteriormente, dicha Dirección es sustituida al crearse el ISSSTE, mediante Ley expedida en diciembre de 1959, incrementándose con esto los derechos y servicios de que gozan los Servidores Públicos.

Siguiendo esta evolución del desarrollo de los recursos humanos, en 1955 la institucionalización del proceso de reforma administrativa y de racionalización de los recursos humanos, señala la importancia que reviste el desarrollo y la superación de los servidores públicos para la obtención tanto eficaz como oportuna de los objetivos y metas institucionales.

Con el informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal, en el cual se destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de Administración de Personal Público, se 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 desde el

ingreso del trabajador hasta la separación del servicio 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 INCEFE.

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 para 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 dió lugar al inicio de la Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa siendo uno de sus más importantes objetivos el de "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en - el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal".

Por 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 entre el desarrollo individual, grupal e institucional.

Con el fin de que existiera una política congruente para su instrumentación, se considera necesario contar con un sólo 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...". (36)

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 anulado 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...". (37)

Lo anterior es por considerar que los escalafones contemplados en el Catálogo de Empleos de la Federación contemplaban sistemas de ascensor rígidos al no existir vasos comunicantes que permitieran la posibilidad de una verdadera ca--

(36) Artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 25 de Enero de 1983.

(37) Acuerdo Presidencial por el que se reestructura los sueldos base presupuestales en el Catálogo de Empleos de la Federación e Personal Administrativo del Ejecu-

rrera 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 funcionarios, 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 establecen los parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de personal. Es decir, sólo mediante estos documentos, se estará en posibilidad de identificar al personal que correspondiera a cada uno de los puestos que se consignan.

Asimismo, para el debido funcionamiento del sistema escalafonario en el Servicio Civil, es conveniente establecer -

tivo Federal y del Departamento del Distrito Federal.  
Diario Oficial de la Federación del 15 de Septiembre -  
de 1982.

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 presupuestario 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, la 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 la 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 atención 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 las 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.

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 corresponden a los trabajadores de acuerdo con el lugar donde presten 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.

Aunado 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. Este sistema deberá 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.

Asimismo, para el pago del sueldo es conveniente estructurarse una nómina o 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; RFC; 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 Hurtado, e integrada por los Secretarios de Gobernación, 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 Estado.

Esta comisión es el instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 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". (38)

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 instaura 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;

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

se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa...". (39)

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 fomentan 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.

(39) Idem. 6.2.3.5. Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público, pág. 175.

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 de igualdad de oportunidad para que cualquier servidor público pueda aspirar a niveles más altos establecidos por la vía escalafonaria, propiciando una carrera que garantice 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 acciones será 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, está 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 serán: 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 ésta, es posible contratar a un trabajador o recomendar su ascenso.

a) Evolución del servicio civil.

El diseño, coordinación, supervisión y evaluación del modelo de servicio civil de carrera obedece a un claro enfoque de modernización de los sistemas de administración del personal federal.

El establecimiento del servicio civil se ajusta a una planeación integral cumpliendo con las condiciones siguientes:

- Integración de sus etapas con el desarrollo social, cultural y económico del país.

- Integración y vinculación entre sí de cada una de las etapas previstas.

- Integración de los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución para alcanzar los objetivos ya delimitados.

Lo anterior permite apreciar que la planeación del Servicio Civil reúne las siguientes características:

- a) Continuidad y sistematización del proceso.
- b) Aplicación de un enfoque interdisciplinario que permite formular los programas.
- c) Observa un carácter democrático en la planeación; y
- d) Precisión de las metas y etapas que son necesarias para alcanzar los objetivos de la planeación.

Por lo tanto, es pertinente señalar que el modelo del Servicio Civil requiere crear condiciones de trabajo y vida adecuada para los trabajadores al servicio del Estado, y que respondan a la realidad existente en el país, por lo que su diseño parte de bases técnico-metodológicas sólidas que permitan dar coherencia, viabilidad y soporte al modelo, el cual debe responder necesariamente a la realidad, es decir, deben contemplar las condiciones económicas, políticas y socio-culturales del país.

b) Marco jurídico del servicio civil.

1. Los instrumentos jurídicos relacionados con el servicio civil son los siguientes:

- a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

b. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esta Ley reglamenta los derechos consignados en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades, la organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

2. Las bases jurídicas que permiten la instrumentación del servicio civil son:

a. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32 fracción X.

Esta Ley faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

b. Ley de Planeación. Artículo 14

Ley que señala las atribuciones de la Secretaría de Pro-

gramación y Presupuesto en cuanto a coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta la opinión de las dependencias y proyectar y coordinar la planeación regional, entre otras.

c. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el período post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.

d. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que puede originar la mala actuación de todo tipo de servidor.

e. Ley de Premios, Estímulos y Reconocimientos Civiles.

Esta Ley establece los premios y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismos por una destacada actuación en el servicio público; constituye uno de los elementos que permiten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

f. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación

y Presupuesto.

Este ordenamiento atribuye a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, entre - otras funciones, la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del poder ejecutivo federal, así como implantar, analizar e integrar la información básica necesaria.

g. Acuerdo Presidencial de fecha 29 de junio de 1983.

Mediante este acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminadas a - instaurar el Servicio Civil de Carrera.

h. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; en el capítulo La Política Económica General, en su punto 6.2.3.5. "Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público", señala que se persiguen dos - propósitos generales: mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto.

Para lograr el primer propósito, se adoptará entre otros lineamientos, la instauración del servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

Lo antes expuesto constituye el esquema general del modo del servicio civil en México; el cual tiene características muy particulares de acuerdo con la estructura política, económica y social del país.

Los principales avances de la instauración del servicio civil de carrera en el país, se pueden resumir en la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y de la Dirección General de Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Comisión debe promover mecanismos de coordinación de las dependencias para la instauración del servicio civil de carrera; para sistematizar los procedimientos de la administración y el desarrollo del personal público y crear mecanismos de participación para el estudio de los planteamientos hechos por las dependencias y los representantes del sindicato para la implantación de su respectivo servicio civil de carrera. Además, la comisión puede dar asesoría a -

los estados y municipios para la instauración del servicio civil. La Dirección General de Servicio Civil opera como se cretariado técnico de la comisión y entre sus principales - funciones se pueden mencionar las siguientes:

1. Promover las normas en materia de administración y de desarrollo del personal federal.
2. Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la administración pública federal.
3. Establecer criterios generales para la administración de sueldos y salarios de los trabajadores al servicio del - Estado.
4. Diseñar los criterios respecto a los sistemas escalafonarios.
5. Estudiar y emitir resoluciones sobre las prestaciones sociales.

La Dirección General de Servicio Civil iniciará los primeros pasos para instaurar el servicio civil de carrera, al formular el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal y la metodología de análisis y valuación de puestos.

El panorama descrito anteriormente proporcionará el marco indispensable para la creación e instauración del servicio civil de carrera en México.

### 3.3.1. Instauración del servicio civil.

En el sexenio 1982-1988 se pone de manifiesto la necesidad de realizar cambios de fondo y no sólo de forma para responder de manera efectiva a la severa crisis económica por la que atravesaba (y aún atraviesa) el país.

Los lineamientos y estrategias de cambio que reclamaron la economía y la sociedad mexicana quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Es por ello que para poner en operación parte de lo establecido en el Plan, la administración de Miguel de la Madrid establece la Dirección General de Servicio Civil y por decreto instituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Ambas medidas son muy importantes, aunque no suficientes para lograr la implantación del servicio civil de carrera.

#### La Dirección General de Servicio Civil.

Es a partir del régimen anterior (1982-1988) que se reestructura la Dirección General de Administración de Personal, para convertirse en la del servicio civil. ( 40 )

(40) Véase Reglamento Interior de la Secretaría de Programación.

La Dirección General de Servicio Civil tiene como objetivo general, el definir y emitir lineamientos, metodologías y procesos en materia de administración y desarrollo de personal, que permitan un Servicio Civil congruente a las necesidades del personal y del Gobierno Federal, así como promover, coordinar y evaluar las acciones a nivel global, sectorial e institucional, en materia de modernización administrativa, dentro de un marco de eficiencia y productividad.

La Dirección General de Servicio Civil tiene las siguientes atribuciones:

- Coadyuvar al establecimiento de la política salarial de las Dependencias y Entidades del gobierno federal.

- Realizar las acciones que permiten el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

- Definir y vigilar la aplicación de normatividad en materia de Catálogos de Puestos, Tabuladores y Prestaciones en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, dictaminar sus estructuras ocupacionales y llevar el registro correspondiente.

- Determinar y difundir políticas y normas que regulen los subsistemas de Reclutamiento, Selección, Capacitación, Administración de Sueldos, Prestaciones, Escalafón, Separación y Presupuesto, México, Diario Oficial de la Federación del 24 de Enero de 1989.

ción, Evaluación e Información que apoyen el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

#### La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Una de las medidas que más destacan dentro de la política de modernización de la Administración Pública emprendida por el Presidente Miguel de la Madrid, es la que tiene a instaurar el Servicio Civil dentro de la propia Administración.

A este respecto, el entonces titular del Poder Ejecutivo señaló que "debemos también dar prioridad...al establecimiento de un adecuado Servicio Civil, que fundamentado en la equidad y la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidades de innovación". (41)

Con base en la idea anterior, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, en ese momento Secretario de Programación y Presupuesto, apuntó que "el servicio civil mantendrá la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo, hará posible que los ascensos en la Administración Pública General obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al tra-

(41) De la Madrid Hurtado, Miguel. "Modernización de la Administración Pública". Consulta Popular. IEFOP, 1987, pág. 8.

bajo y dedicación personal". Y añadió: "La seguridad y la permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidad serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión de gobierno". (42)

Los objetivos fundamentales que el Servicio Civil persigue son la estabilidad del servidor Público como un medio de aprovechar su experiencia, lo que redundará, por una parte, en el mejoramiento de la eficiencia y contribuirá, por otro, a la continuidad en planes y programas gubernamentales. Asimismo, se pretende responder equitativamente a la dedicación constante y atinada del servidor público, haciendo del mérito el criterio fundamental para los ascensos, todo lo cual traerá como consecuencia la superación y finalmente la profesionalización del trabajador al servicio del Estado.

El 28 de junio de 1983, fue instalada la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. A ésta Comisión se le confirió en el acuerdo correspondiente (43) sus respectivas atribuciones, responsabilidades y funciones de entre las cuales destacan:

- (42) Palabras al instalar la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, 28 de junio de 1983.
- (43) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordi-

- La promoción ante las dependencias y entidades de la -  
administración pública federal, la realización de los pro--  
gramas específicos del Servicio Civil de Carrera.

- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.

- Promover mecanismos de participación permanente para -  
integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación -  
del martes 19 de junio de 1984, aparece publicado el Regla-  
mento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Se puede decir, que el Gobierno Federal está tomando las  
medidas necesarias para la posible instauración del servi--  
cio civil.

nación y asesoría del ejecutivo federal para la instau-  
ración del servicio civil de carrera de la Administra-  
ción Pública Federal. Diario Oficial de la Federación  
30 de junio de 1983.

## Consideraciones sobre la implantación del servicio civil.

Un claro indicador de la importancia de los servidores públicos, es que éstos constituyen alrededor del 14.5% de la población trabajadora del país. (44)

A pesar de su tamaño, en este sector no se ha instituido el mecanismo por el cual el trabajador pueda desarrollar una carrera de servicio dentro de su propia especialidad. Además existe una virtual cancelación de perspectivas de ascenso lo cual ha repercutido profundamente en la eficiencia, efectividad y en la productividad de la burocracia nacional, con el consiguiente elevado costo que paga la sociedad en su conjunto, sobre todo en los cambios presidenciales que se realizan cada seis años.

Es por esto, que se están dando los pasos necesarios para tratar de implantar el servicio civil de carrera, como un instrumento que venga a agilizar, reestructurar y modernizar a la administración de personal y, por ende, al servicio público.

Aunque no se encuentre instituido el servicio civil en nuestro país, se cuenta con un marco jurídico extenso y en algunos aspectos muy avanzado (v.gr. en materia de seguridad social) en la administración de sus recursos humanos a

(44) Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría

la altura de algunos países que sí cuentan con el servicio civil.

A diferencia de algunos otros países (como Inglaterra, Estados Unidos y Costa Rica), en México se cuenta con el derecho a organizarse colectivamente en sindicatos.

Por otro lado, el personal de base (cualquiera que se incluya en el servicio civil) no tiene una movilidad reconocida de ascenso establecido por escalación a las clases ejecutivas-directivas, ni siquiera a los cursos o niveles medio-bajo; situación que precisamente debería establecerse en favor de la base trabajadora con la implantación del servicio civil que contemplará los ascensos a niveles superiores basados en el sistema de méritos e idoneidad.

En cuanto a la administración de recursos humanos, se tiene el siguiente panorama:

- No se cuenta con un Catálogo de Puestos nuevo, modernizado, que responda a los requerimientos de la administración pública moderna.

- Los factores operativos en la selección de personal tanto de confianza como de base son: relaciones personales

de la Contraloría General de la Federación. "Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana". - México, pág. 6.

y políticas, lazos familiares, vinculación al partido en el poder (PRI) y conocimientos técnicos. (45)

El análisis de los nombramientos en el sector centralizado permite presumir que dado que funcionan los factores organizativos de selección mencionados, un elevado porcentaje de su personal, al inicio de su desempeño en el puesto asignado, no cuentan con experiencia en absoluto con respecto a la tarea; en tanto que un mínimo de ellos cuenta con experiencia. (46)

Lo anterior, a manera de ejemplo, pone de manifiesto la urgente necesidad que se tiene de instituir el servicio civil de carrera, para acabar entre otras cosas con el arribismo.

#### Consideraciones de carácter general.

El servicio civil de carrera deberá necesariamente emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la administración pública; pero por ningún motivo y en ninguna

(45) Chávez Alcázar, Margarita. "El servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana". México, - pág. 143-

(46) Idem.

forma deberá alterar las normas protectoras ya existentes.

Es necesario señalar, que previo al establecimiento del servicio civil, se requiere que se dicten los acuerdos correspondientes de todos aquellos instrumentos básicos sin los cuales el sistema no operaría, tales como:

- La revisión e implantación de los catálogos de puestos.
- La revisión de la estructura de los puestos de confianza.
- La revisión de los tabuladores.
- Revisión del Escalafón Funcional e Intercomunicado.

#### Catálogo de Puestos.

Dentro de las acciones previstas y que forman parte de la metodología que se debe instrumentar con mira a la implantación del servicio civil se encuentra la de revisión del diseño de los catálogos de puestos general e institucionales, cuyos objetivos principales deben ser:

- . Proporcionar descripciones definidas, claras y consistentes.
- . Proporcionar una base sólida, sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos.

. Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Racional -- de escalafón.

Titulador de sueldos.

Otra acción determinante es la implantación de los tabuladores general e institucional de sueldos. Los que deben tener por objetivos:

- Asignar remuneraciones a los puestos en función de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades; y
- Consolidar estructuras orgánicas equilibradas y presupuestos racionales de operación.

Para consolidar la carrera del servicio civil se debe revisar e instrumentar el Escalafón Funcional e Intercomunicado, cuyo objetivo debe ser:

- Permitir el movimiento ascendente del servidor público vía capacitación.
- A través de la intercomunicación se tratarán de realizar los movimientos de promoción.

#### 3.4. Estructura del modelo alternativo.

Diseño conceptual del sistema de servicio civil de carrera.

La elaboración del Modelo del Servicio Civil se inició con un diagnóstico de la situación prevaleciente en los sistemas de administración de los recursos humanos del gobierno federal. Esta fase jugó un papel importante porque proporcionó el conocimiento de la evolución, situación y perspectivas de la administración del personal al servicio del Estado y sirvió para la determinación de los objetivos que requeriría la planeación del mismo.

Así, se establecieron los objetivos del modelo del servicio civil.

Para el trabajador.

- Proporcionar al servidor público seguridad y estabilidad en el trabajo, propiciado de esta manera su desarrollo sano e integral dentro de la comunidad social a la que pertenece.

- Estimular el deseo de superación constante en el servidor público mediante el establecimiento de una carrera de servicio público soportado en escalafones funcionales e intercomunicados y programas permanentes de capacitación que eleven su nivel profesional y cultural.

Para el Estado.

- Buscar la continuidad de los planes y programas establecidos, dentro del programa de gobierno, haciendo un óptimo aprovechamiento de las experiencias adquiridas y de los recursos disponibles.

- Propiciar, mediante la aplicación de los sistemas adecuados, que las estructuras de organización del Estado se implementen con los elementos humanos más idóneos, otorgando a los contenidos de funciones y responsabilidades de cada puesto a sus requisitos de ocupación.

Consideraciones básicas.

a) Nivel jerárquico de alcance.

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

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

En el caso particular de la Administración Pública en México, esta frontera se precisa entre las direcciones y subdirecciones; por lo tanto se propone que el nivel jerárquico de alcance del servicio civil de carrera en México, sea hasta directores de área o equivalentes.

#### b) Órgano responsable de operación.

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

- Investigar, identificar, promover y conservar fuentes de ingreso de postulantes e aspirantes a funcionarios públicos de carrera.

- Seleccionar y evaluar a los funcionarios públicos de carrera, establecer los criterios, políticos y procedi-

mientos más adecuados, de acuerdo a las características y naturalezas de los puestos a cubrir en las estructuras orgánicas de las dependencias del Gobierno Federal.

- Formular e implantar las normas, políticas y procedimientos a las que deberá sujetarse el reclutamiento e incorporación al servicio civil, de los funcionarios seleccionados.

- Determinar la plantilla básica de personal que debe integrar el servicio civil y controlar su crecimiento o reducción.

- Diseñar y establecer los planes generales de capacitación, incentivos y beneficios para los funcionarios públicos de carrera.

- Formular, implantar y actualizar el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal y los Tabuladores de sueldo correspondientes.

- Diseñar, establecer y actualizar el modelo general escalafonario funcional e intercomunicado.

- Determinar las bases de negociación; así como sancionar los acuerdos y convenios celebrados entre las dependencias del gobierno federal y sus correspondientes sindicatos, en aquellos aspectos que se encuentren directamente vinculados con el servicio civil.

Los esquemas de servicio civil que actualmente operan en

otros países, ubican al órgano responsable de esta función pública bajo dos dependencias distintas; en un caso lo insertan en la estructura orgánica del Poder Legislativo y su carácter es principalmente normativo; en otro, su línea de dependencia es del Poder Ejecutivo, concretamente del Tesoro que es el área responsable del manejo y control presupuestal; en la primera ubicación, si bien es cierto que se sustrae al órgano del ámbito político del Ejecutivo y por tanto el carácter de su normatividad se vincula más a la planeación a mediano y largo plazo que a la solución de problemas inmediatos, en las más de las veces de matiz eminentemente coyuntural, su efectividad es pobre ya que en la esfera de las decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante. En la segunda alternativa, su función es típicamente operativa y su alto grado de participación en la toma de decisiones garantiza la vigencia de las normas, políticas y procedimientos que establece. Conviene únicamente, en este último caso, hacer especial énfasis en la importancia de contar con un sólido esquema de planeación nacional que propicie el desarrollo de programas, que por su trascendencia, aseguren su permanencia y continuidad.

c) Proceso de selección de personal.

Al establecerse el servicio civil de carrera en México,

de aceptarse el nivel jerárquico de alcance, todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedan comprendidos y que en la actualidad son de confianza, pasarían a ser de base. Lo anterior define en principio dos universos a considerar; en primer término el de las plazas que ya son de base y en segundo el de las que pasarían a serlo. Congruente con los objetivos establecidos, se debe buscar que las estructuras de organización del Estado se implementen con los elementos humanos más idóneos, por lo que en el primer caso, los esfuerzos en este sentido deberán orientarse hacia la capacitación de los titulares de dichas plazas, con el propósito de propiciar su superación personal; por lo que se refiere al segundo universo, en virtud de que la base se va otorgar, debe implementarse un buen sistema de selección con apoyo en los catálogos de puestos autorizados, en los que se consignen los contenidos de funciones, atribuciones y responsabilidades de cada puesto, así como sus requisitos de ocupación.

Posteriormente ya en operación el servicio civil, todas las vacantes que se fueren produciendo se irían cubriendo mediante el sistema de selección implementado.

El rendimiento y buen desempeño de un trabajador, está en función de sus conocimientos, aptitud y experiencia para desempeñar un puesto, pero también y de manera importante influye su adaptación al medio de trabajo; es decir, su ca-

pacidad de relacionarse con todos los niveles de la organización en la que va a prestar sus servicios. Esto último no puede ni debe ser medido a través de procesos de selección de carácter general, es algo que el empleador debe evaluar en una relación directa con el empleado.

Por lo anterior, un proceso de selección centralizado como el que se recomienda, debe proporcionar a la dependencia empleadora varias opciones que satisfagan los requisitos establecidos, para que sea su criterio el que determine al candidato más idóneo.

Los aspirantes a la carrera de servicio civil independientemente de la fuente de reclutamiento de donde provengan, deberán ser propuestos por el sindicato correspondiente conforme a las normas, políticas y procedimientos que se establezcan; asimismo, resulta conveniente considerar la participación de una representación sindical en el proceso integral de selección a fin de robustecer la confianza del servidor público de carrera en la institucionalidad de los procedimientos que se apliquen.

d) Remuneraciones.

La integración de los tabuladores en los que se determina la remuneración correspondiente a cada puesto, deberá

llevarse a cabo mediante la aplicación sistemática de la metodología de análisis y valuación de puestos del gobierno - federal, vinculando en forma directa el monto del sueldo, a la naturaleza del puesto expresado por su contenido de funciones, atribuciones y responsabilidades, según se consigna en el Catálogo General de Puestos.

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

Como se ha expresado, el sueldo responde directamente a la complejidad de la naturaleza del puesto y por tanto, debe ser su retribución absoluta en todo el ámbito administrativo. Si atendiendo a otros factores, como pueden serlo la carestía de la vida, en ciertas zonas económicas, la insalubridad, etc; se fijaran compensaciones adicionales, de ninguna manera deberán relacionarse con el sueldo del tabulador, ya que se originan por causas distintas al valor del trabajo.

e) Estímulos.

Uno de los objetivos más importantes para el Estado dentro del esquema de servicio civil, debe ser lograr mediante los estímulos apropiados, una actitud positiva de los trabajadores hacia las dependencias en que presten sus servicios; esto implica el eficiente desarrollo de las tareas que le son encomendadas, el cabal cumplimiento de las metas que le son establecidas y la buena marcha de los planes y programas en que participan.

La experiencia de otros países apunta que por una ausencia de estímulos o por una inadecuada aplicación de éstos, el personal que ha adquirido su inactividad se torna ineficiente y apático, lo cual perjudica en forma directa los intereses del Estado y desvirtua los objetivos fundamentales de un servicio civil de carrera.

Tomando en cuenta lo anterior, el modelo propuesto, debe considerar mecanismos de estímulos permanentes que eviten caer en desviaciones como la señalada.

Aunado a lo expresado, debe operarse un sistema permanente de capacitación que eleve el nivel de los trabajadores y se convierta en un estímulo adicional a lo ya expuesto.

#### f) Capacitación.

Tocante a la capacitación, es del todo necesario vincular los esfuerzos en este sentido, hacia la satisfacción de las demandas más apremiantes que plantean las estructuras de organización; para ello es indispensable contar con un padrón permanente actualizado de los elementos humanos disponibles y de las plazas por ocupar, mediante este resultará factible hacer una cobertura adecuada de elementos a plazas, buscando siempre el hombre más adecuado para el puesto y el puesto más adecuado para el hombre, vía los sistemas de capacitación.

En términos generales, resulta interesante observar la estructura del modelo de servicio civil para el establecimiento del mismo en la administración pública mexicana, por la importancia de aquél en el marco de los sistemas de administración y desarrollo de personal.

Aunque la trascendencia de la implantación del servicio civil de carrera ha quedado establecida con anterioridad, es conveniente destacar la existencia de múltiples factores cuya incidencia determina las características que configuran dicho modelo y por lo tanto su aplicabilidad.

### 3.5. Acciones y características.

En párrafos anteriores se estableció que las principales acciones en materia de servicio civil en México se pueden resumir en la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal para convertirse en la del Servicio Civil, y en la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

De acuerdo con lo anterior, es necesario analizar o evaluar los avances logrados en el marco del servicio civil de carrera; particularmente en lo que se refiere a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Dicha comisión está considerada como un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera y por lo tanto tiene un papel decisivo y primordial en esta materia. La tarea asignada se refleja de forma particular en el establecimiento de parámetros que permitan a las diversas dependencias del sector público, contar con una eficiente administración de personal.

Sin embargo, su función se ve restringida en la medida en que actúa sólo como un órgano asesor y no tiene incidencia directa en los procesos establecidos en cada una de las dependencias de la administración pública.

En este sentido, es importante destacar los esfuerzos hechos por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil - con el propósito de homogeneizar los criterios que orientan las acciones establecidas en materia de servicio civil, lo cual resulta complicado por la diversidad de funciones y objetivos que persiguen cada una de las estructuras administrativas; no obstante, en todas ellas se establece la conveniencia de propiciar el desarrollo integral del personal a su servicio.

Por otra parte, aunque formalmente si existe el servicio civil de carrera para el personal operativo, se destaca la importancia de extenderlo a los niveles de menores medios - con el propósito de abarcar otros ámbitos de la administración pública; y paulatinamente aspirar a alcanzar niveles superiores.

A pesar de la importancia que para la instauración del servicio civil, representa la Comisión Intersecretarial, su función se ha visto obstaculizada por la presencia de factores de diversa índole, cuya influencia en dicho proceso resulta ser definitiva.

Como consecuencia de lo anterior, los avances logrados por la Comisión en los últimos años no son muy alentadores; sin embargo, un logro importante en este renglón es la integración de un sistema de administración y desarrollo de per

sonal moderno, acorde con las necesidades de los trabajadores el servicio del Estado, que procure el desarrollo integral de los mismos, y contribuya a alcanzar la eficiencia en la administración pública.

Por ello, se debe identificar la presencia de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como una pieza clave para propiciar, por un lado, la implantación del servicio civil de carrera en la administración pública federal, y por el otro, fomentar el desarrollo de la carrera administrativa.

Lo antes expuesto, pone de manifiesto la trascendencia del papel desempeñado por la Dirección General de Servicio Civil y, en forma particular la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como órgano asesor que permite y orienta las acciones encaminadas a instaurar el servicio civil en México.

#### IV. Conclusiones.

A través del desarrollo de la presente investigación, se enfatiza la importancia que, para la instauración del servicio civil de carrera, tiene el sistema escalafonario y el papel desempeñado por el mismo en el ámbito de la administración pública.

La definición, instrumentación y aplicación del sistema de escalafón adquiere características particulares, las cuales orientan los procesos de administración y desarrollo de personal, cuya principal tarea consiste en fomentar la aplicación de técnicas que permitan el desarrollo integral de los trabajadores en el ámbito laboral, social y familiar.

Por lo tanto, buscar alternativas que posibiliten la incorporación del trabajador al entorno laboral, se convierte en un imperativo esencial para el desempeño de las funciones administrativas. En este sentido, es conveniente implementar mecanismos específicos encaminados a cumplir dicho objetivo.

Asimismo, la característica principal para definir el desempeño laboral en el ámbito del trabajo es, sin duda alguna, la eficiencia y por ende la productividad. Esto es, en una sociedad moderna las necesidades sociales y la forma de

satisfacerlas se vuelven cada vez más complejas; por ello - adquieren relevancia las funciones encomendadas a la administración pública, y de forma particular, los mecanismos - por medio de los cuales se logrará tal propósito.

El ámbito administrativo público se convierte, de esta - manera, en pieza clave para el desarrollo de las activida-- des económicas, políticas y sociales del país. En este sentido, disponer del personal capacitado para llevar a cabo - tales funciones es una cuestión fundamental.

Así, surge en el entorno de la administración pública el servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera es un mecanismo que le permite al Estado contar con servidores públicos preparados, - capacitados y con experiencia en el gobierno para así evitar, en la medida de lo posible, la improvisación en el desempeño de las tareas nacionales.

Sin embargo, la implementación de un servicio civil de - carrera que garantice la estabilidad en el empleo y contribuya a un desempeño eficiente de las funciones públicas no es todavía posible en toda su extensión, a pesar de contar con los instrumentos básicos que garanticen su estableci-- miento. Los factores que influyen en dicha situación son de diversa naturaleza y obedecen a situaciones particulares. -

Los aspectos político, presupuestal y el sindical son ejemplo de ello.

Al interior del modelo de servicio civil de carrera un aspecto relevante es la utilización del sistema escalafonario para la implementación del mismo. En efecto, el escalafón representa la posibilidad de integración de los diferentes niveles jerárquicos de una organización, asociando funciones y grados de responsabilidad. De esta forma, se establece un vínculo importante entre la estructura organizativa y el personal a su servicio, puesto que se identifican determinadas prerrogativas para desarrollar cada una de las actividades asignadas.

Conocimientos, aptitud, experiencia son sólo algunos de los factores considerados esenciales para evaluar el desempeño de los trabajadores al servicio del Estado.

El proceso de evaluación en las diversas dependencias que conforman la administración pública es específico en cada una de ellas y obedece a criterios particulares, de acuerdo con las características y necesidades de la organización administrativa.

Ahora bien, en el proceso de definición de las políticas de evaluación adquiere relevancia la capacitación.

La capacitación se convierte en el instrumento que permite la integración del factor humano al ámbito laboral, al dotarlo de los elementos necesarios para desarrollar una actividad específica, lo cual se traduce en la posibilidad de aspirar a mayores niveles jerárquicos en el interior de la estructura organizacional.

Dicha situación produce un efecto en un doble sentido; - por una parte propicia el interés del trabajador por estar mejor preparado para efectuar sus labores con eficiencia y por otra parte, llama la atención de los niveles directivos de la administración para disponer y elaborar los instrumentos encaminados a cumplir con esta tarea.

La aplicación de los programas de capacitación en el ámbito de la administración pública está determinado por la presencia de ciertos factores de índole diversa los cuales otorgan una configuración particular a los mismos.

Lo anterior significa, en algunos casos, la obstaculización del logro de los objetivos de dichos programas, y en otros más, la falta de aplicabilidad de los mismos. Para corregir esto, se identifica la necesidad de coordinar los esfuerzos orientados hacia la capacitación por parte de los propios trabajadores por medio de su representación sindical con los fines y objetivos que persigue la administración pública. Por lo tanto, la posibilidad de mejorar y ascender a

niveles superiores dentro de la estructura administrativa - depende, en gran medida, de las alternativas de capacitación implementadas en la misma organización; y del interés demostrado en ellas por parte del personal a su servicio.

La motivación de los trabajadores para propiciar un mejor desempeño de sus labores es punto clave en el proceso - antes descrito; disponer de los incentivos que contribuyan a alcanzar dicho propósito es esencial.

En la elaboración de los programas de capacitación se debe considerar la existencia de incentivos que procuren fomentar en el personal, una mayor disposición para desarrollar eficientemente su trabajo; ateniendo a la relación entre funciones y grados de responsabilidad.

No obstante, la funcionalidad del escalafón vía capacitación, está permeada por factores de índole política fundamentalmente, y su influencia se deja sentir en las diferentes áreas que integran la administración pública.

La burocracia política, el proceso programación-presupuestación, la presencia sindical en el ámbito administrativo, son ejemplo de ello. La incidencia de estos factores en la aplicabilidad del sistema escalatonario determina el funcionamiento parcial del mismo y su contribución relativa para alcanzar niveles de eficiencia óptimos.

El papel asumido por la burocracia política en el entorno administrativo influye en forma definitiva en la aplicación de las políticas en materia de administración de personal al orientarlas de acuerdo con parámetros considerados - no formales en la estructura organizacional. Efectivamente, la promoción de los trabajadores obedece a criterios como - el amiguismo, el influentismo político, y otros, produciéndose así, conflictos que pueden conducir al entorpecimiento de la función pública.

Por lo que se refiere al aspecto presupuestario, se debe considerar la planeación del mismo con el objeto de coordinar los programas de capacitación, política salarial, remuneraciones, estímulos e incentivos con los proyectos en materia de administración de recursos humanos para propiciar una identificación de los mismos que procure ofrecer la posibilidad de hacer compatible una y otra área de la administración. Es decir, deben existir presupuestos reales de operación, los cuales aseguren el cumplimiento de los objetivos de la administración pública y la vinculación de estos con los intereses y aspiraciones del servidor público.

En materia sindical, es importante destacar la presencia del sindicato en la medida en que es identificado como el - legítimo depositario de la defensa de los derechos de los - trabajadores, y de una forma u otra, su intervención en los procesos administrativos relacionados con los trabajadores,

resulta de vital trascendencia; particularmente en materia de capacitación y promoción del personal al servicio del Estado.

La participación sindical en el ámbito administrativo se expresa en la determinación de la política laboral asumida por las diferentes dependencias del sector público; así, en la elaboración de los programas de trabajo resulta interesante observar la intervención del sindicato con el objeto de contribuir a ampliar las posibilidades de desarrollo de los trabajadores. Sin embargo, no se puede soslayar la presencia del componente político en el interior de las asociaciones sindicales, lo cual se manifiesta en la identificación de intereses propios y de naturaleza distinta a los principios que les dan origen. Esta situación propicia que las principales funciones de tipo sindical estén, en gran medida, permeadas por cuestiones políticas provocando con ello desviaciones en su actividad.

Como se puede observar, son diversos los factores cuya incidencia se deja sentir en la aplicabilidad y funcionalidad del escalafón, componente esencial del modelo del servicio civil de carrera. La expresión de éstos adquiere rasgos particulares pero en cada caso su influencia es definitiva.

En forma particular es conveniente afirmar, la trascendencia del componente político en la implementación de la

carrera administrativa.

La carrera administrativa implica el desarrollo de todo un programa de trabajo en el cual se incluyen objetivos, metas, proyectos, estrategias y acciones concretas orientadas a posibilitar la adopción de un servicio civil de carrera - integral para el ámbito administrativo público; con la finalidad de garantizar la eficiencia y productividad del trabajador al servicio del Estado. En este sentido, se advierte el establecimiento de las bases que permiten alcanzar dicho propósito. En primer término la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal para convertirse en la del Servicio Civil y como complemento a esta medida, la creación por acuerdo presidencial de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, órgano encargado de coordinar y asesorar al Ejecutivo para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

El trabajo de la Dirección General de Servicio Civil, se concreta a emitir y fijar lineamientos, metodologías y procesos en el área de la administración de personal, que permitan un servicio civil acorde a las necesidades del personal; y promover, coordinar y evaluar las acciones en materia de modernización administrativa.

Por lo tanto, la función de esta Dirección está encaminada

da a establecer parámetros que sirvan de guía en la elaboración de proyectos referidos a la administración y desarrollo del personal del gobierno federal. La acción de dicha dependencia encuentra sentido en la medida en que se ponen en práctica las disposiciones emitidas por la misma, y en cuanto promueve y coordina su labor con la de las otras instituciones públicas.

En cuanto a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se identifican circunstancias específicas; la primera, su evolución en el entorno administrativo, y en segundo término, los resultados obtenidos hasta este momento. Por lo que respecta al primer punto, se afirma la importancia de su transformación continua en el marco del proceso de modernización administrativa, para responder, de manera efectiva, a las implicaciones del cambio y, por ende, a las necesidades de la administración pública en relación con el personal a su servicio.

Los trabajos realizados por la Comisión indican avances relativos en el área del servicio civil, fundamentalmente debido a cuestiones de identificación de funciones y por razones de tipo político. La combinación de dichos aspectos propicia la obstaculización de su labor, produciéndose con ello que la implantación de la carrera administrativa sea cada vez más lejana.

Lo antes expuesto confirma la idea de vincular los proyectos entre los diversos órganos que integran el complejo entorno de la administración pública para evitar duplicidad de funciones y poder garantizar la continuidad de los mismos de un régimen a otro. En efecto, la vigencia de los programas de trabajo del aparato administrativo está condicionada por el tiempo político. Por ello, se deben buscar alternativas que procuren continuar las acciones emprendidas en el campo del servicio civil.

En el esquema del modelo de servicio civil existen una serie de elementos que dan soporte al mismo; el catálogo de puestos, el tabulador de sueldos y el escalafón son piezas fundamentales al interior de dicho esquema. Específicamente, el sistema escalafonario se convierte en la columna vertebral en la instauración de la carrera administrativa. -- Prueba de ello es la instrumentación del Escalafón Funcional e Intercomunicado, el cual tiene como objetivo principal permitir el movimiento ascendente del servidor público vía capacitación entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenados jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

La aplicación y funcionalidad del escalafón resulta determinante para garantizar la promoción del personal hacia niveles de mayor responsabilidad dentro de la organización.

Para llevar a cabo tal propósito es necesario tener presente algunos factores cuya intervención se manifiesta en forma directa en el funcionamiento del sistema de escalafón. Dichos factores son la capacitación, la política salarial y el aspecto político.

En párrafos anteriores se refirió la trascendencia de la capacitación para propiciar la eficiencia y productividad del trabajador en el ámbito de su servicio, y en esta medida contribuir al logro de las metas y programas institucionales. Por ello es pertinente analizar su función como elemento clave para aspirar a ascender de nivel en la estructura organizacional; sin embargo, también se deben resaltar la relación de este fenómeno con la responsabilidad al ejecutar determinado tipo de funciones y su vinculación con la política salarial implementada en la dependencia en cuestión.

Existe pues, un estrecho vínculo entre los aspectos antes citados, el cual se puede entender en los siguientes términos:

a) La capacitación es la alternativa mediante la cual se propicia la preparación integral del trabajador en el ámbito de su servicio con la finalidad de elevar los niveles de eficiencia en las instituciones públicas.

b) Capacitar al trabajador implica, para la dependencia:

donde se encuentra ubicado, la elaboración de programas y - cursos de capacitación y actualización que procuren dotar - al individuo de los medios necesarios para llevar a cabo su trabajo.

c) Ascender de nivel jerárquico en la organización administrativa por la vía escalafonaria, significa asumir mayores grados de responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

d) La realización de tareas cada vez más complejas, de acuerdo con la responsabilidad al efectuarlas, se debe asociar con un nivel económico que corresponda a la misma.

En relación a este último aspecto, la política salarial juega un papel decisivo en la determinación de los sueldos y salarios de los servidores públicos; porque de la forma - en que se lleve a cabo dependerá la distribución de los recursos económicos destinados a retribuir el trabajo del individuo, lo cual se convierte en un incentivo para efectuar su labor con mayor cuidado y dedicación.

Las escalas de sueldos en el servicio público deben de - ser justas y adecuadas. Los puestos de la carrera administrativa merecen tener un sueldo conveniente en relación con el costo de la vida y habida cuenta de los deberes, responsabilidades, requisitos, actuación en el desempeño del puesto y duración del servicio. Los sueldos de la mayoría de - los servidores han sido tradicionalmente exigüos, y la si-

tuación económica en todos los niveles ha empeorado por lo general a causa del curso de la inflación, que tiende a seguir un ritmo más acelerado que el de la elevación de los salarios.

La remuneración que pague el gobierno debe tener alguna relación con el tipo de sueldos que se pagan por puestos análogos en el sector privado. Un nivel inadecuado de sueldos en el servicio civil de carrera se traduce en la pérdida de personal competente y fomenta las prácticas que degradan la transacción de los negocios públicos. La exigüedad de los sueldos y salarios es un problema que afecta no sólo a los empleados de categoría inferior; constituye una dificultad particular para los grados administrativos superiores y medios y para los funcionarios profesionales y técnicos.

En lo político se observa la práctica de medios no formales para efectuar los movimientos de promoción y ascenso del personal, los cuales ya fueron citados anteriormente. Los efectos de la expresión de dichos factores, convergen en el funcionamiento del sistema escalafonario, lo cual se traduce en la inoperancia, en algunos casos, del propio sistema.

En términos generales, los aspectos mencionados inciden en forma decisiva en la funcionalidad del escalafón otorgán

dele características particulares en su aplicación.

El panorama descrito es, como se observa, sumamente amplio y complejo. La implantación de la carrera administrativa requiere de la conjugación de factores de índole política, jurídica, económica y administrativa; los cuales orientan los programas de trabajo en esta materia.

Para comprender en forma amplia la trascendencia del servicio civil de carrera en el marco del programa de modernización administrativa, es conveniente analizar cada uno de los elementos que componen el esquema del mismo y cuya acción resulta determinante para el establecimiento de la carrera administrativa. Algunos aspectos ya fueron tratados con anterioridad y otros serán analizados posteriormente.

La complejidad de dichos aspectos obliga a profundizar - el análisis del modelo de servicio civil de carrera en México; determinar su importancia implica definir criterios - que guíen la adopción de técnicas y procedimientos nuevos - en su funcionamiento, los cuales posibilitarán, en términos reales, la instrumentación de la carrera administrativa.

#### 4.1. Consideraciones finales.

El proceso de instauración del servicio civil de carrera

en México está determinado por una serie de factores de índole política, particularmente, los cuales le otorgan características específicas expresándose en cada una de las etapas que lo conforman. Esta situación define los elementos - considero los centrales para proyectar la carrera administrativa hacia niveles estratégicos dentro de la administración pública.

La estructuración del modelo del servicio civil tiene bases definidas y concretas, para fijar sobre ellas la implantación del mismo. Estas bases constituyen el soporte firme que orienta las acciones encaminadas a fundamentar la práctica del servicio civil. Lo anterior posibilita la estructuración de la Dirección General del Servicio Civil y la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; - las cuales representan los principales avances logrados en este renglón.

Por ello, la instrumentación del servicio civil requiere de estrategias idóneas de planeación, para que progresivamente pueda ir cubriendo todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un servicio civil, que dé respuesta a las inquietudes de los servidores públicos - con estricto apego a la Ley que lo regirá, con lo cual la administración pública experimentará todos los procesos que requiere su modernización.

Se inserta así, dentro de la administración pública, el servicio civil de carrera como una estrategia fundamental, que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Los principales avances de la instauración del servicio civil de carrera en México, se recumen en la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y de la Dirección General de Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Anteriormente se citó la presencia de las bases posibilitantes de la instrumentación de la carrera administrativa; éstas son:

a) El proceso de planeación del servicio civil integra - sus etapas con las del desarrollo social, cultural y económico del país; así como con los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución, para alcanzar los objetivos delimitados.

b) El servicio civil de carrera en México es auténtico, responde a las necesidades y requerimientos de la sociedad en su conjunto.

c) La existencia de un órgano responsable encargado de -

orientar las acciones en materia de servicio civil.

d) La normatividad del servicio civil encuentra expresión en un marco jurídico específico.

e) La columna vertebral del modelo está constituida por el sistema escalafonario, el cual se apoya para su funcionamiento en los catálogos de puestos y en los tabuladores de sueldos.

Este último adquiere particular relevancia para el desarrollo de la carrera administrativa. En cada una de las dependencias integrantes de la administración pública, opera un sistema de escalafón, el cual responde a las características y requerimientos de las mismas; y la forma de funcionar obedece a criterios diversos, aunque, en términos generales, se rigen por las disposiciones emitidas por el órgano correspondiente a esta materia: la Comisión Nacional Mixta de Escalafón.

El funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón, se enmarca en cada uno de los órdenes administrativos en la elaboración y aplicación del Reglamento de Escalafón, el cual marca los lineamientos en el renglón escalafonario para las distintas dependencias de la administración pública federal.

Lo anterior explica la existencia de una Comisión Mixta.

de Escalafón por cada una de las entidades administrativas; así se habla de la Comisión Mixta de Escalafón de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de Hacienda, de Gobernación, de Educación Pública, etc. A pesar de ello, no existe un órgano normativo a nivel nacional que busque la coordinación escalafonaria. Esta situación se refleja en la aplicación parcial y en ocasiones total, de los criterios escalafonarios bajo determinado tipo de situaciones; es decir, el proceso de calificación de méritos está permeado por factores de diversa índole ajenos a los formales; y por otra parte, la realización de los programas orientados a garantizar el correcto funcionamiento del escalafón no se cumplen. En este sentido, los trabajos realizados en materia escalafonaria se reducen al ámbito donde se aplican y no se proyectan hacia otras áreas con el propósito de que se vincule a las mismas y aporten experiencia y prácticas distintas.

Así, es importante la evaluación de los procesos antes descritos para propiciar la obtención de mejores resultados. Por lo tanto, otro elemento fundamental para dichos procesos es precisamente la evaluación; pues de ella depende la continuidad de los proyectos escalafonarios o la corrección buscando el mejoramiento de los mismos.

Asimismo, la coordinación escalafonaria permite hacer más eficiente el funcionamiento de los procesos de escalafón, -

al otorgar alternativas viables que posibiliten un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. La ausencia de un órgano coordinador en materia escalafonaria implica, por lo tanto, un vacío importante en el contexto administrativo para la instrumentación del servicio civil. Esto se observa principalmente en el proceso de calificación de méritos, el cual se encuentra limitado por cuestiones como las condiciones laborales, el momento en que se aplica esa normatividad, cómo se efectúa la evaluación de los méritos, etc; de acuerdo con los criterios establecidos para tal efecto en cada una de las dependencias; y es precisamente aquí, donde la función de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil debe destacarse. En efecto, una de las funciones de dicha comisión consiste en promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a implementar la carrera administrativa.

Cabe mencionar, en este momento, el trabajo efectuado por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, donde se puede advertir un avance mínimo del mismo; esto se explica o tiene antecedente en el hecho de que la administración no tiene una conformación organizativa, la cual le permita visualizar o identificar todos y cada uno de los órganos que la componen, con la finalidad de integrarlos y coordinarlos en su actividad. Lo que se traduce, en muchas ocasio

nes, en la duplicación o traslape de funciones.

La anterior situación se percibe con mayor claridad respecto a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Cabe preguntarse ¿Por qué no funciona la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil? En términos generales, la respuesta a dicha interrogante se puede resumir en los siguientes términos:

- a) El trabajo efectuado por la comisión no es calificado, es decir, sus méritos no son valorados en toda su extensión.
- b) La función de la comisión está en íntima relación con las actividades de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y ésta no permite una flexibilidad, una permeabilidad que procure una mayor eficiencia del trabajador.
- c) El proceso de capacitación se convierte en pseudo-capacitación laboral de la administración.

De acuerdo con lo anterior, se identifican los elementos centrales que dan origen a tal situación.

En este sentido se propone legislar o articular las políticas de productividad con el objeto de evaluar los trabajos realizados en materia escalafonaria dentro del contexto del servicio civil. Para llevar a cabo tal propósito se crearía una comisión cuya principal función se enfocaría a vincular y coordinar los proyectos escalafonarios.

La Comisión Nacional de Evaluación de Escalafón sería un instrumento de normatividad escalafonaria; y su principal herramienta de actuación la constituiría el escalafón funcional e intercomunicado. Así, el órgano responsable de coordinar y asesorar los trabajos de dicha comisión sería la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su calidad de órgano rector de las relaciones laborales y de los procesos inherentes al desarrollo de la actividad laboral: condiciones de trabajo, programas de capacitación, sueldos y salarios, prestaciones de seguridad social, etc.

En relación al Escalafón Funcional e Intercomunicado es conveniente advertir el hecho de que no está en funcionamiento en la mayoría de las dependencias de la administración pública. La aplicación y utilización del escalafón funcional posibilitará la coordinación entre los niveles que lo integran y la retribución del trabajador, lo cual permitirá articular fuerzas ideales de eficiencia y productividad sustentadas en programas de docencia e investigación en materia de capacitación.

Dicha tarea sería respaldada por los sindicatos al convertirse en el garante de la capacitación integral; se busca entonces la preparación del trabajador dentro y fuera del ámbito de su servicio, a través de programas especiales encaminados u orientados a contribuir al desarrollo de la superación y actualización del personal al servicio del Tr-

tado. Un efecto, la organización y práctica de cursos cuya finalidad sea preparar al individuo para dotarlo de los elementos que le permiten desarrollar su trabajo con mayor eficiencia, es esencial y definitivo para el proceso antes descrito. Esta preparación es la base para integrar un servicio civil de carrera sustentado en el mérito y la idoneidad de los servidores públicos.

La capacitación implica estimular al trabajador por su desempeño en el ámbito laboral y se traduce en la posibilidad de ascender jerárquicamente en la organización. Esta relación se puede entender de la siguiente manera:

#### Capacitación - Estimular - Ascender

Un aspecto muy importante en el marco de la capacitación son los recursos destinados para tal efecto. Por lo tanto, adquiere particular relevancia el proceso presupuestario en donde se debe considerar un rubro específico el cual contenga los incentivos y artículos que deban ser otorgados a los trabajadores por la labor desarrollada. En este contexto es conveniente considerar la forma en la que se aplican los recursos para llevar a cabo todos los proyectos en el interior de la organización; para ello es necesario regular y supervisar dicho proceso en cada una de las fases que lo componen.

En relación al sistema escalafonario se observa una situación similar y por ende es conveniente efectuar los ajustes necesarios para propiciar que los recursos económicos - destinados a este respecto tengan transparencia en su aplicación, la cual debe ser supervisada en forma continua para alcanzar el objetivo propuesto. Es decir, la realización de los trabajos en materia escalafonaria implica el manejo nítido de los recursos financieros designados para cumplir - con la misma.

En términos generales, se afirma la presencia del factor o factores políticos cuya incidencia se deja sentir en cada uno de los procesos mencionados con anterioridad. La forma de manifestación de los mismos varía significativamente en las diversas áreas de trabajo componentes de la administración pública; pero en todas ellas inudablemente resulta de definitiva.

La tarea por realizar consiste en ajustar la proporción de los factores políticos y su proyección en el entorno administrativo público, para propiciar una estabilidad que permita el funcionamiento de los sistemas de escalafón y - por consiguiente se propicie la instauración del servicio - civil de carrera.

Determinar y ajustar los factores políticos y coordinar esta acción con la función encomendada a la Comisión Inter-

secretarial del Servicio Civil como órgano asesor para la - implementación de la carrera administrativa, así como pro-- yectar los avances logrados por la misma, posibilitará la - funcionalidad de la Comisión de Evaluación de Escalafón, la cual se orienta a garantizar la aplicabilidad de los siste-- mas escalafonarios de acuerdo con los criterios formales - existentes.

Así, se identifican cuatro factores que sintetizan la - aplicabilidad y funcionalidad del escalafón: trabajo, prepa-- ración, capacitación y ascenso. Estos elementos se expresan en el ámbito del servicio público al calificar los méritos del trabajador por la labor desempeñada. La vinculación de dichos factores propiciará alcanzar niveles de productivi-- dad y eficiencia óptimos.

La práctica de la política antes propuesta se expresaría de la siguiente manera:

Trabajo + Preparación = Capacitación y Ascenso.

La utilización de esta metodología define los procesos - inherentes al funcionamiento del escalafón y por consiguien-- te determina la importancia del sistema escalafonario en el marco del servicio civil en México.

En términos generales, el desarrollo de la carrera administrativa está sustentada en la convergencia de dos vertientes fundamentales:

- a) El ajuste de la proporción de los factores políticos:
- y
- b) La aplicación y funcionalidad del sistema escalafonario.

En el entorno de la administración pública, la instauración del servicio civil de carrera representa la posibilidad de efectuar los procesos de administración y desarrollo de personal al servicio del Estado, orientados a obtener la máxima eficiencia en el desempeño de la actividades de los trabajadores, en concordancia con los objetivos y metas nacionales.

La realización del proyecto de la carrera administrativa es, todavía hoy, una alternativa de progreso y evolución para la administración pública federal.

#### 4.2. Consideraciones generales sobre el escalafón.

En las distintas dependencias que conforman el ámbito administrativo público se utilizan diversos procedimientos para evaluar o calificar los méritos de los servidores públicos.

cos; los cuales responden a las características y necesidades de cada una de ellas. Así se observa que los principales tipos de escalafón empleados por las entidades públicas son: el escalafón por méritos y el escalafón por puntos; y en menor medida, pues se encuentra en la base de estructura, el escalafón funcional e intercomunicado.

Efectivamente, la aplicación y utilización del escalafón funcional se encuentra limitada en toda su extensión, debido al proceso de cambio que conlleva la implementación del mismo.

Por lo tanto, en la mayoría de las dependencias del sector público no se conoce, y aún más, no funciona el escalafón funcional e intercomunicado. Un ejemplo de ello es la Secretaría de Educación, en donde a pesar de que se reconocen las ventajas de su utilización, no está funcionando el sistema de escalafón antes mencionado.

El sistema escalafonario funcional e intercomunicado integra un complejo ámbito de posibilidades de ascenso para el trabajador al servicio del Estado; sin embargo, se reducen en la medida que está permeado por la aparición de ciertos factores ajenos a su estructura y funcionamiento. De acuerdo con lo anterior, se observan ciertas ventajas en su aplicación; éstas son:

a) La ocupación de los puestos organizados en su estructura responde a un perfil profesional determinado.

b) La demostración de conocimientos, experiencia y aptitud son los principales indicadores en la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

c) El proceso de evaluación se basa en criterios normalmente establecidos.

En contraposición, la principal desventaja identificada se refiere precisamente a la cuestión política en donde intervienen, además, aspectos de índole sindical.

En síntesis, se reconoce la factibilidad de integrar un sistema funcional basado en la coordinación de la actividad de las distintas dependencias y entidades del sector público. Una vez más, el elemento clave del proceso es la coordinación; de ella depende, en gran parte, el hecho de aplicar el sistema de forma que permita la implementación de la carrera administrativa. Asimismo, en el proceso escalafonario tienen incidencia aspectos como el de índole laboral y el presupuestario; cada uno de ellos encuentra expresión e incluye significativamente en el funcionamiento del escalafón.

Particular atención merece la evaluación del sistema escalafonario para el establecimiento de formas específicas que contribuyan a hacer factible su aplicación. En efecto,

estimar los alcances obtenidos, orienta las acciones encaminadas a propiciar el desarrollo del escalafón funcional e intercomunicado.

De acuerdo con lo antes expuesto, la función líder del sistema escalafonario tendrá como rasgos característicos a la coordinación y la evaluación, y por supuesto, de la conjugación de ambos factores dependerá la práctica del mismo. La coordinación permite la vinculación de las políticas escalafonarias, y en esa medida, posibilita un funcionamiento integral de los procesos del escalafón al interior de las dependencias públicas; por otra parte, la evaluación tiene por finalidad estimar el trabajo realizado y proponer alternativas dirigidas a hacer posible su funcionamiento.

Por lo tanto, la aplicación del sistema escalafonario funcional e intercomunicado atiene a la necesidad de disponer de personal capacitado para desempeñar determinado tipo de funciones, lo cual se traduce en el desarrollo de la carrera administrativa.

FIGURA 1

EJEMPLO DE ESCALA GRÁFICA CONTINUA

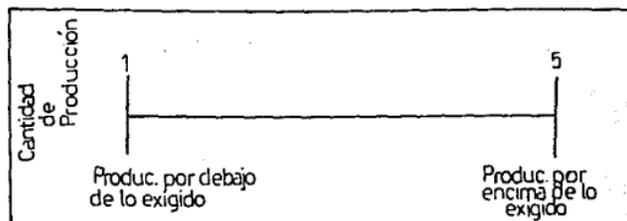


FIGURA 2

EJEMPLO DE ESCALA GRÁFICA SEMI-CONTINUA

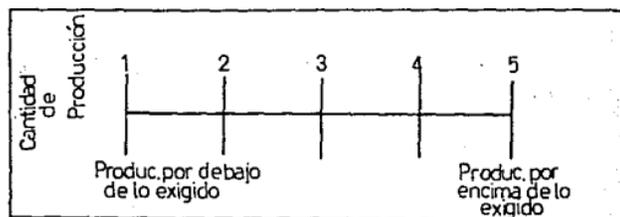
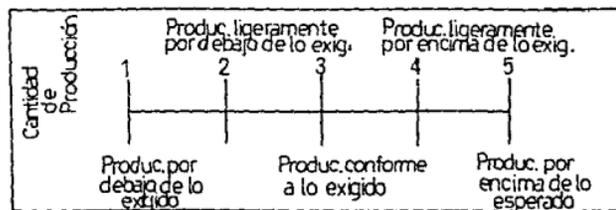


FIGURA 3. Ejemplo de factores de evaluación del desempeño agrupados en un sólo gráfico.

FACTORES	CONOCIMIENTOS INDISPENSABLES PARA UN VENDEDOR TÍPICO DE PRODUCTOS INDUSTRIALES				
	Nivel alcanzado (grados)				
Area de conocimiento.	Muy franco (0)	Franco (1)	Regular (2)	Bueno (3)	Excelente (4)
(A) La empresa.	Poco o ningún conocimiento.				Conoce con profundidad la historia, las directrices y los procedimientos.
(B) El producto.	Poco o ningún conocimiento.				Excelente conocimiento técnico de los materiales, procesos de producción y otros aspectos.
(C) El cliente.	Poco o ningún conocimiento.				Conocimiento extenso de los usos. Ampliaciones y problemas.
(D) La concurrencia.	Poco o ningún conocimiento.				Conocimiento profundo de las líneas concurrentes.
(E) Técnicas de venta.	Poco o ningún conocimiento.				Bastante eficiente para la venta directa a individuos y grupos.
(F) Conocimientos técnicos.	Poco o ningún conocimiento.				Entrenamiento en ingeniería con experiencia especializada.
(G) Negocios en general.	Poco o ningún conocimiento.				Conocimiento de economía.

FIGURA 4

EJEMPLO DE ESCALA GRAFICA DISCONTINUA



CUADRO 1. Definición de las características de cada factor de evaluación en cada grado. Modelo.

FORMULARIO DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO					
Nombre del funcionario: _____			Fecha ____/____/____		
Departamento/Sección: _____			Cargo _____		
Desempeña la función: Considera apenas el desempeño actual del funcionario en su función					
Producción Volumen y cantidad de trabajo.	Excede siempre las exigencias. Muy rápido.	Frecuentemente excede las exigencias.	Satisface las exigencias	A veces por debajo de las exigencias	Siempre por debajo de las exigencias
Calidad Exactitud, esmero y orden.	Siempre superior Exacto	A veces superior. Cuidadoso en el trabajo	Siempre es satisfactorio	Parcialmente satisfactorio.	Nunca satisfactorio
Conocimiento del trabajo.	Conoce todo lo necesario y aumenta sus conocimientos.	Conoce lo necesario.	Conocimiento suficiente del trabajo	Conoce parte del trabajo	Tiene poco conocimiento del trabajo
Cooperación Actitud con la empresa.	Posee espíritu de colaboración. Voluntarioso.	Realiza bien el trabajo de equipo.	Colabora normalmente en trabajos de equipo.	No demuestra buena voluntad	Muestra resistencia para colaborar
Características individuales: Considera apenas las características individuales del evaluado y su comportamiento funcional dentro y fuera de su trabajo.					
Comprensión de situaciones.	Excelente capacidad de intuición.	Buena capacidad de intuición.	Capacidad de intuición satisfactoria.	Poca capacidad de intuición	Ninguna capacidad de intuición.
Creatividad Ingenio.	Tiene siempre excelentes ideas.	Casi siempre tiene excelentes ideas.	Algunas veces da sugerencias	Levemente rutinario Tiene pocas ideas	Tipo rutinario. No tiene ideas propias
Capacidad de realización.	Excelente capacidad de concretar ideas nuevas.	Buena capacidad de concretar ideas.	Realiza y efectúa ideas nuevas.	Dificultad para concretar proyectos nuevos.	Incapaz de efectuar cualquier proyecto.

CUADRO 2. Utilización del método de escalas gráficas discontinuas con la atribución de puntos.

EVALUACION DEL EMPLEADO						
Filial de: _____			Fecha: ___ / ___ / ___			
Nombre completo: _____			Cargo: _____			
Sección: _____						
FACTORES DE EFICIENCIA	GRADOS DE APLICACION					Punt.
1. Producción. Evalúa la producción del trabajo o la cantidad de servicios hechos.	1-2-3 Producción inadecuada.	4-5-6 Producción aceptable apenas.	7-8-9 Producción satisfactoria	10-11-12 Mantiene una buena producción.	13-14-15 Volumen de servicio desusado.	
2. Calidad. Evalúa la exactitud, la frecuencia de error, la presentación, el orden y el esmero.	1-2-3 Comete errores en demasía.	4-5-6 Generalmente satisface más.	7-8-9 Trabaja en general con cuidado	10-11-12 Su trabajo es siempre bien hecho.	13-14-15 Su trabajo demuestra un cuidado excepcional.	
3. Responsabilidad. Evalúa la manera como el empleado se dedica al trabajo y hace el servicio.	1-2-3 Es imposible depender de sus servicios.	4-5-6 No se puede contar con los resultados.	7-8-9 Se puede depender de él o ella.	10-11-12 Se dedica bien.	13-14-15 Merece la máxima confianza.	
4. Cooperación- Actitud. Pondera sobre la voluntad de cooperar, el auxilio que presta a los compañeros.	1-2-3 Está siempre poco dispuesto a cooperar.	4-5-6 A veces difícil de manejar.	7-8-9 Cumple con buena voluntad.	10-11-12 Siempre dispuesto a cooperar.	13-14-15 Coopera al máximo.	
5. Buen sentido e iniciativa. Toma en consideración el buen sentido de las decisiones de la empresa.	1-2-3 Siempre toma la decisión equivocada.	4-5-6 Se engaña frecuentemente.	7-8-9 Demuestra razonable buen sentido.	10-11-12 Resuelve problemas.	13-14-15 Piensa en forma rápida.	
6. Presentación personal. Considera la impresión que la presentación personal crea en los otros.	1-2-3 Relajado. No se cuida.	4-5-6 A veces descuida su apariencia.	7-8-9 Normalmente está bien arreglado.	10-11-12 Cuidadoso en su manera de vestir.	13-14-15 Bien cuidado y presentable.	
Subtotal de puntos						

COMISION NACIONAL MIXTA DE ESCALAFON  
S.E.P. S.N.T.E.

CREDITO ESCALAFONARIO ANUAL  
(Trabajadores no docentes)

Grupo IV

AÑO LECTIVO 19\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

(1) \_\_\_\_\_  
Nombre del empleado:

(2) \_\_\_\_\_ (3) \_\_\_\_\_  
Filiación Clave completa Categoría

(4) \_\_\_\_\_  
Lugar de servicio Estado Municipio

(5) \_\_\_\_\_  
Domicilio particular:

(6) Aptitud		Calificación	
Iniciativa	A	En la simplificación de métodos de trabajo y creación de técnicas o recursos propios.	<input type="text"/>
	3	En actividades de investigación y divulgación de asuntos relacionados con el arte, la ciencia y la técnica.	<input type="text"/>
Laboriosidad	A	En actividades que redunden en beneficio del trabajo encomendado.	<input type="text"/>
	3	En actividades que promuevan buenas relaciones que deben imperar en el centro de trabajo.	<input type="text"/>
Eficiencia	A	Calidad y cantidad del trabajo desarrollado.	<input type="text"/>
	3	Técnica y organización del trabajo.	<input type="text"/>
Disciplina		Suma parcial	<input type="text"/>
Puntualidad		SUMA TOTAL	<input type="text"/>

TABULADOR PARA CALIFICAR LOS FACTORES ESCA --  
 LAFONARIOS DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION -  
 ADSCRITOS A LOS GRUPOS I, III Y IV DE LA COMISION -  
 NACIONAL MIXTA DE ESCALAFON

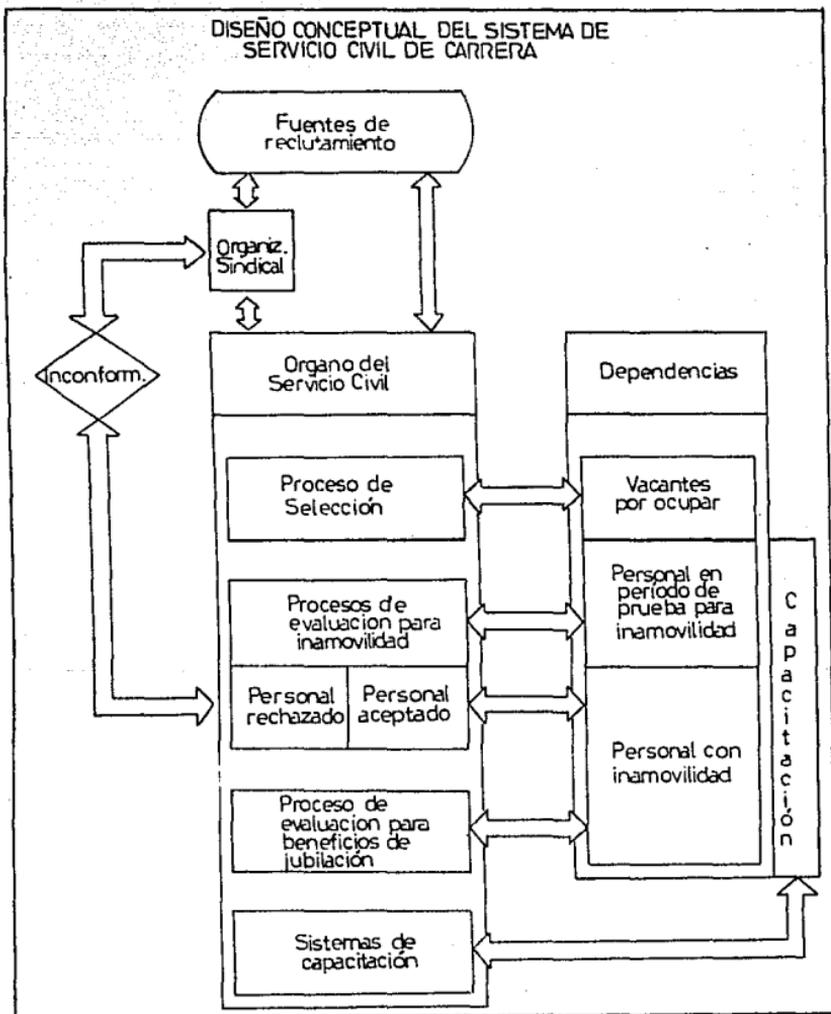
	PORCENTAJE		PUNTUACION	
	Factor	Subfactor	Máxima Subfactor	Máxima Factor
<b>I</b> Conocimientos	45%			1,080
a) Preparación.		20%	430	
b) Mejoramiento Profesional y Cultural.		25%	600	
<b>II</b> Aptitud	25%			600
a) Iniciativa, Laboriosidad y Eficiencia. (Contenidos en el crédito escalafonario).		20%	180	
b) Otras actividades. (Obras publicadas, artículos periodísticos, etc.).		5%	120	
<b>III</b> Antigüedad.	20%			480
<b>IV</b> Disciplina y puntualidad. (Contenidos en el crédito escalafonario).	10%			240
<b>TOTALES:</b>	<b>100%</b>		<b>PUNTUACION MAXIMA</b>	<b>2,400</b>

MODELO DE CUADRO ESCALAFONARIO

Administración en

Claves	Nombres	Categorías	Sueldos	Especialidad	Labor Efect.	Lugar de Adscripc.	Conocimient.			Aptitud		Disciplina	Puntualidad	Prom.		Indice Escalonario	Antigüedad	Observaciones
							Iniciativa	Laborosid	Eficiencia	Actual	Anterior							
				Cartero	Reparto		3	1	1	1	3	1	10		10			

# DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA



Ocupación y remuneración

PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES INSTITUCIONALES, 1980-89  
(Número de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984
TOTAL	3 151 928	3 456 982	3 668 618	3 943 474	4 186 550
GOBIERNO GENERAL	2 428 768	2 651 284	2 783 398	2 943 305	3 144 515
Gobierno Central	1 810 213	1 967 939	2 032 914	2 138 265	2 284 541
Gobierno Local	419 936	456 627	501 185	543 167	592 818
Seguridad Social	198 619	223 718	249 299	2 61 873	267 156
EMPRESAS PÚBLICAS	723 160	805 698	885 220	1 000 169	1 042 035
De control directo	324 509	349 901	367 252	388 409	447 633
De control indirecto	398 651	455 797	517 968	611 760	594 402
No financieras	345 339	394 116	405 756	387 138	358 309
Financieras <sup>a</sup>	53 312	61 681	112 212	2 24 622	236 093
Participación del sector público en el total del personal ocupado (%)	15.5	16.0	17.1	18.8	19.5

(continúa)

PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES INSTITUCIONALES 1980-89  
(Número de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Concepto	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>e</sup>
TOTAL	4 292 408	4 344 392	4 377 739	4 365 351	4 378 636
GOBIERNO GENERAL	3 235 303	3 316 390	3 346 450	3 348 416	3 367 506
Gobierno Central	2 326 321	2 380 193	2 412 219	2 400 159	2 409 760
Gobierno Local	629 911	645 638	633 424	632 053	625 359
Seguridad Social	279 071	290 559	300 807	316 204	332 387
EMPRESAS PÚBLICAS	1 057 105	1 028 002	1 031 289	1 016 935	1 011 130
De control directo	468 210	503 439	503 956	49 6069	492 348
De control indirecto	588 895	524 563	527 333	520 866	518 783
No financieras	359 060	305 102	301 217	292 240	286 973
Financieras <sup>a</sup>	229 835	219 461	226 116	227 926	231 810
*Participación del sector público en el total del personal ocupado (%)	19.5	20.1	20.0	19.9	n.d.

a A partir de septiembre de 1982 se incluye la banca nacionalizada.

e Cifras estimadas.

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México,  
Cuentas de Producción del Sector Público.

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

- 1.- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instalación del servicio civil de carrera de la administración pública federal. Diario Oficial de la Federación 30 de junio de 1983.
- 2.- Benjamín, Roger. "Los límites de la política". Alianza Editorial Mexicana, México, 1991, p.p. 172.
- 3.- Castelazo, José R. "Técnicas y especialidades en Administración de Personal Público". México, 1985, p.p. 150.
- 4.- Chávez Alcázar, Margarita. "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana". Segunda edición, México, 1987, p.p. 171.
- 5.- Chávez Alcázar, Margarita. "La Administración Pública contra México. Las fallas en su organización". México, 1988, p.p. 179.
- 6.- Chiavenato, Isalberto. "Administración de Recursos Humanos". Mc Graw Hill/Interamericana de México, México, 1986, p.p. 568.
- 7.- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Modernización de la Administración Pública". Consulta Popular. IEPES, 1982.
- 8.- Dunalt Krauss, Miguel. "La Administración de Perso--

- nal en el sector público. Un enfoque sistémico". México, 1985.
- 9.- E.P. Laberge. "Administración de Personal". Escuela Superior de Administración Pública, América Central, San José de Costa Rica, 1965, p.p. 179.
  - 10.- Figueroa A., Rodolfo. "Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos". Jornada 95, El Colegio de México, México, 1981, p.p. 178.
  - 11.- García Pelayo, Manuel. "Acercos de la burocracia política". Alianza Editorial Mexicana, México, 1982.
  - 12.- García Pelayo, Manuel. "Burocracia y Tecnocracia y otros escritos". Segunda edición. Alianza Editorial, Madrid, España, 1982, p.p. 148.
  - 13.- Instituto Nacional de Administración Pública - Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana". México, p.p. 99.
  - 14.- Nacional Financiera, S.N.C. "La Economía Mexicana - en cifras". Décimo segunda edición, México, 1988, p.p. 242.
  - 15.- Nacional Financiera, S.N.C. "La Economía Mexicana - en cifras". Instituto de Capacitación e Investigación para el desarrollo de Nacional Financiera. Décimo primera edición, México, 1990, p.p. 721.

- 16.- Nacional Financiera, S.N.C. "La Economía Mexicana - en cifras". Décimo segunda edición, México, 1991, - p.p. 309.
- 17.- Offe, Clauss. "Contradicciones en el Estado del Bienestar". Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p.p. 309.
- 18.- Pipitone, Ugo. "El capitalismo que cambia". Ediciones Era, México, 1986, p.p. 148.
- 19.- Poder Ejecutivo Federal. "Boletín de Estudios Administrativos No. 3". Secretaría de la Presidencia, - México, 1972.
- 20.- 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.p. 361.
- 21.- 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.p. 229.
- 22.- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Condiciones Generales de Trabajo". México, 1989.
- 23.- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos.

- "Reglamento de Escalafón". México, 1979, p.p. 33.
- 24.- 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.p. 55.
- 25.- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p.p. 340.
- 26.- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". México, en Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989.
- 27.- 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, Julio 1981, p.p. 866.
- 28.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación del 24 de Enero de 1989.
- 29.- Reyes Ponce, Agustín. "Administración de personal: sueldos y salarios". Segunda parte. Limusa, México, 1977.
- 30.- Salinas de Gortari, Carlos. "Primer Informe de Gobierno". México, Noviembre 2 de 1989.

- 31.- Salinas de Gortari, Carlos. "Segundo Informe de Gobierno". México, Noviembre 2 de 1990.
- 32.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México 1917-1985: Tres años de planeación y desarrollo (1982-1985)". Tomo 18. - México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- 33.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Antología de la Planeación en México 1917-1985: Informe de Ejecución 1986-1987". Tomo 19. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- 34.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Servicio Civil de Carrera: La Modernización administrativa en marcha", (Primera parte). Planeación Democrática. Núm. 16 p.p. 13-15.
- 35.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Servicio Civil de Carrera: La Modernización administrativa en marcha", (Segunda parte). Planeación Democrática. Núm. 17 p.p. 19-21.
- 36.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México". México, 1984.
- 37.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual de Funciones de la Dirección General del Servicio Civil". México, junio de 1989.

- 38.- Siliceo, Alfonso. "Capacitación y desarrollo de personal". Segunda edición, México, 1991.
- 39.- Strauss George y Leonard R. Sayles. "Personal: Problemas Humanos de la Administración". Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1981.
- 40.- Werther, William B. Jr./Keith, David. "Administración de Personal y Recursos Humanos". Mc Graw Hill. Segunda edición, México, 1987, p.p. 434.
- 41.- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La Modernización - para el cambio de la estructura social en México". Tomado de 'El Economista Mexicano'. Colegio de Economistas, A.C. 2o. y 3er. trimestre de 1989.

## O T R A S F U E N T E S

Entrevista personal con el Lic. José Luis Ramos Ramírez, Subdirector de Normatividad del servicio civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 15 de Enero de 1992. Asunto: Obtener información acerca de la normatividad del servicio civil.

Entrevista personal con el C.F. Joaquín A. Bernal Alcántara. Asesor de la Dirección de Normatividad del servicio civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 15 de Enero de 1992. Asunto: Obtener información acerca de los modelos de escalafón utilizados en la administración pública federal.

Entrevista personal con el Lic. Joel Cortés Pagaza, Director de Promoción Laboral de la Secretaría de Educación Pública. 4 de Febrero de 1992. Asunto: Obtener información sobre el proceso de capacitación y promoción laboral de su área.

Entrevista personal con la Lic. Tereya Romero Salgado, Subdirectora de Pensiones de la Dirección General de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 27 de Marzo de 1992. Asunto: Obtener información sobre el proceso de jubilación.