

26
Zij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

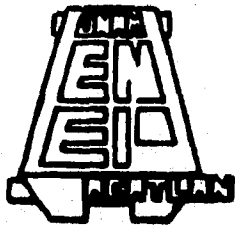
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION
DE LOS RECURSOS HUMANOS Y EL PAGO DE
REMUNERACIONES EN LA SECRETARIA DE
EDUCACION PUBLICA
(ANALISIS DE LA GESTION 1988 A 1994)**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :**

CESAR ANTONIO SALINAS FOVIEDO

ASESOR: LIC. ENRIQUE BALLERES HELGUERA



ACATLAN EDO. DE MEXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

RECONOCIMIENTOS

A MARCE

POR SU AMOR Y APOYO
ERES UNA SUERTUDA

A MIS HIJOS

OMAR Y ANDREA
CON TODO MI AMOR

A MIS PADRES

POR SU EJEMPLO

A MIS HERMANAS

POR SU CARISO

A MIS COMPAÑEROS

POR SU GRAN AMISTAD

A ENRIQUE BAILLERES

POR SUS VALIOSOS
CONOCIMIENTOS Y APOYO.
MI GRATITUD Y AMISTAD

"Aún cuando existan muchas dificultades administrativas por delante, el futuro del administrador no sólo aparece brillante, sino también esencial para la humanidad".

George R. Terry

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I MARCO TEORICO

1.1 La Administración Pública, definición.....	7
1.2. Evolución de la Administración Pública en México.....	10
1.3 Elementos de la Administración Pública.....	12
1.4 Importancia de la Administración.....	15
1.5 Tipos de Administración.....	17
1.5.1 Administración Pública.....	17
1.5.2 Administración Privada.....	19
1.5.3 Administración Mixta.....	20
1.5.4 Diferencias y Similitudes entre la Administración Pública y la Privada.....	21

CAPITULO II ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

2.1 Antecedentes.....	27
2.2 Concepto de Administración de Personal.....	35
2.3 La Administración de Personal su Importancia y Objetivo.....	37
2.4 La Administración de Personal en el Sector Público.....	40

CAPITULO III DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS Y DE PAGOS AL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

3.1 Antecedentes del Pago de Remuneraciones al Personal.....	45
3.1.1 Descentralización del Pago a la Secretaría de Educación Pública.....	60

3.2	Asignación Presupuestal y su Impacto.....	93
3.3	El Sistema de Administración de Recursos Humanos.....	122
3.4	Diagnóstico del Sistema de Administración de Recursos Humanos y el Pago de Remuneraciones al Personal.....	137
3.4.1	El Diagnóstico Administrativo como una Técnica de Mejoramiento Administrativo.....	137
3.4.2	Identificación del Problema.....	138
3.4.3	Concentración de Resultados.....	147
3.4.4	Alternativas de Solución.....	176

CAPITULO IV DISEÑO DE UN MECANISMO DE CONTROL QUE OFREZCA O FACILITE LA CONGRUENCIA ENTRE EL PRESUPUESTO ASIGNADO Y LAS PLAZAS OCUPADAS.

4.1	Antecedentes.....	204
4.2	Problemática Detectada.....	206
4.3	Efectos de la Problemática.....	207
4.4	Mecanismos de Control a Implantar.....	209

CONCLUSIONES.....	210
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	215
---------------------------	------------

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

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

El Estado Mexicano ha asumido responsabilidades en momentos de grandes retos y transformaciones a nivel mundial y en el contexto nacional. Uno de los grandes retos actuales y el más importante, es la Reforma del Estado que busca como objetivo su modernización para responder, con mayor eficacia, a las obligaciones sociales que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de este contexto estratégico de búsqueda de la modernización y cuyo objetivo en el ámbito social es el mejoramiento del nivel de vida de la población, la educación adquiere una importancia primordial para la consecución de dicho objetivo.

El artículo 3o. de nuestra Constitución define muy claramente los valores y aspiraciones de nuestro pueblo en materia educativa.

La norma constitucional confiere al estado la conducción de la tarea educativa; establece que la educación ha de tender a desarrollar armónicamente todas las facultades y potencialidades del ser humano, fomentar el amor a la Patria, la solidaridad internacional en la independencia y la justicia, señala acertadamente que la educación será nacional

en cuanto se oriente a la comprensión de los problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa y aseguramiento de nuestra Independencia Política y Económica, así como al fortalecimiento de nuestra cultura.

En 1921 siendo el Presidente de la República el General Alvaro Obregón, se creó la Secretaría de Educación Pública correspondiéndole fungir como primer Secretario del Ramo al Maestro José Vasconcelos.

De acuerdo con el programa para la Modernización Educativa (1989-1994) los resultados obtenidos a lo largo de siete décadas de trabajo son: el incremento del promedio de escolaridad de los mexicanos, que pasó de un grado y medio a más de seis grados; al analfabetismo se redujo de 66% a 8%; la matrícula se incrementó de 850 mil educandos a más de 25 millones en todos los niveles; se incrementó la cobertura a nivel nacional de 22% a casi el 100%; el esfuerzo educativo siempre ha sido prioritario.

Es innegable que junto con los avances logrados durante décadas, persisten problemas ancestrales, considerables rezagos que inciden negativamente en la calidad de los Servicios Educativos y en el rendimiento de los educandos.

Para alcanzar el objetivo de la Política Educativa la participación de los docentes es fundamental, de ahí la

importancia de implantar mejores alternativas para su formación profesional. El Estado a través de la Secretaría de Educación Pública, debe promover un esquema de remuneraciones adecuadas a la importancia de la función docente. Asimismo se persigue el mejoramiento de la calidad de la Educación Media Superior y Superior y ampliar su oferta frente a una demanda creciente.

Es imperativo vincular la Educación Tecnológica con el aparato productivo del país, para disminuir el rezago existente que nos separa de los países avanzados.

Un logro importante del Sistema Educativo es la descentralización de la Educación Básica, cuyo objetivo es el de promover y mejorar los servicios que presta a la población, que permite impulsar las potencialidades de cada región existente en el país, facultando a las entidades federativas para decidir sobre la planeación, administración y operación de los servicios educativos.

El interés por realizar un diagnóstico del sistema de Administración de los Recursos Humanos y el Pago de Remuneraciones en la Secretaría de Educación Pública, nace de mi experiencia laboral de seis años como Auditor Ejecutivo en la Auditoría Ejecutiva de Sistema de Personal y Pagos perteneciente a la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública.

En el no periodo puede apreciar por la propia naturaleza de mis funciones y del área misma, los problemas que enfrentan los servidores públicos cuando hay retraso y error en el trámite de la documentación que ha de concluir en el pago de sus remuneraciones.

El Problema de Pago por Servicios Personales, no solo implica un complicado sistema técnico de registro y control, sino que además representa un problema de tipo político, tanto para las autoridades respectivas, así como para el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en virtud de que las presiones que ejercen los empleados esta fundamentada legalmente, además de las graves repercusiones que sufren los alumnos y la sociedad en general.

Adicionalmente el problema de pago tiene un enfoque humano vital, ya que impacta negativamente en la consecución de elementos de bienestar tales como la alimentación, vivienda, educación, etc., lo que repercute en el disgusto de la sociedad al no recibir una educación de calidad que permita al país elevar su nivel educativo, sobre todo en una economía abierta con un tratado de libre comercio.

El problema de la Administración de Recursos Humanos y Pago de Remuneraciones en la Secretaría de Educación Pública se presenta en el presente trabajo a partir de los siguientes postulados:

- a) No existe una verdadera identificación del Servidor Público con la labor que desempeña por falta de una adecuada administración de los recursos humanos lo que repercute negativamente en el servicio que proporciona la Secretaría de Educación Pública.
- b) Durante el período que va de 1988-1994 se han aplicado soluciones aisladas a los problemas existentes en el Sistema de Administración de Personal y Pago de Remuneraciones ya que falta la voluntad política que permita atacar la problemática en sus orígenes.
- c) La falta de Capacitación del personal que realiza las funciones vinculadas con la Administración de Recursos Humanos y Pago de Remuneraciones, repercute en los rezagos en el pago y en errores en los trámites, registros y procedimientos.

El conocimiento de los principios de la Teoría Administrativa constituyen el marco de referencia para estudiar y analizar en forma objetiva la estructuración y operación de una organización, mismos que están contenidos en el primero de los cuatro capítulos en los que está dividido el presente estudio.

En el segundo capítulo se desarrollan los elementos y evolución de Administración de Personal, señalando que por

su importancia toda administración es por definición, Administración de Personal ya que son las personas las que manejan los recursos financieros, materiales y tecnológicos.

Definir un problema, implica conocer cuáles son las causas de su origen; si no se conoce el origen de los problemas, difícilmente se pueden resolver.

La definición y solución de los problemas debe ser clara y objetiva; se debe evitar al máximo posible apoyarse en sentimientos personales y subjetivos; se debe actuar con base en una metodología y procedimientos definidos sobre bases sólidas y concretas, bajo el amparo de un Marco Teórico; la aplicación del diagnóstico que se propone en el tercer y cuarto capítulos se define la problemática del Sistema de Administración de Recursos Humanos y del Pago de Remuneraciones al Personal en la Secretaría de Educación Pública, en el período de 1988 a 1994.

La metodología se presenta como una disposición lógica de pasos tendientes a conocer y resolver el problema por medio de un análisis ordenado, iniciado con una cuidadosa identificación y planteamiento del problema continuando en forma sistemática, hasta la presentación de alternativas de solución.

CAPITULO I

M A R C O T E O R I C O

1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEFINICION

La Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional, también se define como el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la Política General de la Nación (1). De los diversos enfoques que se tienen respecto de la Administración Pública, considero que la expresada por Andrés Serra Rojas es la definición más útil para los efectos de este estudio.

Hay algunos autores mexicanos que sostienen la idea de que la administración pública federal forma parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta apreciación no se adapta a lo establecido en la Constitución Política del país, en donde se establece que el Poder Ejecutivo Federal, se deposita en una sola persona que es el Presidente de la República. Por lo anterior, se puede afirmar que la Administración Pública es sólo auxiliar del Ejecutivo Federal y que por ningún motivo forma parte de él.

(1) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1977 pág. 78.

En este sentido, el Presidente de la República únicamente se apoya de la administración pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las Dependencias y Entidades de la Administración sean elementos de la constitución orgánica del Ejecutivo Federal.

La función de la administración pública se entiende como el proceso por el cual un país logra avanzar para satisfacer sus necesidades políticas de la sociedad, es el conjunto de aptitudes y actitudes humanas: de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacción para todos ellos.

La administración pública así concebida, es el medio para que se ejecuten las políticas y los planes públicos de manera deliberada, racional y sostenida, todo lo cual es imperativo a través de una organización formal y humana adecuada, dirigida y coordinada hábilmente y respaldada por per-

son: competente y motivado, especialmente en los países en vías de desarrollo, cuyos esfuerzos públicos se deben orientar a tales fines, dadas las necesidades más prioritarias y las condiciones difíciles y limitantes que imperan para lograr el desarrollo.

En las sociedades más avanzadas la intencionalidad de la administración pública tiende principalmente a conservar y no a cambiar los sistemas económicos, sociales y políticos que existen, aunque también en éstas están naciendo criterios contrarios, a pesar que ya desde hace mucho tiempo atrás superaron las limitaciones formales de una buena administración.

Dado que hemos considerado a la administración pública en términos de intencionalidad y énfasis sobre ciertos factores claves de progreso, queda claro que los esfuerzos que deben hacerse para propiciarlo son apreciablemente mayores en los países menos avanzados que en aquellos con mayor desarrollo.

La administración pública es aquella actividad del estado que no es legislación ni justicia (2).

(2) Meckl Adolfo, "Teoría General de Derecho Administrativo" Editora Nacional, México 1975 pag. 12.

Andrés Serra Rojas dice que "La administración pública es una entidad constituida por diversos Organos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las Leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (3)

Simplificando la idea anterior, la administración pública está constituida por organos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.

1.2. EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

La administración pública mexicana no ha permanecido estática a través del tiempo; ha experimentado cambios no sólo de tipo accidental sino modificaciones esenciales en su estructura. Las modalidades de la administración pública han sido consecuencia lógica del crecimiento de la población, de los problemas económicos y sociales y de la ideología del estado mexicano.

(3) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México pág. 79

La simplificada estructura de la administración pública en las últimas décadas del siglo pasado, dista mucho de parecerse a la complejidad burocrática del Estado Federal Mexicano de 1920, hasta un poco antes de la época del Presidente Calles. No obstante el gran desarrollo administrativo de la época de 1917 a la de 1960, la administración pública federal sufrió cambios impresionantes.

Y que decir del engrosamiento institucional que sufrió la administración pública hasta la década de los años 80's. El manejo del presupuesto que ha aumentado considerablemente y el desmesurado crecimiento de la población, con las consecuentes presiones de un país con muchas necesidades, ha obligado al Gobierno no sólo a aumentar su campo de acción en la economía del País sino también a reestructurar su aparato burocrático, reduciéndolo y capacitándolo para administrar su productividad.

La administración pública como hemos visto y retomando la definición del Profesor Miguel Escobar Valenzuela es "la actividad encaminada a la satisfacción directa e indirecta de las necesidades públicas políticamente definidas"(4).

(4) Cit.en Escobar Valenzuela Miguel, "Apuntes de Cátedra de Teoría de la Administración Pública".

1.3. ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Los elementos de la administración pública son :

a) Estructuras, b) Procedimientos, c) Material, y d) Personas. (5)

A) ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES

Para explicar por qué la administración pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y observar las numerosas dependencias a quienes se encargará la realización de los fines públicos.

Entre las oficinas mayores están las Secretarías, Departamentos Administrativos, Oficinas Mayores y las Direcciones Generales, así como otros Organismos descentralizados y de carácter paraestatal y subordinados a una normatividad que regula su actuación.

B) LA DINAMICA DE LA ADMINISTRACION.

El segundo de los elementos de la administración son los procedimientos administrativos, por estos hay que entender no a los actos cumplidos por la administración pública para lograr sus objetivos, sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse. El problema que se plantea es el siguiente:

(5) Galvan Escobedo José, "Tratado de Administración General" Editorial Trillas, México 1976, pág. 95.

¿Puede o debe la Administración actuar de acuerdo con las mismas normas jurídicas que los particulares o una empresa privada? ¿Puede o debe contrariamente, y por razón de las tareas de interés general que recibe la administración pública y, por razón que ésta constituye el instrumento con que debe realizarse la política del gobierno, el armazón y la maquinaria del Estado?

¿Puede o debe la administración pública emplear procedimientos que le sean propios y muchas veces totalmente distintos de los procedimientos inherentes al derecho privado?

La respuesta ha sido diferente en los países Latinos y en los países Sajones. Los Latinos, con un criterio legalista, han elaborado un derecho administrativo que ha construido sus propias instituciones jurídicas colocándose diametralmente opuesto al derecho privado. Toda referencia al derecho privado es o una necesidad o un elemento que distrae o aparte el advenimiento del principio administrativo guiado por el interés general.

En los países Sajones, con un interés pragmatista y empirista, las personas en general tienen la misma Ley y ocurren ante los mismos jueces. La tendencia en estos países que van desarrollando un nuevo derecho administrativo, es que empiezan a experimentar la necesidad de regular sus servicios públicos de conformidad con normas específicas, muy distintas de las que regulan las actividades privadas.

C) INSTALACIONES, MATERIALES Y EQUIPOS

Los procedimientos mecánicos científicos se han desarrollado extraordinariamente en algunos países, simplificando las labores de la administración y haciendo más eficiente el servicio. A título ilustrativo, el servicio de correos dispone de maquinarias que reciben y seleccionan varios millones de piezas de correspondencia que circulan diariamente. Las máquinas electrónicas que emplean en la contabilidad pública y laboran en el pago de sueldos de los funcionarios y empleados, facilitan enormemente esta tarea. Además, se inicia la era de las actividades comerciales e industriales del estado, adaptando los mismos métodos y experiencias de la iniciativa privada en la administración pública.

D) EL FACTOR HUMANO O PSICOLOGICO DE LA CONDUCTA ADMINISTRATIVA.

Los autores sobre temas de administración pública coinciden en que el factor humano, es el más importante de sus elementos. Las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la coincidencia profesional de los empleados públicos.

La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres. Ninguna consideración supuestamente científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública, debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental; "el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas".(6).

1.4. IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION

Una de las formas más simples de administración que podemos encontrar en la sociedad es la del hogar, y una de las más complejas es la de los grandes estados modernos. Pero el fenómeno administrativo no nació solamente con la sociedad, sino que con ella se extendió a todos los ámbitos geográficos y por su carácter universal, lo encontramos presente en todas partes.

Y es que en el campo de la actividad humana existe siempre un lado administrativo de todo esfuerzo planeado. En situaciones simples donde las cosas que necesitan hacerse obvias, el proceso administrativo puede pasar inadvertido, pero en situaciones complejas, donde se requiere de un gran acopio de recursos naturales y humanos para llevar a cabo empresas de gran magnitud, la administración tiene una importancia primordial para la realización de los objetivos.

Este hecho acontece con la administración pública puesto que, dado el desarrollo de la actividad gubernamental,

(6) Faya Viesca Jacinto. "Administración Pública Federal".
Editorial Porrúa, México 1979, pág. 36.

la maquinaria administrativa pública, es siempre la empresa más importante de un país.

Como dice Dwight Waldo, en sentido concreto "administración es el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar los esfuerzos humanos asociados orientados hacia algunos fines específicos"(7), pero es en la esfera del esfuerzo colectivo donde la administración adquiere su significación más precisa y fundamental, ya sea social, religiosa, política o económica. Toda organización configura la administración apropiada para llevar a cabo sus fines, y de la mala o buena administración, depende el éxito o fracaso de la misma.

La actitud personal, la tecnología mecánica y el modo de vida urbano, están alterando día tras día nuestra, una vez simple estructura social haciéndose necesario el empleo de técnicas de coordinación y control en mayor escala de lo que nuestros predecesores pudieron imaginar.

Derivado de esta necesidad, los países se preocupan por promover el perfeccionamiento de sus sistemas tradicionales de administración, de modo que puedan ajustarse y operar dentro del marco evolutivo de la sociedad en que se desenvuelven y aplican.

(7) Dwight Waldo "Administración Pública", Editorial Trillas, México, 1978, pág. 40.

1.5. TIPOS DE ADMINISTRACION.

El surgimiento y desarrollo de todo tipo de organismos así como la multiplicidad de relaciones entre ellos, han dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración que a veces hacen difícil su clasificación.

La clasificación más común es aquella que toma como punto de referencia al sector económico al que sirve, es decir, parte de si el organismo es de carácter público, privado o si reúne características de ambos sectores. Desde este punto de vista se distinguen tres tipos fundamentales de administración; pública, privada y mixta.

Sin embargo al realizar un análisis de los mismos, se encuentra que dichos tipos forman parte de un todo, que como disciplinas, no difieren en la teoría, ni en la práctica y que los principios son válidos tanto para uno como para otro.

1.5.1. ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública se define de varias maneras; Gulick y Urwick dicen que "la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al Poder Ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales" (8), desde luego Gulick y Urwick reconocen que también exis-

(8) Cit. Por José Galvan Escobedo en "Tratado de Administración General" Edit. Trillas, México, 1976, pág. 35.

ten problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; solo que por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en su conjunto.

Pfiffner y Presthus, señalan que "la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos, de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos". (9).

Por su parte Woodrow Wilson opina que la administración pública significa primordialmente, las labores de las empresas civiles que se encargan por mandato legal, de tramitar los negocios públicos que le han asignado. Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos, y en esa forma la administración pública puede ser de carácter internacional o nacional; puede ser de tipo federal, central, estatal, departamental, municipal o urbana.

Por otra parte, puede abarcar también las actividades del poder legislativo, como las funciones de las cortes y los tribunales en su papel de administradores de la justicia, así como de las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del Ejecutivo. Por lo que respecta a la aplicación de la administración pública, ésta podrá a su vez

(9) Idem. pag. 36

referirse a la administración de personal, presupuesto, materiales, financieros, etc.

La administración pública centra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y métodos que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas, la aplicación del cuerpo de conocimiento de esta disciplina a cualquier función especial como la de educación, puede conducirnos desde el nivel municipal, al estatal, al regional, al nacional y aún al internacional. Puede extenderse desde las montañas a los desiertos; puede tener idénticos problemas de áreas diferentes, como salubridad, educación o comunicaciones o puede ir de una función gubernamental pura, como el arresto o detención de un delincuente a una cuasi gubernamental o cuasi comercial, como la atención de una planta eléctrica.

1.5.2. ADMINISTRACION PRIVADA.

Esta administración concierne a las actividades de los particulares en todos sus órdenes, siendo la industria la ilustración más evidente de la administración privada, pero también la encontramos altamente desarrollada en los organismos eclesiásticos, los colegios, las universidades y las instituciones privadas de beneficencia.

De acuerdo al ámbito que abarca, puede ser también de tipo internacional, como ciertas sociedades de carácter-

cultural, político y social, y los consorcios y carteles que van más allá de las fronteras de un país. Puede ser en la misma forma de tipo nacional, regional o local. Por la estructura de la organización a la cual se le aplica, puede ser bancaria, industrial, comercial, agrícola, escolar, eclesiástica, etc., y por la aplicación específica que se le da dentro del organismo, puede referirse también, como en el caso de la administración pública, a la administración del presupuesto, del personal, de las finanzas, del equipo etc.

1.5.3. ADMINISTRACION MIXTA.

Este tipo de administración se refiere a las actividades de aquellos organismos que están bajo la jurisdicción tanto del poder público como del sector privado, y a ellos corresponden las instituciones de participación estatal, descentralizadas o autónomas, que tan prolíficamente se desarrollaron en los últimos tiempos y que forman lo que se llama la administración pública paraestatal.

Por el ámbito que abarca, puede ser de carácter internacional, nacional y regional y por la estructura del organismo a que sirve, puede ser de tipo descentralizado, autónomo, semioficial, de participación, etc. Por su aplicación puede ser, como las anteriores, de personal, de presupuesto, etc.

En el cuadro siguiente, se presenta los tipos de administración ya mencionados. Hay que hacer hincapié, sin embargo, en que la distinción que se hace en dicho cuadro, sobre los distintos tipos de administración, es puramente enunciativa y para fines analíticos.

TIPOS DE ADMINISTRACION

	Por su Ambito	Por su Estructura	Por su aplicación
Pública	Internacional Federal Central Estatal o Deptal. Municipal...	Ejecutiva Legislativa Judicial Militar etc...	Personal Presupuesto Financiera Materiales etc.
Privada	De consorcios De carteles De sociedades De monopolios etc.....	Bancaria Industrial Comercial Agrícola Escolar Eclesiástica...	Personal Presupuesto Financiera Materiales etc....
Mixta	Internacional Nacional Regional etc...	Descentralizada Autónoma Semioficial De participación etc....	Personal Presupuesto Financiera Materiales etc....

1.5.4 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PRIVADA.

A continuación se mencionarán algunas de las diferencias y analogías más destacadas entre la administración pública y la privada.

DIFERENCIAS.

El poder público proporciona diversos servicios que son, en gran medida intangibles, por los cuales el consumidor individual no paga honorarios, por lo menos en forma directa.

Por este motivo, y con el objeto de encontrar un instrumento de evaluación, se han hecho esfuerzos serios por establecer normas de eficiencia administrativa; pero hasta la fecha tanto el administrador público como el administrador privado se encuentran sin medios precisos para conocer la intensidad y la calidad de las actividades encomendadas al Estado.

Otra diferencia que se desprende de la primera, es la tendencia legalista de los servidores públicos, un administrador público tiene que estar seguro de que sus acciones se ajusten a las prescripciones legales. En consecuencia, debe consultar constantemente los códigos y reglamentos que le indican la forma de proceder.

El administrador privado, ciertamente consulta también códigos y reglamentos para proceder, pero con distinto fin: no para saber qué es lo que debe hacer, sino para encontrar la forma de hacer lo que se propone sin ser sancionado. En otras palabras, las leyes le sirven al administrador público para saber qué es lo que debe hacer y al privado para saber que es lo que no debe hacer.

La administración pública se caracteriza por ser menos idónea que la administración privada, pues la limitan sus responsabilidades enmarcadas en reglamentos rígidos, las cuales no pueden cambiar a voluntad. Además, esta sujeta a cambios imprevistos o premeditados de política, lo cual se traduce necesariamente en cambios en la administración.

Una distinción muy común entre ambos tipos de administración es aquella que se refiere a los fines. Desde el punto de vista del objetivo, es indiscutible que existe una distinción tajante: el propósito del gobierno es servir al ciudadano, procurar el bienestar colectivo: pugnar por el desarrollo equilibrado y justo, salvaguardar las instituciones, procurar la continuidad de los servicios, etc. En cambio, el propósito de la empresa privada es la obtención de un lucro.

El juicio de los empleados gubernamentales que están en contacto con el público es muy limitado, pues la administración pública no puede hacer discriminaciones de ninguna especie entre personas. Cualquier juicio que emita tiene que ser ejercido como una distinción entre casos, pero sin distinción de clases sociales. A esta uniformidad en el tratamiento a todo lo largo de la administración se le denomina PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD O CONSISTENCIA. Tal obligación no existe en la administración privada, excepto en aquellas empresas donde sus negocios dependen del mantenimiento de una norma absoluta exacta.

Otra característica es la del PRINCIPIO DEL CONTROL FINANCIERO. Desde el punto de vista constitucional, el control financiero es una autoridad ejercida sobre las actividades del Estado, a través de la Tesorería de la Federación o la oficina de presupuesto, y este control ejerce influencia restrictiva en todas las dependencias del gobierno. No es posible a una dependencia del gobierno experimentar en nada que requiera un gasto, puesto que sus egresos están perfectamente definidos en cantidad y en propósito. Dicha influencia restrictiva no existe en las empresas privadas.

Una característica más es el PRINCIPIO DE REEMBOLSO MARGINAL. Todos sabemos que los gastos en la empresa privada se hacen de acuerdo con la tendencia general del lucro. La máxima es: "En la medida en que el gasto de un peso en determinada forma me devuelva más del mismo, me conviene dicho gasto, pero si el reembolso es del mismo peso o inferior, es tiempo de abandonar el negocio." (10).

El margen de utilidad entre los distintos gastos es el principio invisible, pero definitivo de las actividades en los negocios privados. Dicho principio no puede regir las actividades públicas, y nunca podrá hacerlo. El principio del reembolso marginal es sólo característico de las empresas privadas.

(10) Para profundizar en los elementos antes citados, Cfr. a José Galván Escobedo, "Tratado de Administración General" Editorial, Trillas, México 1976.

El principio de la RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. En una democracia con sistema parlamentario, hasta el último acto del más humilde servidor público se realiza a la luz de la suprema autoridad, que es la legislatura, a lo largo de una serie de pasos en una amplia escala jerárquica.

A continuación se sintetizan las diferencias antes señaladas.

ADMINISTRACION PUBLICA	ADMINISTRACION PRIVADA
- Satisfacción de necesidades.	- Afán de lucro.
- Costo-beneficio social.	- Rentabilidad financiera.
- Mayor dimensión y complejidad (volumen e impactos).	- Menor dimensión y complejidad.
- Responsabilidad política.	- No hay responsabilidades públicas.
- Es parte de la política (mayor turbulencia del medio ambiente)	- No está relacionada con la política.

SIMILITUDES

Los problemas de administración y organización corren por los mismos canales, independiente de que se trate de un organismo gubernamental o de una empresa privada.

Entre los puntos similares está el de identificarse con las necesidades de la clientela, aunque las demandas de ésta no sean necesariamente lógicas, pues de hecho pueden ser predominantemente ilógicas. Aún más, para llevar a cabo las tareas del Estado la administración pública tiene los mismos problemas básicos que la administración privada; aunque puede hacer caso omiso del lucro, usar la fuerza, etc., el gobierno tiene dificultades para competir con las empresas privadas en los mercados de abastecimiento y en la selección de personal. Así pues, sus problemas son parecidos a los negocios privados.

En el aspecto humano de la administración, Urwick duda que pueda establecerse una diferencia intrínseca e incontrovertible entre empresa pública y empresa privada, "todavía está por verse, si las debilidades especiales a que están sujetas las empresas públicas: papeleo, antagonismos interdepartamentales, inercia, repulsión a la responsabilidad, burocracia, se deben realmente a la ausencia del incentivo pecuniario".

Todas las empresas combinadas del gobierno constituyen la empresa más grande del país y en sus operaciones tienen los mismos problemas que cualquier negocio. Sufre escasez de mano de obra y materias primas; afronta las mismas dificultades de organización y sistemas.

CAPITULO II

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

2.1. ANTECEDENTES.

Los primeros antecedentes conocidos sobre la administración de personal, los podemos encontrar desde hace muchos siglos, como es "en China, con la Dinastía Han (202 a.de C. a 219 de d. de C.), la cual perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil. Los chinos practicaron por muchos años antes del advenimiento del arte o la ciencia de la administración, un servicio bien desarrollado y un entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de administración pública".(1).

Se sabe de muchos progresos de la administración china, principalmente en el perfeccionamiento de sistemas de exámenes para el servicio civil.

En algunos pasajes bíblicos como en el exódo de Moisés encontramos, aunque sea a un nivel primario, las técnicas de reclutamiento, selección y capacitación de personal. En Grecia se encuentra algo al respecto, en el diálogo entre Sócrates y Nicomaquides, los cuales consideran ya a la administración como un manejo de hombres fundamentalmente.

Alrededor del siglo XV, se funda una de las más famosas escuelas de administración pública "La Escuela del

(1) Dunalt Krauss Miguel. "La Administración Pública Federal I" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1976. página 81.

Palacio de Mahoma" cuyos cursos se caracterizaron por su formalidad y sistematicidad.

En la Edad Moderna el Cameralismo (Escuela formada por un grupo de intelectuales de Alemania y Austria en el siglo XVII) da un gran paso referente a la administración, que aunque está orientada en primacía a maximizar la riqueza material, también es de gran importancia para ellos la selección y entrenamiento de los subordinados para posiciones administrativas.

Sin embargo, es a fines del siglo XIX y principios del XX en que aparecen las corrientes o movimientos modernos y significativos y con mayor incidencia en la administración pública mexicana, los cuales se ven influenciados en su mayoría por los movimientos ocurridos en los Estados Unidos de Norteamérica.

En México, "La Ley Federal del Trabajo, estatuyó, en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que al respecto se expedirán con fundamento en el precepto mencionado: el Presidente Abelardo Rodríguez expidió en 1934 un acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil". (2).

(2) Diario Oficial, 12 de abril de 1934 citado por Rodrigo Moreno Rodríguez "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público" Editorial UNAM, México, 1981, pág. 3

"Una regulación más compleja de la relación entre el Estado y sus servidores fué fijada por el Presidente Lázaro Cárdenas en Septiembre de 1938, al expedir el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, en el cual reglamentaba con mayor amplitud la relación jurídica del Estado". (3).

"En la segunda mitad del presente siglo un importante avance fué logrado con la promulgación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General en octubre de 1960, a través de los cuales los derechos de los trabajadores se elevaron a rango Constitucional". (4)

"Posteriormente la relación jurídico laboral queda fortalecida a través de la expedición de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional promulgada en diciembre de 1963. (5)

Como se puede observar, es en este siglo cuando se presenta el mayor desarrollo de la administración de personal.

(3) Diario Oficial, 5 de diciembre de 1938 citado por Rodrigo Moreno Rodríguez "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público". Editorial UNAM México, 1981. pág.3

(4) Diario Oficial, 5 de diciembre de 1960, citado por Rodrigo Moreno Rodríguez, "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal Público". Editorial UNAM, México, 1981. pág.7

(5) Diario Oficial, 29 de diciembre de 1963 citado por Rodrigo Moreno Rodríguez, "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público". Editorial UNAM, México, 1981. pág.7

A continuación se retoman los principios dados por Andrew F. Sikula, el cual identifica 8 etapas de evolución de la Administración de Personal. (6)

1) REVOLUCION INDUSTRIAL

Abarca un periodo en el que surgió un sistema fabril y se verificó la sustitución de la fuerza humana por la máquina. Como consecuencia, a los empleados se les reunió básicamente para servir como operarios de la máquina y para efectuar trabajo de ensamble de partes.

Las características más importantes de esta revolución industrial son la división y especialización del trabajo, producción en masa y ensamble, eliminación de trabajos físicos pesados, surgimiento de científicos e ingenieros y el desarrollo de sistemas computacionales de control. Pero, el incremento de la industrialización produjo también, problemas humanos; monotonía, aburrimiento, destitución en el trabajo, impersonalidad, etc..

2) DESARROLLO DEL SINDICALISMO. Con el apogeo del sistema fabril se empezaron a reunir los trabajadores para solucionar o tratar asuntos de interés común y mejorar sus condiciones de vida, considerando los siguientes aspectos:

(6) Andrew F. Sikula, "Administración de Recursos Humanos de Empresas", Ed. Limusa México 1979, pág. 21-25.

El abuso a los niños.

El número de horas de trabajo.

Las deficientes condiciones de trabajo.

Tiempos extras.

Tasa salarial.

Prestaciones y servicios a los empleados.

Aparece el criterio básico de que el sindicalismo consiste en que la fuerza radica en el número. Así, el tipo de fuerza que usaron los trabajadores como diversas formas: la más temida era la huelga, atrasos, abandonos, carteles, boicots, sabotaje y la fuerza física real fueron tácticas poderosas que se usaron con frecuencia. Los trabajadores eligieron representantes e hicieron campañas, obteniendo como resultado que se decretaran leyes especiales en diversas legislaturas.

3) EPOCA DE LA ADMINISTRACION CIENTIFICA. Empezó en 1900 alcanzando su climax aproximadamente en 1930. Se caracteriza por haber estudiado los deberes, actividades y responsabilidades administrativas.

Este movimiento es asociado con los trabajos de Frederick W. Taylor, a quien se le ha denominado el padre de la Administración Científica; popularizó importantes técnicas de administración, tales como el estudio de tiempos y movimientos que se ocupó fundamentalmente, de la eficiencia de los trabajadores y ejecutivos de la producción hombre-máquina.

El movimiento ha tenido gran influencia en las relaciones patrón-empleado y en la administración en general.

4) EPOCA PATERNALISTA. La filosofía paternalista es la identificación de una actitud altruista y humanista de algunos representantes de niveles altos de empresas industriales.

Los historiadores la atribuyen a las actividades sindicales, que el mismo temor al sindicalismo condujo a esta filosofía; otros observadores al impulso de las Leyes estatales y federales destinadas a mejorar las condiciones de los trabajadores. La filosofía y movimiento paternalista existen todavía, pero han cambiado su naturaleza; su existencia está evidenciada en gran parte por el incremento porcentual de compensaciones indirectas.

5) EPOCA DE LA PSICOLOGIA INDUSTRIAL. Comenzó alrededor de 1913, se asocia con Hugo Musterberg "Padre de la Psicología Industrial", corresponde a la época en que los Psicólogos se introdujeron en el campo de la administración industrial, para estudiar sistemáticamente los problemas del personal que existía en diversas empresas industriales, las contribuciones más importantes de la Psicología Industrial a la administración de personal, consiste en las pruebas al personal, entrevistas, evaluación de las aptitudes, periodos de aprendizaje, entrenamiento, estudio de fatiga y monotonía, seguridad, análisis del trabajo e ingeniería humana.

De todas estas aplicaciones las principales han sido: Las pruebas de empleo, la colocación de trabajo, ascensos y entrenamientos.

6) EPOCA DE LAS RELACIONES HUMANAS. Alcanzó su máxima expresión entre 1920 y 1950. Se debieron al programa de investigación conducido en las plantas de la Western Eléctric Cía. de Chicago, encargado por Elton Mayo, realizados por su grupo de la escuela de Graduados en Administración de la Universidad de Harvard. Se aplicaron variables técnicas y físicas para determinar sus efectos en la productividad. En esta época se tomó en consideración el estudio de la organización informal, de las actividades y sentimientos de los empleados que provocaban ciertos tipos de comportamiento.

Posteriormente el movimiento de las relaciones humanas fué ampliado en sus perspectivas, métodos y problemática, por la sociología y la llamada teoría de la organización. El movimiento de relaciones humanas, fué una reacción contra la impersonalidad de la época de la administración científica.

En tanto ésta maduraba y se volvía más profesional, aumentaba la conciencia de que los recursos humanos eran los más valiosos que puede poseer una empresa. Esta puede tener mucho dinero, maquinaria, métodos y equipo, pero si carece de los recursos humanos competentes, los recursos físicos son inútiles.

7) EPOCA DEL CONDUCTISMO. Se inicia alrededor de 1955 y su efecto más fuerte dura de 10 a 15 años; en estos años se presenciaron la mezcla de muchas características de las épocas anteriores. Se estudiaron los factores del comportamiento humano, pero también se acentuó la importancia de la investigación científica y la verificación empírica de datos.

Una vez implantado el sistema fabril y que la economía llegó a cierto nivel de industrialización, el crecimiento de las empresas obligó a que éstas dedicaran por lo menos parte de su tiempo y esfuerzo al logro de sus determinadas tareas; así en empresas que habían crecido mucho, surgió la necesidad de especialistas, como expertos en sueldos y salarios, en seguridad, médicos, investigadores de comportamiento, en relaciones laborales, etc., y finalmente para efectos administrativos de la empresa, todas las actividades se pusieron a cargo de un Gerente de Personal.

8) EPOCA DE BIENESTAR PUBLICO. Algunos historiadores denominan al periodo en que estamos viviendo como época del bienestar público. Este periodo abarca los últimos 40 años. El nombre proviene del interés que existe ahora por el vivir de todos los seres humanos, lo cual ha cobrado impulso por la legislación federal, que ha incrementado el bienestar de la mayoría de los trabajadores, asistencia médica, vivienda, alimentación, etc.

En nuestro país, esta época se plasma en la Consti-

tución de 1917, fruto de la participación obrera y campesina en el movimiento armado de 1910, el año de 1938 marca la pauta del desarrollo de México.

Se inició con las presiones de los sindicatos petroleros reclamando salarios más altos y mejores condiciones laborales. La segunda guerra mundial permitió el desarrollo de nuestra industria fabril, creando mayores fuentes de trabajo, y la ampliación de los mercados, por lo tanto las organizaciones se hacen más complejas y se pone de manifiesto la necesidad e importancia de ocuparse del elemento humano. Por otro lado, aparecieron especializaciones que incluyen como factor principal el ser humano.

2.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

La administración de personal como disciplina que dentro de la administración pública estudia y establece los principios que rigen la utilización y el desarrollo del personal dentro de las organizaciones, ha conocido una serie de conceptos diversos.

Pedro Muñoz Amato afirma que "toda la administración pública o privada, es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se puede y se debe reducir siempre a sus elementos humanos".(7)

(7) Pedro Muñoz Amato. "Introducción a la Administración Pública". F.C.E. México, 1962, pag. 11.

George R. Terry, afirma categóricamente que toda empresa depende de seres humanos, "toda relación, problema o decisión, involucra al elemento humano de que está constituida toda organización. Las funciones administrativas fundamentales solo pueden realizarse por medio del personal. (8)

Los conceptos antes señalados tienen en común principalmente dos aspectos, primero, que dentro de cualquier tipo de empresa el elemento humano es esencial para el desarrollo de la misma; y el segundo aspecto es que al llegar a la administración de personal estamos en el corazón de todos los procesos administrativos, ya que el elemento humano es quien en primera y última instancia maneja todos los recursos existentes dentro de la propia administración que son, los materiales, financieros, tecnológicos, entre otros.

De acuerdo con lo anterior se concluye que la exigencia principal para el éxito de toda empresa se encuentra en el buen manejo de la administración de sus recursos humanos.

La administración del elemento humano consiste en obtener, desarrollar, evaluar, ubicar y guiar al ser humano dentro de una institución, con el fin de satisfacer también las aspiraciones económicas, psicológicas y sociales de quienes prestan los servicios.

(8) George Terry, "Principios de Administración", CIBBA, México 1952. Pág. 39.

2.3. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL, SU IMPORTANCIA Y OBJETIVO

El elemento más importante de una organización lo constituyen las personas que la integran, es por ello que es de vital importancia, contar con un elemento humano adecuado y acorde a las necesidades del país y sus instituciones.

La eficiencia en cualquier acción administrativa a realizar, aún cuando esté debidamente planeada, organizada, dirigida y controlada, dependerá en última instancia del personal con que cuenta una determinada institución, ya que la implantación de sistemas, métodos y procedimientos no será efectiva, si el personal encargado de efectuar las acciones es ineficiente; Ya sea porque la aptitud de los trabajadores no esté en función con las actividades que desempeñan o porque la actitud de los empleados con respecto a su trabajo sea negativa, o bien ambas.

En efecto, la administración, no es sólo el racional manejo de los bienes o intereses materiales y económicos, ya que las funciones para lograrlo, dependen fundamentalmente de las actividades que realiza el personal, es así que la necesidad que tiene toda institución, de contar con un equipo de trabajo satisfactorio, en cuanto a que se integre por personas que de acuerdo a sus características de capacidad, conocimiento y experiencia, puedan desempeñar eficientemente las actividades que tienen encomendadas y por otro lado que

la institución cuente a su vez, con un equipo de trabajo completo.

Cuando se habla de equipo de trabajo completo, se refiere a que los empleados manifiesten con respecto a su trabajo, una actitud positiva que les permita desarrollar sus actividades con un máximo de eficiencia, ésto como resultado de un proceso de indentificación con la empresa, de una serie de motivaciones y prestaciones que proporcionen al empleado, la satisfacción de pertenecer al servicio público y desarrollar toda su capacidad en el trabajo, actitud que se traduce lógicamente en un beneficio para la institución en donde presta sus servicios; y es aquí donde la administración de personal proporciona un conjunto sistemático de técnicas e instrumentos que permiten a una empresa contar con un personal competente.

La eficiencia con la cual puede ser operada cualquier organización, depende en gran medida de la forma en que su personal pueda ser administrado, ya que esta administración del elemento humano es fundamental para las demás actividades administrativas.

Dado lo anterior, se puede afirmar la importancia que tiene el dar el debido reconocimiento a las relaciones humanas, y a su vez, que en las actividades administrativas se reconozca al elemento humano como algo necesario y vital en su proceder y operacionalidad.

Dentro de toda organización, se debe alcanzar la satisfacción y el aprovechamiento óptimo del elemento humano, evitando al desperdicio de habilidad y talento, ya que ésta depende, en mucho, de lo bien que se administre el recurso del personal.

El maestro Miguel Duhalt Krauss en los apuntes de su curso de Administración de Personal impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM da los siguientes puntos.

"Es importante la administración de personal porque:

- a) El hombre es el recurso más importante de una Nación.
- b) La eficiencia es producto de varios factores y uno de ellos es el personal.
- c) La Reforma Administrativa requiere de actitudes positivas de personal.
- d) Los servicios personales son un renglón importante del presupuesto.
- e) El rendimiento de los recursos humanos es difícil de predecir".

Hablando en términos económicos, a veces es muy elevado el dinero que se gasta en un buen sistema de Adminis-

tración de personal, sin embargo debe ser considerado como una inversión en el desarrollo de los recursos humanos de una institución.

Es importante contar con la flexibilidad requerida de una administración de personal, para romper con los vicios, adaptarse a las situaciones cambiantes, reajustarse a las necesidades y pugnar siempre por la eficacia.

A manera de conclusión se puede afirmar que la Administración de Personal esencialmente tiene como finalidad asignar racionalmente los recursos humanos, mantener e incrementar el nivel de habilidades que los mismos deben poseer conforme la estructura orgánica y técnica de las organizaciones y promover en ellos cierto patrón de comportamiento, congruente con las operaciones que éstas realizan para lograr sus objetivos y con la satisfacción de los intereses legítimos de sus trabajadores.

2.4. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO.

La administración pública como un todo y en su sentido amplio, sólo admite mejoramientos sustanciales en términos del personal que en ella colabora. Lo que es decir el buen éxito o el fracaso de las actividades gubernamentales depende básicamente de los hombres y mujeres dedicados al

servicio público y de su aplicación correcta al buen desempeño de las labores.

Para lograr esto, es conveniente establecer el trato de desarrollo que se le debe dar al personal que trabaja para el sector público mexicano.

Desde el punto de vista del trabajo, el desarrollo individual de los trabajadores es una tarea primordial y necesaria, porque su logro significa que las instituciones lo están logrando también.

El objetivo de una administración de personal no sólo consiste en la optimización del trabajo humano, sino en la satisfacción de las metas personales e institucionales. Para esto se requiere del conocimiento y naturaleza de la función a desempeñar por ambas partes, como también de una perfecta identificación de los objetivos personales y del organismo.

Otro aspecto que no se debe descuidar es el conocer cuales son los motivos que impulsan a trabajar a las personas en el sector público, es decir, sus necesidades. Ya que con esto es posible dar una solución al problema de la ineptitud, la ineficacia, la deshonestidad así como el desinterés existente entre los trabajadores al servicio del Estado.

Además de lo mencionado anteriormente, la administración de personal para ser eficiente, debe realizar las funciones del empleo (planeación de recursos humanos, reclutamiento, selección, traslados y ascensos), capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, y relaciones laborales (seguridad y servicios sociales, seguridad e higiene industrial), y debe contar con la atención especializada en el manejo de la información.

A continuación se retoma la concepción que el Lic. José R. Castelazo nos define en su curso sobre administración de personal impartido en la Universidad Nacional Autónoma de México.

"Un sistema de personal podemos definirlo como el conjunto de elementos normativos, objetivos, políticas, procedimientos, normas, reglamentos, etc. Y elementos físicos; personas, equipos, materiales, que dentro de un medio ambiente determinado se combinan y orientan para realizar una serie de funciones.

Planeación de recursos humanos, reclutamiento y selección, traslados y ascensos, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, seguridad y servicios sociales, seguridad e higiene y manejo de información, de tal manera que se alcancen los objetivos de:

- Optimización de la productividad del trabajo humano;
- Satisfacción de las metas institucionales y personales y;
- Ayuda y consejo a la institución en materia de recursos humanos".

La administración de personal se forma como un rubro impostergable, tomando en cuenta la situación actual de nuestro país.

Por buena administración de personal se considera "la creación de un clima y de condiciones de trabajo que permitan al Estado la obtención y retención de los mejores elementos humanos para su servicio proporcionándoles oportunidades para desarrollar y continuar progresivamente sus talentos, colocándolos en situación de hacer de la función pública una profesión y una verdadera carrera con incentivos tanto materiales como espirituales".(9)

Exigencia principal es entonces, en el servicio público, la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de la administración pública depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado.

(9) Rivera Orneliz Fernando "El Ejercicio de la función pública" en "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal". S. I. A. de la Presidencia, México 1972, págs. 445-471

Otro de los aspectos, que es de relevante importancia, es que los trabajadores del Estado son, a través del gobierno, servidores de la sociedad. Así pues, económica y socialmente, considerados tanto el Estado y los trabajadores, no se puede prescindir de concederles a ellos todas las garantías y obligaciones y al Estado todos los derechos y responsabilidades, en tanto que respondan a la seguridad y tranquilidad-económica y social- de toda la sociedad, o de México en su conjunto.

De esta forma la administración de personal en el sector público se ha ido adecuando a las necesidades que una administración pública, tan vertiginosa como la nuestra, le ha planteado.

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS Y DE PAGOS AL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

3.1. ANTECEDENTES DEL PAGO DE REMUNERACIONES AL PERSONAL

Las antiguas civilizaciones al oeste de Mesopotamia y los escritos egipcios que se remontan a los años 2000 y 1700 A.C., indican el conocimiento y uso de las remuneraciones, tal como lo encontramos en el código de Hammurabi escrito en Babilonia, en donde algunas de sus leyes se refieren al salario mínimo. Igualmente, la historia de la antigua Grecia y la del Imperio Romano proporcionan mucha evidencia del conocimiento del salario. (1)

Empero, el antecedente de remuneración, como lo conocemos actualmente, puede hacerse remontar a las cortes reales a principios de la alta edad media, en donde las funciones administrativas que realizaban los vasallos eran pagadas en metálico, en vez de en especie; y es el dinero como medio de cambio el que define y consolida el concepto de salario; por lo que a partir de entonces un gran grupo de esa clase social, a cambio de su fuerza de trabajo, recibe un sueldo o salario.

Con la feudalización y la venalización del cargo público se facilita la subdivisión y segregación de las cortes, por lo que aumenta el empleo basado en unas condiciones estipuladas de servicio a cambio de un salario.

(1) Galván Escobedo José, "Tratado de Administración General" Editorial Trillas, México 1981, pag. 73.

También en el siglo XVIII, con la Revolución Industrial, que evoluciona el modo de producción feudal al modo de producción capitalista, es cuando cambia el "status" de los trabajadores de manufactureros independientes a empleados asalariados. (2).

ANTECEDENTES EN MEXICO

En México, la remuneración data desde la segunda mitad del siglo XVI, son los representantes del poder político central quienes perciben salarios dependiendo de la recaudación de los Tributos locales, asimismo, a lo largo del siglo XVII con la explotación minera, la hacienda y la Industria Textil se crean los trabajadores asalariados, siendo éstos no solamente los pertenecientes a las altas clases, sino también los indígenas, criollos y mestizos. (3)

Al finalizar la etapa armada de la Revolución de 1910 y conforme al transcurso de la institucionalización de la misma, es cuando se desarrolla propiamente la Remuneración en México por la depuración y actualización de las técnicas de pago del Gobierno.

(2) Arias Galicia Fernando. "Administración de Recursos Humanos". Editorial Trillas, México 1974, págs. 174-178.

(3) "Historia General de México". Tomo II Editado por el Colegio de México. 1974. págs. 20-198, 141.

Con motivo de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931 como reglamentaria del artículo 123, las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje quedaron de fijar los salarios mínimos a partir del bienio 1934-1935; así en 1934 se establecieron salarios mínimos generales para los trabajadores de la ciudad y el 10. de enero de 1934 entró en vigor la Ley de Compensaciones de emergencia al salario insuficiente.

El Presidente Adolfo López Mateos inició las Reformas del artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo en lo relativo al reparto de utilidades de las empresas aprobadas en 1962, con esta se dan nuevas bases al sistema de cálculo y se crean los salarios mínimos profesionales. (4)

(4) "Enciclopedia de México". Tomo II. págs. 229-230.

LA REMUNERACION EN EL SECTOR PUBLICO

Los conceptos de remuneraciones, sueldos y salarios, se usan para describir el acuerdo económico entre patrón y empleados o entre institución y empleado público.

Una remuneración es una recompensa, pago o reembolso por los servicios prestados. La mayoría de las formas de remuneración son económicas y generalmente tienen forma de sueldos y salarios, pero la remuneración es un concepto de pago más completo.

Cabe hacer notar que la interpretación adecuada de sueldo y salario se integra en remuneración, siendo ésta la palabra utilizada en el gobierno federal para determinar la contraprestación en dinero, que se otorga al personal de la administración pública centralizada por la prestación de servicios.

En el año de 1930 se crea el Departamento de Pagos de la Tesorería de la Federación, encargada en ese entonces de pagar los sueldos, a los empleados de las Secretarías y Entidades Gubernamentales.

El 1o. de enero de 1964 cambió el nombre de la Dirección del Pago de Sueldo, por el de Dirección General de Pagos y se separa de la Tesorería de la Federación pasando a

dependen directamente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (5)

Por decreto del 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 10. de enero de 1977, la Dirección General de Pagos dejó de pertenecer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasando a depender directamente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La necesidad de que un gobierno cuente con elementos que lleven a efecto sus lineamientos y políticas con efectividad y eficacia, estará íntimamente ligada con una retribución justa y satisfactoria que el Estado pueda y deba proporcionar a sus trabajadores. Partiendo de este concepto, la remuneración adquiere una vital importancia dentro de las relaciones entre el Gobierno y sus colaboradores, puesto que el pago será el elemento motor del trabajador y mientras sea más equitativo el trabajador realizará mejor su función.

(5) "La Descentralización de la Función del Pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal". Secretaría de Programación y Presupuesto, Enero 1981, págs. 5-7.

Con base en esto y por la anarquía que existía en el Sector Público, a través de la Reforma Administrativa se puso en marcha el proyecto de racionalizar y descentralizar el pago de remuneraciones al personal federal.

EL SISTEMA DE PAGO DESCENTRALIZADO EN MEXICO

El pago descentralizado es un avance en la simplificación del pago a los Servidores Públicos ya que se responsabiliza a la entidad de ejercer su presupuesto en materia de recursos humanos.(6)

Dentro de sus cinco etapas convencionales de la Reforma Administrativa, la quinta, emprendida en el Sexenio de José López Portillo, referente al sistema de administración y desarrollo del personal público federal, contempla uno de los objetivos más importantes de dicho programa, ya que pretende mejorar las condiciones laborales.

Dentro de los cuatro subsistemas que conforman esta etapa, destaca la desconcentración de remuneraciones que permite el óptimo aprovechamiento del desarrollo integral de la actividad remunerativa.

(6) "La descentralización de la Función del Pago de Remuneraciones al Personal, Civil Federal". Secretarías de Programación y Presupuesto. Enero 1981. págs. 5-7

Como parte de este proceso y a fin de cubrir oportunamente las remuneraciones, se introdujo como estrategia fundamental la de responsabilizar a las dependencias del Ejecutivo de dicha función por medio de un decreto presidencial para lo que fue necesario crear nuevas actividades y estructuras administrativas operacionales.

Así pues, ante la inaplazable necesidad de mejorar los procedimientos y métodos de pagos, se establece este nuevo sistema, cuya finalidad es; desarrollar e instrumentar la modernización en la estructura administrativa funcional para depurar el pago de remuneraciones de servicios públicos. Las bases de este sistema están comprendidas en:

- A) Marco Jurídico.
- B) Los procedimientos de auditoría que son un control interno de los procedimientos en la operación del pago descentralizado para efectuar una adecuada evaluación que permita un orden administrativo.
- C) Procedimientos de Auditoría.

A) MARCO JURIDICO

Las bases jurídicas que sustentan la descentralización de pagos del Gobierno Federal están asentados en el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1981, dicho decreto considera conve-

niente "formular", ejecutar y desarrollar un programa de modernización de las funciones y estructuras administrativas avoradas a la operación del pago de remuneraciones del personal federal, que permita que éstas se realicen con la agilidad y oportunidad requeridas... "que como estrategia fundamental para la modernización de dichas funciones, debe proveerse que las operaciones de pago sean desempeñadas por cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal." (7)

Por otra parte, el decreto publicado el 22 de julio de 1981, sustenta las reformas y adiciones al reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que establece en el capítulo VI, art. 23, las "actuales atribuciones conferidas a la Dirección General de Pagos, como resultado del proceso de descentralización de la función del pago de remuneraciones al personal civil federal".

Adicionalmente a los decretos, las bases jurídicas que sustentan la normatividad de la función del pago son los siguientes:

Ordenamientos Constitucionales. (8)

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial 5/11/1917.

(7) "Manual de Normas de la Función del Pago de Remuneraciones para personal de la Administración Pública Centralizada". Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980, págs. 5-6.

(8) Idem. pág. 10-140.

Leyes.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial 31/XII/1976.
- Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial 31/XII/1976.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Diario Oficial, 29/VI/1976.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Diario Oficial 28/XII/1963.
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Diario Oficial 31/XII/1959.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial 30/XII/1959

Reglamentos.

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Diario Oficial 18/XI/1981.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial 28/II/1980.

- Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación.
Diario Oficial. 3/X/1964.

Decretos

- Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación. Diario Oficial 17/II/1982.
- Decreto por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá a su cargo la caracterización, control y suministro de las formas oficiales numeradas que se utilizarán para el pago de los servicios personales, de las dependencias de la administración pública centralizada. Diario Oficial 21/X/1981.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Diario Oficial 30/XII/1980.
- Decreto que establece el pago de la condecoración de perseverancia al personal militar. Diario Oficial 15/I/1980.
- Decreto en el que dispone el pago de la prima quinquenal como complemento del salario de los trabajadores al Servicio del Estado. Diario Oficial 31/XII/1979.

Otros.

- Manual de Correponsabilidad en el Gasto Público Federal XII/1980.
- Manual de Contabilidad Gubernamental XII/1980.
- Manual de Normas para el Pago de Remuneraciones de la Administración Pública Centralizada X/1982.

La Dirección General de Pagos de la Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró el esquema normativo que contempla las normas y lineamientos a que deben sujetarse las dependencias de la administración pública centralizada, para ejecutar la función del pago de remuneraciones de su personal, a fin de que se cumplan los objetivos que en esta materia se han fijado.

El manual de normas de la función del pago descentralizado se divide en VII apartados referentes a:

- I. De la Filiación.- De acuerdo con los lineamientos de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal de la Secretaría de Programación Presupuesto, establece la filiación, registro e información del personal de nuevo ingreso.

- II. De la Compatibilidad.- Referente a la autorización de compatibilidad expedida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- III. De la Documentación.- Este apartado contempla la documentación requerida para efectuar pagos de remuneraciones, cambio de radicación de sueldos, reanudación de labores, pago por concepto de honorarios, comisiones, compensaciones, oficio de modificación y expedición de documentos.
- IV. De la Operación.- Establece las operaciones que las dependencias deben efectuar sobre el ejercicio de egresos del presupuesto autorizado por concepto de pagos de servicios personales, ajustado a los tabuladores y catálogos de sueldos de Estados y Municipios de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como todas las incidencias y movimientos que se efectúen en las nóminas de pago.
- V. De los cheques.- Aquí se refiere a los trámites correspondientes a la expedición, entrega, envío y recepción de cheques, así como su custodia, manejo y traslado, todo esto se establece de acuerdo con la Ley y Reglamentos de la Tesorería de la Federación.

- VI. De la Información.- La información de la nómina de pagos, así como las modificaciones, altas, bajas, licencias, cancelaciones y sanciones del personal federal se remitirán a la Dirección General de Pagos de la Secretaría de Programación y Presupuesto en una cinta magnética quincenalmente.
- VII. De la Rendición de la Cuenta.- Se refiere a la documentación de las operaciones de liquidaciones que se proporciona al área contable cada mes, tales como: nóminas, listados y resúmenes de cheques cancelados; devoluciones de conceptos de descuentos, cancelaciones de giros bancarios, etc.

B) LOS PROCEDIMIENTOS

Para el adecuado manejo y control de las erogaciones presupuestales por concepto de pago de remuneraciones se han establecido procedimientos que guían las operaciones de: Pago automático y manual; bajas automáticas y descuentos por retardos y faltas de asistencia; distribución, cancelación, re-expedición y reposición de cheques; rendición de la cuenta pública, guía de contabilidad, control de descuentos a favor de terceros, pensión alimenticia y expedición de certificados. (9)

(9) "Manual de Procedimientos del Sistema de Pagos Descentralizado". Secretaría de Programación y Presupuesto. Abril de 1980.

Estos procedimientos tienen la finalidad de proporcionar a los departamentos las herramientas administrativas mínimas para la operación de su nómina.

C) PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA

En los procedimientos de auditoria se encuentran contemplados los criterios de auditoria, los requerimientos de control interno, normas y recomendaciones que se han considerado indispensables para evaluar el control de las operaciones de pago descentralizado.

Estos programas de auditoria cuentan con herramientas fundamentales de apoyo, así como con recomendaciones escritas que son de diversas modalidades y que varían de acuerdo a la clase de institución y a las necesidades que se requieren. Los documentos que en forma de programas de auditoria, criterios de cifras de control, cuestionarios y recomendaciones, se aplican a los siguientes procedimientos:

- Pago automático.
- Pago manual.
- Nómina ordinaria.
- Recepción y distribución de cheques.
- Cheques cancelados.
- Reexpedición de cheques.
- Reposición de cheques.

- Pensionistas del erario federal.
- Nómina ordinaria del servicio exterior.
- Reintegros a Tesorería.
- Rendición de la cuenta.
- Control de descuentos.
- Pensión alimenticia.

Las dimensiones y complejidad que presta el programa de descentralización del pago, hacen indispensable que se vigilen y auditen los procedimientos.

El control interno de acuerdo con el boletín No. 5 de la Comisión de Procedimientos de Auditoría, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos señala como objetivo del control interno lo siguiente:

- a) Obtención de información financiera, correcta y segura.
- b) Protección de los activos.
- c) Promoción de eficiencia de operación, y
- d) Admisión a las políticas preescritas por la Dirección." (10)

Lo anterior determina los criterios de cifras de control, coordina las funciones administrativas contables y

(10) "Manual de Auditoría para el Pago Descentralizado". Secretaría de Programación y Presupuesto". Mayo 1980, págs. 45-66.

ejecutivas, estructura un Área de control de cifras que validen la información de entrada contra la de salida de documentos operados, asimismo, coteja la cantidad de cheques del listado para su recepción y distribución.

3.1.1. DESCENTRALIZACION DEL PAGO A LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

A continuación se desarrollan las cuatro etapas de evolución del desarrollo organizacional y los aspectos normativos más relevantes que se han generado en la Secretaría de Educación Pública.

PRIMERA ETAPA: Pago de remuneraciones efectuada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.F.) fue la dependencia responsable de la función del pago de remuneraciones al personal civil de la Administración Pública Federal, desarrollando estas actividades en forma centralizada, desde 1964 hasta 1976, año en que se modifican sus facultades; para realizar lo anterior, esta dependencia contaba en su estructura orgánica básica con dos áreas adscritas a la Subsecretaría de Egresos, mismas que se denominaron Dirección General de Pagos y Dirección General de Procesos Electrónicos.

Las funciones de la primera consistían en:

- Efectuar la liquidación del pago de sueldos al personal federal.
- Controlar y distribuir los cheques de la Tesorería de la Federación expedidos a favor del personal federal.
- Controlar los cheques devueltos y su adecuada cancelación, controlar y ordenar el pago a las diferentes Dependencias Gubernamentales.
- Enviar a la Dirección General de Egresos las afectaciones presupuestarias derivadas del pago de remuneraciones al personal federal
- Controlar la cuenta corriente que llevaba esta Dirección con el Banco de México, relativa a la expedición y pago de cheques emitidos para remuneraciones por servicios del personal federal.

La Dirección General de Pagos también tenía por función verificar y registrar todos aquellos documentos que recibía de las Secretarías de Estado, mediante los cuales notificaban los movimientos de su nómina para la afectación

presupuestal de las partidas destinadas a cubrir las remuneraciones del personal. Una vez registrados estos documentos, los turnaba a la Dirección General de Procesos Electrónicos para la elaboración de los cheques que se distribuían a todo el país por medio de las pagadurías.

Por otra parte, las funciones de la Dirección General de Procesos Electrónicos consistían en:

- Proporcionar servicios de cómputo a las dependencias de la Secretaría de Egresos y a otras Secretarías.
- Formular nóminas, control del presupuesto, contabilización y auditoría de pago de sueldos del personal federal.
- Imprimir cheques y efectuar su distribución a las pagadurías en todo el país.

Paralelamente la Secretaría de Educación Pública durante el periodo de 1970 a 1976, contó con una estructura orgánica básica, adscrita al Área de Oficialía Mayor, denominada Dirección General de Personal con las siguientes funciones principales:

- Registrar y tramitar los nombramientos, bajas, licencias, permutas y movilización de los trabajadores de la Secretaría.

- Coordinar las necesidades de personal entre las diferentes dependencias y proporcionar información respecto a los expedientes de personal que le fuera solicitada por el Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y demás autoridades competentes.

- Expedir constancias de nombramientos, hojas de servicios y otros documentos relacionados con el personal de la Secretaría.

- Efectuar análisis y valuación de puestos.

Como se puede observar, dichas funciones corresponden a las de administración, tramitación y gestión de personal.

Derivado de la importante función que le fue encomendada a la Secretaría, su estructura es sumamente compleja y la convierte en la dependencia con el mayor número de empleados federales, quienes por su ubicación y los distintos trabajos que desempeñan, generan una gran variedad de trámites administrativos, que estaban concentrados en un sólo órgano llamado Dirección General de Personal.

Con motivo de la reforma administrativa en el sexenio 1977-1982 y con la expedición de la Nueva Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal que reemplaza a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se transfiere a la Subsecretaría de Egresos de la S.H. y C.F. con su estructura, a la recién creada S.P.F., y que transforma a dicha Subsecretaría, en Subsecretaría de Presupuesto, contando en la estructura orgánica con las dos Direcciones Generales antes mencionadas, encargadas de la función del pago de remuneraciones al personal federal en forma centralizada.

La función centralizada del pago de remuneraciones al personal civil federal, presentaba por diversas causas una serie de problemas de compleja solución que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- **Causas Internas.-** Las imputables directamente a la S.P.F., que se manifestaban como consecuencia del elevado volumen de documentos que se manejaban, los cuales requerían de una excesiva cantidad de recursos humanos, instalaciones y equipo de cómputo para realizar de una manera óptima la función operativa del pago en una sola dependencia.
- **Causas Externas.-** Las imputables tanto a los ramos o áreas generadoras de la documentación como al constante crecimiento de las actividades del gobierno federal. Los ramos presentaban una

demora considerable en el envío de la documentación, así como una diversidad de criterios en cuanto a la interpretación de normas y procedimientos; este constante crecimiento de la actividad gubernamental originaba la aplicación o bien la creación de nuevos programas, con lo que se producía un efecto multiplicador en el grado de dificultad del trámite del pago de remuneraciones.

Derivado de la problemática antes descrita, la función centralizada del pago representaba un obstáculo para la agilización de los trámites administrativos, provocando una excesiva carga de trabajo a la Dirección General de Pagos; por lo que se estudió la posibilidad de delegar esta función a las dependencias del sector central.

La S.P.F., emprendió la realización del "Programa de Descentralización del Pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal", el cual fue aprobado en diciembre de 1979 por el C. Presidente de la República.

SEGUNDA ETAPA.- Infraestructura previa en la Secretaría de Educación Pública para el pago de remuneraciones. Sin embargo, los problemas generados por la centralización del pago ya eran preocupación de la Secretaría de Educación Pública, razón por la cual antes de iniciar el Programa de

Descentralización del Pago de Remuneraciones, se establecieron (el 22 de marzo de 1973), las Delegaciones Generales en cada uno de los Estados de la República, con dependencia directa del C. Secretario del Ramo.

Esto significa desde un punto de vista formal, la extensión de facultades anteriormente manejadas en oficinas Centrales a organismos con jurisdicción sobre territorio definido, en este caso los Estados.

Con el establecimiento de las Delegaciones Generales, se marca el inicio de la desconcentración administrativa de la Secretaría, cuyo objetivo se orientó a dar mayor fluidez a los trámites administrativos, acercando aún más la toma de decisiones a los lugares en los que se proporciona el servicio educativo.

Estos órganos administrativos se encargarían de realizar los trámites relacionados con recursos humanos, creando en su estructura orgánica unidades administrativas denominadas Subdirecciones Generales de Servicios Administrativos, contando estas con las Subdirecciones de Personal y Jefaturas de Departamento de Personal (Empleo y Remuneraciones).

Un año más tarde, en 1979, el Secretario de Educación Pública ordenó la creación de las Direcciones de Personal en las Subsecretarías y en la Oficialía Mayor con el objeto de desconcentrar los trámites de movimientos de personal

y agilizarlos en las Direcciones Generales Centrales, con el fin de lograr su envío oportuno a las Direcciones Generales de Pagos y Procesos Electrónicos de la S.P.P.

El 4 de febrero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en el cual se establecieron las bases para consolidar la desconcentración y convertir, a las Direcciones Generales en órganos esencialmente normativos del Sistema Educativo y a las Delegaciones Generales en órganos operativos.

A causa de la problemática que se generó durante 1979 y 1980 y que originó retrasos generalizados de pago al personal federal, por causas internas atribuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por el elevado volumen de documentación que manejaba y que impedía que la función operativa de pago se efectuara en forma oportuna; así como a causas atribuidas a las diferentes Dependencias de la Administración Pública Federal, que enviaban la documentación fuente para efectuar el pago con considerable demora, el Ejecutivo Federal expidió dos Decretos: Uno en enero y el otro en septiembre de 1981; el primero de ellos, encarga a la S.P.P., formular un "Programa mediante el cual las dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizan directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas".

El segundo Decreto encomendado a la S.H. y C.P., "la caracterización, control y suministro de las formas oficiales numeradas que se utilizarán para el pago de los servicios personales, de las dependencias de la Administración Pública Centralizada".

En este contexto, la Secretaría de Educación Pública, se responsabilizó del pago a partir del 1o. de enero de 1981, asignando funciones relacionadas con la tramitación de movimientos de pago a cada una de las Delegaciones Generales, Subsecretarías y Oficialía Mayor realizando en forma centralizada la elaboración de las nóminas en un solo Centro de Cómputo, clasificando los cheques por unidad presupuestal (Dirección General) y en forma específica a través de cada Centro de Trabajo, fijando como objetivos fundamentales los siguientes:

- Dar continuidad a la función del pago
- Regularizar el rezago heredado de la S.P.P.
- Iniciar el proceso de desconcentración interna de la función hacia instancias regionales.

Al trasladarse la responsabilidad del pago de remuneraciones de la S.P.P., a la Secretaría de Educación Pública, se puso en evidencia la carencia de un sistema administrativo eficiente. Si bien, el problema del pago al personal federal no era nuevo, entre 1979 y 1980 alcanzó dimensiones críticas.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública expedido el 30 de enero de 1980, la Dirección General de Personal se transformó en Dirección General de Recursos Humanos y le fueron asignadas las funciones similares a las mencionadas con anterioridad cuando se le denominó Dirección General de Personal ya que no interviene aún directamente en el proceso de pago, la desconcentración de esta función se da en fecha posterior.

A principios de 1980, existía un rezago en el pago de sueldos de 350,000 movimientos, los que se encontraban en trámite en el Centro de Información Administrativa. Este retraso se debía a la falta de fluidez, desactualización y carencia de información, así como poca veracidad de la misma, inconsistencia de procedimientos utilizados y el alto grado de procesamiento manual de la información requerida.

Es importante señalar además, que el procedimiento para el pago de remuneraciones del personal de la Secretaría, era sumamente complejo debido principalmente a los siguientes factores:

- La Secretaría de Educación Pública manejaba en 1980, aproximadamente el 60% del total de plazas de la Administración Pública Federal.
- Alto grado de heterogeneidad en las formas de pago a docentes y administrativos.

- Elevado número de conceptos de percepciones y deducciones particulares para el personal magisterial.
- Elevado número de movimientos e incidencias de personal.

Estos factores, aunados a una inadecuada estructura administrativa, y a la carencia de un plan integral de trabajo entre las áreas involucradas en el proceso de pago, generaron deficiencias en cuanto a procedimientos, control y registro de movimientos de personal, complicando aún más la situación prevaleciente.

El objetivo estratégico se definió así; "Establecer la infraestructura y los mecanismos necesarios que permitan a la Secretaría cubrir las remuneraciones de su personal en la forma correcta y oportuna en el lugar que prestan sus servicios" definiéndose como objetivos específicos los siguientes:(11)

- a) Diseñar y establecer un sistema administrativo desconcentrado que permita una gestión eficiente del sistema educativo y cultural que coordine la Secretaría de Educación Pública.

(11) Memoria de Gestión de la Secretaría de Educación Pública. 1991.

- b) Establecer las bases para el diseño e implantación de un sistema de información que coadyuve a una mejor toma de decisiones en los distintos niveles de competencia.
- c) Corregir las anomalías en el pago de remuneraciones y evitar el retraso en el flujo de movimientos e incidencias de personal que amenazaba con convertirse en un grave problema. El nuevo sistema debía coordinar las actividades de las diferentes áreas operativas y normativas que intervienen en el proceso.
- d) Crear los mecanismos adecuados para evitar retrasos y errores en el Sistema de Pago.

Para lograr estos objetivos, se propuso crear en la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública, la Dirección General de Pagos, con el fin de que esta área implantará el sistema desconcentrado del pago de remuneraciones ya señalado.

Asimismo, en enero de 1981 el Centro de Cómputo, que hasta ese entonces tenía la responsabilidad de proporcionar un servicio de proceso electrónico de datos para los trámites administrativos, generados por las diversas unidades administrativas de la Secretaría y proporcionar la información en el nivel y formato requerido para los efectos de

planeación, control y toma de decisiones de la Oficialía Mayor de la propia Secretaría, se convirtió en la Dirección General de Información Administrativa, con la función de proporcionar el servicio de procesamiento de datos, en apoyo al sistema desconcentrado de pago de remuneraciones.

Al asumir la responsabilidad del pago de remuneraciones a su personal, la Secretaría de Educación Pública expidió en marzo de 1981, la circular 24-1 donde se establecen los Lineamientos Generales y Específicos para la Operación de la Función de Pago de Remuneraciones. A principios de 1981, se efectuó la emisión de la nómina y los cheques impresos de la Tesorería de la Federación, a favor de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública.

De esta manera se inició un proceso gradual de desconcentración, paralelo al proceso central: estableciéndose que el problema del rezago en pagos debería ser resuelto por las distintas Delegaciones Generales y Centro de Trabajo a medida que se desconcentrará la función de pago.

Como un instrumento indispensable, se elaboró un Catálogo General por Centro de Trabajo a fin de que las nóminas y cheques emitidos, se distribuyeran a través de los Departamentos Regionales de la Secretaría, descargando la función y responsabilidad en las áreas del nivel central.

Sin embargo y debido a la gran cantidad de plazas que manejaba la Secretaría, al alto número de incidencias que

se generaban quincenalmente y a la dispersión de los servicios educativos, se vió en la necesidad de diseñar el sistema de nómina orientado a satisfacer la problemática del momento: es así como en marzo de 1981 se inició la realización del Sistema Computacional denominado Sistema de Apoyo Administrativo de la Secretaría de Educación Pública (SAASEP), el cual es básicamente un sistema desconcentrado cuya operación está a cargo del usuario y para su diseño se fundamentó en el Centro de Trabajo que es el núcleo básico del mismo.

Puesto en marcha el Sistema, la Secretaría de Educación Pública recibió todos los expedientes para continuar efectuando el pago a su personal; existiendo un atraso considerable, por ello se tuvo que adicionar al SAASEP en diciembre de 1982, una programación especial conocida como Sistema de Ajustes y Correcciones al Pago (SAYCOP), cuyo objetivo primordial fue efectuar el pago de adeudos anteriores a seis meses, originados por errores y omisiones durante este programa de desconcentración.

Es reconocible que cuando nació SAYCOP su uso fue restringido y con elementos de control aplicables a las circunstancias para las que fue creado, sin embargo, su uso se incrementó en la medida en que crecían las deficiencias administrativas y técnicas, ya que nunca se logró controlar completamente la problemática heredada de la Secretaría de Programación y Presupuesto, aunado a que el SAASEP no contempló en su diseño, varios conceptos de pago específicos.

incriminado tanto del SAYCOP, como de programas especiales conocidos como QUERY y SUPERSAYCOP, los cuales en conjunto permiten efectuar cualquier movimiento para generar pagos, prácticamente sin control.

En septiembre de 1981 se fusionaron las Direcciones Generales; de Pagos y de Información Administrativa, y se creó la Dirección General de Pagos; dependiendo de ella la Dirección Adjunta de Pagos y la Dirección Adjunta de Información Administrativa.

Las funciones de la Dirección Adjunta de Pagos fueron:

- Administrar y controlar las formas de cheques.
- Emitir la normatividad respecto de la función de pagos.

Por otra parte, las principales funciones de la Dirección Adjunta de información administrativa fueron las siguientes:

- Elaborar, emitir e implementar las normas y sistemas de apoyo para el proceso de pago desconcentrado.
- Mantener y desarrollar sistemas tendientes a la optimización del sistema desconcentrado de pago.
- Proporcionar el servicio de procesamiento de datos orientados a la impresión de cheques y la emisión de las nóminas respectivas.

TERCERA ETAPA.- Descentralización de pago a la Secretaría de Educación Pública.

Cabe destacar que a partir de 1982 se concibe un proceso histórico en la concepción de la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría.

En septiembre de 1982 se concluyó la desconcentración operativa del pago a cada una de las 31 Delegaciones Generales (Servicios Coordinados en los Estados) y a cada una de las 5 Direcciones de Personal de las Subsecretarías y de Oficialía Mayor, lo que empleó la obra civil de construcción y equipamiento de locales especiales dotados de equipo de cómputo, equipos auxiliares de regularización y de aprovisionamiento de fuerza eléctrica ininterrumpida, aire acondicionado, cortadores de papel, certificadoras de cintas, impresoras de caracteres magnéticos, etc., y capacitar al personal que había de operarlos. El propósito fue efectuar el pago de remuneraciones al personal de la Secretaría de Educación Pública en forma correcta, oportuna y en el lugar en donde presta sus servicios.

Por otra parte en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública emitido el 23 de febrero de nomenclatura y se denomina Dirección General de Personal. Esta estructura continúa hasta noviembre de 1983, fecha en la cual aparece en el Reglamento Interior de la S.E.P., y en el que se le asignan las siguientes funciones:

- 1.- Proponer normas para regular las actividades de administración y desarrollo de personal cuya aplicación corresponda a las distintas unidades administrativas de la Secretaría y a las Entidades del Sector Educativo; difundir las aprobadas y verificar su cumplimiento.
- 2.- Proponer, conforme a las Políticas y Normas relativas, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales y de Incorporación y Revalidación, las estructuras y montos de las remuneraciones del personal de la Secretaría y del Sector Educativo e implantar las aprobadas.
- 3.- Tramitar, registrar y controlar, conforme a las normas aprobadas, la admisión, baja y demás movimientos del personal de las unidades administrativas adscritas al Área del Titular de la Secretaría y de la Oficialía Mayor.
- 4.- Realizar las liquidaciones de pago de cualquier remuneración al personal de las unidades administrativas a que se refiere la fracción anterior, de acuerdo con su asignación presupuestal, determinando la emisión o suspensión de cheques, su distribución y la aplicación o sus-

ción de descuentos de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

5.- Diseñar y proponer la organización, sistemas y procedimientos para la instrumentación del pago de remuneraciones y la aplicación de descuentos al personal de la Secretaría y en su caso, verificar su cumplimiento.

6.- Auxiliar a las unidades responsables, en la realización de las liquidaciones de pago de remuneraciones al personal de la Secretaría, en cumplimiento de las disposiciones legales y de las normas técnicas y administrativas aplicables.

7.- Instrumentar y supervisar los aspectos técnicos administrativos de control y de apoyo, para que los Servicios Coordinados de Educación Pública y las Direcciones de Personal de las Subsecretarías de la Dependencia realicen adecuadamente la operación del sistema de pago y en su caso, aplicar las soluciones que se requieran para corregir las desviaciones y problemas que se presentan.

Es precisamente en dicho Reglamento Interior cuando se le asignan por vez primera, funciones relativas al Sistema

de pagos y Remuneraciones al Personal de la S.E.P., señaladas en las funciones antes descritas.

Más adelante, en el Programa a Mediano Plazo (1984-1988) se inscribe como objetivo de la Dirección General de Pagos el "Normar, controlar, evaluar y verificar la función del pago de remuneraciones desconcentradas". En apego a esto último, se definieron las acciones prioritarias, orientadas a consolidar el Sistema Desconcentrado de Pagos. Estas acciones fueron:

- Verificar y controlar la información generada en cada una de las 39 unidades operativas, sobre el pago de remuneraciones.
- Conciliar y consolidar la información relativa a cheques pagados y cancelados, así como el establecimiento de medidas de seguridad para su manejo y custodia.
- Evaluar los sistemas y procedimientos en cada una de las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública y Direcciones de Personal.
- Capacitar al personal encargado de la operación del pago de remuneraciones desconcentrado, así como propiciar su desarrollo profesional.

- Descentralizar en forma gradual y progresiva, la función del pago de remuneraciones. Asimismo, realizar en forma gradual la homologación salarial del personal federal y estatal.

Por otra parte, para 1984 la Dirección Adjunta de Pagos (D.A.P.) se guió por los siguientes objetivos.

- 1.- Fortalecer las Unidades de Servicios Educativos a descentralizar para la consolidación de la función del pago.
- 2.- Participar en el establecimiento del marco conceptual de la política salarial del sector educativo y de la estrategia de implantación.
- 3.- Iniciar el proceso de capacitación coordinada de los responsables en los centros de trabajo.
- 4.- Concentrar, consolidar y auditar oportunamente la información de pagos generada en las áreas desconcentradas.
- 5.- Participar en el diseño e instrumentación de la normatividad del sistema de pagos más convenientes a cada entidad federativa.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La nueva organización de la Dirección Adjunta de Pagos, pretende un mejor logro de sus objetivos a través del cumplimiento de las funciones específicas de esta unidad, como son: normar, consolidar, verificar, conciliar cheques y evaluar.

Las áreas de control de la Dirección Adjunta de Pagos, fueron las responsables de planear y organizar la recepción y distribución de la información que se genera sobre la realización del pago a nivel nacional, estableciendo para ellos sistemas de información que facilitó el flujo de la misma, a fin de entregar los reportes a los responsables de la elaboración de la cuenta pública.

Por otro lado, el objetivo general de la Dirección Adjunta de Información Administrativa, esbozado en el Programa a Mediano Plazo (1984-1988), orientó sus actividades: a "Proporcionar apoyo informático al sector a través del desarrollo, implantación y mantenimiento del sistema de información".

Le competían concretamente, el diseño, la planeación y programación de los sistemas de cómputo de la Secretaría para apoyar la administración de personal, de recursos financieros y materiales y de otros servicios a corto, mediano y largo plazo.

Mediante la reestructuración orgánica de la Secretaría de Educación Pública del 17 de marzo de 1969, la Dirección General de Pagos cambia su denominación a la de Dirección General de Informática Administrativa. Las funciones que le son encomendadas de acuerdo con el Reglamento Interior de esta Secretaría expedido en esa fecha son las siguientes:

- 1.- Llevar a cabo el diseño y la programación de los sistemas de computación que requieran tanto las unidades administrativas de la Secretaría, como los Servicios Coordinados de Educación Pública, para la administración de recursos humanos, financieros y materiales, y cuando se le solicite respecto a otros servicios de la propia Secretaría, así como elaborar y difundir las estadísticas relativas a dichos recursos.
- 2.- Formular y difundir las disposiciones técnicas y administrativas a las que deberán ajustarse las unidades administrativas de la Secretaría, así como los Servicios Coordinados de Educación Pública, para la organización, operación, desarrollo, supervisión y evaluación de las áreas de procesamiento electrónico y verificar su cumplimiento.
- 3.- Proporcionar servicios de computación, registro y procesamiento electrónico de datos que se le

requieran en relación con los Servicios Coordinados de Educación Pública.

4.- Proporcionar el apoyo y asesoría que se requiera en materia de computación e informática a las Unidades Administrativas de la Secretaría, así como con los Servicios Coordinados de Educación Pública.

5.- Auxiliar a los Servicios Coordinados de Educación Pública, en el procesamiento electrónico de la emisión de los cheques y las nóminas necesarias para efectuar las remuneraciones del personal.

6.- Proporcionar a los Servicios Coordinados de Educación Pública, los apoyos adicionales en informática, servicios de mantenimiento, asistencia técnica y administrativa, capacitación y actualización del personal respectivo, así como efectuar la instalación y operación de la red de teleproceso e intercomunicación de los equipos de cómputo.

Asimismo, en 1989 se creó la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, teniendo como funciones y atribuciones principales las siguientes:

- Proponer, conforme a las políticas y a las normas relativas, las estructuras y montos de las remuneraciones del personal de la Secretaría y del Sector Educativo, e implantar las aprobadas.

- Proporcionar, a la Dirección General de Recursos Financieros la información relativa al ejercicio presupuestal de servicios personales para efectos de la rendición de la cuenta y entero a terceros, así como para la consolidación de la información financiera para la presentación de la cuenta pública.

- Tramitar, registrar y controlar, conforme a las normas aprobadas, la admisión, baja y demás movimientos del personal de las unidades administrativas adscritas al área del titular de la Secretaría y de la Oficialía Mayor.

- Realizar las liquidaciones de pago de cualquier remuneración al personal de las unidades administrativas a que se refiere la fracción anterior, de acuerdo con su asignación presupuestal, determinando la emisión o suspensión de cheques; su distribución y la aplicación o suspensión de descuentos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

- Diseñar y proponer la organización, sistema y procedimientos que contribuyen a realizar la función del pago de remuneraciones y aplicación de descuentos al personal de la Secretaría y, en su caso, verificar su cumplimiento.

- Auxiliar a las unidades responsables en la realización de las liquidaciones de pago de remuneraciones al personal de la Secretaría en cumplimiento de las normas técnicas y administrativas aplicables.

- Instrumentar y supervisar los aspectos técnicos, administrativos, de control y de apoyo, para que los Servicios Coordinados de Educación Pública y las Direcciones de Personal de las Subsecretarías realicen adecuadamente la operación del sistema de pago, y en su caso, aplicar las soluciones que se requieran para corregir las desviaciones y problemas que se presenten.

- Proporcionar el apoyo y asesoría que se requiera en materia de pago de remuneraciones, en el ámbito de la Secretaría y de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Hasta el mes de mayo de 1992, el Proceso del pago de remuneraciones al personal de la Secretaría de Educación Pública se realizaba de la siguiente forma:

Las Extintas Direcciones Generales de los Servicios Coordinados de Educación Pública en cada Estado, tenían la responsabilidad de elaborar y mantener actualizadas las plantillas de personal, ya que con base en éstas apeándose al calendario de pagos establecido a nivel central por las áreas de Oficialía Mayor, realizan la emisión de la nómina y los cheques de pago para el personal adscrito a cada uno de sus respectivos centros de trabajo.

Asimismo, tenían asignadas las siguientes funciones:

- Controlar la operación del pago mediante la distribución de los cheques por pagadurías.
- Supervisar la calidad del pago a través de la revisión de la nómina (resultado de los movimientos de altas y bajas de personal).
- Controlar y registrar las devoluciones de los cheques no reclamados por los beneficiarios.
- Realizar la reposición y reexpedición de cheques (por mala impresión del Centro de Cómputo o por

robo o extravío).

- Efectuar las conciliaciones de las nóminas pagadas.
- Informar a las áreas centrales mediante cintas magnéticas y reportes escritos, sobre los ramos de folios de cheques cancelados, inutilizados y pagados así como sus importes.
- Llevar el control, custodia y conciliación de formas de cheques, así como su distribución a los Servicios Coordinados y a las Direcciones de Personal de las Subsecretarías, a través de la Dirección General de Recursos Financieros, que se encarga de llevar el control anterior y posterior al proceso del pago tanto en cantidad como en importes a través del control presupuestal de cada área (conciliación del pago de remuneraciones).
- Recibir y analizar los productos de las nóminas.
- Concentrar los cheques cancelados.
- Validar, guardar y custodiar los cheques pagados a través del Banco de México.

La Dirección General de Recursos Financieros distribuía a los extintos S.C.E.P., y Direcciones de Personal de las Subsecretarías y Oficialía Mayor, las formas de cheques manteniendo el control anterior y posterior al proceso del pago, de cantidad e importes.

Durante la operación de pago, cada S.C.E.P., y Direcciones de Personal, emite las nominas y cheques, y los distribuye a los beneficiarios, a devolución de cheques no reclamados, y a control unitario de cheques e información a áreas centrales mediante cintas magnéticas y reportes escritos sobre los rangos de los folios de los cheques utilizados e importes.

El reto de vincular el aparato productivo con el educativo, ha propiciado que los Subsistemas de Educación Tecnológica Agropecuaria, Ciencia y Tecnología del Mar, Educación Tecnológica Industrial, Institutos Tecnológicos Regionales y Centros de Capacitación para y en el Trabajo, adscritos a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, quedaron excluidos a partir de septiembre de 1990, del proceso de descentralización del pago de remuneraciones, por ello, la Administración de Personal y funciones relacionadas con el pago y distribución a nivel nacional de remuneraciones a estos Subsistemas, es responsabilidad de la Dirección de Personal de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas.

Por otra parte, los problemas que presenta el proceso del pago se han incrementado, ahora originados por un sistema computacional que ha caído en la obsolescencia y que refleja un gran número de fallas básicamente de control; razón por la cual se requieren nuevas alternativas que brinden mayor seguridad y control sobre el complejo proceso del pago que lleva a cabo esta Secretaría.

CUARTA ETAPA: Proceso de descentralización a las entidades federativas y al Distrito Federal.

El 19 de mayo de 1992, fué publicado el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica" suscrito por el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (S.N.T.E.).

En este acuerdo cada entidad federativa asume el compromiso de celebrar con el Gobierno Federal, convenios para darse a la tarea de cumplir con los compromisos del programa de modernización educativa, concentrando su atención en la Educación Básica.

Esta unión de esfuerzos se orienta a extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación como objetivos principales, para lo cual exige cuantiosos recursos y se definen tres estrategias de acción:

- 1) Reorganización del Sistema Educativo.
- 2) Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos.
- 3) Revalorización de la función magisterial.

Respecto del primer punto, con el programa de Modernización Educativa se establecen acciones concretas relativas a la corrección del centralismo y burocratismo del sistema educativo.

".....a partir de ahora, corresponde a los gobiernos de los estados encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública, ha venido prestando en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y las de educación especial.." (12)

"En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo hasta esa fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación".(13)

(12) Decreto para la Celebración de Conventos en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, D.O.F. 19 de marzo de 1992, pág.7

(13) Idem. págs. 7 y 8.

En el segundo punto, el referente a la Reformulación de los contenidos y Materiales, se observa que los planes y programas de estudio que corresponden a Educación Básica, tienen más de veinte años de estar en vigor, situación que exige una pronta revisión.

La última etapa sobre la Revaloración de la función magisterial, pretende atender las justas demandas del personal docente y para ello se han definido como elementos importantes a considerar los siguientes: la función del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social a su trabajo.

Una vez concluido el proceso de descentralización de la educación básica a los estados, la Secretaría de Educación Pública efectuó en lo interno una reorganización en 1994 de las Direcciones de Personal de las cinco Subsecretarías y de las correspondientes a las áreas del C. Secretario y del C. Oficial Mayor, de acuerdo con el volumen de recursos humanos con que cuenta la Secretaría, en dicha reorganización se fusionaron las Direcciones de Personal, quedando únicamente tres, siendo éstas:

a) La Dirección de Personal del Sector Central, que surgió de la fusión de las Direcciones de Personal de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y de las áreas del C. Secretario y del C. Oficial Mayor.

b) La Dirección General de Personal de los Servicios Educativos en el D.F., con la fusión de las Direcciones de Personal de las Subsecretarías de Educación Elemental y Educación Básica.

c) La Dirección de Personal de la Subsecretaría de Educación Tecnológica e Industrial, misma que no sufrió modificaciones y es la única que controla recursos a nivel nacional y pago de remuneraciones al personal del denominado subsistema de educación media y media superior.

DEPENDENCIA	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
1964	DIRECCION GENERAL DE PAGOS SE TRANSFIERE A LA S.H.C.P. LA FUNCION DEL DEPARTAMEN- TO DE PAGOS DE LA TESORE- RIA DE LA FEDERACION PERI- ODO EN 1978, DANDO INICIO A LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS		
1967 1970	DIRECCION GENERAL DE PAGOS EFECTUA EL PROCESO DE PAGO DE REMUNERACIONES A LA TO- TALIDAD DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FE- DERAL.		DIRECCION GENERAL DE PERSONAL TRAMITA Y GESTIONA LOS MOVI- MIENTOS DE PERSONAL ANTE LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS DE LA SRIA. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
1977	DIRECCION GENERAL DE PAGOS TRANSFIERE LA FUNCION GLO- BALIZADORA Y CENTRALIZADA DE PAGO DE REMUNERACIONES AL PERSONAL FEDERAL, A LA SECRETARIA DE PROGRAMACION PRESUPUESTO.	DIRECCION GENERAL DE PAGOS RECIBE E INICIA LA FUNCION DEL PROCESO DE PAGO DE RE- MUNERACIONES AL PERSONAL DE DE LA ADMINISTRACION PUBLI- CA FEDERAL.	DIRECCION GENERAL DE PERSONAL TRAMITA Y GESTIONA LOS MOVI- MIENTOS DE PERSONAL, ANTE LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
1978 1979	CONSERVA LA FUNCION GLOBA- LIZADORA Y CENTRALIZADA DE CONTROL, CARACTERIZACION Y SUMINISTRO DE FORMAS OFI- CIALES NUMERADAS QUE SE UTILIZAN PARA EL PAGO DE REMUNERACIONES AL PERSONAL FEDERAL.		AREAS DESCONCENTRADAS DE PERSONAL INICIA EL TRAMITE DE MOVIMIEN- TOS DE PERSONAL EN FORMA DES- CONCENTRADA DE LAS SUBSECRETAR- IAS Y DELEGACIONES GENERALES ANTE LA SRIA. DE PROG. Y PED.
1981		DIRECCION GENERAL DE PAGOS TRANSFIERE LA FUNCION GLO- BALIZADORA Y CENTRALIZADA DE PAGO DE REMUNERACIONES AL PERSONAL FEDERAL A CA- DA DEPENDENCIA DE LA ADMI- NISTRACION PUBLICA FEDERAL	DIRECCION GENERAL DE PAGOS RECIBE E INICIA LA FUNCION DEL PROCESO DE PAGO DE REMUNER- ACIONES A SU PERSONAL. DISEÑA Y ESTABLECE UN SISTEMA CENTRALIZADO DE PAGO DE SUSEL- LE Y PREPARA PLANES AL PERSONAL DE ESTA SECRETARIA.

DEPENDENCIA	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
1981			<p>DIRECCION GENERAL DE PERSONAL</p> <p>- PROPONE DISEÑA Y ESTABLECE POLITICAS Y NORMATIVIDAD REFERENTE A LA ADMON. DE PERSONAL. - SUELDOS Y SALARIOS, SE FUSIONA LA DIR. GRAL. DE PAGOS CON LA - DE INFORMACION ADMVA. PARA UNIFICAR LA FUNCION DE PAGO DE REMUNERACIONES.</p>
1982			<p>DIRECCION GENERAL DE PAGOS</p> <p>- PROPONE, DISEÑA Y ESTABLECE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE PAGO DE REMUNERACIONES QUE PERMITA ELEVAR LA EFICIENCIA DE LA FUNCION Y EVITAR RETRASOS.</p>
1982			<p>DIRECCION GENERAL DE PAGOS</p> <p>- CONCLUYE LA DESCONCENTRACION OPERATIVA DE LA FUNCION DEL PROCESO DE PAGO DE REMUNERACIONES EN LAS SUBSECRETARIAS Y DELEGACIONES GENERALES DE LA SECRETARIA EN LOS ESTADOS.</p>
1983			<p>DIRECCION GENERAL DE PAGOS</p> <p>- SE TRANSFORMA LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS EN LA DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA ADMINISTRATIVA.</p>

DEPENDENCIA PERIODO	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
1990			<p>DIRECCION GENERAL DE PERSONAL Y RELACIONES LABORALES</p> <p>- SE EXCLUYE DEL SISTEMA DESCENTRADO DE PAGO DE REMUNERACIONES AL PERSONAL DE LA SUBSECRETARIA DE EDUCACION E INVESTIGACION TECNOLOGICAS CON SUS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ADSCRITAS A NIVEL CENTRAL.</p>
1992			<p>SERVICIOS COORDINADOS DE EDUCACION PUBLICA EN LOS ESTADOS</p> <p>- SE DESCENTRALIZA LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS Y EL PAGO DE REMUNERACIONES DEL PERSONAL A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.</p>
1994			<p>DIRECCIONES DE PERSONAL DE LAS CINCO SUBSECRETARIAS Y DE LA DIR. DE PERSONAL DE LAS AREAS DEL C. SECRETARIO Y C. OFICIAL MAYOR.</p> <p>- SE TRANSFORMAN A NIVEL DE SUBDIRECCION LAS DIRECCIONES DE PERSONAL DE LAS SUBSECRETARIAS DE PLANIFICACION Y DESARROLLO EDUCATIVO, BASICA Y NORMAL, EDUCACION SUPERIOR, CIENTIFICA Y POSTGRUPOS EN EL PAGO DE REMUNERACIONES SE REALIZARA LA DIR. DE PERSONAL DE LAS AREAS DEL C. SECRETARIO Y C. OFICIAL MAYOR DEL C. SECRETARIO Y C. OFICIAL MAYOR DE PERSONAL.</p> <p>- SE CREA CON LA INTEGRACION DE LAS DIRECCIONES DE PERSONAL Y DE EDUCACION EN LA DIR. DE PERSONAL DE LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL DISTRITO FEDERAL.</p>

DEPENDENCIA PERIODO	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
			<ul style="list-style-type: none"> - DE LAS MODIFICACIONES SEÑALADAS, LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA CUENTA CON LAS SIGUIENTES AREAS ENCARRGADAS DE LA FUNCION DEL PASO. - DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL D.F. QUIEN PARA AL PERSONAL DE LA SUBSECRETARIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL D.F. - LA DIRECCION DE PERSONAL DE LA SUBSECRETARIA DE EDUCACION E INV. TECNOLOGICAS. - LA DIR. GRAL. DE PERSONAL, MEDIANTE SU DIR. DE PERSONAL PARA EL PERSONAL DE LAS AREAS DEL C. SECRETARIO OFICIAL MAYOR, A LAS SUBSECRETARIAS DE PLANEACION Y COORDINACION, EDUCACION BASICA Y NORMAL Y EDUCACION SUPERIOR E INVESTIGACION CIENTIFICA.

3.2. ASIGNACION PRESUPUESTAL Y SU IMPACTO

Para estar en posibilidad, de analizar integralmente el pago de remuneraciones a los servidores públicos, analizaremos las técnicas de presupuestación, la asignación presupuestal a los servicios personales de la Secretaría de Educación Pública, así como su impacto.

Para desarrollar lo anterior, es de mucha utilidad basarnos en las etapas que marca Miguel Rico Ramírez en el texto "Nuevas Técnicas Presupuestarias". (14) Sobre la primera etapa, Rico Ramírez nos remonta a la época colonial en la que nos dice que durante el dominio español en este periodo, el ejercicio presupuestal fué regulado por organismos establecidos centralmente por la corona española.

La mayoría de los fondos recaudados se destinaban al sostenimiento del aparato de gobierno, integrado esencialmente por la administración de justicia y el ejército; por otra parte se orientaba el costo de la recaudación y el resto se remitía a España, y que es a finales del siglo XVII cuando surgen los primeros intentos importantes para presupuestar los gastos, lo que permite una mejor organización de la hacienda pública.

(14) Cit. en Aguirre Velázquez Ramon, "La Contabilidad Gubernamental y el Presupuesto por Programas" Colección Semanarios No. 8 Presidencia de la República, México 1981 p. 7-84.

La segunda etapa la relaciona el autor con el México independiente, asegurando que por los continuos conflictos internos y externos a los que se enfrentó México durante los primeros años de su vida independiente, se distorsionó seriamente el sistema presupuestario y el gasto se orientó fundamentalmente a los servicios militares; y que fue hasta el año 1853 cuando se formuló por primera ocasión un presupuesto pormenorizado de gastos de la Nación con base en las Leyes sobre la administración de la República. Con fecha de 1868 el presupuesto se elaboró anualmente y a fines del siglo XIX pasó a ser, por decreto, obligatorio.

La tercera etapa la identifica con el periodo de la revolución mexicana enunciando que, durante este periodo, los distintos regimenes sin consolidarse en el poder, recurren a una serie de préstamos, a la emisión de moneda y a otros mecanismos de capacitación financiera. La situación de incertidumbre impide la existencia de presupuestos. Una vez terminada la fase armada de la revolución, el Estado Mexicano, en su tarea de reconstrucción y en la necesidad de sentar bases sólidas para el desarrollo, empieza a tener una participación más directa en la actividad económica. Y, es en la Constitución de 1917 donde se plasma que el Estado puede regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias para convertir el gasto público en un instrumento de desarrollo.

Por último, con la cuarta etapa Miguel Rico Ramírez finaliza con su trabajo en el México moderno, haciéndonos mención de que el sector público adquiere más importancia como orientador y conductor de la política económica nacional, por lo tanto comienza a utilizar, con fines de dirección económica, instrumentos como la política fiscal y monetaria.

La administración presupuestaria durante el periodo 1928 a 1954 de hecho no presentó cambios importantes, propiciando regularidad en la técnica de su elaboración. A partir de 1954 se coordinaron las inversiones públicas y se evaluaron sistemáticamente los proyectos.

En el año de 1955 se introducen las clasificaciones económicas y por objeto del gasto que agrupan, según la naturaleza de la erogación, los gastos corrientes o de capital, y a la vez permiten establecer el impacto e incidencia del gasto federal en la demanda total de bienes y servicios de la economía en su conjunto.

En el transcurso de 1958 se presenta por primera vez la clasificación económica del presupuesto en cuenta doble, a fin de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento.

Un hecho muy significativo fue la incorporación en 1965 al presupuesto federal de los principales organismos

descentralizados y empresas de participación estatal, para más adelante dar inicio a una etapa importante en la administración pública, relacionada con el presupuesto, surgiendo en 1974 con la implantación de un sistema de presupuesto por programas. Destacando entre sus logros la obligación a toda la administración pública de programar sus acciones y justificar sus gastos con resultados.

Derivado de este logro se registra una tecnificación creciente de los cuadros responsables de esta actividad tanto a nivel de las Secretarías, como de los Coordinadores de Sector, las entidades y las áreas regionales.

La reforma administrativa, promueve a fines de 1976 la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley General de Deuda Pública y el Decreto que forma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dichas Leyes y disposiciones van a permitir al Ejecutivo Federal contar con un marco jurídico para facultar legalmente a las dependencias y entidades públicas, con el fin de que desarrollen en forma más ordenada el proceso de programación-resupuestación emprendido en México.

Los cambios más relevantes que promovió la reforma consistieron fundamentalmente en que todas las dependencias y entidades, además de reestructurar internamente sus funciones, fueron agrupadas por sectores de actividad.

A nivel regional, se establecieron mecanismos de participación por medio de los Convenios Unicos de Coordinación en distintas materias que celebró el Ejecutivo Federal con los Estados, y a través de los Comités Promotores del Desarrollo.

Simultáneamente, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) constituye uno de los pasos trascendentes planteados por la reforma para asegurar el funcionamiento y operación práctica del proceso de planificación, programación, presupuestación y evaluación del gasto público.

Entre otras funciones la SPP, estaba encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar la asignación de recursos y evaluar los resultados de su aplicación de la cuenta pública, a la que debía incorporar una información más integral y oportuna que permitiera ejercer de manera completa la revisión de los gastos públicos, competencia que por disposición legal realiza la H. Cámara de Diputados.

"Así el presupuesto público, en su nueva concepción, es uno de los instrumentos más importantes para la reforma administrativa, es decir, es un elemento necesario y ágil, ya que en él se plasma de manera significativa las indicaciones precisas de la política económica y social del

gobierno, y el enfoque global y específico para hacer frente a los problemas que conlleva alcanzarlos". (15)

Dentro de este concepto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público tiene como principios fundamentales los siguientes:

- "Programar todo el gasto, basado en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, señalando objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas y que estos estén fundamentados en costos.
- Modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, como un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de políticas a la acción en materia de gasto público, y que éste último se programe y ejecute eficientemente.
- Prever que las decisiones en materia presupuestaria, de contabilidad y de gasto público se tomen dando la participación que corresponde a los interesados, sin perder la ventaja de la unidad en la propia decisión que facilita la coordinación y la congruencia.

(15) Rico Ramírez Miguel "Nuevas Técnicas Presupuestarias" Colección Semanarios No. 9, Presidencia de la República, CBEA., México. 1981, pág. 21.

- Sentar las bases para que en el más corto plazo se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objeto de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que se les están encomendadas". (16).

El presupuesto y su integración a los planes y programas nacionales de gobierno.

Ya una vez analizadas las funciones y creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, observamos que ésta desempeñaba un papel central en la definición de la política económica y social a seguir a largo, mediano y corto plazos, mismas que realiza a partir de 1992 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en virtud de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esto obliga a realizar estudios macroeconómicos y a diseñar mecanismos e instrumentos específicos de programación, presupuestación y evaluación del gasto público.

Anualmente se lleva a cabo la programación presupuestación del gasto público federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en la técnica del presupuesto por programas.

(16) Idem. Pág. 22.23

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de desarrollar la infraestructura técnica y operativa que vincula el programa con el presupuesto, permitiendo a las entidades cumplir con el precepto legal y contar con información que sustenta la toma de decisiones y la evaluación del ejercicio del gasto público.

Con esto, la implantación del esquema de programación-presupuestación muestra avances importantes en la concepción del presupuesto, modificando el criterio tradicional de su formulación con base en montos, por una acción participativa de presupuestación-programática.

En la administración presupuestal México vive un momento difícil y expectante, en el que por medio de una reforma política y administrativa se han reestructurado los aspectos fundamentales de la administración pública mexicana, dentro de los cuales el presupuesto público juega un papel primordial.

Por ello, el presupuesto público en México se encuentra en uno de los procesos de cambio más importantes que se han registrado en la historia de nuestro país, pues constituye un instrumento fundamental para la implantación de políticas sociales y económicas, lo que convierte al presupuesto público en el instrumento orientador de la economía.

Si queremos entender la esencia del presupuesto necesitamos establecer sus diversos sentidos, tales como el jurídico, el político, el económico, social, el financiero y el operativo, con la finalidad de enmarcar su trascendencia y relevancia.(17)

- a) **El Sentido Jurídico.-** Es un instrumento legal, proviene de entidades públicas jurídicas habilitadas, produce efectos jurídicos en la creación o mantenimiento de derechos y obligaciones, no solamente para la administración pública, sino también para los ciudadanos.

- b) **El Sentido Político.-** El gobierno central, al establecer un camino que considera el más aconsejable para la buena gestión de la actividad pública, informa sobre los componentes básicos de su política y la orientación del gobierno.

- c) **El Sentido Económico-Social.-** La intervención del Estado en la realidad económica-social, ligado a la propia ampliación de la economía privada, exige del Estado el papel de ordenador de las relaciones de producción, distribución, comercio y consumo. Este hecho hace

(17) Molina Guillermo, "Presupuesto por Programas" UNAM, México, 1979. página 25.

que el presupuesto se encuentre localizado en la administración pública como un elemento de trascendencia, pues a través de él se podrá orientar la participación del Estado en la vida económica.

d) **El Sentido Financiero.**- Presupuesto indica en su aspecto interno, una adecuación entre los recursos disponibles del gobierno y un escalonamiento lógico de las necesidades administrativas y, en su aspecto externo, las transferencias de poder adquisitivo que deben estar ligadas a los principios de las finanzas públicas.

e) **El Sentido Operativo del Presupuesto.**- El plan anual conforma un sistema integrado por diferentes presupuestos, que cumplen funciones específicas en relación a los requisitos esenciales de ese plan y de acuerdo con las distintas áreas de interés.

En su preparación los proyectos de plan anual traducen las dimensiones macroeconómicas de los planes a plazo medio en magnitudes microeconómicas, y el presupuesto fiscal agrega mayores detalles a esos aspectos microeconómicos del plan anual.

En lo que respecta al sector público, dicho plan debe determinar la ubicación, el costo total en gastos corrientes y de capital, las necesidades de mano de obra, materiales y maquinaria y el producto físico y de servicios esperado de cada uno de los proyectos. En la elaboración de los programas anuales deberá tomarse en consideración la continuidad de los proyectos de años anteriores y las provisiones financieras adecuadas.

El presupuesto no constituye un fin, sino un medio para lograr los objetivos preestablecidos. Su importancia no reside en elaborar un documento financiero, sino fundamentalmente, en considerar los fines que con este instrumento se persiguen, es decir, mejorar las decisiones, racionalizar el uso de recursos, incrementar la productividad, reducir costos, en suma, concretar y normar la intervención del Estado en la orientación de la economía nacional.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Se puede concebir el presupuesto como la estimación de los ingresos y gastos de las entidades públicas cuya meta objetiva principal es la de programar las actividades del sector público en un periodo determinado, generalmente un

año. Es la asignación de recursos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas y para la promoción de un mayor bienestar.

Es fundamentalmente un problema político o sea, la acción pública debe tender prioritariamente a acortar, por un imperativo de justicia, las brechas que separan a los distintos sectores de la población, pero debe tender también a conservar la soberanía nacional, a preservar los recursos para atender las necesidades de las generaciones futuras y a promover un desarrollo equilibrado y compartido.

Observamos que el presupuesto contiene las metas o propósitos de desarrollar ciertas actividades. Así, el presupuesto refleja un alto contenido de decisiones políticas factibles de traducirse en programas específicos.

Al respecto nos señala Muñoz Amato, al referirse al presupuesto nacional, que, "como el gobierno existe para orientar los procesos sociales y servir los intereses del pueblo, es absurdo concebir su presupuesto sin ajustarlo a la situación social que es su marco de referencia".(18)

Pero también es importante señalar que el presupuesto además de que contiene los detalles antes mencionados, constituye un instrumento de administración de los recursos

(18) Muñoz Amato Pedro, "Introducción a la Administración Pública, Teoría General-Planificación Presupuestos", Editorial F.C.E., México 1962, págs. 146, 147.

asignados a cada tipo de actividades gubernamentales, facilitando también el control de la ejecución de los programas y actividades.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, lo define en su artículo 15 de la siguiente manera:

"El presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expresar durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".(19)

SU IMPACTO.

Para que la Secretaría de Educación Pública pueda dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Educación, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga la Fracción IV, del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decretó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994.

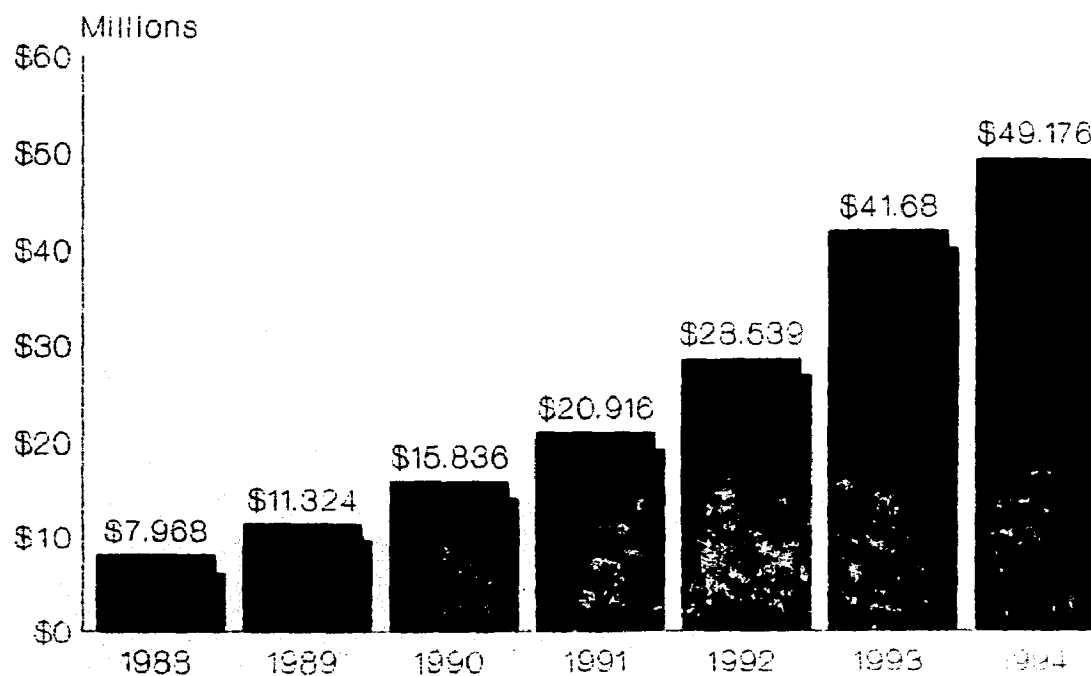
(19) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, "Línea Jurídica de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1974-1982, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 1981, pag. 41.

En su Artículo 2 las erogaciones previstas a las dependencias del Ejecutivo Federal para 1994, importan la cantidad de N\$107,509'089,500.00 que una vez distribuidos a el ramo 00011 Secretaría de Educación Pública se le asignaron N\$24,559'777,500.00 lo que significa el 26% del total.

En su Artículo 3 las erogaciones previstas para las Entidades Federativas y Municipios para 1994 asciende a N\$71,181'200,000.00 y en su ramo 00025 aportaciones para Educación Básica en los Estados se asignó un importe de N\$24,615'900,000.00 lo que representa el 25% del total asignado a los Estados y Municipios.

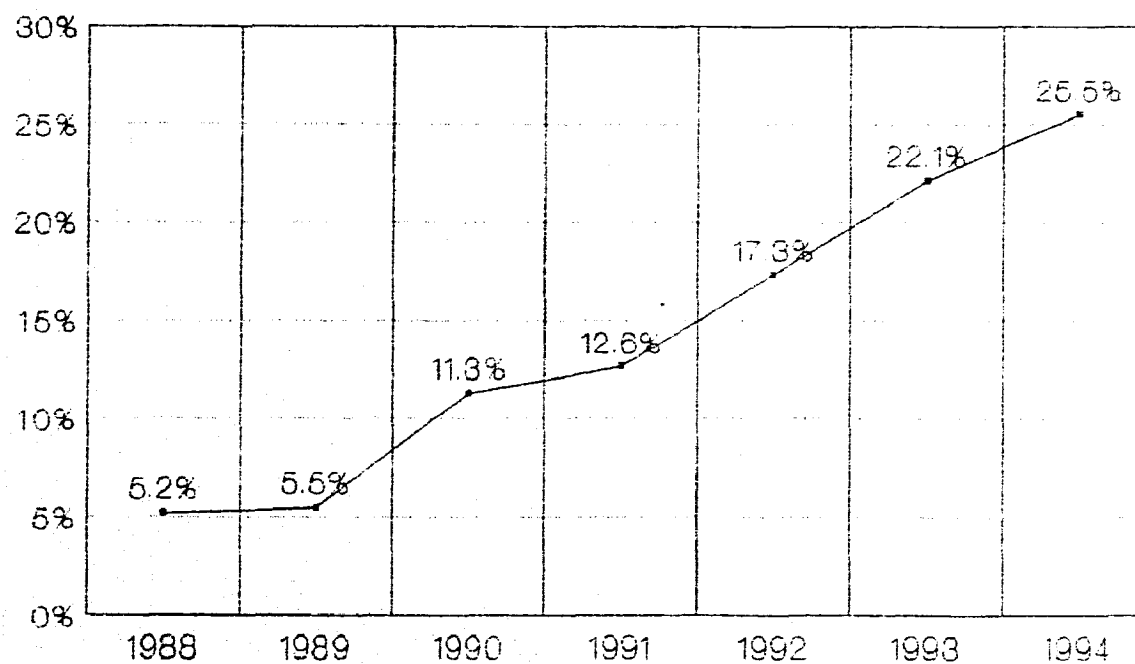
En el periodo de análisis objeto de este estudio (de 1988 a 1994) el Ramo Educación creció de un 5.2% a un 25.5%, como proporción del Presupuesto de Egresos de la Federación las cifras reflejan la preocupación de elevar la calidad de la educación; cabe señalar que el presupuesto asignado en los años de 1993 y 1994, se consideraba tanto al Ramo 11 "Educación Pública", como el Ramo 25 "Aportaciones para la Educación Básica en los Estados" con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en mayo de 1992.

PRESUPUESTO ORIGINAL AUTORIZADO EDUCACION PUBLICA 1988-1994



1993-1994 INCLUYE PPTOS. DE LOS RAMOS
11 Y 25 A MILES DE NUEVOS PESOS
FUENTE: PTO. DE EGRESOS DE LA FEDERACION

% QUE REPRESENTA EL SECTOR EDUCACION PUBLICA EN EL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION



1993 INCLUYE PPTOS. DE LOS RAMOS 11 Y 25
1994 PRESUPUESTO ESTIMADO

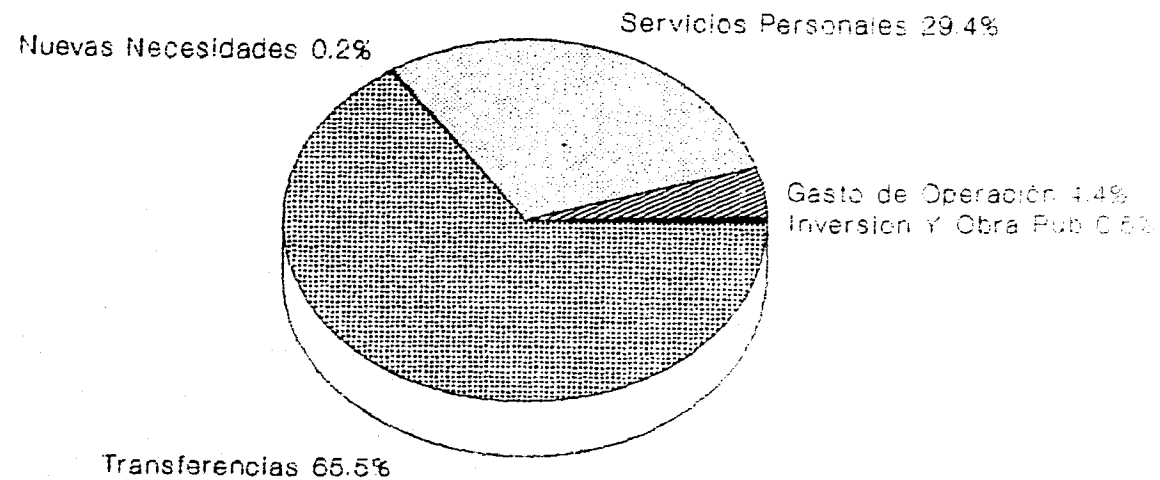
El presupuesto autorizado al ramo 00011 "Educación Pública", se distribuye de la siguiente forma:

CAPITULO DEL GASTO	IMPORTE ANUAL (MILES DE N\$)	%
SERVICIOS PERSONALES	7 214 700.40	29.4
GASTOS DE OPERACION	1 068 620.50	4.4
TRANSFERENCIAS	16 103 552.90	65.5
GASTOS DE INVERSION	108 669.60	0.4
OBRAS PUBLICAS	11 500.00	0.1
NUEVAS NECESIDADES	52 734.10	0.2
T O T A L	24 559 777.50	100.0

De acuerdo con lo anterior se destaca el capítulo de transferencias, que representa el 65.5% del total, recursos que van dirigidos a apoyar a las entidades coordinadas por el sector educativo.

Respecto del capítulo de Servicios Personales en la Dependencia, destaca por su relevancia y si se compara el presupuesto asignado a este capítulo contra el total del presupuesto del Gobierno Federal este representa un 3.7% el cual es canalizado al pago de sueldos y prestaciones que recibe el personal de la SEP.

Asignación Autorizada 1994 Por Objeto del Gasto Ramo II Educación Pública



Asimismo, respecto del Ramo 00025 "aportaciones para la Educación Básica en los Estados", el presupuesto autorizado para 1994 se desglosa de la siguiente manera:

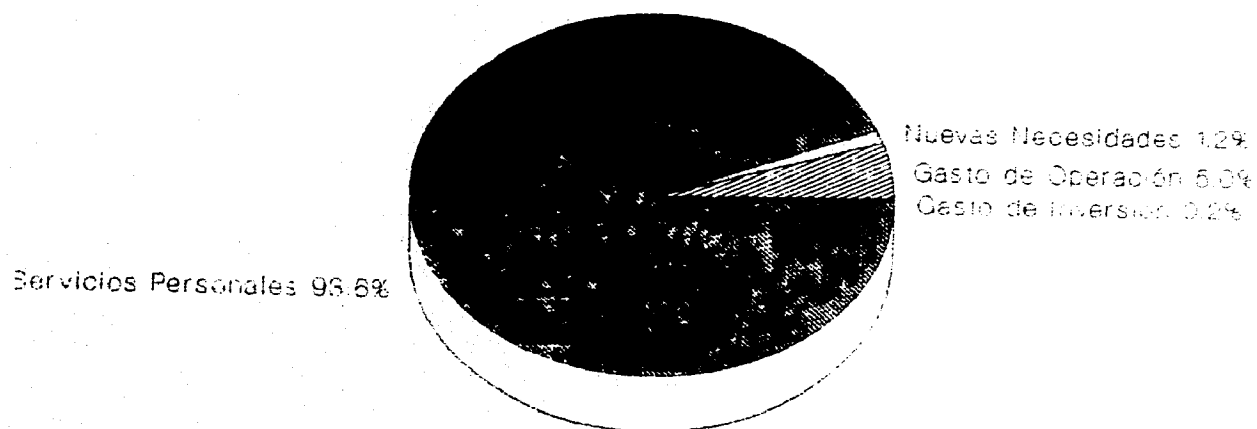
=====		
CAPITULO DE GASTO	IMPORTE ANUAL DE	%
	(MILES DE NUEVOS PESOS)	

SERVICIOS PERSONALES	23 028 417.30	93.6
GASTOS DE OPERACION	1 237 797.10	5.0
GASTOS DE INVERSION	50 175.10	0.2
NUEVAS NECESIDADES	299 511.10	1.2

T O T A L	24 615 900.50	100.0
=====		

De acuerdo con lo anterior se desprende que el capítulo de Servicios Personales representa el mayor porcentaje de los recursos autorizados, en virtud del elevado número de personal con que se cuenta.

Asignación Autorizada 1994 Por Objeto del Gasto Ramo 25 Para Educacion Basica en los Estados



Si se suman el presupuesto autorizado de ambos Ramos tenemos en el capítulo 1000 "servicios personales" un total de N\$3,243,117.70 (miles de nuevos pesos), cifra que si comparamos con el total del presupuesto del Gobierno Federal, representa un 15.6%.

Ahora si comparamos los recursos destinados al pago de remuneraciones de la Secretaría de Educación Pública, resulta ser mayor que el presupuesto total de 13 Dependencias, la Procuraduría General de la República y Petróleos Mexicanos juntos.

RAMOS	IMPORTE ANUAL 1974 (MILES DE NUEVOS PESOS)
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	87,500.00
TURISMO	301,600.00
DESARROLLO SOCIAL	1 475,400.00
ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL	434,150.70
PESCA	364,200.00
REFORMA AGRARIA	1 396,754.00
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	470,900.00
RELACIONES EXTERIORES	708,500.00
GOBERNACION	1 495,800.00
MARINA	1 649,280.20
DEFENSA NACIONAL	5 494,000.00
SALUD	5 304,100.00
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	5 135 000.00
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	1 031 600.00
PETROLEOS MEXICANOS	4 673 500.00
T O T A L	30 222 695.40

Asimismo si comparamos los N\$30 245 117.70 del presupuesto asignado a la educación, contra el total asignado a la participación de las entidades federativas, los recursos destinados a la Educación representan el 30.11%.

La H. Cámara de Diputados autorizó al mismo tiempo el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Analítico Puesto-Plaza, que es el número de Puestos y Plazas autorizadas para 1994 fue como sigue:

=====

NUMERO DE PUESTOS Y PLAZAS AUTORIZADAS PARA 1994.

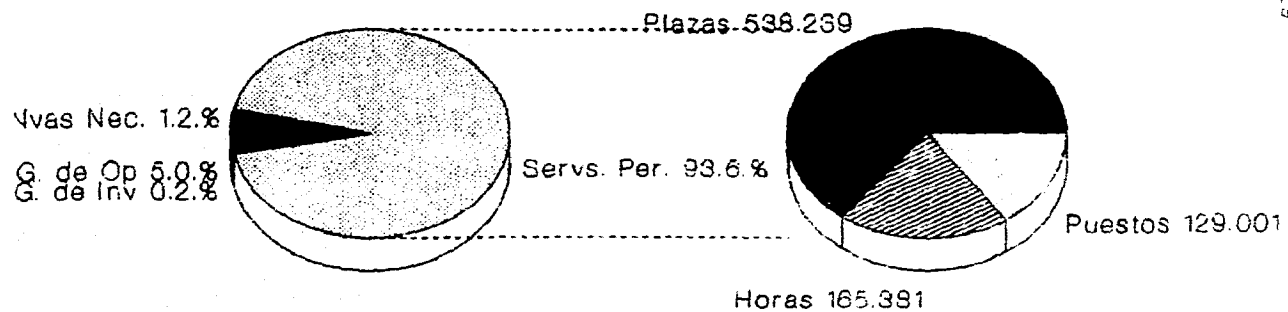
DESCRIPCION	RAMO II	%	RAMO 25	%
PLAZAS	119 621	48	538 239	65
HORAS*	52 456	21	165 381	20
PUESTOS	77 741	31	129 001	15
T O T A L	249 818	100	832 621	100

=====

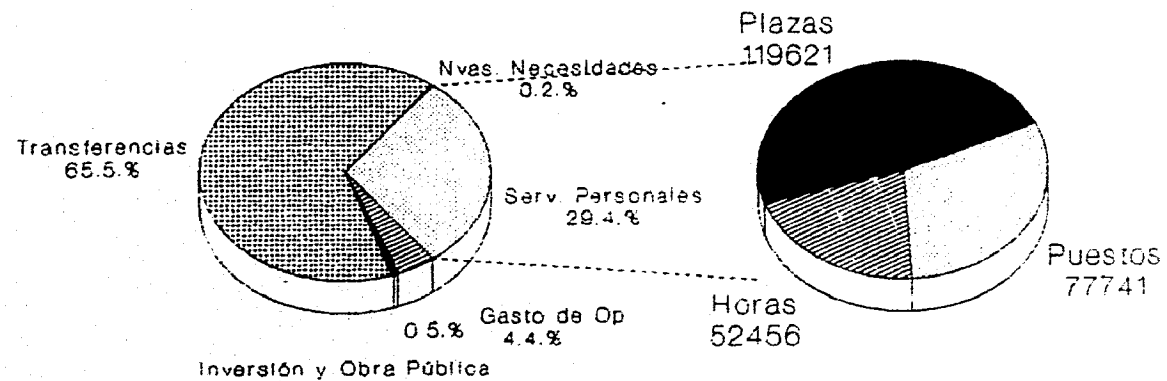
* PARA OBTENER EL NUMERO DE PLAZAS DOCENTES POR HORAS FUE NECESARIO CONVERTIR LAS HORAS AUTORIZADAS QUE SON 5 445 936.0 A RAZON DE 25.0 HRS., POR PLAZA, DANDO UN TOTAL DE PLAZAS HORA DE 217 837 DE AMBOS RAMOS.

Es importante aclarar que el número de plazas y horas no corresponde a igual número de personas en virtud de que en muchos casos el personal tiene más de una plaza, por lo que el número de cheques que se emiten es mayor al número de personas contratadas, situación que se traduce en una carga mayor al sistema de pagos con que cuenta la Secretaría de Educación Pública.

Presupuesto / Recursos Humanos Autorizados en 1994 Ramo 25 Aportaciones Para Educación Básica en los Estados



Presupuesto / Recursos Humanos Autorizado en 1994 Ramo II Educación Pública



El número aproximado de personal, con que cuenta el Sector Educativo es de 1'082,439 empleados cifra mayor a la suma de trabajadores de todas las Secretarías de Estado; mayor a la población total de 51 países en el mundo.(20)

El total de empleados del sector educativo representa, el 3.75% de la población económicamente activa de acuerdo con las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Por otra parte, el total de recursos asignados al sector educativo y el número de personal asignado, da atención a 22'847,214 alumnos en el ciclo escolar 1994-1995 en 164,173 escuelas. (21)

De acuerdo con lo anterior, se concluye que el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por un gran crecimiento en el Sector Educativo traduciéndose en más plazas y mejor pagadas.

(20) "Informe Gráfico Estadístico.. Libro Blanco" Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP. México 1994, pág. 35.

(21) Idem pág. 38

3.3. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

La Dirección General de Personal de la Secretaría de Educación Pública emite actualizado en mayo de 1994 el marco normativo y de apoyo a la función en la administración de los recursos humanos y pago de remuneraciones en un documento denominado "Lineamientos Generales que regulan el Sistema de Administración de Personal", estos lineamientos abrogan los establecidos en las circulares Nos. 24 y 24-1 de fechas 31 de julio de 1980 y 18 de marzo de 1981, respectivamente, así como todas aquellas circulares que se opongan a las mismas.

Los lineamientos fueron estructurados en tres grandes apartados: Pre-empleo, Empleo y Pst-empleo, en los cuales se reflejan las disposiciones normativas que se han emitido en materia de administración de personal y que son de aplicación en todas las áreas que integran la Secretaría de Educación Pública.

El Sistema de administración de personal en la SEP, tiene características particulares que lo hacen diferente al de los demás sistemas de las otras dependencias del Gobierno Federal, principalmente porque en esta dependencia se cuenta con cinco modelos de Administración de Recursos Humanos; aunado a esto, habrá también que considerar de manera especial las remuneraciones y prestaciones específicas que tiene asignado el personal.

Los cinco modelos que integran el sistema de administración de personal de la SEF son:

- I.- Docente de Educación Básica.
- II.- Docente de Educación Media Superior y Superior.
- III.- Personal de apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo Institucional de Puestos.
- IV.- Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación de los subsistemas de Educación Media Superior y Superior.
- V.- Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos superiores y Homólogos a ambos.

La Dependencia concentra en 3 apartados la Administración de Recursos Humanos y el Pago de remuneraciones, siendo los siguientes:

- A) PRE-EMPLEO.- En dicho apartado se integran las funciones de: reclutamiento, selección y creación de plazas.
- B) EMPLEO.- Las funciones más importantes que se incluyen son: nombramientos, inducción, capacitación y desarrollo de personal, servicios al personal, pago de remuneraciones, licencias, cambios de adscripción, readscripción temporal y premios, estímulos y recompensas.
- C) POST-EMPLEO.- Se encuentran contenidas las funciones de bajas y pagos por defunción.

Por otra parte, en apoyo a las Direcciones de Personal y Unidades Administrativas en la operación del sistema de administración de los recursos humanos y el pago de remuneraciones al personal, se emitió en 1994 normatividad complementaria por la Dirección General de Personal, según el modelo de administración al que pertenece encontrándose en los documentos siguientes:

- Percepciones y Deducciones del Personal Docente y Directivo del modelo de Educación Básica.
- Percepciones y deducciones del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo Institucional de Puestos.
- Percepciones y Deducciones del Personal Docente del Modelo de Educación Media Superior y Superior.
- Percepciones y Deducciones del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo de Educación Media Superior y Superior.

Las disposiciones hasta aquí señaladas y las que a continuación se mencionan forman parte de la normatividad vigente hasta diciembre de 1994, misma que servirá para desarrollar con posterioridad el diagnóstico del sistema de administración de recursos humanos y el pago de remuneraciones al personal, ya que para determinar el funcionamiento real de la SEP, se requiere detectar las deficiencias entre dimensión del nivel deseado (cumplimiento de la norma) y la dimensión del nivel actual (las funciones que realizan la Direcciones

de Personal y Unidades Administrativas) y así identificar la problemática.

MARCO LEGAL

LEYES Y REGAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.
- Ley General de Educación.
Diario Oficial del 13 de julio de 1993.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
Diario Oficial del 10. de enero de 1981.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial del 29 de diciembre de 1986.
- Ley sobre el Servicio de la Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1959.
- Ley Federal de la Trabajadores al Servicio del Estado.
Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1984.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Diario Oficial de la federación, 27 de diciembre de 1983
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1982.
- Ley de Premios Estímulos y Recompensas.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1975

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1985
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1990.
- Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
Diario Oficial de la Federación 25 de marzo de 1994.
- Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del ISSTE.
Diario Oficial de la Federación 19 de noviembre de 1990.
- Reglamento de Prestaciones Económicas del ISSSTE.
Diario Oficial de la Federación 28 de junio de 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 1974.
- Reglamento Interior de Trabajo del Personal Docente de los Institutos Tecnológicos.
Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, octubre de 1987.
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil
Diario Oficial del 8 de junio de 1984
- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Fondos y Valores de la Federación.

Diario Oficial del 26 de junio de 1965.

- Reglamento de las Condiciones Generales del Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1946.

- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.

Diario Oficial del 14 de noviembre de 1973.

- Reglamento Interno de Trabajo de Personal no Docente de los Institutos Tecnológicos.

Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas.
19 de noviembre de 1982.

- Reglamento Interior de Personal Académico del Subsistema de Educación Normal de la SEP.

Secretaría de Educación Pública, 24 de noviembre de 1982.

DECRETOS Y ACUERDOS

- Decreto que establece una Secretaría de Estado que se denominará Secretaría de Educación Pública.

Diario Oficial de la Federación del 3 de octubre de 1921.

- Decreto por el cual se constituye una sociedad mutualista, que llevará el nombre de "El Seguro del Maestro".

Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1928.

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (aplicable en cada ejercicio).
- Acuerdo Presidencial No. 754
Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 1947
- Acuerdo Presidencial No. 529
Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1953
- Acuerdo por el que se instituye la medalla Maestro Rafael Ramírez.
Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 1973
- Acuerdo por el cual se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al Departamento del Distrito Federal para que celebren respectivos convenios con la Aseguradora Hidalgo, S.A., a fin de establecer nuevas bases para el Seguro Colectivo de Vida para los Trabajadores del Estado.
Diario Oficial de la Federación, 7 de septiembre de 1978
- Acuerdo por el que se dispone que el conjunto de la documentación contable, consistente en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobatoria o justificatoria del ingreso y del gasto público de las dependencias y entidades de la administración pública federal constituyen el archivo contable gubernamental que deberá guardarse, conservarse y custodiarse.
Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1982.
- Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Fe

deral deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que realizan ante ellas.

Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1984.

- Decreto por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá a su cargo la caracterización, control y suministro de las formas oficiales numeradas que se utilizarán para el pago de los servicios personales, de las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

Diario Oficial de la Federación del 13 de octubre de 1981.

- Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance de dicho proceso.

Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984.

- Decreto por el que se reforman los artículos 54, 55, 56 y 58 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sobre Compatibilidad de Empleos.

Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984.

- Decreto donde se publica el instructivo por el que se establecen las reglas para la Compatibilidad de Empleos.

Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1990.

- Decreto que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año (aplicable en cada ejercicio).

- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1992.

- Acuerdo Presidencial por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos que se rijan por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1972.

- Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías, Departamentos de Estados, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal deleguen facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 1973.

- Acuerdo Presidencial sobre horarios.

Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1977.

- Acuerdo mediante el cual se establecen Delegaciones Generales en cada uno de los Estados de la República con dependencia directa del C. Secretario de Educación Pública.

Diario Oficial de la Federación del 28 de marzo de 1978.

- Acuerdo por el que se reestructuran los sueldos base presupuestales consignados en el Catálogo de Empleos de la Federación del Personal Administrativo del Ejecutivo Federal y del Departamento del Distrito Federal.
Presidencia de la República 15-11-82.
- Acuerdo entre la SEP y el SNTE sobre el personal con doble plaza administrativa.
Dirección General de Personal 05-10-84.
- Acuerdo por el que se establece la Homologación Académica, la Reestructuración Administrativa y la Nivelación Salarial del Personal Docente de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial con el Modelo de Educación Superior.
.S.E.P. 28-08-84.
- Acuerdo por el que se establece la Homologación Académica, la Reestructuración Administrativa y la Nivelación Salarial del Personal Docente de la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar, con el modelo de Educación Superior.
S.E.P. 28-08-84.
- Acuerdo por el que se establece la Homologación Académica, la Reestructuración Administrativa y la Nivelación Salarial del Personal Docente de la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, con el modelo de Educación Superior.
S.E.P. 28-08-84.
- Acuerdo por el que se establece la Reestructuración Administrativa y Nivel Salarial del Personal No Docente de

los Planteles que forman parte de la Dirección General de Educación Normal.

S.E.P. 29-08-84.

- Acuerdo por el que se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al Departamento del Distrito Federal, para que celebren respectivos convenios con la Aseguradora Hidalgo, S.A., a fin de establecer nuevas bases para el seguro colectivo capitalizable en beneficio de los Servidores Públicos al Servicio Civil de la Federación y del propio Departamento.

Diario Oficial de la Federación del 2 de septiembre de 1986. Dado en la Residencia del Ejecutivo Federal.

Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 1990 (modificado).

- Acuerdo por el que se otorga un incremento de diez mil pesos mensuales a la despensa de que goza el personal al Servicio de la Federación y del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 1988. Dado en la Residencia del Ejecutivo Federal.

- Acuerdo de Petróleos Mexicanos y la SEF sobre la aportación complementaria para determinadas categorías.

S.E.P. 01-01-85

- Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del programa general de Simplicación Administrativa Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1989.

- Acuerdo por el que se instituye el reconocimiento Ignacio Manuel Altamirano al desempeño de la Carrera Magisterial.

Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1993.

- Acuerdo por el que se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, para celebrar convenios con la Aseguradora Hidalgo, S.A., a fin de establecer nuevas condiciones de aseguramiento de los Servidores Públicos.

Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1993.

- Nuevo Seguro Institucional de AHISA.

Diario Oficial de la Federación 11 de enero de 1993.

- Decreto por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme la cual las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de Remuneraciones a los Trabajadores adscritos a cada uno de ellas.

Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1981.

- Decreto que crea la Orden Mexicana y condecoración Maestro Altamirano.

Diario Oficial de la Federación 15 de marzo de 1940.

CONVENIOS

- Convenio entre la SEP y SNTE sobre horario de labores.
S.E.P. 31-01-77 .

- Convenio que presenta la Comisión Bipartita SEP-SNTE en relación con el establecimiento del Acuerdo que celebran suscribir las autoridades correspondientes para la Nivelación de Salarios del Personal Docente del Subsistema Nacional de Institutos Tecnológicos.

S.E.P. 13-11-79.

- Convenio para establecer la homologación Académica y Nivelación Salarial del Personal Académico del Subsistema de Educación Normal con el Instituto Politécnico Nacional, celebrado por la SEP y el SNTE.

S.E.P. 26-11-82.

- Convenio de la SEP y PEMEX sobre la Escuela Artículo 123 / la Remuneración de Personal.

S.E.P. 25-02-85.

- Convenio que celebran las Autoridades de la Secretaría de Educación Pública y de los Institutos Tecnológicos con el Sindicato Nacional de los trabajadores de Educación en relación con el establecimiento de una nueva estructura salarial para el personal No Docente de los Institutos Tecnológicos.

S.E.P. 15-05-85.

- Convenio que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para establecer la operación del escalafón por puestos de los trabajadores de base No Docentes.

S.E.P. 21-07-87.

- Convenio de colaboración que celebran la SECOGEF y el ISSSTE para la verificación del cumplimiento de las

obligaciones a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

17-04-90

NORMAS

- Normas que regulan las Condiciones Específicas de Trabajo del Personal Académico de Base de la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio.

LEGISLACION SUPLETORIA

- Ley Federal del Trabajo
Diario Oficial de la Federación del 10. de mayo de 1917.
- Código Civil vigente para el D.F.
Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 1928.
- Código Fiscal de la Federación
Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981.

MANUALES Y PROCEDIMIENTOS

- Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública.
Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1994.

- Manual de Operación del Subsistema de Contabilidad de los Servicios Personales.

Dir. Gral. de Recursos Financieros. Agosto de 1982

- Lineamientos para la operación de los aspectos administrativos de la Carrera Magisterial

Dirección General de Personal 23 de abril de 1973.

3.4 DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS Y EL PAGO DE REMUNERACIONES AL PERSONAL.

3.4.1. EL DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO COMO UNA TECNICA DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO.

De las diversas técnicas para propiciar el mejoramiento administrativo en las organizaciones, la aplicación del diagnóstico administrativo se presenta como una opción práctica y objetiva que permite identificar y ajustar en forma más eficiente las desviaciones o problemas de la organización, derivados de su propia dinámica y de la que impone el medio ambiente.

La aplicación del diagnóstico administrativo, se presenta como una opción práctica y objetiva que permite ajustar a las organizaciones, mediante la identificación y corrección de manera substancial de los aspectos que no corresponden a sus necesidades actuales, procurando al mismo tiempo el incremento de la eficiencia y eficacia en ellas.

Por analogía, diagnóstico es una técnica administrativa que permite identificar y solucionar problemas administrativos en la organización, mediante la utilización de los medios más adecuados para tal fin, comprendiendo estos medios, instrumentos, métodos y procedimientos. Los resultados se presentan a través de un dictamen en términos medibles y calificables, basado en el conocimiento de la situación

observada, situación actual, repercusiones y alternativas de solución.

Consiste en el análisis e interpretación de los datos que se obtienen para definir el problema, conocer su magnitud, las causas y el origen del mismo, la forma en que se puede llevar a cabo su estudio y los esfuerzos que se requieren desarrollar para resolverlo.

No se debe limitar a detectar el problema o la desviación, sino que se deben proponer las alternativas de solución y las estrategias a seguir.

3.4.2 IDENTIFICACION DEL PROBLEMA.

El punto de partida para la elaboración del diagnóstico, consiste en la identificación del problema. Por problema entendemos cualquier hecho o situación que desvía de los niveles deseados y que requiere de una explicación al amparo de un marco teórico de referencia.

Se dice que cuando un problema está bien definido, se tiene la mitad del camino avanzado para la solución del mismo, ya que estos primeros pasos permitirán fijar las bases para establecer en forma correcta la dirección del estudio.

"Intentar determinar una solución sin un pleno conocimiento, puede ser frustrante, pero en realidad es parte de la esencia de la solución de los problemas administrativos". (22)

Puede decirse, que la identificación y planteamiento del problema, por carácter estratégico, ayuda al control de los errores puesto que, mediante el análisis del mismo, permitirá ubicar con exactitud la desviación o desviaciones, establecer sus repercusiones y plantear los instrumentos para la solución.

El sistema de Personal y Pagos de la Secretaría de Educación Pública, tiene características especiales que lo hacen diferente a los demás sistemas de otras dependencias del Gobierno Federal, principalmente porque esta dependencia, cuenta con cinco modelos de Administración de Recursos Humanos.

- 1) Docente de Educación Básica
- 2) Docente de Educación Media Superior y Superior
- 3) Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación del Modelo Institucional de Puestos.
- 4) Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación de los Subsistemas de educación media superior y Superior.
- 5) Personal de Mandos Medios, Servidores Públicos Superiores y Homólogos a ambos.

(22) George Terry. Obra citada, pág. 119

Aunado a lo anterior, hay que considerar que el personal que integra el Sector Educativo, tiene también muchas y diversas prestaciones que varían de acuerdo con el nivel educativo de que se trate; y si a esto se le agrega que el personal adscrito al sector asciende para 1994 a 206,742 puestos administrativos; 657,860 plazas docentes y 217,837 plazas/horas docente. Según información de la Dirección General de Recursos Financieros, los problemas sobre la administración de personal y el sistema de pagos se agudizan aún más.

PROBLEMATICA DETECTADA

Durante el período de 1988 a 1994, me desempeñé como Auditor Ejecutivo en la Contraloría Interna de la SEP, directamente vinculado en las auditorías a los Sistemas de Administración de los Recursos Humanos y Pago de Remuneraciones al Personal, lo que permitió efectuar un análisis de todas las auditorías realizadas, determinando como constantemente recurrentes, una serie de anomalías que a pesar de darles solución estas han sido correctivas y no se han solucionado en sus orígenes, encontrando entre las irregularidades más importantes las siguientes:

- Carencia de suficientes cursos de capacitación y desarrollo, asimismo no se encuentran vinculadas con el escalafón de sueldos del personal Administrativo, Técnico y Manual.

- Se carece de políticas de desarrollo del Personal.
- Movimientos indebidos de plazas docentes y no docentes.
- Generación de movimientos en Centros de trabajo no autorizados.
- Ocupación indebida de plazas canceladas y fuera de presupuesto.
- Asignación de una misma plaza presupuestal a dos personas (Dobles Presupuestales).
- Atrasos considerables en la cancelación de cheques no reclamados por sus beneficiarios.
- Deficientes controles y registros en los reintegros a la Tesorería de la Federación y retrasos en su afectación.
- Inadecuada administración y manejo de formas valoradas.
- No existe un adecuado control en las áreas involucradas en la entrega recepción de los cheques de la Tesorería de la Federación.

- Existencia de personal que tiene asignadas plazas docentes y realiza funciones administrativas.
- Plantillas de personal no actualizadas.
- Incongruencia en las estructuras organizacionales de las áreas de recursos humanos y pagos.
- Personal que cobra en un centro de trabajo diferente al cual presta sus servicios.
- Inadecuado control de la asignación automática de plazas a los egresados de Escuelas normales.
- No se respeta la normatividad emitida para la reexpedición de cheques de la Tesorería de la Federación.
- Irregularidades en la presentación de las cartas poder.
- Movimientos de personal que no cuentan con la documentación soporte para efectuar el pago.
- No existe un programa que permita detectar oportunamente las posibles incompatibilidades de empleo del personal.

- Inadecuado control en la conciliación de los cheques de la Tesorería de la Federación.
- Las áreas no envían oportunamente las conciliaciones del pago de remuneraciones a la Dirección General de Recursos Financieros
- El número de plazas de pagadores habilitados no es congruente con el número de centros de trabajo autorizados
- El personal que realiza la función de pagador y habilitado desconoce la normatividad relacionada con el proceso del pago de remuneraciones.
- Intercambio de cheques de la Tesorería de la Federación entre pagadores de una misma Dirección General.
- Las áreas involucradas en el proceso del pago no cuentan con medidas adecuadas de seguridad para el resguardo de los cheques de la Tesorería de la Federación.
- Los cheques cancelados no son capturados oportunamente en las bases de datos de los centros de cómputo.

- Los equipos de cómputo, así como los programas operativos para el pago de remuneraciones al personal, presentan obsolescencia.
- El equipo de cómputo no posee capacidad suficiente para almacenar información histórica en las bases de datos.
- El Subsistema de Ajustes y Correcciones al Pago (SAYCOP), no cuenta con adecuados mecanismo de control.
- El Sistema de Apoyo Administrativo de la S.E.P. (SAASEP) presenta deficiencias tanto de programación como de control interno.
- No se realiza adecuadamente la validación de la nómina previamente a su emisión.
- Se generan cálculos incorrectos en los sueldos y salarios del personal.
- El control del personal comisionado no es óptimo.
- Desconocimiento de la normatividad correspondiente a la función del proceso del pago.
- Los movimientos de personal (altas, bajas, licencias y promociones), se tramitan extemporaneamente.

Deficiente control de incidencias de personal (retardos e inasistencias).

Cuando fueron comentadas estas irregularidades con el personal involucrado argumentaron que el alto burocratismo y la flexibilidad irracional en algunos casos de la normatividad o de los procedimientos, entorpece el adecuado funcionamiento y operación, así como los bajos sueldos, estímulos y falta de capacitación no les permite cumplir adecuadamente con sus funciones.

C A U S A S

La problemática antes descrita ha originado ineficiencia e ineficacia administrativa, así como incumplimiento a la normatividad emitida tanto por las dependencias globalizadoras; Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como la expedida por la Secretaría de Educación Pública, además ha propiciado un inadecuado uso de los recursos, despendios, malversación y sobreejercicios presupuestales.

A este respecto, se determina que las causas que dieron origen a esta problemática son básicamente las siguientes: (23)

(23) Informes de Auditoría practicados por la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, entre 1982 y 1994.

- Inobservancia, falta de actualización y difusión de la normatividad.
- Falta de adecuados, controles y registros internos.
- Excesivos sistemas y procedimientos relacionados con la función de pagos al personal.
- Negligencia administrativa por parte de los responsables operativos.
- Volumen extraordinario de incidencias de personal (altas, bajas, promociones, licencias, etc... 180, 000 movimientos mensuales).
- Inadecuadas medidas de seguridad para el resguardo y distribución de formas valoradas y de cheques de la Tesorería de la Federación.
- Falta de capacitación al personal involucrado en el proceso de pago.
- Obsolescencia del equipo de cómputo.
- Inadecuada distribución y carencia de recursos humanos con los perfiles idóneos para las áreas administrativas relacionadas con el proceso de pago.

Si bien es cierto que éstos no son todas las causas, sí son las más importantes ya que generan gran parte de los problemas.

3.4.3 CONCENTRACION DE RESULTADOS

Del análisis realizado a las auditorías practicadas por la Unidad de Contraloría Interna de 1989 a 1994, se concentran de manera esquemática, las características de la organización actual (problemática), las causas y sus repercusiones; cabe hacer mención que las observaciones, causas y efectos se comentaron desde 1989 con los titulares de las Unidades Administrativas, y sin embargo no se les ha dado solución ya que persisten los mismos problemas, a la fecha del presente estudio. Por lo que a continuación, se exponen las observaciones más relevantes con sus causas y efectos, que son más recurrentes, con el propósito de superar la problemática, con la instauración de mecanismos de control idóneos, punto que se verá a continuación.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="437 551 1028 574">ASIGNACION AUTOMATICA</p> <p data-bbox="444 640 1021 735">NO EXISTE UN ADECUADO CONTROL DEL PROCESO DE ASIGNACION DE PLAZAS AL PERSONAL QUE ES EGRESADO DE ESCUELAS NORMALES.</p>	<p data-bbox="1070 551 1240 574">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1063 640 1698 786">- LAS DIRECCIONES SUSTANTIVAS NO COMUNICAN A LAS AREAS ADMINISTRATIVAS DE LAS INSUBSISTENCIAS DE NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL DOCENTE (PERSONAL QUE NO SE PRESENTO A LABORAR EN EL CENTRO DE TRABAJO AL CUAL FUE ASIGNADO). <li data-bbox="1063 803 1698 875">- LAS AREAS CENTRALES NO ASIGNAN ADECUADAMENTE LAS PLAZAS AL PERSONAL EGRESADO DE LAS ESCUELAS NORMALES. <li data-bbox="1063 892 1705 987">- INADECUADA RADICACION GEOGRAFICA DE RECURSOS DE PERSONAL. DEBIDO A QUE SE ASIGNAN EN ZONAS DISTANTES DE LA ENTIDAD DE ORIGEN DEL EGRESADO NORMALISTA. <p data-bbox="1079 1026 1269 1050">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1063 1088 1683 1160">- SE EMITEN CHEQUES DE PERSONAL QUE NO SE PRESENTO A LABORAR. OCASIONANDO PAGOS INDEBIDOS. <li data-bbox="1063 1177 1683 1223">- SE ASIGNAN PLAZAS A ZONAS EN LAS QUE NO SE REQUIERE PERSONAL. <li data-bbox="1063 1239 1683 1312">- SE DUPLICAN Y REGISTRAN FILIACIONES INEXISTENTES. EMITIENDOSE CHEQUES IMPROCEDENTES.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="561 467 951 539">MOVIMIENTOS DE PLAZAS</p> <p data-bbox="561 564 1086 698">SE EFECTUAN MOVIMIENTOS DE PLAZAS DE CAMBIOS DE ZONA. SIN CONSIDERAR LAS NECESIDADES REALES DE LOS CENTROS DE TRABAJO DE LAS ZONAS CORRESPONDIENTES.</p>	<p data-bbox="1130 467 1291 488">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1145 527 1734 819" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1145 527 1734 623">. INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS ADECUADOS QUE NORMAN LOS CONTROLES PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS. <li data-bbox="1145 690 1734 819">. NEGLIGENCIA POR PARTE DE LOS DIRECTORES DE LOS PLANTELES ESCOLARES. AL PERMITIR LA MOVILIDAD DEL PERSONAL ASIGNADO A CADA CENTRO DE TRABAJO. <p data-bbox="1130 900 1318 922">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1145 989 1712 1118" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1145 989 1712 1118">. LAS NECESIDADES EDUCATIVAS EN ZONAS DE BAJO DESARROLLO SE DESVIAN HACIA ZONAS URBANAS Y CONURBADAS. CONTRAVINIENDO LA LEY FEDERAL DE EDUCACION.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="526 433 1028 567">CENTROS DE TRABAJO NO AUTORIZADOS CENTROS DE TRABAJO BOLSA (2)</p> <p data-bbox="526 621 1006 752">EXISTEN CENTROS DE TRABAJO NO AUTO- RIZADOS Y CANCELADOS QUE GENERAN IRREGULARIDADES EN EL PROCESO DEL PAGO.</p>	<p data-bbox="1094 436 1404 462">C A U S A S</p> <ul data-bbox="1094 487 1703 781" style="list-style-type: none"> - NEGLIGENCIA Y TOLERANCIA POR PARTE DE LOS RESPONSABLES. AL DAR VIGENCIA Y MANTENER CENTROS DE TRABAJO SIN AUTORIZACION. - INADECUADO CONTROL DE LAS AREAS CENTRALES (D.F.) PARA EVITAR LA CREACION DE CENTROS DE TRABAJO NO AUTORIZADOS. - NO SE CUENTA CON UN PADRON ACTUALIZADO Y CONFIABLE DE LOS CENTROS DE TRABAJO AUTORIZADOS A NIVEL NACIONAL. <p data-bbox="1083 848 1437 873">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1094 898 1703 1201" style="list-style-type: none"> - POSIBLES PAGOS INDEBIDOS AL PERSONAL DESCONOCIENDOSE SI EFECTIVAMENTE HAN LABORADO - DESVIACION DE LOS RECURSOS AL AFECTAR PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS DIFERENTES PARA LOS CUALES FUERON CONTRATADOS. EN DETRIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE LA S.E.P. - SE CONTRAVIENEN LAS DISPOSICIONES DE AUSTERIDAD, RACIONALIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTAL EMITIDOS POR LA SRIA. DE PROG. Y PPTO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="468 472 1024 527">PLAZAS CANCELADAS Y FUERA DE PRESUPUESTO</p> <p data-bbox="495 572 1024 702">EXISTEN PLAZAS PRESUPUESTALES QUE SE ENCUENTRAN CANCELADAS Y SIN SOPORTE PRESUPUESTAL: SIN EMBARGO SE CONTINUAN EMITIENDO LOS CHEQUES CORRESPONDIENTES</p>	<p data-bbox="1092 472 1389 492">C A U S A S</p> <ul data-bbox="1101 547 1694 875" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1101 547 1694 677">. FALTA DE CONTROL EN LOS MOVIMIENTOS OPERADOS EN LAS PLAZAS PRESUPUESTALES. AL AUTORIZAR LOS MOVIMIENTOS DE ALTA SIN SOPORTE PRESUPUESTAL <li data-bbox="1101 719 1694 774">. NO SE REALIZA LA VALIDACION ADECUADA DE LA PRENOMINA. <li data-bbox="1101 816 1694 875">. EL SISTEMA DE PAGOS (GAASEP) PRESENTA FALLAS EN ASPECTOS TECNICOS Y DE CONTROL. <p data-bbox="1079 942 1433 962">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1101 1018 1694 1147" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1101 1018 1694 1147">. SE GENERAL SOBREJERCICIO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO ASI COMO MALOS MANEJOS Y PAGOS INDEBIDOS. REPERCUTIENDO EN EL ERARIO FEDERAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="437 433 990 567">PLAZAS FUERA DE PRESUPUESTO. (AFECTACIONES VIRTUALES NO AUTORIZADAS).</p> <p data-bbox="437 623 1019 819">SE EJERCE EL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES" SIN CONTAR CON EL SOPORTE PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, EXISTIENDO POR LO TANTO INCONGRUENCIA ENTRE EL PRESUPUESTO AUTORIZADO POR LA SRIA. DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, COMPROMETIENDOSE EN CADA UNA DE LAS AREAS RESPONSABLES DEL PROCESO DEL PAGO.</p>	<p data-bbox="1046 438 1212 455">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1046 475 1667 833" style="list-style-type: none"> - DEFICIENTE CONTROL ADMINISTRATIVO DEL TECHO FINANCIERO AUTORIZADO PARA CADA UNIDAD ADMINISTRATIVA. - NO SE CUENTA OPORTUNAMENTE CON LAS AFECTACIONES PRESUPUESTALES AUTORIZADAS POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. - EN LAS BASES DE DATOS NO SE CONTEMPLA EL TECHO FINANCIERO QUE RESPALDE EL NUMERO DE PLAZAS AUTORIZADAS. - FALTA DE COMUNICACION ADECUADA ENTRE LAS AREAS RESPONSABLES DEL PAGO Y LAS ENCARGADAS DE GESTIONAR LAS ADECUACIONES AL PRESUPUESTO AUTORIZADO. <p data-bbox="1046 850 1234 866">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1046 887 1667 1300" style="list-style-type: none"> - SE GENERA SOBRE EJERCICIO PRESUPUESTAL EN EL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES" - SE EFECTUAN PAGOS INDEBIDOS DE PLAZAS PRESUPUESTALES NO AUTORIZADAS EN EL PRESUPUESTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE. - NO SE RESPETAN LAS DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTAL. - SE CONTRAVIENE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO Y SU REGLAMENTO. - NECESIDAD DE EFECTUAR MOVIMIENTOS COMPENSATORIOS CON RECURSOS DE OTRAS AREAS SIN TENER FACULTAD PARA ELLO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="426 421 1019 446">DOBLES PRESUPUESTALES</p> <p data-bbox="426 492 1019 635">EL SISTEMA DE PAGOS EMITE INDEBIDAMENTE PAGOS DOBLES EN LA MISMA PLAZA PRESUPUESTAL, MISMO PERIODO Y FILIACION; ADEMAS, SE EMITEN PAGOS POR DOBLES CONCEPTOS, ES DECIR, SE PAGA UN MISMO CONCEPTO DOS VECES.</p>	<p data-bbox="1041 408 1207 425"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1041 467 1694 740" style="list-style-type: none"> - LAS AREAS RESPONSABLES NO VALIDAN LA INFORMACION PROCESADA. - FALTA DE CONTROL EN LA ASIGNACION DE PLAZAS AL PERSONAL. - INEFICIENCIA EN LA OPERACION DE LOS SISTEMAS Y EQUIPO DE COMPUTO, YA QUE EL SISTEMA PERMITE LA CAPTURA DE CONCEPTOS DUPLICADOS; ASIMISMO, SE CARECE DEL CONTROL PARA VALIDAR DICHS REGISTROS. <p data-bbox="1041 794 1229 811"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1041 853 1694 1076" style="list-style-type: none"> - SE GENERAN PAGOS INDEBIDOS AL PERSONAL, PAGANDO EN DOS OCASIONES LA MISMA PLAZA. - SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. - SE DESCONOCE EL TOTAL DE PLAZAS CON QUE CUENTA CADA AREA.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="475 445 1050 520">ARQUEO DE CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.</p> <p data-bbox="475 546 1050 680">EXISTEN ATRASOS CONSIDERABLES EN LA CANCELACION DE CHEQUES NO RECLAMADOS POR SUS BENEFICIARIOS, LOS CUALES SE MANTIENEN " VIUOS " EN PODER DE LOS RESPONSABLES DEL PAGO.</p>	<p data-bbox="1072 428 1249 453">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1072 478 1736 856" style="list-style-type: none"> - NEGLIGENCIA Y FALTA DE INTERES DE LOS RESPONSABLES DE LA DISTRIBUCION Y PAGO DE CHEQUES, AL NO CUMPLIR ADECUADAMENTE CON SUS FUNCIONES. - TOLERANCIA DEL RESPONSABLE DEL AREA DE PAGOS, AL NO EXIGIR EL CUMPLIMIENTO ESTRICTO DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN LA MATERIA. - FALTA DE SUPERVISION EN LA ENTREGA Y RECEPCION DE CHEQUES. - FALTA DE UN ADECUADO CONTROL EN LA DISTRIBUCION DE CHEQUES. - LOS PAGADORES NO ENVIAN OPORTUNAMENTE LOS CHEQUES NO RECLAMADOS A LA PAGADURIA GENERAL. <p data-bbox="1072 882 1271 907">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1072 932 1736 1285" style="list-style-type: none"> - IMPOSIBILIDAD PARA LA CONCILIACION DE NOMINA - POSIBLE SUSTRACCION O EXTRAVIDO DE CHEQUES QUE DEBIERAN SER CANCELADOS. - POSIBLES PAGOS DOBLES AL REEXPEDIR CHEQUES NO CONCILIADOS PREVIAMENTE. - CARENCIA DE INFORMACION CONFIABLE PARA LA RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA. - SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. - NO SE APEGAN AL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="519 438 1086 488">REINTEGROS A LA TESORERIA DE LA FEDERACION</p> <p data-bbox="519 547 1057 618">EXISTEN DEFICIENTES CONTROLES Y REGISTROS EN LA CAPACITACION DE REINTEGROS A LA TESORERIA DE LA FEDERACION.</p>	<p data-bbox="1123 438 1285 455"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1108 483 1760 707" style="list-style-type: none"> - NO SE LLEVA A CABO EL SEGUIMIENTO A LOS PAGOS INDEBIDOS, POR LO MISMO, NO SE REQUIERE AL SERVIDOR PUBLICO EL REINTEGRO CORRESPONDIENTE. - CONTROL INADECUADO DE LOS REINTEGROS A LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - INEXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ADECUADO QUE AGILICE LA CAPTURA DE DICHS REINTEGROS. <p data-bbox="1123 749 1313 766"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1108 824 1760 1038" style="list-style-type: none"> - LESIONES AL ERARIO FEDERAL AL NO REINTEGRAR LOS PAGOS INDEBIDOS O NO INGRESARLOS A LA TESORERIA DE LA FEDERACION CON LA OPORTUNIDAD NECESARIA; ASIMISMO, NO SE CUENTA CON INFORMACION CONFIABLE PARA LA RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA, CONTRAVINIENDO LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL Y LA LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="475 483 1039 556">CONCILIACION DE FORMAS VALORADAS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.</p> <p data-bbox="475 614 1035 665">NO SE CUENTA CON UNA ADECUADA ADMINISTRACION Y MANEJO DE LAS FORMAS VALORADAS.</p>	<p data-bbox="1075 480 1234 500">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1075 527 1709 724" style="list-style-type: none"> - NO EXISTEN CONTROLES SUFICIENTES Y ADECUADOS EN LA DISTRIBUCION DE LAS FORMAS VALORADAS. - INEFICIENTE SUPERVISION DE LOS RESPONSABLES DE LAS FORMAS VALORADAS. - NO EXISTEN ADECUADAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA GUARDA Y CUSTODIA DE LAS FORMAS VALORADAS <p data-bbox="1075 766 1263 786">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1075 816 1698 1097" style="list-style-type: none"> - POSIBLE DESUIDO DE RECURSOS OCASIONANDO DAÑOS AL ERARIO FEDERAL. - NO SE EFECTUA LA CONCILIACION DE LAS FORMAS VALORADAS, VIOLANDO EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - SE CONTRAVIENE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. - POSIBLES PERDIDAS POR ROBOS O EXTRAVIOS OCASIONANDO PERJUICIOS AL ERARIO FEDERAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="437 483 880 635"> <u>FONDO PARA LA</u> <u>INDEMNIZACION AL</u> <u>ERARIO FEDERAL</u> </p> <p data-bbox="482 672 836 697"> (CONCEPTO 26) </p> <p data-bbox="437 819 1013 940"> . NO SE APLICA EL CONCEPTO 26 AL PERSONAL QUE MANEJA FONDOS Y VALORES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. </p>	<p data-bbox="1057 483 1234 509"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1046 571 1712 697" style="list-style-type: none"> . DESCONOCIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD RESPECTIVA . FALTA DE INTERES DE LOS RESPONSABLES PARA APLICAR DICHA NORMATIVIDAD. <p data-bbox="1046 769 1245 794"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1046 856 1712 1083" style="list-style-type: none"> . FALTA DE PROTECCION AL ERARIO FEDERAL AL NO APLICAR EL DESCUENTO A LOS EMPLEADOS QUE POR SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES SON SUSCEPTIBLES DE LA APLICACION DEL CONCEPTO 26. . NO EXISTE APEGO A LA LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

PROBLEMÁTICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="557 529 999 554">TALÓN DE CHEQUES</p> <p data-bbox="557 613 1101 789">EXISTE UN ALTO GRADO DE HETEROGENEIDAD EN LA FORMA DE PAGO AL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO. EMITIÉNDOSE UN CHEQUE POR CADA UNA DE LAS PLAZAS QUE TENGA ASIGNADAS EL PERSONAL.</p>	<p data-bbox="1161 529 1327 554">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1150 613 1787 840" style="list-style-type: none"> - NO SE CUENTA CON UN ADECUADO CONTROL DE LAS PLAZAS QUE TIENE ASIGNADAS EL PERSONAL. - LAS INCIDENCIAS DEL PERSONAL (ALTAS, BAJAS Y LICENCIAS) NO SON INFORMADAS OPORTUNAMENTE. - EL TALÓN DE CHEQUES NO CONTIENE LOS ESPACIOS SUFICIENTES PARA INCLUIR LA INFORMACIÓN DE UNA PLAZA. <p data-bbox="1150 890 1344 915">EFFECTOS</p> <ul data-bbox="1150 974 1703 1092" style="list-style-type: none"> - ALTO COSTO EN LA IMPRESIÓN DE CHEQUES. - FALTA DE CONTROL Y POSIBILIDAD DE INCOMPATIBILIDAD DE EMPLEO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="614 564 1057 640"><u>REEXPEDICION DE CHEQUES</u></p> <p data-bbox="614 702 1174 908">LA REEXPEDICION DE CHEQUES NO SE LLEVA A CABO POR MEDIO DEL "SISTEMA DE APOYO ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA" (SAASEP), UTILIZANDO INDEBIDAMENTE EL SUBSISTEMA DE AJUSTES Y CORRECCIONES AL PAGO (SAYCOP).</p> <p data-bbox="614 937 1174 996">ASIMISMO, LA REEXPEDICION SE GENERA SIN CONTAR CON LA DOCUMENTACION SOPORTE.</p>	<p data-bbox="1225 577 1389 601"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1212 668 1864 836" style="list-style-type: none"> - NO SE EJERCE UNA ADECUADA SUPERVISION EN LA ELABORACION DE LOS FORMATOS PARA PAGOS POR SAYCOP (HOJAS DE LIQUIDACION). - NEGLIGENCIA POR PARTE DE LOS RESPONSABLES DEL PAGO, YA QUE A TRAVES DEL SISTEMA (SAASEP) SE PUEDE EFECTUAR LA REEXPEDICION DE LOS CHEQUES. <p data-bbox="1225 925 1417 949"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1225 1013 1849 1265" style="list-style-type: none"> - POSIBLES PAGOS INDEBIDOS EN PERJUICIO DEL ERARIO FEDERAL. - INCUMPLIMIENTO A LA CIRCULAR No. 32 DE 1985 EMITIDA POR EL C. OFICIAL MAYOR DEL RAMO, EN LA CUAL NO SE CONTEMPLA EL USO DE SAYCOP PARA LA REEXPEDICION DE CHEQUES. - DUPLICIDAD EN LA EROGACION MIENTRAS NO SEA CANCELADO EL CHEQUE QUE SE REEXPIDE. - INFORMACION CONTABLE IRREAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="625 522 1041 581">DISTRIBUCION DE CHEQUES.</p> <p data-bbox="625 594 1152 693">NO EXISTE UN ADECUADO CONTROL EN LA DISTRIBUCION DE LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION (ENTREGA RECEPCION DE CHEQUES).</p>	<p data-bbox="1196 510 1355 530">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1196 572 1827 693" style="list-style-type: none"> - NEGLIGENCIA DE LAS AREAS RESPONSABLES DEL PROCESO DEL PAGO. - FALTA DE UNA ADECUADA SUPERVISION DEL PROCESO DEL PAGO. <p data-bbox="1196 735 1380 756">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1196 798 1827 1256" style="list-style-type: none"> - SE EFECTUAN PAGOS INDEBIDOS EN PERJUICIO DEL ERARIO FEDERAL. - SUSTRACCION DE CHEQUES EN PERJUICIO DEL PERSONAL Y DEL ERARIO FEDERAL. - INADECUADA INFORMACION PARA LA RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA. - NO SE RESPETA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. - SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - NO SE APEGAN AL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="570 488 1068 510">CHEQUES CANCELADOS</p> <p data-bbox="570 564 1123 656">EXISTEN ATRASOS CONSIDERABLES EN LA CANCELACION Y EN EL ENVIO DE LOS CHEQUES CANCELADOS Y SUS PRODUCTOS, A LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS.</p>	<p data-bbox="1152 463 1318 485"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1141 527 1793 645" style="list-style-type: none"> - INOBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD Y EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO. - NEGLIGENCIA DE LOS RESPONSABLES DE LA FUNCION. <p data-bbox="1152 712 1340 734"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1141 799 1793 1018" style="list-style-type: none"> - INCUMPLIMIENTO Y FALTA DE VERACIDAD EN LA RENDICION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA. - PAGOS EN DEMASIA A LOS TERCEROS INSTITUCIONALES Y ATRASO CONSIDERABLE EN LA RECUPERACION DE LAS CUOTAS A LOS MISMO. - NO EXISTE APEGO AL REGLAMENTO DE LA LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="637 470 1161 546">PERSONAL CON PLAZAS QUE NO CORRESPONDEN CON LA FUNCION.</p> <p data-bbox="637 596 1161 672">EXISTE PERSONAL QUE TIENE ASIGNADAS PLAZAS DOCENTES Y REALIZA FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.</p>	<p data-bbox="1205 470 1360 495"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1205 529 1880 730" style="list-style-type: none"> - NO SE CUENTA CON SUFICIENTES PLAZAS ADMINISTRATIVAS PARA APOYAR LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS DE LAS AREAS. - LOS SUELDOS CORRESPONDIENTES A LAS PLAZAS ADMINISTRATIVAS TECNICAS Y MANUALES NO SON SUFICIENTES Y SE LES COMPENSA CON PLAZAS Y HORAS DOCENTES. <p data-bbox="1205 781 1393 806"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1205 882 1880 1016" style="list-style-type: none"> - DESUIDO DE RECURSOS ASIGNADOS PARA DESARROLLAR FUNCIONES DOCENTES. - INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD EMITIDA POR LA EXTINTA SRIA. DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="400 467 847 539">ACTUALIZACION DE PLANTILLAS DE PERSONAL.</p> <p data-bbox="400 593 902 665">LAS AREAS SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS NO CUENTAN CON PLANTILLAS DE PERSONAL ACTUALIZADAS.</p>	<p data-bbox="957 467 1119 488"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="957 542 1632 761" style="list-style-type: none"> - DESINTERES DE LOS RESPONSABLES DE MANTENER UN ADECUADO CONTROL DEL PERSONAL QUE ESTA ASIGNADO A SUS RESPECTIVAS AREAS. - INADECUADOS REGISTROS Y CONTROLES PARA LA INTEGRACION DE LAS PLANTILLAS DE PERSONAL. - ATRASO EN EL REGISTRO DE LAS INCIDENCIAS DEL PERSONAL (ALTAS, BAJAS, LICENCIAS). <p data-bbox="957 816 1148 838"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="957 892 1605 1181" style="list-style-type: none"> - NO SE CUENTA CON INFORMACION CONFIABLE PARA UNA ADECUADA TOMA DE DECISIONES. - SE DESCONOCE EL PERSONAL CON QUE CUENTA CADA AREA. - POSIBLES PAGOS INDEBIDOS A PERSONAL QUE NO SE ENCUENTRA LABORANDO. - NO ES CONGRUENTE LA PLANTILLA DE PERSONAL CON EL " ANALITICO PUESTO-PLAZA" AUTORIZADO POR LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="537 509 1063 534">ESTRUCTURA ORGANICA</p> <p data-bbox="533 572 1092 740">NO EXISTE UNIFORMIDAD EN LAS ESTRUCTURAS ORGANICAS, CORRESPONDIENTES A LAS AREAS DE RECURSOS HUMANOS PAGOS Y CENTROS DE COMPUTO. YA QUE INDISTINTAMENTE SE UBICAN EN DIRECCIONES DE PERSONAL, O EN LAS SUBDIRECCIONES GENERALES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.</p>	<p data-bbox="1130 500 1296 522"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1130 572 1765 803" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1130 572 1765 668">. NO EXISTEN CRITERIOS UNIFORMES PARA LA ADSCRIPCION Y DEPENDENCIA JERARQUICA DE LAS AREAS MENCIONADAS TANTO EN ESTRUCTURA COMO EN FUNCIONES. <li data-bbox="1130 710 1765 803">. SE HAN AUTORIZADO ESTRUCTURAS SIN QUE SE HAYA EFECTUADO UN ANALISIS DE CONGRUENCIA ENTRE LAS NECESIDADES OPERATIVAS Y DE CONTROL. <p data-bbox="1130 912 1322 934"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1130 1001 1765 1239" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1130 1001 1765 1018">. INEFICIENCIA E INEFICACIA ADMINISTRATIVAS. <li data-bbox="1130 1071 1765 1167">. LAS AREAS MENCIONADAS NO SON SUPERVISADAS POR ALGUNA ESTRUCTURA INDEPENDIENTE. CORRRIENDOSE EL RIESGO DE GENERAR PAGOS INDEBIDOS. <li data-bbox="1130 1197 1765 1239">. SE DESARROLLAN FUNCIONES QUE NO CORRESPONDEN. REALIZANDO ACTIVIDADES DE JUEZ Y PARTE.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="561 527 1114 584">CATEGORIAS Y NIVELES DE PLAZA</p> <p data-bbox="548 656 1079 698">EXISTE UN ELEVADO NUMERO DE CATEGORIAS Y NIVELES DE PLAZAS DOCENTES.</p>	<p data-bbox="1145 517 1309 539"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1145 593 1738 665" style="list-style-type: none"> · NO SE HA DADO LA DEBIDA IMPORTANCIA A LA COMPACTACION Y RECLASIFICACION DEL CATALOGO DE EMPLEO DOCENTE. <p data-bbox="1145 719 1336 740"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1145 794 1738 1046" style="list-style-type: none"> · FALTA DE CONTROL DE PLAZAS. · DESACTUALIZACION DE LA BASE DE DATOS. · NO SE CUENTA CON UNA ESTRUCTURA OCUPACIONAL CONGRUENTE CON LAS NECESIDADES EDUCATIVAS. · NO SE REALIZAN LAS FUNCIONES DE ACUERDO CON LAS PLAZAS AUTORIZADAS.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="592 509 1117 530">PERSONAL DESUBICADO</p> <p data-bbox="581 572 1128 643">(PERSONAL QUE COBRA EN UN CENTRO DE TRABAJO DIFERENTE AL CUAL PRESTA SUS SERVICIOS).</p> <p data-bbox="592 673 1134 744">CON BASE EN EL ANALISIS EFECTUADO A LAS NOMINAS DE PERSONAL, SE HA DETERMINADO UN GRAN NUMERO DE PERSONAL DESUBICADO.</p>	<p data-bbox="1163 500 1322 522"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1163 572 1793 808" style="list-style-type: none"> - FALTA DE INTERES EN EFECTUAR LOS CAMBIOS DE ADSCRIPCION DE UN CENTRO DE TRABAJO A OTRO. - EXCESIVOS CAMBIOS DE ADSCRIPCION DEL PERSONAL. - ERRORES EN LA PROGRAMACION DE COMPUTO AL CAMBIAR AL TRABAJADOR DEL CENTRO DE TRABAJO DE DONDE ESTA ADSCRITO A OTRO DIFERENTE <p data-bbox="1163 824 1351 846"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1163 887 1782 1144" style="list-style-type: none"> - TRASLADO DEL PERSONAL AL CENTRO DE TRABAJO DONDE SE ENCUENTRA ADSCRITO Y PAGO DE DADIIVAS A LOS PAGADORES HABILITADOS POR ENTREGARLES SUS CHEQUES. - POSIBILIDAD DE PAGOS INDEBIDOS AL PERSONAL DESUBUCADO, AL NO CONTAR CON LA LISTA DE ASISTENCIA Y/O CONSTANCIA DE QUE EFECTIVAMENTE DEVENGO EL SUELDO EN OTRO CENTRO DE TRABAJO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="559 450 1030 522">R E M U N E R A - C I O N E S A L P E R S O N A L .</p> <p data-bbox="559 564 920 584">BAJOS SUELDOS AL PERSONAL.</p>	<p data-bbox="1145 441 1307 462"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1145 504 1787 882" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1145 504 1787 747">. DERIVADO DEL NUMERO CRECIENTE DE PLAZAS EN EL SECTOR EDUCATIVO, NO SE HAN INCREMENTADO LOS SALARIOS DE LOS PROFESORES DE ACUERDO CON LA IMPORTANCIA DE SU FUNCION; POR LO QUE SUS PERCEPCIONES SE FUERON REZAGANDO CON RESPECTO AL MERCADO DE TRABAJO Y CON RELACION A LOS PUESTOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA DEBIDO A QUE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO NO HABIA AUTORIZADO INCREMENTOS. <li data-bbox="1145 764 1787 882">. A PARTIR DE 1909, CUANDO SE PROCEDE A DAR UNA ATENCION INTEGRAL A LAS DEMANDAS SALARIALES SIN QUE PUEDAN SATIRFACERSE PLENAMENTE LAS DEMANDAS POR SITUACIONES DE CARACTER PRESUPUESTAL. <p data-bbox="1145 924 1333 944"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1145 986 1787 1218" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1145 986 1787 1083">. DESORDENES E INCOMFORMIDAD MAGISTERIAL, AL NO PERCIBIR EL PERSONAL REMUNERACIONES ACORDES CON LA IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLAN. <li data-bbox="1145 1100 1787 1142">. DESEMPEÑO DEFICIENTE, ALTA INCIDENCIA DE INASISTENCIAS Y PERMISOS. <li data-bbox="1145 1167 1787 1218">. FALTA DE INTERES EN EL DESARROLLO DE SU LABOR. DESERCIÓN MAGISTERIAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="586 504 917 529">CARTAS PODER</p> <p data-bbox="564 571 1117 688">LOS PAGADORES Y HABILITADOS ENTREGAN CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION A PESAR DE QUE LAS CARTAS PODER PRESENTAN LAS SIGUIENTES IRREGULARIDADES:</p> <ul data-bbox="564 714 1117 957" style="list-style-type: none"> - SE EXPIDEN POR PERIODOS DE HASTA UN AÑO. - NO CONTIENEN LA CERTIFICACION DEL AREA DE RECURSOS HUMANOS. - NO SE ESPECIFICA EL MOTIVO POR EL QUE SE EXTIENDE EL PODER. - NO CONTIENEN LOS DATOS COMPLETOS DE QUIENES PARTICIPAN. 	<p data-bbox="1161 495 1338 520"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1161 562 1780 730" style="list-style-type: none"> - NEGLIGENCIA DE LOS RESPONSABLES DE LA FUNCION. - DESCONOCIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS PARA LA CERTIFICACION DE LAS CARTAS PODER. <p data-bbox="1161 814 1360 840"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1161 873 1780 932" style="list-style-type: none"> - POSIBLES PAGOS INDEBIDOS AFECTANDO AL ERARIO FEDERAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="504 483 1063 542">E X P E D I E N T E S D E P E R S O N A L</p> <p data-bbox="504 594 1035 668">LOS EXPEDIENTES DE PERSONAL QUE SE ENCUENTRAN EN LAS AREAS ADMINISTRATIVAS NO ESTAN DEBIDAMENTE INTEGRADOS.</p>	<p data-bbox="1101 472 1267 493"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1101 534 1727 816" style="list-style-type: none"> - FALTA DE INTERES Y CONTROL DE LAS AREAS DE RECURSOS HUMANOS EN LA INTEGRACION DOCUMENTAL DE LOS EXPEDIENTES. - NO EXISTE UN PROGRAMA PERMANENTE DE DEPURACION DE EXPEDIENTES. - FALTA DE INTERES DE LOS RESPONSABLES AL NO EXIGIR AL PERSONAL LA PRESENTACION DE LA DOCUMENTACION MINIMA REQUERIDA PARA SU CONTRATACION. <p data-bbox="1101 883 1296 905"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1101 971 1727 1186" style="list-style-type: none"> - SE DESCONOCE EL PERFIL PROFESIONAL DEL PERSONAL. - SE CONTRAVIENE LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA S.E.P. - POSIBILIDAD DE QUE EXISTAN PERSONAS SIN LA PREPARACION SUFICIENTE PARA DESEMPEÑAR EL PUESTO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="526 475 1013 522">PERSONAL INCOMPATIBLE.</p> <p data-bbox="517 556 1048 727">NO EXISTE UN PROGRAMA QUE PERMITA DETECTAR OPORTUNAMENTE LAS POSIBLES INCOMPATIBILIDADES DE EMPLEO, DEL PERSONAL QUE LABORA EN DISTINTAS AREAS DE LA SECRETARIA; UNICAMENTE SE TRAMITAN LAS COMPATIBILIDADES A SOLICITUD DE LOS INTERESADOS.</p>	<p data-bbox="1101 475 1263 495"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1101 534 1736 903" style="list-style-type: none"> - EL UNIVERSO DEL PERSONAL A CONTROLAR ES MUY ELEVADO (843.650 PERSONAS, 601,252 PLAZAS DOCENTES, Y 5'283,242 HRS). - FALTA DE UN ADECUADO PROGRAMA, PROCEDIMIENTOS Y CONTROL DE PERSONAL INCOMPATIBLE. - NEGLIGENCIA DE LAS AREAS DE RECURSOS HUMANOS EN LA ATENCION DE LOS CASOS DE PERSONAL COMPATIBLE. - FALTA DE INTERES DEL TRABAJADOR PARA EFECTUAR EL TRAMITE RESPECTIVO ANTE LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES. - REZAGOS EN LA REGULARIZACION DEL PERSONAL INCOMPATIBLE. <p data-bbox="1101 932 1291 952"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1101 982 1736 1218" style="list-style-type: none"> - POSIBILIDAD DE QUE EL PERSONAL CON MAS DE UNA PLAZA PUDIERA ESTAR COBRANDO EL SUELDO DE ALGUNA DE ELLAS SIN DEVENGARLO. - SE CONTRAVIENE LO ESTABLECIDO EN LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO Y EL PROCEDIMIENTO Y AUTORIZACION DE COMPATIBILIDAD DE EMPLEOS EMITIDO POR LA DIRECCION GENERAL DE PERSONAL Y RELACIONES LABORALES. <p data-bbox="1101 1231 1736 1302">* FUENTE: REPORTE ANALITICO DE LA QUINCENA 24/1990. P.E.F.. DESCRIPCION ANALITICO PUESTO-PLAZA.</p>

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="533 510 1068 581">CONCILIACION DE NOMINAS Y DISTRIBUCION DE CHEQUES.</p> <p data-bbox="533 653 1068 745">NO EXISTE UN ADECUADO CONTROL EN LA DISTRIBUCION Y CONCILIACION DE LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.</p>	<p data-bbox="1119 505 1278 525"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1119 567 1738 685" style="list-style-type: none"> - SE CARECE DE UNA ADECUADA SUPERVISION POR PARTE DE LOS RESPONSABLES DEL PAGO. - NEGLIGENCIA Y FALTA DE INTERES DE LOS TITULARES DE LAS AREAS DE PAGOS. <p data-bbox="1119 729 1307 749"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1119 791 1738 1303" style="list-style-type: none"> - LOS PAGADORES Y HABILITADOS FIRMAN LA NOMINA, SIN QUE SE CUENTE CON LA COMPROBACION DE QUE LOS CHEQUES FUERON ENTREGADOS A SU BENEFICIARIO. - PAGOS INDEBIDOS, PROVOCANDO DAÑOS AL ERARIO FEDERAL. - PAGOS DOBLES AL REEXPEDIR CHEQUES QUE NO CUENTAN CON LA CERTIFICACION DE CANCELADO. - INADECUADA INFORMACION PARA LA RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA FEDERAL. - NO SE RESPETA EL REGLAMENTO DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. - SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - NO SE APEGAN AL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>EXISTEN ATRASOS CONSIDERABLES EN EL ENVIO DE NOMINAS ORDINARIAS Y COMPLEMENTARIAS Y DE SUS PRODUCTOS A LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS.</p>	<p><u>CAUSAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - INOBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE. NEGLIGENCIA DE LOS RESPONSABLES DE LA FUNCION. E INCUMPLIMIENTO DEL CALENDARIO DE FECHAS PARA GENERAR Y ENVIAR LOS PRODUCTOS DE NOMINA. - INSUFICIENTE TIEMPO MAQUINA EN EL CENTRO DE COMPUTO PARA GENERAR LOS PRODUCTOS DE NOMINA. <p><u>EFECTOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - INCUMPLIMIENTO EN LA RENDICION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA Y FALTA DE VERACIDAD EN LA INFORMACION A TERCEROS INSTITUCIONALES.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>LAS AREAS SUSTANTIVAS NO ENVIAN OPORTUNAMENTE LAS CONCILIACIONES DEL PAGO DE REMUNERACIONES A LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS.</p>	<p><u>CAUSAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - NO SE LE HA DADO LA DEBIDA IMPORTANCIA A DICHA FUNCION. - FALTA DE CONTROL EN LA APLICACION DEL PRESUPUESTO. <p><u>EFECTOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - NO SE CUENTA CON INFORMACION OPORTUNA Y SUFICIENTE PARA ENVIAR A TERCEROS INSTITUCIONALES INCLUYENDO LA RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA. - INCUMPLIMIENTO AL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - SE CONTRAVIENEN LAS DISPOSICIONES DE LA CIRCULAR No. 18 DE 1989, EMITIDA POR LA OFICIA LIA MAYOR DEL RAMO. - NO SE CONOCE OPORTUNAMENTE LA APLICACION DEL PRESUPUESTO, LO QUE GENERA SOBRE EJERCIDO PRESUPUESTAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="510 534 1046 581">CONCILIACION DE NOMINAS.</p> <p data-bbox="510 594 1019 641">(ESPACIOS EN BLANCO EN LA NOMINA).</p> <p data-bbox="510 692 1046 836">NO EXISTE UNA ADECUADA CONCILIACION DE LAS NOMINAS QUE SE EMITEN QUINCENALMENTE. SE DETECTAN CONSTANTEMENTE ESPACIOS EN BLANCO EN LA NOMINA, QUE ACREDITA LA ENTREGA DE LOS CHEQUES A SUS BENEFICIARIOS.</p>	<p data-bbox="1101 544 1263 564"><u>CAUSAS</u></p> <ul data-bbox="1101 591 1736 813" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1101 591 1736 665">. NEGLIGENCIA ADMINISTRATIVA. FALTA DE SUPERVISION Y CONTROL DE LOS RESPONSABLES DEL PROCESO DEL PAGO. <li data-bbox="1101 678 1736 752">. LOS PAGADORES Y HABILITADOS NO REMITEN LAS NOMINAS DE PAGO EN TIEMPO Y FORMA PARA SU OPORTUNA COMPROBACION Y CONCILIACION. <li data-bbox="1101 766 1736 813">. LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA CONCILIACION Y GLOSA SON OBSOLETOS. <p data-bbox="1101 880 1291 900"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1101 947 1736 1303" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1101 947 1736 994">. PAGOS INDEBIDOS Y DESUIO DE RECURSOS EN PERJUICIO DEL ERARIO FEDERAL. <li data-bbox="1101 1008 1736 1155">. SE CONTRAVIENE LO ESTABLECIDO EN LOS REGLAMENTOS DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION, DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL Y EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. <li data-bbox="1101 1169 1736 1216">. POSIBLES FALTANTES DE NOMINAS SIN CONOCIMIENTO DE LOS RESPONSABLES DEL PAGO. <li data-bbox="1101 1229 1736 1303">. SE DESCONOCE EL TOTAL DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL EN LO REFERENTE AL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES"

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="473 477 1028 522">PAGADORES Y PAGADORES HABILITADOS.</p> <p data-bbox="473 572 1013 661">EL NUMERO TOTAL DE PLAZAS DE PAGADORES Y HABILITADOS NO ES CONGRUENTE CON EL NUMERO DE CENTROS DE TRABAJO AUTORIZADOS.</p>	<p data-bbox="1063 477 1225 493">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1063 547 1712 645" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1063 547 1712 645">- LOS PUESTOS DE PAGADOR AUTORIZADOS EN EL DESGLOSE ANALITICO DE PLAZAS" NO SON SUFICIENTES PARA CUBRIR EL NUMERO TOTAL DE CENTROS DE TRABAJO AUTORIZADOS. <p data-bbox="1063 702 1251 719"><u>EFECTOS</u></p> <ul data-bbox="1063 772 1712 967" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1063 772 1712 818">- SE ASIGNAN PAGADORES Y HABILITADOS SIN CONTAR CON LA AUTORIZACION CORRESPONDIENTE. <li data-bbox="1063 846 1712 892">- SE ASIGNAN PLAZAS DOCENTES PARA CUBRIR FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. <li data-bbox="1063 920 1712 967">- SE IMPROVISA A PERSONAL DOCENTE PARA CUBRIR LAS FUNCIONES DE PAGADOR O HABILITADO.

PROBLEMÁTICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>EL PERSONAL QUE REALIZA LA FUNCIÓN DE PAGADOR Y HABILITADO, DESCUENDE LA NORMATIVIDAD RELACIONADA CON EL PROCESO DEL PAGO DE REMUNERACIONES.</p>	<p>CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - FALTA DE UN PROGRAMA ADECUADO DE CAPACITACION Y DEFINICION DE LA NORMATIVIDAD REFERENTE A LAS RESPONSABILIDADES DEL PERSONAL QUE MANEJA RECURSOS DEL ERARIO FEDERAL. - SE DESIGNAN PAGADORES IMPROVISADOS SIN CONOCER LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES INHERENTES AL PUESTO. <p>EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD ESTABLECIDA Y DAÑOS AL ERARIO FEDERAL. - FALTA DE RESPONSABILIDAD EN EL MANEJO Y DISTRIBUCION DE LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - NO SE APLICA EL CONCEPTO 26 "FONDO PARA LA INDEMNIZACION AL ERARIO FEDERAL". EN CASO DE ROBO, PERDIDA O EXTRAÑO DE CHEQUES.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>SE DESIGNAN PAGADORES Y HABILITADOS SIN CONTAR CON LA AUTORIZACION CORRESPONDIENTE.</p>	<p>C A U S A S</p> <ul style="list-style-type: none"> - SE HABILITA A PERSONAL DOCENTE POR CARECER DE PLAZAS PRESUPUESTALES SUFICIENTES PARA DESARROLLAR DICHA FUNCION. - NO SE HAN INSTRUMENTADO LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA LA ADECUADA OPERACION DE SUS AREAS. <p>E F E C T O S</p> <ul style="list-style-type: none"> - INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD ESTABLE Y DANOS AL ERARIO FEDERAL. - SE EVADE LA RESPONSABILIDAD EN EL MANEJO Y DISTRIBUCION DE LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - IRREGULARIDADES EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS. - NO SE CUENTA CON UN CONTROL ADECUADO DE LOS PAGADORES Y HABILITADOS. - NO SE APLICA EL CONCEPTO 26 "FONDO PARA LA INDENNIZACION AL ERARIO FEDERAL" OCASIONANDO FALTA DE PROTECCION AL ERARIO FEDERAL EN CASO DE ROBO, PERDIDA O EXTRAIVIO DE CHEQUES.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>EXISTE UN INTERCAMBIO EXCESIVO DE CHEQUES ENTRE PAGADORES DE UNA MISMA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS COORDINADOS.</p>	<p>C A U S A S</p> <ul style="list-style-type: none"> - FALTA DE CONTROL DE LA ADSCRIPCION DEL PERSONAL EN LOS CENTROS DE TRABAJO. - EXISTE RETRASO PARA ELABORAR LOS CAMBIOS DE ADSCRIPCION DE UN CENTRO DE TRABAJO A OTRO. - NEGLIGENCIA POR PARTE DE LOS DIRECTORES ESCOLARES EN CADA CENTRO DE TRABAJO. <p>E F E C T O S</p> <ul style="list-style-type: none"> - PERDIDAS, EXTRAVIOS Y ROBOS POR PARTE DE LOS PAGADORES Y HABILITADOS AL MANEJAR CHEQUES QUE NO LES CORRESPONDEN OCASIONANDO DANOS AL ERARIO FEDERAL. - LOS PAGADORES Y HABILITADOS SOLICITAN DADIVAS, CON EL FIN DE ENTREGAR LOS CHEQUES EN LOS CENTROS DE TRABAJO QUE LES CORRESPONDEN. - POSIBLES PAGOS INDEBIDOS A PERSONAL QUE NO REALIZA NINGUNA FUNCION. - ATRASO EN EL PAGO A LOS BENEFICIARIOS DE LOS CHEQUES SE ENCUENTRAN DESUBIDADOS.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="533 472 887 493">ARQUEO DE CAJA</p> <p data-bbox="533 539 1063 656">SE HAN DETECTADO EN LAS CAJAS DE SEGURIDAD. RECURSOS EN EFECTIVO QUE DEBIERON HABER SIDO INTEGRADOS CON OPORTUNIDAD A LA TESORERIA DE LA FEDERACION.</p>	<p data-bbox="1130 472 1285 493">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1130 530 1771 745" style="list-style-type: none"> - TOLERANCIA DE LAS AREAS DE PAGOS AL AUTORIZAR LA CAPTACION DE RECURSOS EN EFECTIVO, PROVENIENTES DE REINTEGROS DEL PERSONAL. - DESAPEGO A LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN LA MATERIA. - CARENCIA DE UN ADECUADO CONTROL DE LOS REINTEGROS A LA TESORERIA DE LA FEDERACION. <p data-bbox="1130 782 1307 804">EFFECTOS</p> <ul data-bbox="1130 850 1771 1132" style="list-style-type: none"> - MALOS MANEJOS DE LOS RECURSOS QUE SE ENCUENTRAN EN GUARDA Y CUSTODIA EN LAS CAJAS DE SEGURIDAD. - INCUMPLIMIENTO A LA LEY DE SERVICIOS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - DESVIACION DE RECURSOS AL OCUPARLOS PARA FINES DISTINTOS A LOS DE SU CAPTACION. - LESIONES AL ERARIO FEDERAL Y AL PERSONAL QUE HIZO SU REINTEGRO EN EFECTIVO SIN MEDIR UN RECIBO PROVISIONAL DEL MISMO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="460 460 982 483">MIDIDAS DE SEGURIDAD</p> <p data-bbox="460 527 1024 623">LAS AREAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DEL PAGO NO CUENTAN CON MEDIDAS ADECUADAS DE SEGURIDAD. PARA EL RESGUARDO DE LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.</p>	<p data-bbox="1057 460 1218 483">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1063 527 1683 648">- LAS INSTALACIONES NO DISPONEN DE PERSONAL DE VIGILANCIA Y CARECEN DE LAS MINIMAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA EL RESGUARDO Y TRASLADO DE LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. <li data-bbox="1063 668 1683 735">- FALTA DE INTERES DE LOS RESPONSABLES EN IMPLANTAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD CORRESPONDIENTES. <li data-bbox="1063 756 1683 850">- NO SE DISPONE DE LOS RECURSOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE SEGURIDAD QUE RESGUARDEN LOS CHEQUES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. <p data-bbox="1057 897 1240 920">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1063 1008 1683 1075">- SE PROPICIAN ROBOS, PERDIDAS DE CHEQUES Y NOMINAS DE PAGO, REPERCUTIENDO EN EL ERARIO FEDERAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="515 488 1004 551">CHIQUES CANCIADOS <CENTRO DE COMPUTO></p> <p data-bbox="515 584 1044 678">EXISTEN CHEQUES QUE SE ENCUENTRAN CANCIADOS Y NO SON CAPTURADOS OPORTUNAMENTE EN LAS BASES DE DATOS DE LOS CENTROS DE COMPUTO.</p>	<p data-bbox="1094 480 1251 500">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1094 561 1734 628" style="list-style-type: none"> - FALTA DE INTERES DE LOS RESPONSABLES DE LOS CENTROS DE COMPUTO EN ACCESAR OPORTUNAMENTE LA INFORMACION A LAS BASES DE DATOS. <p data-bbox="1094 678 1278 698">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1094 745 1734 1031" style="list-style-type: none"> - DANOS AL ERARIO FEDERAL AL NO CONTAR CON LA INFORMACION OPORTUNA Y SUFICIENTE PARA LA RENDICION DE LA CUENTA PUBLICA. - NO EXISTE APEGO AL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION. - ATRASOS CONSIDERABLES EN LA RECUPERACION DE LAS APORTACIONES DE CUOTAS A TERCEROS INSTITUCIONALES. - POSIBLES PAGOS DOBLES AL REEXPEDIR CHEQUES NO CONCILIADOS PREVIAMENTE.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="570 467 1039 490">CENTROS DE COMPUTO</p> <p data-bbox="557 539 1092 631">LOS EQUIPOS DE COMPUTO, ASI COMO LOS PROGRAMAS OPERATIVOS PARA EL PAGO DE RLMUNERACIONES AL PERSONAL, PRESENTAN ODSOLESCENCIAS.</p>	<p data-bbox="1141 467 1300 490">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1141 539 1765 584">. INEFICIENCIA EN LA OPERACION DE LOS SISTE MAS Y EQUIPO DE COMPUTO. <li data-bbox="1141 614 1778 660">. NO SE ACTUALIZAN DE MANERA HOMOGNEA LOS DISTINTOS PROGRAMAS DEL SISTEMA DE PAGOS. <li data-bbox="1141 690 1778 735">. FALTA DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO A LOS EQUIPOS DE COMPUTO. <p data-bbox="1141 808 1322 831">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1141 887 1778 932">. INEFICIENCIA Y BAJA CALIDAD EN EL PROCESO DE PAGO. <li data-bbox="1141 962 1778 1008">. INOPORTUNIDAD EN LA APLICACION DE MOVIMIEN TOS E INCIDENCIAS DE PERSONAL. <li data-bbox="1141 1038 1778 1083">. CONFLICTOS LABORALES POR DESCUENTOS IMPRO CEDENTES. <li data-bbox="1141 1113 1778 1159">. SE GENERAN SOBRE EJERCICIOS PRESUPUESTALES EN EL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES".

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>LAS BASES DE DATOS DE LOS CENTROS DE COMPUTO, NO SE ENCUENTRAN ACTUALIZADAS Y DEPURADAS.</p>	<p>C A U S A S</p> <ul style="list-style-type: none"> - LAS ACTIVIDADES DE RESPALDO Y DEPURACION DE ARCHIVOS MAGNETICOS NO SE LLEVAN A CABO DE ACUERDO CON LA NORMATIVIDAD. <p>E F E C T O S</p> <ul style="list-style-type: none"> - NO SE CUENTA CON INFORMACION CONFIABLE PARA UNA ADECUADA TOMA DE DECISIONES. - OBSOLESCENCIA DE LA INFORMACION QUE SE ALMACENA EN LA BASE DE DATOS ("INFORMACION BASURA"). - PROPICIA QUE EL SISTEMA DE PAGOS EFECTUE CALCULOS ERRONEOS AL EJECUTAR ALGUNOS PROGRAMAS DE RECALCULO. - QUE EL SISTEMA PRESENTE INCONSISTENCIAS AL EFECTUAR ALGUNOS PROCESOS.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="561 455 721 477">SAYCOP</p> <p data-bbox="519 527 1041 598">EL SUBSISTEMA DE AJUSTES Y CORRECCIONES AL PAGO (SAYCOP) NO CUENTA CON ADECUADOS MECANISMOS DE CONTROL.</p> <p data-bbox="519 628 1041 724">EXISTEN PAGOS REALIZADOS A TRAVES DEL SAYCOP SIN CONTAR CON LA AUTORIZACION PRESUPUESTAL DE LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS.</p>	<p data-bbox="1092 455 1247 477">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1092 514 1756 561">- NO SE VERIFICA NI SE VALIDA LA INFORMACION DE LOS PAGOS GENERADOS POR SAYCOP. <li data-bbox="1092 577 1667 599">- DEFICIENTE SUPERVISION DE DICHOS PAGOS. <li data-bbox="1092 616 1756 638">- NO EXISTE DOCUMENTACION SOPORTE DE LOS PAGOS. <li data-bbox="1092 655 1756 725">- EL SUBSISTEMA DE AJUSTES Y CORRECCIONES AL PAGO (SAYCOP), NO TIENE LA CAPACIDAD DE VERIFICAR SI ES PROCEDENTE O NO EL PAGO. <li data-bbox="1092 742 1756 789">- LAS AREAS INVOLUCRADAS NO VALIDAN LA INFORMACION PROCESADA. <li data-bbox="1092 806 1756 853">- SE REALIZAN PAGOS POR SAYCOP, SIN CONTAR CON LA AUTORIZACION RESPECTIVA. <p data-bbox="1092 925 1269 947">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1092 992 1358 1014">- PAGOS INDEBIDOS. <li data-bbox="1092 1031 1756 1078">- PAGOS DOBLES POR LOS MISMOS CONCEPTOS Y PERIODOS. <li data-bbox="1092 1105 1756 1152">- SE GENERA SOBRE EJERCICIO PRESUPUESTAL EN EL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES". <li data-bbox="1092 1169 1756 1239">- SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

PROBLEMÁTICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="493 477 654 500">S A A S L P</p> <p data-bbox="466 559 997 653">EL SISTEMA DE APOYO ADMINISTRATIVO DE LA S.E.P. (SAASEP) PRESENTA DEFICIENCIAS TANTO DE PROGRAMACION COMO DE CONTROL INTERNO.</p>	<p data-bbox="1046 477 1207 500">C A U S A S</p> <ul data-bbox="1046 547 1698 641" style="list-style-type: none"> - EL SISTEMA SAASEP HA TENIDO UN SINNUMERO DE ADECUACIONES (PARCHES) A SU PROGRAMACION, LO CUAL LO HA HECHO VULNERABLE EN ASPECTOS TECNICOS Y DE CONTROL. <p data-bbox="1046 715 1229 739">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1046 786 1683 1065" style="list-style-type: none"> - SE PROPICIAN CALCULOS INCORRECTOR EN LOS SUELDOS, DESCUENTOS IMPROCEDENTES, PAGOS INDEBIDOS, ASIGNACION INCORRECTA DE IMPORTES E INFORMACION DIFERENTE EN LISTADOS QUE DEBEN CONTENER INFORMACION HOMOGENA. - INADECUADO CONTROL DEL PROCESO DEL PAGO, GENERANDO SOBRE EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DEL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES". - SE GENERAN PAGOS INDEBIDOS REPERCUTIENDO NEGATIVAMENTE EN EL PRESUPUESTO DE LA S.E.P.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="526 478 940 537">VALIDACION DE LA PRENOMINA</p> <p data-bbox="526 604 1028 705">LAS AREAS RESPONSABLES DEL PROCESO DEL PAGO NO REALIZAN ADECUADAMENTE LA VALIDACION DE LA NOMINA PREVIA MENTE A SU EMISION.</p>	<p data-bbox="1079 462 1249 487">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1083 529 1736 697" style="list-style-type: none"> - NO SE DA LA DEBIDA IMPORTANCIA A LA CLASIFICACION DE LA PRENOMINA. - LA VALIDACION DE LA PRENOMINA SE REALIZA SELECTIVAMENTE DEBIDO A QUE LOS CENTROS DE COMPUTO EMITEN DICHO DOCUMENTO DOS O UN DIA ANTES DEL PAGO QUINCENAL. <p data-bbox="1079 747 1271 772">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1083 806 1736 1066" style="list-style-type: none"> - SE GENERAN PAGOS INDEBIDOS AL INCLUIR EN LA NOMINA MOVIMIENTOS IMPROCEDENTES. - NO SE APEGAN A LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. - LA EMISION DE LA NOMINA DEFINITIVA Y LA IMPRESION DE CHEQUES SE EFECTUA SIN CONTAR CON LA AUTORIZACION RESPECTIVA.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="526 572 1061 598">CALCULOS INCORRECTOS</p> <p data-bbox="526 640 1061 685">SE GENERAN CALCULOS INCORRECTOS EN LOS SUELDOS Y SALARIOS DEL PERSONAL.</p>	<p data-bbox="1106 572 1271 598">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1106 628 1736 727" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1106 628 1736 673">. SE GENERAN PROGRAMAS DE RECALCULO CON ERRORES DE PROGRAMACION. <li data-bbox="1106 702 1736 727">. NO SE EFECTUA LA VALIDACION DE LA PRENOMINA <p data-bbox="1106 861 1294 887">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1106 942 1736 1127" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1106 942 1736 1009">. PAGOS Y DESCUENTOS IMPROCEDENTE; POSIBLE IN CUMPLIMIENTO AL TABULADOR DE SUELDOS AUTORIZADOS. <li data-bbox="1106 1029 1736 1055">. INADECUADO CONTROL DEL PROCESO DEL PAGO. <li data-bbox="1106 1080 1736 1127">. SE GENERA SOBREEJERCICIO PRESUPUESTAL DEL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES".

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="541 495 1072 520">PERSONAL COMISIONADO</p> <p data-bbox="541 579 1072 697">EXISTE PERSONAL QUE SE ENCUENTRA COMISIONADO CON GOCE DE SUELDO A DIVERSAS AREAS E INSTITUCIONES SIN CONTAR CON UN CONTROL INTEGRADO Y SIN LA AUTORIZACION DEL OFICIAL MAYOR DEL RAMO.</p>	<p data-bbox="1161 495 1327 520">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1128 562 1747 663">- TOLERANCIA DE LOS RESPONSABLES DE LOS CENTROS DE TRABAJO AL PERMITIR QUE EL PERSONAL ADSCRITO A SU AREA, COBRE SIN LABORAR EN EL MISMO. <li data-bbox="1128 697 1747 747">- NO SE CUENTA CON UN ADECUADO CONTROL DE PERSONAL COMISIONADO POR CENTRO DE TRABAJO <li data-bbox="1128 781 1747 865">- LAS AREAS DE TRAMITE Y CONTROL DE PERSONAL NO TRAMITAN LAS LICENCIAS SIN GOCE DE SUELDO DEL PERSONAL COMISIONADO. <p data-bbox="1161 915 1349 940">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1128 1008 1747 1058">- SE GENERAN PAGOS INDEBIDOS EN PERJUICIO DEL ERARIO FEDERAL. <li data-bbox="1128 1125 1747 1201">- SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. <li data-bbox="1128 1260 1747 1310">- SE CONTRAVIENE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="539 483 1070 534">PERSONAL COMISIONADO AL S. N. T. E.</p> <p data-bbox="539 567 1070 685">NO SE EJERCE UN CONTROL ADECUADO DEL PERSONAL COMISIONADO AL S. N. T. E. Y A OTRAS DEPENDENCIAS O INSTITUCIONES. TANTO DEL PERSONAL AUTORIZADO COMO DEL NO AUTORIZADO.</p>	<p data-bbox="1145 483 1313 509">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1123 542 1743 727" style="list-style-type: none"> - NO EXISTE UNA AREA A NIVEL CENTRAL QUE INTEGREGUE DEBIDAMENTE A TODO EL PERSONAL COMISIONADO. - TOLERANCIA DE LOS RESPONSABLES DE LOS CENTROS DE TRABAJO AL PERMITIR QUE EL PERSONAL ADSCRITO A SU AREA COBRE SIN LABORAR EN EL MISMO. <p data-bbox="1145 769 1336 794">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1123 836 1743 962" style="list-style-type: none"> - SE GENERAN PAGOS INDEBIDOS EN PERJUICIO DEL ERARIO FEDERAL. - SE CONTRAUIENE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="555 477 880 500">NORMATIVIDAD</p> <p data-bbox="544 547 1075 643">EL PERSONAL QUE SE ENCUENTRA VINCULADO CON LA FUNCION DEL PROCESO DEL PAGO. DESCONOCE LA NORMATIVIDAD CORRESPONDIENTE PARA SU APLICACION.</p>	<p data-bbox="1167 483 1322 507">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1130 551 1765 618">- FALTA DE INTERES Y NEGLIGENCIA POR PARTE DEL PERSONAL INVOLUCRADO EN EL PROCESO DEL PAGO. <li data-bbox="1130 651 1765 693">- FALTA DE DIFUSION DE LA NORMATIVIDAD RESPECTIVA. <li data-bbox="1130 727 1765 794">- FALTA DE CAPACITACION Y ACTUALIZACION DEL PERSONAL QUE DESARROLLA LA FUNCION RELACIONADA CON EL PROCESO DEL PAGO. <p data-bbox="1167 858 1351 882">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1130 915 1765 957">- INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD ESTABLECIDA. <li data-bbox="1130 974 1765 1016">- PAGOS INDEBIDOS OCACIONANDO DAÑOS AL ERARIO FEDERAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="548 450 955 472">MARCO NORMATIVO</p> <p data-bbox="548 534 1106 651">LA NORMATIVIDAD CON QUE CUENTA LA SECRETARIA NO SE ENCUENTRA ACTUALIZADA; EXISTIENDO CASOS EN LOS QUE NO SE PUEDE APLICAR POR SER OBSOLETA ADEMÁS SU DIFUSION NO ES GENERAL.</p>	<p data-bbox="1181 455 1340 477">CAUSAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1145 522 1765 567">- NO SE LE HA DADO LA DEBIDA IMPORTANCIA A LA ACTUALIZACION DEL MARCO NORMATIVO. <li data-bbox="1145 584 1765 651">- EXISTE UN VOLUMEN CONSIDERABLE DE NORMATIVIDAD, GENERADO POR LAS PROPIAS AREAS DE LA SECRETARIA. <li data-bbox="1145 668 1765 740">- NO SE DIFUNDE DE MANERA HOMOGENA YA QUE EXISTEN AREAS QUE DESCONOCEN LA NORMATIVIDAD Y POR TANTO SU APLICACION. <li data-bbox="1145 757 1765 803">- NO SE TIENE UN CONTROL INTEGRADO DE LA NORMATIVIDAD CON QUE CUENTA LA SECRETARIA. <p data-bbox="1181 870 1367 892">EFECTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1145 964 1765 1031">- INTERPRETACION INADECUADA DE LA NORMATIVIDAD PARA SU APLICACION POR CADA AREA ADMINISTRATIVA. <li data-bbox="1145 1065 1765 1132">- INOBSERVANCIA DE LA NORMATIVIDAD EMITIDA POR LA S.E.P. Y POR LAS SECRETARIAS GLOBALIZADORAS (S.H.C.P., Y SECODAM).

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="488 488 853 534">INCIDENCIAS DE PERSONAL</p> <p data-bbox="488 572 1024 640">EXISTE UN DEFICIENTE CONTROL DE INCIDENCIAS (RETARDOS E INASISTENCIAS) DE PERSONAL.</p>	<p data-bbox="1130 488 1285 510">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1092 561 1727 779" style="list-style-type: none"> - LOS RESPONSABLES DEL CONTROL ADMINISTRATIVO TOLERAN LA NO APLICACION DE LAS INASISTENCIAS Y RETARDOS, AL NO REPORTARLAS A LAS AREAS ENCARGADAS DE APLICAR LA SANCION CORRESPONDIENTE. - LOS CENTROS DE COMPUTO NO OPERAN OPORTUNAMENTE LAS INCIDENCIAS DE PERSONAL, DEBIDO A QUE DAN PRIORIDAD A LA EMISION DE LA NOMINA <p data-bbox="1130 853 1313 875">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1092 934 1727 1102" style="list-style-type: none"> - PAGOS INDEBIDOS, CONTRAVINIENDO LO ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA S.E.P. - POSIBLES CONFLICTOS SINDICALES AL EFECTUAR EXTEMPORANEAMENTE LOS DESCUENTOS AL PERSONAL.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="614 467 990 524">MOVIMIENTOS DE PERSONAL</p> <p data-bbox="614 557 1154 628">LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL (ALTAS, BAJAS LICENCIAS Y PROMOCIONES), SE TRAMITAN EXTEMPORANEAMENTE.</p>	<p data-bbox="1234 480 1393 500">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1198 534 1831 897" style="list-style-type: none"> - LOS NIVELES EDUCATIVOS Y CENTROS DE TRABAJO NO INFORMAN ACERCA DE LOS MOVIMIENTOS REALIZADOS EN SUS RESPECTIVAS AREAS, TOLERANDO QUE EXISTA PERSONAL QUE CUBRE VACANTES SIN ESTAR ADSCRITOS FORMALMENTE AL CENTRO DE TRABAJO RESPECTIVO. - FALTA DE OPORTUNIDAD EN EL ENVIO DE LOS MOVIMIENTOS, POR PARTE DE LOS NIVELES EDUCATIVOS Y CENTROS DE TRABAJO, PARA QUE SE PROCESEN EN LA BASE DE DATOS DEL CENTRO DE COMPUTO. - LOS CENTROS DE COMPUTO NO ACCESAN OPORTUNAMENTE A LA BASE DE DATOS LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAL. <p data-bbox="1234 924 1420 944">EFECTOS</p> <ul data-bbox="1198 981 1831 1260" style="list-style-type: none"> - SE EFECTUAN PAGOS INDEBIDOS AL PERSONAL QUE YA NO LABORA EN SU CENTRO DE TRABAJO. - EL PAGO AL PERSONAL SE EFECTUA EXTEMPORANEAMENTE. - SE CONTRAVIENE EL REGLAMENTO DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. - POSIBILIDAD DE QUE PERSONAS QUE NO SEAN LOS BENEFICIARIOS, COBREN FRAUDULENTAMENTE LOS CHEQUES.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p data-bbox="488 421 937 472">COMISION NACIONAL MIXTA DE CAMBIOS</p> <p data-bbox="488 505 1026 651">NO OPERA ADECUADAMENTE LA COMISION NACIONAL MIXTA DE CAMBIOS. EN VIRTUD DE QUE SE DEJAN SIN LOS SUFICIENTES RECURSOS HUMANOS A LOS CENTROS DE TRABAJO RURALES. YA QUE SON TRASLABADOS A ZONAS URBANAS.</p>	<p data-bbox="1130 421 1291 446">CAUSAS</p> <ul data-bbox="1079 480 1743 702" style="list-style-type: none"> - LOS CAMBIOS SON AUTORIZADOS SIN TOMAR EN CUENTA LOS OBJETIVOS DE LA SECRETARIA. - NO SE CUENTA CON LOS CONTROLES ADECUADOS PARA REGULAR Y RACIONALIZAR LOS CAMBIOS DE PERSONAL EN LAS AREAS DE LA SECRETARIA. - FALTA DE UNA ADECUADA PLANEACION Y PROGRAMACION EDUCATIVA. EN LA DISTRIBUCION Y CAMBIOS DEL PERSONAL A NIVEL NACIONAL. <p data-bbox="1119 774 1300 799">E F E C T O S</p> <ul data-bbox="1079 858 1743 1076" style="list-style-type: none"> - DESVIACION DE RECURSOS PARA LO QUE FUERON AUTORIZADOS. - INEFICIENCIA EN LA CONSECUCION DE METAS Y OBJETIVOS DE LA EDUCACION. - SATURACION DE PERSONAL EN CENTROS DE TRABAJO URBANOS Y FALTA DE PERSONAL DOCENTE EN LOS CENTROS DE TRABAJO RURALES.

PROBLEMATICA	CAUSAS Y EFECTOS
<p>LA OPERACION DE CAPTURA DE MOVIMIENTOS DE PERSONAL, ASI COMO DE CANCELACION DE CHEQUES. LA LLEVA A CABO EL AREA DE EMPLEO Y REMUNERACIONES EN LAS DIRECCIONES DE PERSONAL LO QUE OCASIONA QUE SEAN JUEZ Y PARTE, EN EL PROCESO DE CANCELACION DE CHEQUES, ASI COMO EN LA CAPTURA DE BAJAS O ALTAS DE PERSONAL.</p>	<p><u>CAUSAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - LA NORMATIVIDAD EN LA MATERIA NO PREVEE LAS IRREGULARIDADES POR EL MANEJO INDEBIDO DE INFORMACION. <p><u>EFECTOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - SE GENERAN PAGOS INDEBIDOS A PERSONAL. - NO SE CANCELAN LOS CHEQUES DE PERSONAL DADO DE BAJA, PROPICIANDO EL EXTRAÑO, ROBO O PAGO INDEBIDO DE CHEQUES.

3.4.4. ALTERNATIVAS DE SOLUCION

La reestructuración del sistema de Administración de Recursos Humanos y Pago de Remuneraciones, deberá estar orientado a incrementar la eficacia, la eficiencia y la productividad de la Secretaría de Educación Pública. Asimismo deberá contribuir a homogeneizar los sistemas y procedimientos administrativos, con el fin de racionalizar la utilización de los recursos humanos y financieros.

Por ello, dentro del marco de la modernización en la educación y en cumplimiento a las normas y lineamientos emitidos por el Gobierno Federal, se hace necesario efectuar una reestructuración integral en la Administración de los Recursos Humanos y de Pago de Remuneraciones al Personal, que permita orientar y promover un adecuado control de los recursos en un marco de estricta disciplina presupuestal, con el fin de elevar la eficiencia y eficacia, así como la aplicación honesta y racional de los recursos con estricto apego a las políticas, programas y presupuestos establecidos, por lo que es necesario dar mayor coherencia y efectividad a los trabajos que se realizan en esta materia, estableciendo las siguientes acciones:

- Establecer un Sistema de Desarrollo de Personal, que permita el cumplimiento de los objetivos de la Secretaría de Educación Pública.

- Vincular el sistema presupuestal (techos financieros) con el sistema de servicios personales.

- Actualizar la normatividad relativa a la administración de recursos humanos y pagos, además de difundirla a las áreas involucradas.

- Simplificar y difundir para su aplicación nuevos sistemas y procedimientos congruentes con la situación actual.

- Establecer controles internos preventivos que coadyuven a desarrollar una gestión honesta, eficaz y eficiente en la administración de los recursos humanos.

- Estricta supervisión en los procedimientos relacionados con el proceso de pago al personal.

- Determinar criterios uniformes para la autorización de las estructuras orgánicas de las Areas de Recursos Humanos, Pagos e Informática.

- Diseñar y establecer un nuevo sistema de cómputo que garantice el adecuado control de los recursos humanos y pago al personal.

- Vincular estrechamente a los trabajadores con su centro de trabajo para efectos del pago de sueldos y prestaciones.
- Reducir el tiempo de entrega de los productos de nómina al Área financiera y a los terceros institucionales.
- Capacitar permanentemente al personal involucrado en las áreas relacionadas con las funciones de recursos humanos, pagos e informática.
- Actualizar y estandarizar el equipo de cómputo que proporcione servicio a la función de pagos.

Por lo anteriormente expuesto, es pertinente reorientar las funciones de la Administración de Recursos Humanos y el Pago de Remuneraciones.

Por lo que deberá efectuarse un efectivo proceso descentralizado del pago, delegando y responsabilizando directamente de la función a las Direcciones Generales de las áreas sustantivas y adjetivas, a fin de garantizar un oportuno, eficaz y eficiente servicio en la retribución del personal, considerando las siguientes acciones estratégicas.

- La Dirección General de Personal y Relaciones Laborales de la S.E.F. deberá instrumentar los meca-

nismos necesarios para efectuar de manera expedita y sistematizada, la descentralización funcional de servicios que tiene asignados, a fin de que las Direcciones de Personal de las Diferentes Subsecretarías y de la Oficialía Mayor, se responsabilicen de normar, asesorar y supervisar las funciones de administración de personal y del pago de remuneraciones en su ámbito de competencia.

- Cabe destacar que dentro de este contexto, las Coordinaciones Administrativas de cada Dirección General, de las Subsecretarías y de la Oficialía Mayor, deberán asumir la totalidad de la responsabilidad funcional y operativa en materia de Recursos Humanos y pago de percepciones al personal.

- El presupuesto en materia de Servicios Personales "Capítulo 1000" para el ejercicio 1995, se sugiere que su aplicación se vincule con la cantidad de plazas autorizadas a cada Dirección General, a fin de que no exista la posibilidad de sobreejercicios en la utilización de los recursos destinados a Servicios Personales, lo que permitiría un control más estricto en el proceso descentralizado propuesto.

Adicionalmente, es importante destacar que la consolidación de la información resultado del proceso del pago, debe ser responsabilidad del nivel

central, (Dirección General de Recursos Financieros).

- La Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, deberá definir en coordinación con la Dirección General de Recursos Financieros y con base en la estructura autorizada para cada Subsecretaría, los techos financieros para que ejerzan el rubro de servicios personales en cada una de las unidades responsables, estableciendo controles con la finalidad de que éstas no se excedan del monto autorizado.

- Determinar, con base en las necesidades de crecimiento de la demanda educativa en las diferentes zonas geográficas del país, los centros de trabajo que serán creados y clausurados en cada ciclo escolar, así como las plazas que se designen para cada uno de ellos, con la finalidad de evitar la operación de centros de trabajo inexistentes o de plazas fuera de presupuesto.

- La Dirección General de Informática, deberá proporcionar apoyo técnico informático a los distintos centros de cómputo, convirtiéndose en regulador de los servicios de informática, proporcionando con ello un funcionamiento eficiente del parque computacional de la Secretaría de Educación Pública, así como de los sistemas de información, destacando en-

tre ellos por su importancia; el sistema de cómputo que apoya la administración de los recursos humanos de la S.E.F. y el pago de personal.

- Asimismo deberá conservar la información global referente al proceso de pago, delegando hacia los centros de cómputo la operación y mantenimiento del equipo, así como la operación y depuración del sistema de nómina.

- También se deberá actualizar y normar institucionalmente el funcionamiento de los centros de cómputo.

- Las Direcciones Generales Sustantivas y de Apoyo, deberán responsabilizarse directamente del proceso del pago, asesorándose de sus respectivas Direcciones de Personal y de la Dirección General de Personal. Asimismo, deberán aplicar los lineamientos, normas y procedimientos administrativos establecidos para realizar las funciones de personal y pago, así como establecer mecanismos de control preventivo, que eviten el uso indebido de los recursos asignados y establecer mecanismos de coordinación entre las Direcciones de Personal de las Subsecretarías, Oficialía Mayor y las Áreas de personal de las Direcciones Generales.

Como ya fue señalado, el actual sistema de Apoyo Administrativo de la S.E.P. (SAASEP), fue desarrollado en 1981-1982, e instalado en equipo PRIME, con la finalidad de establecer los objetivos de ese momento, sin embargo a la fecha, el equipo cómputo y la tecnología resultan obsoletos por el deterioro ocasionado por el elevado uso de equipo de cómputo y su deficiente mantenimiento.

Igualmente el SAASEP ha sido rebasado, debido al dinamismo de los cambios en la aplicación de los criterios de pago, así como por las necesidades actuales. Debido a ello, se requiere del diseño de un nuevo sistema de administración de personal que no sólo sea para la generación del pago, sino que además garantice la adecuada administración de plazas, tanto docentes como no docentes; asimismo que permita un adecuado control del presupuesto asignado al "Capítulo 1000", el cual deberá tener elementos de información veraces y oportunos para la toma de decisiones.

Por lo anterior, es conveniente que el sistema de cómputo que se desarrolle para apoyar la operación del pago en la Secretaría de Educación Pública, cuente en su infraestructura con un software de alta productividad y un manejador de base de datos relacional, así como de un equipo de cómputo de arquitectura abierta, que permita migrar de un equipo a otro con facilidad.

Al Descentralizarse la educación básica, la problemática se redujo substancialmente, sin que con esto se considere que todos los problemas hayan sido solucionados; habrá que recordar que la Secretaría tiene a cargo la educación media superior y educación tecnológica e industrial y agropecuaria entre otros programas de apoyo en los Estados y la Educación Básica en el Distrito Federal, por lo que se hace necesario concluir con el proceso de descentralización en la Secretaría de Educación Pública.

CAPITULO IV

**DISEÑO DE UN MECANISMO DE CONTROL QUE OFREZCA O
FACILITE LA CONGRUENCIA ENTRE EL PRESUPUESTO**

ASIGNADO Y LAS PLAZAS OCUPADAS

4.1. ANTECEDENTES

A partir de enero de 1981, se efectuó la emisión de la nómina y los cheques impresos de la Tesorería de la Federación a favor de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública por medio del Sistema Computacional denominado Sistema de Apoyo Administrativo de la Secretaría de Educación Pública (SAASEP), el cual es un sistema desconcentrado cuya operación está a cargo de las Direcciones de Personal de las 5 Subsecretarías y de la Oficialía Mayor así como de los 31 Servicios Coordinados de Educación Pública en las Entidades Federativas a partir de septiembre de 1981.

Para su funcionamiento se requirió de construcción y equipamiento de locales especiales dotados de equipo de cómputo (Prime), equipos auxiliares de regulación y de aprovisionamiento de equipo eléctrico, etc., así como de capacitar al personal en su operación.

Con la creación del SAASEP nació una programación especial conocida como subsistema de ajustes y Correcciones al pago (SAYCOR), dicho subsistema fue creado para regularizar el retraso en la captura de movimientos heredados por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, sin embargo de entonces a la fecha ha servido para regularizar errores administrativos y también para cometer actos de corrupción en

virtud de que el Subsistema carece de controles que eviten que se realice un mal uso del mismo.

En mayo de 1972 con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización Educativa se descentraliza a los Estados la Administración de los Recursos Humanos y el pago de remuneraciones, quedando la Secretaría unicamente con la responsabilidad de las 5 Subsecretarías y la Oficialía Mayor.

En virtud del volumen de personal de la Secretaría de Educación Pública en 1974 se fusionan algunas de las Direcciones de Personal quedando las siguientes:

- 1.- Dirección General de Administración de Personal en el Distrito Federal (paga el personal de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F.).
- 2.- Dirección General de Personal, mediante su Dirección de Personal. (paga a las Áreas del C. Secretario, Oficial Mayor y a las Subsecretarías de Planeación y Coordinación, Educación Básica y Normal y Educación Superior e Investigación Científica).
- 3.- Dirección de Personal de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas.

Las Direcciones de Personal antes descritas como usuarios continúan de 1982 a la fecha utilizando el mismo SOFTWARE (SAASEP y SAYCOP), y el mismo HARDWARE (Computador es PRIME, UNIDADES DE CINTA, IMPRESORAS, ETC.).

4.2. PROBLEMATICA DETECTADA

El sistema de Apoyo Administrativo de la Secretaría de Educación Pública (SAASEP) contiene el control de la creación, modificación y cancelación de las Plazas, Puestos y Horas, sin embargo para el ejercicio de los recursos del capítulo 1000 "servicios personales" este no se encuentran correlacionados con el presupuesto autorizado, o modificado por lo que se desconoce lo realmente erogado.

De acuerdo con lo anterior la Secretaría de Educación Pública desde que ejerce los recursos por motivo de remuneraciones al personal desde 1981, no cuenta con un control que vincule las plazas, puestos y horas contra el presupuesto asignado para cada Programa y Subprograma, Unidad Administrativa del presupuesto de egresos de la Federación.

Así mismo se generan pagos de creación de plazas de movimientos presupuestales (afectaciones virtuales) sin contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Antes Secretaría de Programación y Presupuesto).

Cabe hacer mención que dicha problemática fue detectada por la Unidad de Contraloría Interna de la Propia SEP, y que es por medio de los informes de auditoría que se soporta el problema aquí señalado.

De acuerdo con el "Libro Normativo" emitido por la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública en sus normas específicas para la aplicación de toda la Secretaría establece en su segundo apartado "La Dirección General de Recursos Financieros procederá a afectar pagos con cargo al capítulo 1000 (SERVICIOS PERSONALES), siempre que este considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, exista disponibilidad presupuestaria.."

4.3. EFECTOS DE LA PROBLEMÁTICA

Los efectos que se generan, no repercuten en un sobreejercicio global del capítulo 1000 "Servicios Personales" ya que los recursos se cubren con la vacancia de la Secretaría de Educación Pública que en promedio es del 5%, sin embargo se afectan los recursos de unidades administrativas, programas y subprogramas.

Al no contar con una Base de Datos en el SAASEP con un Techo Financiero que respalde el número de plazas autori-

zados, se generan pagos indebidos en las unidades administrativas correspondientes.

Al pagar plazas sin contar con la autorización se emiten indebidamente pagos dobles en una misma plaza es decir se paga en dos ocasiones en la misma plaza.

Asimismo se generan pagos indebidos y sobreejercicio presupuestal al habilitarse plazas que ya habían sido canceladas con anterioridad.

Ya que lo expuesto con anterioridad se realiza en cada una de las 3 Direcciones de Personal, se pierde el control de los puestos, plazas y horas asignadas en la Secretaría.

En virtud del daño que repercute al Erario Federal se viola lo dispuesto en las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal emitidas anexas al Presupuesto de Egresos de la Federación y dictaminadas por la Cámara de Diputados. Así como también se contraviene el Reglamento y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

4.4. MECANISMOS DE CONTROL A INFLANTAR

Como fue señalado en el punto anterior, se requiere la adquisición de un equipo de cómputo de punta en cuanto a su tecnología de arquitectura abierta que permita migrar de un equipo a otro con facilidad, así como también un software de alta productividad y un manejador de base de datos relacional que permita el desarrollo de un nuevo Sistema Integral de Administración de Personal, esto es un sistema que efectivamente cuente con un verdadero control en la Administración de los Recursos Humanos y no sólo como el actual SAASEP, (control de plazas y pago de remuneraciones).

Como todo sistema debe de contar con un sinnúmero de controles internos para garantizar la seguridad en el manejo de la información en él contenida, para el problema detectado (Pagos indebidos por falta de vinculación entre el presupuesto asignado y las plazas ocupadas), es necesario que el nuevo Sistema Integral de Administración de Personal, vincule el presupuesto y los puestos, plazas y horas con el fin de que se evite la creación ó modificación de las mismas si no cuenta con el recurso presupuestal previamente autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de esta investigación, una vez realizado el análisis de la evolución del sector público y de haber ubicado el Sistema de Remuneraciones a los Servidores al Servicio del Estado, así como al de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se concluye que el pago de remuneraciones al personal a través de la historia, al igual que la administración pública, ha evolucionado y se ha adecuando conforme las necesidades.

Asimismo, se identifica el gran interés que ha ovesto la Secretaría de Educación Pública a partir de 1982 (fecha en que se hizo cargo del pago de remuneraciones al personal) en el pago oportuno, mediante el trámite ágil de los movimientos de alta del personal, descuidando el establecimiento de controles internos, el cumplimiento a la normatividad establecida, así como la aplicación de programas de introducción a la Dependencia, inducción al puesto, de motivación y desarrollo de personal.

Se encontró además que los pocos programas de capacitación y desarrollo, no se encuentran vinculados con el escalafón y mucho menos al sistema de administración de sueldos y salarios para el personal administrativo, técnico y manual.

Dado lo anterior, se podría deducir que el servidor público en la SEP, no tiene en la mayoría de las ocasiones, perfectamente definido el por qué y para qué trabaja, siendo este un factor dentro del pago de remuneraciones de mayor importancia por sus repercusiones ya que no existe una verdadera identificación del servidor público con la labor que desempeña y por lo tanto, hay un claro desinterés por la función pública y sus logros.

Adicionalmente se pudo constatar que el Sistema de Administración de Personal y Pago de Remuneraciones es sumamente complejo y en lugar de dar una solución a los orígenes de los problemas determinantes, se han suministrado paliativos, sin llegar a una solución definitiva por la carencia de una voluntad de decisión, cabe hacer notar que durante el período de esta investigación (1988-1994), en la SEP se realizaron cambios de cinco Secretarios y cuatro Oficiales Mayores, situación que no permite la solución de los problemas por la falta de continuidad en las acciones.

Asimismo, el proceso de Descentralización de la Educación Básica a los Gobiernos de los Estados, no fue una medida suficiente para la solución de los problemas en la administración de recursos humanos y el pago de remuneraciones, ya que de acuerdo con el diagnóstico de la problemática detectada, se requiere de una solución integral que permita dar

mayor coherencia y efectividad a los trabajos que se realicen en un marco de estricta disciplina presupuestal, con el fin de elevar la eficacia y eficiencia en la aplicación de los Recursos Humanos.

Se hace necesario concluir con el proceso de descentralización de la Educación Media, Media Superior y la Educación Básica en el Distrito Federal.

Cabe mencionar que en muchos casos, las cosas importantes son relegadas por los asuntos urgentes, sin embargo y partiendo de esta premisa, es que se propone soluciones que son viables y aplicables que redundarán en beneficios para la Secretaría de Educación Pública y la sociedad receptora de sus servicios.

De acuerdo a lo anterior, la administración de los recursos humanos en la Secretaría de Educación Pública, tendrá necesariamente que evolucionar, ya que no es suficiente el dotar de beneficios económicos cada vez que se solicite por medio del Sindicato, sino que se tiene que dar un desarrollo integral del servidor público con una nueva cultura que permita la satisfacción de metas personales e institucionales, mediante la adecuada actualización y adiestramiento del personal.

La eficiencia en cualquier acción administrativa, aún con la implantación de sistemas, métodos y procedimientos no será efectiva si no se le da la debida importancia al elemento humano, ya que éste es el más importante en la SEP, situación que desgraciadamente no sucede.

Un agente central en la Secretaría de Educación Pública es el servidor público, los recursos humanos con que cuenta la SEP, reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo, es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que no se interrumpirá el funcionamiento administrativo, aún con los cambios de Titulares de la Secretaría.

De igual forma un servicio de carrera que facilite la capacitación para el mejor desarrollo de la función y permita al servidor público adaptarse a los cambios estructurales y tecnológicos. Un servicio profesional de carrera que establezca un código de ética y promueva esquemas de remuneraciones, promociones e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

La creación de un servicio profesional de carrera deberá dar reconocimiento a la importancia del trabajo del servidor público lo cual asegurará un desempeño honesto y eficiente, condición esencial para la permanencia del empleo.

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

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguirre Velázquez, Ramón
La Contabilidad Gubernamental en el Presupuesto por Programa
Colección Semanarios Presidencia de la Republica México 1981.
- 2.- Arias Galicia, Fernando
Administración de Recursos Humanos
Editorial Trillas, México 1994.
- 3.- Duhalt Krauss, Miguel
La Administración Pública Federal I
Facultad de ciencias políticas y Sociales
UNAM, México 1976.
- 4.- Dwith Waldo
Administración Pública
Editorial Porrúa, México 1978.
- 5.- Faya Viesca, Jacinto
Administración Pública Federal
Editorial Porrúa, México 1979.
- 6.- F. Merrill Handwood
Clásicos en Administración
Editorial Limusa, México 1994.
- 7.- Galván Escobedo, José
Tratado de Administración General
Editorial Trillas, México 1976.
- 8.- F. Sikula, Andrew
Administración de Recursos Humanos de Empresas
Editorial Limusa, México 1979
- 9.- Guishiani D.
Doctrina de las Relaciones Humanas en Organización y Gestión
Editorial Progreso, México 1973.

- 10.- Molina, Guillermo
Presupuesto por Programas
Editorial UNAM, México 1979.
- 11.- Moreno Rodríguez, Rodrigo
Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público
Editorial UNAM, México 1981
- 12.- Merrill, Adolfo
Teoría General de Derecho Administrativo
Editorial Nacional, México 1995.
- 13.- Muñoz Amato Pedro
Introducción a la Administración Pública
Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1962.
- 14.- Munch Galindo y García Martínez
Fundamentos de Administración
Editorial Trillas, México 1993.
- 15.- Rico Ramírez, Miguel
Nuevas Técnicas Presupuestarias
Colección Semanarios, Presidencia de la República, México 1981.
- 16.- Rivera Arnaiz, Fernando
Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal.
Secretaría de la Presidencia, México 1977.
- 17.- Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Editorial Ferrúa, México 1977.
- 18.- Terry, George
Principios de Administración
Editorial CECSA, México 1952.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- 1.- Escobar Valenzuela, Miguel
Teoría de la Administración Pública
Apuntes de Catedra, ENEP Acatlán UNAM.
- 2.- Morales Ramírez José
De la Administración Científica a la Administración del Servicio (Parte II)
Revista de Emprendedores al Servicio de la Pequeña y Mediana Empresa, Vol. V Número 18, 1992.
- 3.- Historia de México Tomo II
Editado por el Colegio de México, 1976.
- 4.- Enciclopedia de México Tomo II
- 5.- La Descentralización de la Función del Pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal.
Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.
- 6.- Manual de Normas de la Función del Pago de Remuneraciones para Personal de la Administración Pública Centralizada
Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
- 7.- Manual de Procedimientos del Sistema de Pagos Descentralizado.
Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
- 8.- Memoria de Gestión
Secretaría de Educación Pública, 1991.
- 9.- Decreto para la Celebración de Convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
Diario oficial, 19 de marzo de 1992.
- 10.- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982. Ley del presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
Presidencia de la República, 1981.

20.- Informe Gráfico Estadístico, Libro Blanco
Dirección General de Planeación, Programación y
Presupuesto, Secretaría de Educación Pública, 1994.

30.- Informes de Auditoría de 1982 a 1994
Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de
Educación Pública.