



32
zej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA IMPLANTACION DEL SERVICIO CIVIL
DE CARRERA EN LA CAMARA DE DIPUTADOS,
EL CASO DEL PERSONAL PROFESIONAL
ADMINISTRATIVO EN LA LVI LEGISLATURA**

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
**LICENCIADO EN
ADMINISTRACION
PUBLICA**

PRESENTA:
HUMBERTO BENITO CORDOVA PARRILLA

México, D.F.

1997

**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.

**A la memoria de mi
Padre y Abuela**

**A mi Madre y Hermano
por su cariño y apoyo**

AGRADECIMIENTO

Sirva el presente documento como testimonio de agradecimiento: a mis padres por su apoyo moral y económico para realizar mis estudios profesionales, a la Universidad Nacional Autónoma de México por proporcionarme los conocimientos indispensables para el ejercicio de mi profesión; al Profr. Carlos Domínguez Trejo por la dirección de la tesina, a los Profesores: Reyna Pineda González, Martha Alicia Barajas Boyso, José Antonio Torres Herrera, Fermín Alí Cruz Cervantes y Georgina Moreno por la revisión y observaciones que enriquecieron esta breve investigación.

Así mismo quiero agradecer a todas las personas que me brindaron su apoyo para la realización de este estudio; muy especialmente a la Mtra. Luz María Puente de Osorio quien autorizo su impresión en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

I N D I C E

	PAG.
Introducción	1
Capítulo 1.- Concepto de Servicio Civil de Carrera	3
1.1 Definiciones	3
1.2 Características Mínimas	5
1.3 Principios del Servicio Civil de Carrera	11
1.4 Subsistemas Mínimos	12
1.5 Descripción de los Subsistemas - Modelo de Sistema	13
1.6 Resumen	21
Capítulo 2.- Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana	24
2.1 Antecedentes Generales	24
2.2 Avances en el Sistema de Servicio Civil	31
Capítulo 3.- La Cámara de Diputados su Estructura Organizacional Actual	35
3.1 Base Legal	35
3.2 Estructura Organizacional Legislativa	37
3.2.1 Las Comisiones de Trabajo	39

3.2.2	Funcionamiento Administrativo	42
3.3	Estructura Administrativa de la Cámara de Diputados	44
3.4	Los Servidores Públicos de la Cámara de Diputados	46
3.5	El Catálogo de Puestos	49
3.6	La Promoción y el Desarrollo	51
Capítulo 4.-	Propuesta de Implantación del Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados	53
4.1	Base de Datos de la Actual Plantilla	53
4.1.2	Costos Operacionales	54
4.2	Organismo Responsable de su Aplicación	55
4.3	Ley de Administración de Personal del Servicio Civil	56
4.4	Diseño del Sistema	57
4.5	Funcionamiento de los Subsistemas	65
4.6	Ajustes al Sistema	67
Conclusiones		68

INTRODUCCION

La Cámara de Diputados, órgano de representación popular, cuya función sustantiva es la de crear, reformar y/o aprobar leyes que regulen el funcionamiento de la sociedad mexicana, ha requerido desde sus inicios de un cuerpo de apoyo dedicado a las tareas adjetivas, como lo son el manejo de los recursos materiales, financieros y humanos que integran su patrimonio; siendo este último recurso, el humano; el más importante para el cabal cumplimiento de los objetivos que tienen trazadas cada una de las áreas legislativas y administrativas que integran a este órgano legislativo. Actualmente la Cámara de Diputados en la mayoría de los casos carece de personal idóneo para efectuar eficaz y eficientemente las tareas adjetivas que se desarrollan en apoyo al quehacer legislativo de la Institución.

Esta deficiencia se debe en gran parte a la falta de un cuerpo de servidores públicos conocedores a fondo de las funciones y responsabilidades que les han sido encomendadas, y a la gran movilidad que se da en cada cambio de legislatura, así como en el transcurso de la misma. En este sentido la institución se ve sujeta al ámbito político (es decir, a la negociación, concertación y lucha por espacios de poder que se da entre los grupos, camarillas y partidos políticos con presencia en la Cámara de Diputados), quedando el aspecto administrativo relegado a la incierta capacidad y conocimiento que pudieran llegar a tener los servidores públicos de nuevo ingreso.

Es por ello que el presente estudio se abocó al estudio de la situación organizacional del personal de la Institución; teniendo como propuesta central para mejorar esta

* Por áreas legislativas se entiende aquellas instancias de la Cámara que de acuerdo al ámbito de competencia que guardan con alguna dependencia del ejecutivo, se encargarán de estudiar, analizar y emitir dictámenes sobre las iniciativas de ley que el pleno de la Cámara les haga llegar, y por áreas administrativas las que manejan los recursos humanos, financieros y materiales de la institución.

situación que priva en la Cámara de Diputados el Servicio Civil de Carrera; a fin de profesionalizar las tareas administrativas cotidianas, aprovechando al mismo tiempo los servidores públicos que cuentan con la preparación y experiencia dentro de este órgano legislativo.

El presente estudio se circunscribe al período de la LVI legislatura, desde su inicio el 1o. de diciembre de 1994 al 1o. de agosto de 1996, analizando la problemática mencionada y la necesidad de implantar el Servicio Civil de Carrera como alternativa de profesionalización de los servidores públicos, en este caso el del personal profesional administrativo, entendiéndose por ello, al empleado con conocimientos técnicos y académicos, así como capacidades específicas para el desempeño de funciones encomendadas.

En el primer capítulo de este breve estudio se analizará la conceptualización que se tiene del servicio civil de carrera y las partes que le integran, de acuerdo con algunos teóricos de la Administración Pública. En el segundo capítulo se describirán los avances que el servicio civil de carrera ha tenido en el contexto de la Administración Pública Federal, en el tercero se hablará sobre las condiciones organizacionales actuales y la situación del personal que labora en la Cámara de Diputados; por último en el capítulo cuarto se planteará la propuesta de implantación del servicio civil de carrera para el personal profesional administrativo que labora en la Institución.

Hay que señalar que el servicio civil de carrera como tal, no constituye una panacea para la administración de personal, pero sí es un instrumento que permite elevar la calidad de ésta.

1. Concepto de Servicio Civil de Carrera

1.1 Definiciones.

El Servicio Civil de Carrera es un sistema que surge en la administración pública de los países desarrollados para encargarse del personal que labora en el gobierno (Inglaterra, Francia y Estados Unidos, son ejemplos representativos).

Cabe destacar, que autores como Adriana Hernández Puente, ¹ señalan la existencia de tres tipos de organización de personal, estos son: a) el que ella denomina Sistema Evolucionado de Botín, b) el Servicio Civil Limitado o Incipiente y c) el Servicio Civil de Carrera.

En el primer caso nos señala: "... dentro de este concepto se han clasificado aquellos sistemas de organización de personal que carecen de disposiciones legales sobre la profesionalización de su burocracia o cuando menos, de políticas o lineamientos orientados en este sentido, en vez de ello, se basan en prácticas vicadas tendientes a hacer prevalecer el nepotismo, la recomendación, la recompensa personal o el agradecimiento por los servicios prestados. Los puestos o posiciones políticas o administrativas se otorgan en función de alguna de estas condiciones, sin mas limitación, requisito u oposición". ²

Así podemos apreciar que el sistema evolucionado de "botín" es un sistema de organización del personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y de ascenso establecidos.

El servicio civil limitado o incipiente lo tipifica como "...un sistema de administración de personal público en el que existen lineamientos generales

1. Hernández Puente, Adriana Administración y Desarrollo de Pargopol Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, pag 373

2. Idem

a seguir en todos sus procesos y una estructura central que los vigila o supervisa. Esto significa que en las funciones de selección, ascenso, capacitación, etc. se han definido políticas generales de funcionamiento y límites a los altos niveles de autoridad burocrática". 3

En tales circunstancias prevalecen prácticas propias del "sistema de botín" como el nepotismo, la recomendación, etc. ya que, si bien es cierto que se tienen ciertas normas para administrar son de una generalidad tal que hacen que subsistan las conductas arriba señaladas.

En el caso del "Sistema de Servicio Civil de Carrera", Hernández Puente lo conceptualiza como: " Un sistema centralizado de administración del personal público o al servicio del Estado, al que se ingresa por rigurosa selección y se asciende previa capacitación y examen hasta los niveles técnico-administrativos más elevados". 4

En el siguiente cuadro podemos resumir las características de los tres sistemas de organización de personal.

SERVICIO CIVIL	EVOLUCIONADO DE BOTIN	SERVICIO CIVIL LIMITADO
CENTRALIZACION DE NORMAS Y POLITICAS	AUSENCIA DE DISPOSICIONES LEGALES O DE VOLUNTAD PARA ATACARLAS	EXISTENCIA DE LINEAMIENTOS GENERALES Y DE UNA ESTRUCTURA CENTRAL SUPERVISORA
INGRESO POR RIGUROSA SELECCION	DISTRIBUCION VERTICAL DE POSICIONES POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS.	EXISTENCIA DE REQUISITOS DE INGRESO Y ASCENSO QUE TIENDEN A LA PROFESIONALIZACION DE PERSONAL
ASCENSO PREVIO DE CAPACITACION Y EXAMEN.	INSTITUCIONALIZACION DE PRACTICAS VICIADAS COMO NEPOTISMO, AUTORITARISMO, RECOMPENSAS PARTIDISTAS Y PERSONALISTAS	INSUFICIENCIA DE RECURSOS.
ACCESO A LOS NIVELES TECNICO-ADMINISTRATIVOS MAS ELEVADOS CON CRITERIOS RAZONABLES	ACCESO A ALTOS NIVELES CON CRITERIOS DE ACUERDO A LA AUTORIDAD EN TURNO	PERSISTENCIA DE INTERESES PARTICULARES.

Fuente: Hernández Puente, Adnans. Administración y Desarrollo de Personal Público. Ed. INAP. 1994. pag. 376

3. Idem, pag. 375

4. Idem, pag. 369

1.2 Características mínimas.

De acuerdo con Wilburg Jiménez Castro, el servicio civil surge para contrarrestar las prácticas de nepotismo, la recomendación, la recompensa, etc. dándole énfasis al mérito y la idoneidad en el proceso administrativo del personal público.

"La igualdad de oportunidades es la base filosófica sobre la que se establecen el sistema de méritos y la carrera administrativa, a través de los cuales el reclutamiento, la selección, los ascensos, los retiros y otros elementos administrativos de personal son aplicados, tomando en cuenta fundamentalmente las cualidades de los empleados y no por simpatías personales, razones políticas, etc". 5

Para Raymundo Guzmán Amaro, el servicio civil en su más amplio sentido conlleva, por lo menos lo siguiente:

1. Al sector público de naturaleza civil donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, administrativas del gobierno.
2. Al conjunto de leyes, decretos y reglamentos relativos al régimen de personal estatal.
3. A la administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito o idoneidad personal y la carrera administrativa. 6

Otra definición importante es la que apunta Miguel Duhalf Krauss:

5. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1975, p. 322

6. Amaro Guzmán, Raymundo. Administración de Personal. Edit. UNPHU, Sto. Domingo 1979 pag 23

"Por Servicio Civil de Carrera, podemos entender un conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública". 7

Así mismo señala que el servicio civil de carrera sistematiza integralmente la administración del personal del sector público y tiene como finalidad vincular la obtención de los objetivos institucionales con la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos hasta la separación del empleo de las funciones públicas. Lo anterior garantiza:

- 1) La idoneidad entre el perfil del candidato y el puesto que va a ocupar.
- 2) La estabilidad en el empleo y
- 3) El desarrollo del personal mediante la capacitación y el adiestramiento.

Un sistema de servicio civil de carrera debe reunir ciertas características mínimas, por lo que a continuación citaremos algunos autores:

Para Wilburg Jiménez Castro:

- 1) **Atraer, seleccionar, nombrar a los más capacitados**
- 2) **Desarrollar el personal a su nivel óptimo**
- 3) **Retener a los más capaces**
- 4) **Separar a los negligentes, deficientes y deshonestos**
- 5) **Asegurar el retiro oportuno y decoroso**
- 6) **Contar con los respectivos organismos para cumplir los anteriores principios**

7. Durell Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1972. p. 66

- 7) **Aportar medidas transitorias, que son muy importantes para pasar de un sistema de personal a uno de méritos y de carrera, ya que no sólo es cuestión técnica sino política. e**

Podemos apreciar en este autor las cualidades de la idoneidad y el mérito como los rasgos que debe reunir el servicio civil de carrera sin embargo, nos hace notar que la implantación del servicio civil de carrera no sólo se dará a través de la implementación de técnicas administrativas, sino que se requiere de voluntad política como condición indispensable para poder establecerlo.

Otro autor que nos habla de este tema, es José Galván Escobedo, quién señala que las características del Servicio Civil son:

- 1) **Estatuto Básico**
- 2) **Relaciones Públicas**
- 3) **Administración Central de Personal**
- 4) **Sistema de Clasificación de Puestos y Retribución**
- 5) **Reclutamiento y Selección**
- 6) **Sistema de Evaluación de Eficiencia**
- 7) **Adiestramiento**
- 8) **Programas de Seguridad y Salubridad**
- 9) **Vacaciones y Licencias**
- 10) **Sistemas de Registros**
- 11) **Protección Contra Separación Injusta**
- 12) **Servicio de Orientación a los Empleados**
- 13) **Sistema de Retiro e**

8 Jiménez Castro, Wilburg Op. Cit. p 326

9 Galván Escobedo, José Tratado de Administración General Ed. Secretario de Educación Pública, México, 1976, pp. 347 - 351

Por su parte, Mosher citado por Miguel Duhalt Krauss, señala las siguientes características:

- 1) El comienzo del servicio en la juventud
- 2) Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso
- 3) La garantía de estabilidad de empleo y ascensos
- 4) Promoción por grados, basada en el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado
- 5) Mejoras económicas progresivas
- 6) Programas concretos de formación y adiestramiento
- 7) Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente compensación
- 8) Una disciplina interna bastante rigurosa 10

Para Laberge los servicios civiles de carrera deben ser considerados como la oportunidad de trabajar toda la vida al servicio del Estado, adquiriendo nuevos conocimientos y experiencia y señala que para ir progresando se requieren establecer ciertas bases:

1. Seguridad
2. Sistema de méritos
3. Vinculación de la cultura con el sistema de servicio de carrera
4. Remuneración adecuada
5. Eliminación de barreras artificiales o arbitrarias
6. Retiros 11

10. Duhalt Krauss, Miguel, Op. Cit. p. 68

11. Laberge, E. P., Administración de Personal, ESAPAC, San José Costa Rica, 1965, p4.

Este mismo autor nos dice que para conseguir que la aptitud y capacidad del individuo sea en efecto el elemento básico en el servicio civil, el sistema de méritos debe tener las siguientes condiciones esenciales.

- 1) Ley que establezca el sistema de mérito
- 2) Organismo central que lo ejecute y controle las unidades descentralizadas
- 3) Presupuesto que permita llevar una política del más alto nivel
- 4) Clasificación de puestos basada en deberes, funciones y responsabilidades
- 5) Plan de compensación uniforme
- 6) Exámenes de competencia libre, para el ingreso a todos los grupos
- 7) Un período de prueba, siguiente al nombramiento o ascenso
- 8) Calificación de servicio
- 9) Planes de adiestramiento
- 10) Promociones basadas en la aptitud
- 11) Sistema de carrera administrativa
- 12) Reglas uniformes para los permisos, horas de trabajo y edad de retiro
- 13) Certificación de la nómina de sueldos
- 14) Prohibición de actividades políticas
- 15) Prohibición del empleo ilegal de personas en el servicio
- 16) Disciplina 12

La Organización de las Naciones Unidas señala como aspectos importantes para un Servicio Civil de Carrera los siguientes:

- 1) Principio del mérito y la idoneidad
- 2) Neutralidad política

- 3) Clasificación de puestos
- 4) Escala de sueldos justos y adecuados
- 5) Pensiones y seguridad social
- 6) Vacaciones y otras prestaciones; por lo anterior recomienda los siguientes instrumentos:
 - Reclutamiento mediante exámenes objetivos
 - Un sistema planeado de ascensos
 - Normas, derecho de apelación y consulta
 - Planeamiento de la mano de obra y estadística de personal 13

Por su parte, el Dr. Fonseca Pimentel considera que un servicio civil debe contener dos elementos básicos:

- 1) Una ley de administración de personal de servicio civil, y
- 2) Un organismo responsable de su aplicación

Y algunos otros subsidiarios, que consideran las siguientes técnicas:

- 1) Sistema de méritos en la selección inicial
- 2) Sistema de promociones y ascensos
- 3) Sistema de estabilidad como una de las garantías básicas del empleo público
- 4) Sistema de retiros
- 5) Sistema de adiestramiento
- 6) Sistema de clasificación de puestos y plan de salarios. 14

Al analizar las conceptualizaciones de servicio civil arriba descritas, podemos concluir que a pesar de las diferencias de forma que se perciben, se considera al sistema de

13. Duñari Krauss, Miguel, Op. Cit. p. 74

14. Fonseca Pimentel A. "La Administración de Personal en América Latina". Ed. ICAP, San José de Costa Rica. 1978, p. 95

servicio civil como un subsistema del sistema administrativo público, que consiste en la administración científica del personal basada en el mérito y la idoneidad para obtener y mantener al personal en condiciones de aptitud y actitud que permitan llevar a cabo las funciones públicas con eficacia y eficiencia, al mismo tiempo que se le ofrece un empleo digno, seguro y con posibilidades de desarrollo profesional, de tal manera que el servidor público satisfaga también sus necesidades personales, enmarcado lo anterior por un conjunto de reglas claras y de observancia obligatoria para la autoridad y el personal de la Institución.

El personal público no puede ser neutral, pues debe tener una conciencia política profunda para lograr los objetivos de la administración pública, que estarán encaminados a la satisfacción de las necesidades sociales. En este sentido el personal público debe tener una amplia vocación de servicio desarrollada.

1.3 Principios del servicio civil de carrera.

El sistema de servicio civil se debe basar en principios e integrarse por sistemas a través de los cuales se lleve a cabo el proceso administrativo de personal.

Los principios del sistema de servicio civil deben ser:

a) **Mérito.**

Entendido como el conjunto de referencias sobre un servidor público que lo hagan merecedor de un ascenso o estímulo, si las referencias son positivas; en caso contrario de las sanciones que correspondan.

b) **La igualdad de oportunidades y trabajo justo.**

Es decir, tomar en cuenta en igualdad de circunstancias los méritos del servidor público sin ponderar las "recomendaciones" que en un momento pudieran tenerse para privilegiar a un determinado trabajador.

- c) **La vocación de servicio público.**
En este inciso se hará referencia a la diligencia que el servidor público haya tenido en el periodo que se vaya a evaluar.
- d) **Desarrollo del personal.**
Se tomará en cuenta la iniciativa del trabajador para elaborar proyectos, así como la capacidad y el adiestramiento acumulados por el servidor público en su trayectoria laboral.
- e) **La estabilidad y garantías del personal.**
Entendido como sujeción a una relación laboral, que permita al empleado la continuidad en la Institución, independientemente de los cambios de autoridades que se den.
- f) **La organización para aplicar los principios anteriores.**
Es decir la estructura orgánica encargada de la planeación, implantación y control del sistema del servicio civil de carrera, en la Cámara de Diputados y
- 7) **El marco jurídico que los contenga.**
Es decir el conjunto de políticas y normas que regulen el Servicio Civil de carrera en la Cámara de Diputados.

1.4 Subsistemas mínimos.

Los subsistemas del servicio civil según Miguel Duhalt Krauss, son los siguientes:

- 1) Subsistema de información**
- 2) Subsistema de planeación**
- 3) Subsistema de relaciones jurídico - laborales**
- 4) Subsistema de clasificación de puestos y salarios**

- 5) Subsistema de evaluación del mérito
- 6) Subsistema de promociones y ascensos
- 7) Subsistema de capacitación y desarrollo
- 8) Subsistema de prestaciones y servicios
- 9) Subsistema de reclutamiento y selección

Los subsistemas antes mencionados y que desarrollaremos en este apartado, conforman el conjunto de subsistemas que interactúan para lograr los objetivos del servicio civil, que son la administración y el desarrollo del personal, para que se lleve a cabo adecuadamente la función pública entendida como el conjunto de actividades que se desarrollan en alguna área gubernamental, y cuyo objetivo es servir a ésta dentro de las funciones específicas asignadas a cada servidor público, con el fin de cumplir los objetivos asignados por la ley a la Institución.

Cabe señalar que hemos adoptado los subsistemas señalados por Miguel Duhalt Krauss en razón de que en nuestra opinión abarcan la totalidad del proceso de administración de personal; de esta manera al ir desglosando cada uno de ellos tendremos como ventaja primordial conocer a qué se refiere el autor al nombrar cada uno de ellos y reconocer cuál es el avance o situación que guarda la Cámara de Diputados en relación a cada uno de ellos.

1.5 Descripción de los subsistemas. Modelo de sistema.

Como ya lo señalamos el modelo de sistema aquí planteado, se retoma del que Miguel Duhalt Krauss propone para un sistema de servicio civil de carrera; sin embargo lo hemos estructurado partiendo de las circunstancias particulares de la Cámara de Diputados; es por ello que iniciamos con el subsistema de información y así sucesivamente hasta llegar al de reclutamiento y selección, aquí describimos cada uno de ellos.

SUBSISTEMA DE INFORMACION

El subsistema de información del servicio civil tiene como objetivo sistematizar los datos referentes a las actitudes y aptitudes del personal público, así como registrar todas las actividades de los subsistemas, que implican cambios en el personal, con la finalidad de contar con medios para una mejor planeación y toma de decisiones en cuanto a los servidores públicos.

El sistema de información permite identificar con rapidez la información requerida, en la medida en que se encuentra concentrado todo lo referente al sistema de servicio civil.

SUBSISTEMA DE PLANEACION

Consiste en la previsión de las necesidades futuras de personal del servicio civil, tanto en su cantidad como en sus aptitudes y actitudes, de acuerdo al contexto económico, político, social y cultural en el que se encuentre el sistema administrativo público.

La planeación en el servicio civil incluye:

- 1) Conocer, en todo momento, las aspiraciones, necesidades y deseos del personal.
- 2) Investigar las causas de los movimientos
- 3) Buscar nuevas técnicas de administración y desarrollo del personal público
- 4) Investigación del mercado de trabajo, para pronosticar la demanda de empleo de la administración pública, en relación a la oferta existente.

Para llevar a cabo la planeación de los recursos humanos es necesario contar con un inventario de personal que dé cuenta de su calidad y cantidad, a partir del cual se establezcan los requerimientos futuros con base en los objetivos del Gobierno, al desarrollo económico de la sociedad, y al sistema educativo.

SUBSISTEMA DE RELACIONES JURIDICO - LABORALES

El subsistema de relaciones jurídico - laborales se encarga de tratar con las organizaciones sindicales en lo referente a sus derechos y obligaciones de trabajo, a su cumplimiento y a la resolución de las controversias que se susciten.

Las relaciones jurídico - laborales establecen una disciplina en la organización, que se debe de entender, en la administración pública, como la subordinación del interés particular al interés general, no sólo por respeto a la norma jurídica, sino por convicción y responsabilidad, por moral administrativa.

Para que se den los principios del servicio civil en las actividades de los subsistemas antes mencionados, es necesario que exista una normatividad jurídica que regule las relaciones entre los servidores públicos y el gobierno, esto se da a través de la legislación de servicio civil.

El marco jurídico de las relaciones laborales debe contemplar lo siguiente:

- **Tiempo y lugar de trabajo**
- **Normas para la prevención de riesgos de trabajo**
- **Prestaciones y servicios**
- **Permisos y licencias**
- **Vacaciones**
- **Jubilaciones**
- **Medidas disciplinarias**

SUBSISTEMA DE CLASIFICACION DE PUESTOS Y SALARIOS

La clasificación de puestos consiste en analizar las tareas de cada puesto y agruparlas en clases similares según sus deberes y responsabilidades.

La clasificación de puestos es fundamental para la estructura de la organización administrativa porque en ésta se delimitan las tareas y responsabilidades del personal.

"Sin un plan de clasificación de puestos no es posible establecer normas apropiadas para la selección del personal, ni puede haber una base uniforme para cumplir con el principio de dar a todos en el servicio igual categoría y remuneración por un trabajo igual en un plazo igual". 15

De esta manera la clasificación de puestos racionaliza la estructura orgánica, al definir las tareas y deberes de cada puesto y ordenar éstos, de acuerdo a sus funciones en niveles jerárquicos y categorías, obteniendo una estructura de puestos. *

Clasificación de Salarios

Para la clasificación de salarios se lleva a cabo una valuación de los puestos, con base en los deberes y tareas de cada uno, conformando una estructura salarial, a través de la cual se dé una administración de salarios acorde a la situación económica, pues: "Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y que sería completada en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social (declaración universal de los derechos humanos, ONU, Art. 23).

15. Duñell Krauss, Miguel. Op. Cit. p. 72

* Los conceptos básicos de clasificación de puestos, de acuerdo a Laberge, son:

PUESTO -	Es la unidad más pequeña de la organización, que tiene carácter impersonal y se compone por deberes y responsabilidades específicas.
CLASE -	Es un grupo de puestos con los mismos deberes y responsabilidades.
GRUPOS -	Organización de clases que se relacionan entre sí.
GRADOS -	Nivel salarial de la clase
ESCALA DE SUELDOS -	Estructura de sueldos

Una cuestión muy importante para los demás subsistemas del servicio civil de carrera, es que para cada nivel de jerarquía o de responsabilidad, el salario deberá variar, de tal forma que a mayor autoridad o responsabilidad corresponda una remuneración más alta que sea motivante en el desarrollo de la carrera pública.

SUBSISTEMA DE EVALUACION AL MERITO

El sistema de evaluación al mérito es el conjunto de técnicas y procedimientos objetivos y confiables que se utilizan para evaluar el trabajo realizado en cada uno de los puestos de la organización, tomando en cuenta el mérito. La evaluación se basa en las características de cada puesto y en las capacidades y aptitudes del personal en el desempeño de las tareas, como son el conocimiento, la iniciativa, el criterio, la responsabilidad, la cantidad y calidad producida.

Se debe analizar:

- El tiempo empleado para llevar a cabo las tareas
- Las habilidades y capacidades demostradas en ellas
- La seguridad, precisión y nitidez con que realiza sus labores sin necesidad de una estrecha y constante supervisión.

Los procedimientos que se utilizan para la evaluación del mérito son:

- 1) Comparación
- 2) Escalas de valoración
- 3) Lista de comprobación
- 4) Valoración correlativa

Con este sistema se puede evaluar si se reclutó y seleccionó al personal idóneo y si se le capacitó adecuadamente.

SUBSISTEMA DE PROMOCIONES Y ASCENSOS

El sistema de promociones y ascensos es el conjunto de técnicas y procedimientos que se utilizan para el desarrollo del personal en la administración pública, logrando su ubicación idónea a través de estos movimientos.

El servicio civil comprende necesariamente la existencia de una carrera administrativa que permita al personal ir progresando en el escalafón de puestos de acuerdo a sus capacidades y experiencias adquiridas.

Las promociones y ascensos se presentan cuando existe una vacante en el escalafón. Se efectúan considerando la capacitación, la evaluación del mérito, el resultado de la aplicación de exámenes, objetivos de selección de acuerdo a los requerimientos del puesto por el que se concursa, de tal manera que el ascenso se haga en base a las actitudes y aptitudes y no sólo por la antigüedad.

Este sistema interesa al servidor público porque tiene opciones para ir desarrollando todas sus potencialidades dentro del Estado, motivándolo para realizar satisfactoriamente su función

"La oportunidad de progresar y de lograr la mejor utilización posible de las capacidades de cada uno, constituye una motivación humana fundamental". 16

16 JIMENEZ CASTRO, Wilburg Op. Cit. p. 351

SUBSISTEMA DE CAPACITACION Y DESARROLLO

La capacitación y el desarrollo es la función encargada de impartir conocimientos técnicos y administrativos preparando al personal para el óptimo desempeño de las actividades propias a su puesto, logrando el desarrollo de todas sus aptitudes en beneficio propio y de la organización.

Los programas de capacitación deben basarse en los requerimientos de escalafón y en los objetivos institucionales.

Es a través de la capacitación que el empleado puede desarrollarse y progresar en el servicio público. *

Miguel Duhalt Krauss dice que las técnicas de capacitación tienden a lograr:

"Que el mayor número de trabajadores; en el menor tiempo posible; adquieran la mejor preparación; al menor costo." 17

SUBSISTEMA DE PRESTACIONES Y SERVICIOS

Las prestaciones y servicios son los beneficios materiales y sociales adicionales al salario, que proporciona el organismo público a sus empleados, para que éstos satisfagan sus necesidades y desarrollen todas sus potencialidades.

* De acuerdo a la O.N.U. existen tres factores que hacen singularmente urgente la capacitación del personal público en países en vías de desarrollo:

- 1) La necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económico y social.
- 2) La rápida expansión de las funciones que el Gobierno está llamado a realizar; y
- 3) La escasez de personas preparadas profesionalmente que es, por lo general, característica de estos países.

17. DUNALT KRAUSS, Miguel Op. Cit. p. 71

Los servicios son las acciones de la empresa en beneficio material o social del empleado, en tanto que las prestaciones son aportaciones económicas, como los préstamos monetarios a una baja tasa de interés.

SUBSISTEMA DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION

El sistema de reclutamiento y selección tiene como función atraer y ubicar al personal apto para cada puesto de la organización, de tal manera que el servidor público realice sus tareas satisfactoriamente, tanto para él, como para la institución.

El reclutamiento es la actividad que se encarga de atraer candidatos que reúnan las características que se requieren para participar en el proceso de selección. Las fuentes de reclutamiento pueden ser, la búsqueda de las aptitudes y actitudes requeridas, en el personal de la organización para promoverlo. Los medios publicitarios, y los centros educativos. El reclutamiento se inicia con una convocatoria. *

La selección es el proceso a través del cual se encuentra, a partir de los candidatos reclutados; al personal idóneo para el puesto adecuado, de acuerdo a los objetivos planteados en la etapa de planeación.

Este debe ser un proceso técnico que se valga de exámenes y entrevistas objetivas, tales como pruebas psicológicas, pruebas de trabajo, examen médico, etc. para cumplir los principios del servicio civil.

* Jiménez Castro nos dice que el reclutamiento se debe valer de la solicitud de empleo para:

- 1) Identificar y localizar al solicitante
- 2) Determinar su aptitud para competir
- 3) Valorar su capacidad para el cargo
- 4) Señalar algunas características sobre sus conocimientos académicos y experiencias previas.
- 5) Valorar algunos factores de su personalidad

Una vez realizada la selección debe haber una función de inducción al puesto, que consiste en proporcionarle al trabajador los conocimientos generales sobre la organización y las actividades que va a desempeñar, así como introducirlo al ambiente de trabajo.

Se debe llevar un control del proceso de selección que tenga como objetivo conocer si el personal seleccionado está desarrollando sus funciones satisfactoriamente en el puesto colocado, para hacer los ajustes en caso necesario.

1.6 Resumen

Podemos concluir que de los subsistemas revisados:

El Subsistema de Información que recientemente ha tenido gran auge dentro de la administración pública mexicana, no ha alcanzado a abarcar todas las áreas de ésta debido en parte a falta de capacitación de los empleados públicos o a la falta de "interés" por parte de algunos mandos medios y superiores, tal es el caso de la Institución objeto de este estudio.

En nuestro país el Subsistema de Planeación existe, y se ha puesto de moda a partir de sexenio de Carlos Salinas, sin embargo este Subsistema no cumple cabalmente con los objetivos que la teoría administrativa se ha propuesto. En el caso específico de la Cámara se creó una Dirección de Planeación y Desarrollo, pero aún no se han visto sus resultados.

El Subsistema de Relaciones Jurídico - Laborales, cuenta con una gran cantidad de normatividad burocrática, corresponde a los organismos sindicales exigir a las autoridades el cumplimiento de estos lineamientos, buscando acabar con las "negociaciones" que perjudican al servidor público.

En nuestro país hemos de señalar que los tabuladores de sueldos en la mayoría de los casos están desfasados pues no existe una valuación correcta de éstos en relación a las funciones asignadas a cada puesto, en el caso de la Cámara de Diputados tanto sueldo y salario no corresponden a las actividades que el servidor público realiza.

El Sistema de Evaluación al Mérito, además es la base para las promociones y transferencias y el otorgamiento de estímulos y recompensas, bonos de actuación, premio de administración pública (Ley de Estímulos y Recompensas), sin embargo no hay un apego a la legislación respectiva.

En el caso del Subsistema de Promociones y Ascensos hay una definición clara de escalafón, y de los factores escalafonarios, que a saber son a) conocimientos, b) aptitud c) antigüedad y d) disciplina y puntualidad; sin embargo las promociones y ascensos están sujetos en la mayoría de las ocasiones al criterio de los jefes inmediatos superiores del servidor público, lo que provoca que esta normatividad no se cumpla cabalmente en la mayoría de las dependencias e instituciones como este Órgano Legislativo.

El Subsistema de Capacitación y Desarrollo recientemente ha sido impulsado en las estructuras administrativas federales sobre todo en aspectos de la informática debido al crecimiento y desarrollo que ésta ha tenido en fechas recientes, en el sector gubernamental, la Cámara de Diputados es de las Instituciones en las que la capacitación aparece sólo en estructura, dejando un vacío en la Administración de los Recursos Humanos al que no se le encuentra justificación, a pesar de que la propia Constitución y sus leyes reglamentarias establecen la obligación de los titulares de las dependencias a otorgar capacitación a los trabajadores.

El conjunto de prestaciones y servicios del personal, constituyen el Subsistema de Prestaciones y Servicios. Las prestaciones y servicios han sido reconocidos legalmente por el Gobierno a través de las luchas sindicales de los servidores públicos. Subsistema que funciona y que se considera de los más avanzados en América Latina; debido a la pauperización de los sueldos de los servidores públicos, el Gobierno Federal Mexicano ha implantado una serie de prestaciones y servicios, que se conviertan en un paliativo ante la difícil situación económica por la que atraviesa el país.

Es de mencionarse que el Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública Mexicana ha llegado a constreñirse a niveles mínimos, si no es que han desaparecido de la estructura organizacional las áreas de reclutamiento y selección de personal, debido a la congelación de puestos y al recorte de personal, el caso de la Cámara de Diputados no es la excepción.

2. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

2.1 Antecedentes Generales

"A partir de la revolución empieza a tomar forma, en México, una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de gobierno, el movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, pues no puede negarse que el servidor del gobierno es, en cierto modo, un asalariado; la gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores: todo esto se fué concretando en un movimiento ideológico en favor del empleado público".¹

Consecuencia de lo anterior fueron el proyecto de Ley sobre el Servicio Civil del Poder Legislativo presentado en la Cámara de Diputados para su análisis el 28 de octubre de 1924 y el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934.

Dichos documentos constituyen; sin lugar a dudas, los antecedentes más relevante del "Servicio Civil en la Administración Pública Mexicana", teniendo como finalidad sentar las bases para propiciar en el futuro la implantación del servicio civil y la formulación de su ley respectiva, no obstante que el primero no haya sido aprobado y el segundo no tuviera más que una efímera vigencia.

1. Mendieta y Nuñez Lucio - *La Administración Pública en México*. Ed. Imprenta Universitaria. México, 1942, pp. 149-150

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

Por otra parte, tenemos que durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, en septiembre de 1938 se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión para normar el servicio público, el cual aunque no recoge el concepto de servicio civil, en los términos del acuerdo presidencial descrito, observa una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores, en virtud de reglamentar con mayor amplitud la relación jurídica de trabajo. 2

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

El estatuto incluyó normas sobre derechos de los trabajadores y reguló la jornada de trabajo, los descansos y los salarios. Señaló que los "Poderes de la Unión" tendrían la obligación de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para la realización de los ascensos: reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad

2 Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1938, pag. 16

correspondiente y no estableció ninguna forma que prohibiera la realización de paros o huelgas, incluyendo dos capítulos para reglamentar éstas.

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

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

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

En 1941 fue abrogada esta legislación por un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual señalaron las condiciones que normarían los ascensos, pero en esencia conservó las mismas disposiciones de su antecedente.

En 1943 se estableció la primera "Comisión Intersecretarial" encargada del mejoramiento de la administración pública de la cual se le daba destacada importancia a incrementar la eficiencia del personal, toda vez que ya era

evidente la deficiente identificación del personal público con los programas institucionales.

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

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

El siguiente paso de trascendencia, fue la enmienda constitucional en octubre de 1960, que incorporó al texto del Artículo 123 el Apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores a través del cual se señalan concretamente las garantías sociales mínimas de los trabajadores al servicio del Estado. 3

Dicho apartado establece la jornada diaria máxima de trabajo ordinario y extraordinario; los derechos relativos al descanso; vacaciones; salarios; la igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres; la designación en atención a los conocimientos y aptitudes; el escalafón; la seguridad social; la asociación para la defensa de sus intereses; la garantía de que la suspensión o el cese, sólo procede en los términos que fije la Ley, y que los conflictos laborales corresponde resolver a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 4

3 Diario Oficial de la Federación - 5 de diciembre de 1960
4 Secretaría de Programación y Presupuesto La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes
Revolucionarios, 1917-1981. Edición Única de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, México, 1982, pp. 359 - 382

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

En esta nueva Ley se mantiene la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, haciéndose una vasta enumeración de los que son considerados dentro de esta última categoría y que no tienen el derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base.

Establece además, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias e instituciones gubernamentales, respecto a jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, suspensión, cese, escalafón, organización colectiva, condiciones generales de trabajo, huelga, riesgos profesionales y enfermedades no profesionales. Respecto a la resolución de conflictos laborales se modificó el sistema anterior suprimiendo las juntas de arbitraje establecidas en el Estatuto, quedando únicamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus trabajadores.

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

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

En 1967 dicha Comisión emitió un informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal, en el cual destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del personal público, resaltando la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores:

"La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores." 6

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

6 Presidencia de la República Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 - 1975, ed. Coordinación General de Estudios Administrativos, Primera Edición, México, 1977, p. 135

- a) Se desconocía en buena medida la magnitud, capacidad, y potencialidades de la fuerza de trabajadores al Servicio del Estado, lo cual traería como consecuencia que no existiera un mecanismo de planeación de personal.
- b) Los sistemas promocionales o escalafonarios, estando adecuadamente planteados en su base jurídica, se distorsionaban generalmente en la práctica. Si bien la Ley daba prioridad a los conocimientos y la aptitud, la forma de aplicación de los reglamentos escalafonarios hacía que, de hecho, se diera preferencia a la antigüedad como factor decisivo de promoción.
- c) En materia de remuneraciones y prestaciones, la Comisión hizo notar que no existía un sistema integrado que abarcara a la totalidad del Gobierno Federal, trayendo como consecuencia que los salarios nominales básicos de los empleados públicos fueran por lo general reducidos y estuvieran alejados de la realidad económica.

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

Es importante señalar que tanto el informe de la Comisión de Administración Pública como las bases para el Programa de Reforma Administrativa coincidieron en sus planteamientos fundamentales y en la

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

2.2 Avances en el sistema de servicio civil.

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

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

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

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

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

orientación vocacional, de enseñanza abierta y de acreditación de estudios en las dependencias del Gobierno Federal. 7

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

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

Un año después, en 1980 se crea la Dirección General de Administración de Personal dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto con el fin de que ésta contara con un organismo coordinador que le permitiera dar congruencia y unidad al ejercicio de sus atribuciones globales en materia de administración de personal.

Con el propósito de coordinar los esfuerzos institucionales, es instaurada el 28 de junio de 1983 la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que al ser fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasa a ser Dirección de Servicio Civil, sin que hasta la fecha se hayan podido cristalizar los objetivos que le dieron origen. a

Es de mencionarse que si bien en las dependencias del gobierno federal no se ha implantado el servicio civil de carrera en forma, existen organismos descentralizados como el IMSS y PEMEX en donde existe un sistema muy aproximado al que en este trabajo hemos señalado como servicio civil de carrera.

Todos los esfuerzos que se inician en 1924 y que continúan desarrollándose al interior de la Administración Pública Mexicana, se han enfrentado a:

- 1) Una dependencia de la situación política económica y social que se ha dado en cada etapa.
- 2) Nepotismo, compadrazgo, venta de plazas, etc.
- 3) Falta de Capacitación.
- 4) Desplazamiento de mano de obra por tecnología especialmente en la década de los 90', y por último.

- 5) La reglamentación no ha pasado del tintero a la práctica.

3. La Cámara de Diputados; Organización y Funcionamiento Actual.

3.1 Base Legal

El Poder de la Federación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la Constitución "se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Los cuales no podrán reunirse en una sola persona o corporación salvo en los casos que señala la Constitución.

El poder legislativo a su vez, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados, integrada por los representantes de la población, se conforma de 500 miembros, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 son electos según el principio de representación proporcional; los cuales son elegidos cada tres años.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. En el caso de los diputados propietarios se establece su no reelección como propietario o suplente para el periodo inmediato posterior; en cambio, los suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio.

La Cámara de Diputados posee dos tipos de funciones: las que se derivan

1. Emilo O. Rabasa y Gloria Cebalero México en su Constitución. Gpo. Edil. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 175

de su actividad como parte del Congreso, es decir, conjuntamente con la Cámara de Senadores y las facultades que son de su exclusiva competencia.

Entre las facultades más relevantes del H. Congreso de la Unión se encuentran: la admisión o formación de nuevos estados a la Unión Federal; arreglar los límites de los estados; cambiar la residencia de los poderes de la federación; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; impedir que el comercio de estado a estado tenga restricciones; declarar la guerra; conceder licencia al Presidente de la República; y constituirse en colegio electoral y designar al Presidente de la República, sustituto, interino o provisional cuando así fuera necesario y en los términos señalados en la propia constitución. 2

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados están la de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de la República, vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como nombrar a los empleados de la misma; examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual de Egresos de la Federación, determinar responsabilidades en caso de discrepancias sobre los gastos hechos, declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra servidores públicos, conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales. 3

2 Op. C4. Pág. 205
3 Op. C4. Pp 217, 218, 219

Para su funcionamiento interno la Cámara basa su normatividad en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en su título segundo nos habla sobre: la instalación de la Cámara, de la Comisión Instaladora, de la Mesa Directiva, de la Integración de la Presidencia, de la Secretaría, de los Grupos Parlamentarios, de las Diputaciones y la Gran Comisión y de las Comisiones y Comités. ⁴

La Ley Orgánica del Congreso tiene su origen en 1934, llevándose a cabo varias modificaciones, la última de ellas fue aprobada en 1992, por la Cámara de Diputados.

Adaptando su texto a las disposiciones contenidas en ordenamientos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución.

Entre las disposiciones de mayor trascendencia, están la comparecencia de varios Secretarios de Estado para ampliar la información que presente el Presidente de la República en su informe anual.

3.2 Estructura Organizacional Legislativa

La Gran Comisión otrora máximo órgano de gobierno de la Cámara, se mantiene como una estructura de organización y dirección para los Diputados del partido que obtenga la mayoría parlamentaria.

⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1994, p. p. 7 - 25

Hasta antes de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso, la Gran Comisión tenía entre sus funciones proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y el Tesorero, proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités, así como proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados. Tales funciones en realidad pertenecen ahora a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada con los Coordinadores de cada uno de los partidos políticos con representación en este órgano legislativo. Así, la designación de los Diputados a cada Comisión y los Presidentes de las Comisiones y los Comités, ya no la decide la Gran Comisión, sino que ahora es facultad de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Así mismo, el orden del día de las sesiones, los tiempos y turnos por partido los acuerdan los grupos parlamentarios a través de dicha comisión, de la cual es Presidente el Líder del Grupo Parlamentario Mayoritario.

La Gran Comisión ha pasado a ser de facto, el equivalente a una Coordinación del Grupo Parlamentario Mayoritario, y tiene entre sus funciones las de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las Entidades Federativas y a las regiones del país, coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités, nombrar a los Diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, designar al consejero propietario y a los consejeros suplentes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Es conveniente señalar que la Presidencia de la Gran Comisión, como la de Régimen Interno y Concertación Política recaen en el Líder de la fracción mayoritaria de la Cámara y que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, define las funciones para cada una de ellas.

3.2.1 Las Comisiones de Trabajo

La Cámara de Diputados funciona en pleno y en comisiones, el pleno es el órgano más importante puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y votaciones. Las comisiones en cambio se componen de grupos determinados de diputados y son una respuesta operativa a la necesidad que tienen los diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos.

La Cámara tiene como función la de formular y trasladar a la sociedad los grandes planteamientos políticos, que son el origen de las propuestas técnicas; por lo tanto, al formarse las comisiones se permite que el Pleno de la Cámara se dedique a materias estrictamente políticas, y el trabajo técnico se reserve a las comisiones.

De esta manera, el buen desempeño de la acción legislativa depende en buena medida de la labor realizada por sus Comisiones de trabajo las cuales están conformadas de un presidente y cuatro secretarios, reflejándose al interior de estas las distintas corrientes de opinión con presencia parlamentaria.

Para el trabajo Legislativo, la Cámara de Diputados cuenta con 42 Comisiones:

- De régimen interno y concertación política
- Agricultura
- Artesanías

- **Asentamientos Humanos y Obras Públicas**
- **Asuntos Fronterizos**
- **Asuntos Hidráulicos**
- **Asuntos Indígenas**
- **Bosques y Selvas**
- **Ciencia y Tecnología**
- **Comercio**
- **Comunicaciones y Transportes**
- **Corrección de Estilo**
- **Cultura**
- **Defensa Nacional**
- **Deporte**
- **Derechos Humanos**
- **Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios**
- **Distrito Federal**
- **Ecología y Medio Ambiente**
- **Educación**
- **Energéticos**
- **Fomento Cooperativo**
- **Ganadería**
- **Gobernación y Puntos Constitucionales**
- **Hacienda y Crédito Público**
- **Información Gestoría y Quejas**
- **Justicia**
- **Marina**
- **Patrimonio y Fomento Industrial**
- **Pesca**
- **Población y Desarrollo**

- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
- Radio, Televisión y Cinematografía
- Reforma Agraria
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- Relaciones Exteriores
- Salud
- Seguridad Social
- Trabajo y Previsión Social
- Turismo
- Vivienda y
- Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

A estas comisiones la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos las denomina como "Comisiones Ordinarias" a las cuales funcionarán durante los tres años de la legislatura; pero existen también las llamadas de: investigación, jurisdiccionales y especiales, las cuales se constituyen con carácter transitorio así mismo, se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras para atender asuntos de interés común.

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, se tomará en

cuenta para la conformación de las comisiones la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Cada diputado podrá formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias.

La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la cámara.

La competencia de las comisiones jurisdiccionales se integra en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos. Las de investigación se integrarán para tratar asuntos que señala el Art. 93 Constitucional, el cual plantea que se abocarán a investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria. e

3.2.2 Funcionamiento Administrativo

La Cámara de Diputados contará para su funcionamiento administrativo con cuatro Comités:

- a) De Administración
- b) De Biblioteca e Informática

6. Emilio O. Rabasa y Gloria Cebalero "México: esta es la Constitución". Gpo. Edit. Miguel A. Porrúa, México, 1996, p. 244

- c) De Asuntos Editoriales
- d) Instituto de Investigaciones Legislativas. 7

Los miembros de estos Comités serán designados por el pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El Comité de Administración elaborará el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y se reunirá cada mes para recibir del Tesorero un informe sobre el estado que guardan las finanzas de la Cámara. El comité dará cuenta trimestralmente a la cámara del ejercicio del presupuesto, durante los periodos ordinarios, y durante los recesos, a la Comisión Permanente.

El Comité de Biblioteca, tiene a su cargo el funcionamiento de la Biblioteca del Congreso de la Unión y del Sistema Integral de Información Documental (SIID) el cual sirve de apoyo al quehacer legislativo de los diputados.

El Comité de Asuntos Editoriales tiene como funciones principales las de vigilar y coordinar las ediciones o publicaciones de la Cámara de Diputados.

El Instituto de Investigaciones Legislativas lleva a cabo estudios que permitan incrementar el conocimiento legislativo editando así mismo, los estudios que en él se realizan y que sirven de apoyo al quehacer de los Diputados.

Hasta aquí podemos ubicar a las áreas que comúnmente se conocen como legislativas, las cuales desempeñan las funciones sustantivas de la Cámara, es decir aquellas que son la razón de ser de este órgano legislativo, pero existen también las áreas administrativas que realizan funciones adjetivas, es decir, de apoyo a las anteriores a través del suministro y administración de los recursos humanos, financieros y materiales. (ver anexo 1)

3.3 Estructura Administrativa de la Cámara de Diputados

Las áreas y niveles de esta estructura se enumeran a continuación:

1. Asamblea de la Cámara de Diputados; se compone de 500 diputados y entre sus facultades resaltan discutir y aprobar las iniciativas de ley.

1.1 Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

1.1.0.1 Dirección General de Comunicación Social

"Corresponde a la Dirección General de Comunicación Social, dar a conocer las actividades legislativas, fortalecer la imagen de la institución cameral y auxiliar a los Diputados en sus relaciones con los medios". a

1.2 Secretaría Ejecutiva de la Gran Comisión

- 1.2.1 Dirección General de Apoyo Parlamentario
- 1.2.2 Dirección de la Crónica Parlamentaria
- 1.2.3 Dirección de Relaciones Públicas

La Secretaría Ejecutiva de la Gran Comisión tiene como objetivo coadyuvar a la buena marcha del proceso parlamentario, mediante la asistencia documental y operativa de las comisiones y comités legislativos, el registro y edición de los debates, la conservación de los archivos y el apoyo de materiales y servicios en los eventos programados. 9

1.3 Oficialía Mayor

- 1.3.1 Dirección General de Proceso Legislativo
- 1.3.2 Dirección General de Asuntos Jurídicos
- 1.3.3 Dirección General de Personal
- 1.3.4 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios
- 1.3.5 Dirección General de Resguardo y Seguridad

La Oficialía Mayor tiene como objetivo: coordinar el trámite legislativo, la protección de los intereses jurídicos, la administración de los recursos humanos, materiales, los servicios, la seguridad y el resguardo de las instalaciones de la cámara. 10

9. Ibidem p. 21
10. Ibidem p. 34

1.4 Tesorería General

- 1.4.1 Dirección General de Finanzas
- 1.4.2 Dirección General de Contabilidad y Cuenta Comprobada
- 1.4.3 Dirección General de Programación y Presupuesto

A la Tesorería corresponde, diseñar, e implementar y operar los sistemas y procedimientos necesarios para controlar los recursos financieros asignados a la Cámara. 11

1.5 Contraloría General

La Contraloría General tiene como objetivo, vigilar que la administración de los recursos asignados se realicen con eficiencia, eficacia, honradez y congruencia de acuerdo a la normatividad aplicable, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

12

3.4 Los Servidores Públicos de la Cámara de Diputados

Base del efectivo desempeño de las actividades encomendadas a las comisiones, comités, fracciones parlamentarias, coordinaciones y áreas administrativas lo es el factor humano; la Cámara de Diputados tiene tres mil ochocientos veinticinco empleados con los que mantiene cinco tipos de relaciones laborales, estas son:

11. Op. Cd. p 55
12. Op. Cr. p 16

- 1) Base sindicalizada
- 2) Base
- 3) Supernumerario
- 4) Mandos medios y superiores
- 5) Honorarios

En el primer inciso se encuentran aquellos empleados que han sido aceptados para pertenecer al Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; acceder a este nivel es considerado en cierta forma un privilegio, pues si bien el sueldo del trabajador sindicalizado es un poco menor que el de confianza, la cantidad de prestaciones que tiene (entre ellas la ayuda sindical que en promedio es de \$ 500 pesos mensuales), hace que muchas veces su ingreso económico sea mayor al del personal de confianza. El ingreso al sindicato de la cámara se ha hecho de tiempo atrás de acuerdo a las recomendaciones o relaciones que el empleado establezca con los representantes sindicales, y/o autoridades, así como por la antigüedad que él acumule en servicio activo en la Institución, prestándose esta situación a favoritismos, debido a la inexistencia de un reglamento de escalafón; incumpliendo así el artículo 49 de las Condiciones Generales de Trabajo el cual señala "La Comisión Mixta de Escalafón formulará un proyecto de reglamento de escalafón". 13

El personal de base es aquel que ha dejado la condición de personal supernumerario a través de petición hecha a las autoridades de la Institución

13. *Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1993. p. 41

y/o a los representantes sindicales, al igual que el personal de confianza o supernumerario carece de las prestaciones que se le otorgan al personal sindicalizado, pero tiene ya una mayor estabilidad en el empleo.

Es de hacer notar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, reconoce únicamente al personal operativo como de confianza y de base, constituyéndose este último en agrupación sindical para la defensa de sus derechos. La existencia de personal de base y base sindicalizado hace que en la cámara se presente una situación "sui generis".

El personal supernumerario es el personal de confianza que tiene únicamente las prestaciones señaladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y que carece en cierta forma de la estabilidad laboral, aunque hay que señalar que la ley establece su inamovilidad después de 6 meses.

El personal de honorarios, es aquel que se contrata eventualmente por un determinado lapso, que en el caso de la Cámara de Diputados es de seis meses, pudiéndose renovar su contratación a criterio del titular del área en la que esté adscrito.

El personal de mandos medios y superiores son los funcionarios que ocupan la titularidad de un puesto, dentro del organigrama de la Cámara de Diputados. (ver anexo 2)

Es de hacer notar que el personal de mandos medios y superiores, en la mayoría de los casos tiene una gran movilidad debido al cambio de legislatura cada tres años; o bien, por el desplazamiento de determinados

cuadros administrativos hacia otras posiciones en la Administración Pública Federal. Así mismo el "arribismo" que se da en la Cámara de Diputados, hace que ésta no cuente en muchos casos con el personal idóneo para el desempeño de las responsabilidades encomendadas.

Si tomamos en cuenta que dentro del personal existen profesionistas de las diversas disciplinas que realizan actividades operativas veremos que la capacidad y experiencia de estos empleados es desperdiciada, ya que pudiendo promoverse a niveles de mandos medios se les relega a las actividades de operación.

Dentro de las relaciones laborales que aquí comentamos podemos apreciar una pirámide en la que ubicaríamos en la cúspide a los mandos medios y superiores, seguidos del personal de base sindicalizado y de base, posteriormente el personal de confianza descansando toda esta estructura en el personal de honorarios, sin embargo para efectos de la presente investigación el personal de honorarios quedaría fuera de nuestro estudio ya que carece de estabilidad en el empleo.

3.5 El Catálogo de Puestos.

El catálogo de puestos que es una herramienta auxiliar para la administración de personal en la Cámara de Diputados establece cinco grupos, estos son:

- 1) Administrativo**
- 2) Confianza**
- 3) Parlamentario**
- 4) Servicios**
- 5) Técnico**

Del Grupo Administrativo se desprenden las ramas: a) administrativa, b) promotoría y relaciones públicas, c) secretarías.

Del Grupo de Confianza se desprenden las siguientes ramas: a) secretarías, b) vigilancia, c) tesorería, d) computación, e) servicios y mantenimiento, f) profesionistas, g) apoyo parlamentario, h) técnica, y) administrativa, j) apoyo y asesoría a servidores públicos superiores (SPS).

Del Grupo Parlamentario se desprenden las ramas: a) mandos medios y superiores, b) apoyo parlamentario y c) apoyo a diputados.

El Grupo de Servicios cuentan con las siguientes ramas: a) servicios y mantenimiento, b) cocina, c) transporte terrestre, d) imprenta y fotocopiado, e) mantenimiento mecánico y f) lavandería.

Del Grupo Técnico se desprenden las ramas: a) análisis y proyectos técnicos, b) biblioteca, c) enfermería, d) guardería y e) trabajo social. (ver anexo 3)

La descripción de las ramas antes señaladas se plantea en el catálogo de puestos, así como la descripción de actividades que para cada rama se definen (ver anexo 4)

Cabe destacar que de acuerdo al catálogo de puestos, se tienen 136 puestos con sus respectivos niveles, y su naturaleza (Confianza, Base) sin embargo debido a la inexistencia de un reglamento de escalafón, los nombramientos que tienen los empleados no coinciden con las funciones que desempeñan de este modo la Comisión Mixta de Escalafón toma como parámetro únicamente a la antigüedad y el nivel del puesto, que se desea otorgar al servidor público, sin importar los factores que señala la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, los cuales son:

- I. Conocimientos
- II. La aptitud
- III. La antigüedad
- IV. La disciplina y puntualidad" 14

3.6 La Promoción y el Desarrollo

La falta del "Reglamento de Escalafón" y consecuentemente de sistemas de evaluación para acceder a puestos de mayor nivel se deja al libre criterio que tiene la Comisión Mixta de Escalafón, en tales circunstancias el personal es ajeno a los conocimientos y aptitudes que requiere el puesto para el que se le promociona, tomándose en el último de los casos como ya se señaló la antigüedad que tiene en la Institución.

Pocos son los casos de personal que teniendo nivel 27 (y sus variables ZA, ZB) * se les promueve a Jefaturas de Departamento, aún teniendo los conocimientos y preparación académica que se tenga que exigir para estos puestos.

En tales circunstancias se puede observar que al llegar a la Cámara de Diputados personal de nuevo ingreso con nivel de mando medio y superior requiera de un periodo de aprendizaje, en el que el apoyo del personal operativo en esta fase es decisivo.

14 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Art. 123 Constitucional Ed. Porrúa México 1995 p.43
* el nivel 27 y sus variables corresponden al nivel operativo más alto, antes de una jefatura de departamento

Cabe mencionar que la administración de los recursos humanos parte inicialmente no de un reclutamiento y selección del personal con características idóneas al puesto, sino del concurso de aspirantes a ingresar al servicio público en la Cámara de Diputados, que son conocidos y/o recomendados de algún diputado o funcionario de la Institución con lo que el reclutamiento y la selección del personal no se da en los términos de la teoría administrativa; por lo tanto la contratación del personal se lleva a cabo en base al peso "político" de quien recomienda. En el transcurso laboral, el personal podrá alcanzar remuneraciones o prestaciones adicionales, en la medida de que quien lo recomienda pueda seguir ayudándolo, o el empleado establezca relaciones de amistad o compadrazgo con sus jefes inmediatos, de esta manera la productividad en las actividades cotidianas es baja, aunado a la carencia de planes y programas de capacitación, el personal no tiene en sí perspectivas de desarrollo laboral y profesional.

Ante un panorama de esta naturaleza, la implantación del Servicio Civil de Carrera evitaría que la cámara de diputados tuviera empleados que ocupen un puesto para el cuál no cubran el perfil idóneo. Promoviendo al mismo tiempo la superación personal y colectiva de sus empleados, en la medida que puedan alcanzar puestos de mayor nivel y responsabilidad convirtiendo esta circunstancia en una motivación por alcanzar la excelencia tanto en la operación como en la dirección, es decir se profesionalizarían las actividades administrativas.

Así mismo, la inducción al puesto no tendría que darse en los tiempos que hasta ahora se emplean; con lo que la erogación del presupuesto en salarios se vería compensada en tiempo efectivamente laborado con la eficiencia y eficacia de sus empleados en las actividades cotidianas.

4. Propuesta de Implantación del Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados.

El servicio civil de carrera como ya se señaló anteriormente, constituye un sistema encaminado a mejorar la administración del personal público basado en el mérito y la idoneidad para con el puesto a desempeñar; vistos los subsistemas que le integran y la situación prevaleciente en la Cámara de Diputados se hace la siguiente propuesta para llevar a cabo su implantación en esta Institución. Cabe mencionar que la propuesta aquí planteada tiene por objetivo en primer lugar, elevar la eficacia y eficiencia en las actividades que cotidianamente lleva a cabo el servidor público de este Organismo Legislativo, procurando al mismo tiempo su desarrollo laboral y profesional, así como la estabilidad en el empleo que le motiven a esforzarse para mejorar el quehacer administrativo y aprovechar al máximo los recursos de la Institución.

En el apartado 1 se señalaron las partes que integran un "Sistema de Servicio Civil de Carrera", con base en ello se hace la siguiente propuesta para su implantación en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

4.1 Base de datos de la actual plantilla.

Para implantar el servicio civil de carrera es necesario contar con una excelente base de datos que alimente a los subsistemas que integran el sistema del servicio civil de carrera. Sin esta base de datos en la que se tenga la información completa del trabajador (datos personales, profesionales, desarrollo laboral, etc.) no podrán aplicarse los principios básicos del servicio civil de carrera, entre ellas el mérito, la idoneidad, así como la igualdad de oportunidades y el desarrollo personal, los cuales no

podrán tener vigencia o bien podrían desvirtuarse en razón de no contar con la información adecuada.

Para llevar a cabo lo anterior, existe dentro de la estructura organizacional aprobada de la Cámara de Diputados la Subdirección de Información y Análisis, dependiente de la Dirección General de Personal, si bien es cierto que sus funciones no están definidas en el manual general de organización es conveniente llegar a ello para que, en coordinación con las otras áreas de personal (Dirección de Administración de Personal, Prestaciones y Nóminas), esté en posibilidad de contar con un archivo computarizado de los expedientes del personal, en el que se incluya toda la trayectoria laboral del personal, de esta forma podrá contarse con información verídica y expedita cuando el órgano central decida evaluar los méritos.

4.1.2 Costos Operacionales

El costo operacional actual por empleado es el siguiente:

<u>NIVEL</u>	<u>SUELDO</u>	<u>PUESTO</u>
27	\$ 1,840.00	Operativo
27ZA	1,995.00	Operativo
27ZB	2,135.00	Operativo
28	5,500.00	Jefe de Departamento
29	7,500.00	Subdirector
30	9,200.00	Director de Area
30E	10,300.00	Director de Estructura

De llevarse a cabo la implantación del servicio civil de carrera los costos posibles quedarían de la siguiente manera

<u>NIVEL</u>	<u>SUELDO</u>	<u>PUESTO</u>
27	\$ 3,340.00	Operativo
27ZA	3,495.00	Operativo
27ZB	3,635.00	Operativo
27ZC	3,750.00	Operativo
28	5,500.00	Jefe de Departamento
29	7,500.00	Subdirector
30	9,200.00	Director
30E	10,300.00	Director de Estructura

Como podemos apreciar sólo los niveles operativos que van del 27 al 27ZC tienen un incremento de \$ 1,500.00 cada uno, (proponiendo la creación de este último), y del 28 hasta el 30E, que son niveles de mandos medios y superiores, permanecen iguales ya que de hecho laboran tiempo completo para la institución, no así los niveles operativos que sólo laboran un turno y que de implantarse el servicio civil de carrera, laborarían tiempo completo.

Adicionalmente a las cantidades aquí señaladas deberán establecerse bonos de actuación y productividad, correspondiendo al Comité de Administración como órgano que estaría encargado de su aplicación; de definir los montos de acuerdo al presupuesto asignado a la institución en el rubro de servicios al personal.

4.2 Organismo responsable de su aplicación.

A fin de establecer la normatividad que regule y controle el servicio civil de carrera, es necesario contar con un órgano central que efectúe asimismo las adecuaciones jurídico-administrativas para su implantación.

La propuesta de este trabajo se inclina porque sea el Comité de Administración en quien recaiga esta responsabilidad, en estrecha colaboración con la Oficialía Mayor, a través de su Dirección General de Personal, quien en su momento proporcionará la información requerida en cuanto a vacantes en la plantilla de personal, los candidatos que con el mérito y la idoneidad deban concursar por el puesto vacante, así como aquellos que en el desempeño de sus funciones se hagan acreedores a estímulos o recompensas, todo esto encaminado a elevar la productividad en las actividades administrativas cotidianas.

Corresponderá también al Comité dictaminar el tipo de evaluación que se deberá aplicar para el personal que concurre por promociones y ascensos; establecer como y en que forma se establecerán los estímulos o sanciones del personal de la Cámara de Diputados. Formular el catálogo de puestos, los tabuladores de sueldos y el diseño y actualización del modelo escalafonario funcional.

4.3 Ley de Administración de Personal del Servicio Civil

En este apartado se considera la necesidad de contar con un ordenamiento legal que sea la columna vertebral del sistema de servicio civil de carrera y que abarque las tres fases de la administración de personal, el pre-empleo, el empleo y el post-empleo; aunque si bien se revisa únicamente el caso de los empleados con profesión en las áreas administrativas, es conveniente que la ley contemple la selección y el reclutamiento que se dan en la primera fase, para que en el futuro inmediato la contratación del personal se haga

con base a requerimientos básicos que contemplen la idoneidad para ocupar las vacantes que se generen en la plantilla de personal.

La Ley sobre la que se regule el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados deberá contemplar asimismo:

Las funciones del órgano responsable de su aplicación, seguimiento y control; de los exámenes y pruebas que se habrán de aplicar en el reclutamiento y selección del personal; de la evaluación de méritos; de separación de los empleados, de las recompensas, licencias y jubilación; y de las sanciones a que se hagan acreedores los empleados en el desempeño de sus funciones, entre otros.

4.4 Diseño de Sistemas

Para llevar a cabo la implantación del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados es necesario que el órgano central establezca los siguientes subsistemas, los cuales retomamos de Miguel Duhalt Krauss, y que a saber son:

1. Subsistema de Planeación

Este subsistema preverá las necesidades que se requieran para la implantación del servicio civil de carrera; determinando las políticas, aptitudes y criterios que se deberán tomar en cuenta en la evaluación de méritos, promoción y ascensos del personal, así como en la aplicación de sanciones, entre otros subsistemas del sistema de servicio civil de carrera.

En todo caso para planear se tiene que conocer, por ello el subsistema de planeación, habrá de llevar a cabo un inventario de los recursos humanos de la Cámara con el fin de determinar los requerimientos de personal profesional en la Institución y las perspectivas que se tienen con el que ya se cuenta.

En este caso nos parece que la recién creada Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal contempla dentro de sus actividades implantar esta técnica y aquéllas que permitan mejorar la administración del personal, por lo que es conveniente que el Organó Central y esta área de personal mantengan una adecuada coordinación, a fin de instrumentar los planes y programas que se requieran para implantar este sistema.

2. Subsistema de Relaciones Jurídico-Laborales

Este subsistema establecerá el tipo de relación que deberá establecerse entre el personal profesional administrativo que es el objeto de nuestro estudio y la Cámara de Diputados, para tal caso la Dirección General de Asuntos Jurídicos habrá de apoyar al Organó Central con una propuesta de reglamento para el Servicio Civil de Carrera, determinando así mismo las personas que serán objeto del mismo, el sustento jurídico para el nombramiento y su suspensión de empleados con esta categoría, las obligaciones y derechos de los trabajadores, las facultades y obligaciones de las autoridades, así como las sanciones a las que se hagan acreedores aquellos servidores públicos que en el desempeño de sus funciones incurran en faltas dentro del servicio.

Así mismo la Dirección de Asuntos Jurídicos con la de Personal deberán establecer el tipo de relación laboral que deberá detentar el servidor público profesional administrativo que en este caso se propone sea de base y no de confianza como actualmente se le ubica en el catálogo de puestos, ya que debemos recordar que una de las características del servicio civil de carrera, que a la vez se convierte en estímulo para el empleado es la estabilidad en el empleo. Otro rubro que debe contemplar este sistema es lo referente a las medidas de seguridad e higiene, a fin de prevenir riesgos en el trabajo.

3. Subsistema de Clasificación de Puestos y Salarios

En este subsistema debe llevarse a cabo un análisis de puestos que permita en principio establecer aquellos puestos que requiera la Cámara y que no son contemplados en el catálogo actual, esto podría llevarse a cabo mediante la conversión de puestos con los niveles autorizados, de esta manera se evitaría que el personal ocupe puestos para los que no reúne el perfil adecuado; ya que al personal profesional administrativo debido a su escolaridad se le asigna un nivel y sueldo que sean aceptables, sin importar el puesto, ocasionando con ello un verdadero caos. La clasificación de puesto debe obedecer entonces a criterios en los que tomen en cuenta las necesidades de profesionistas en la Cámara y el tipo de servicio que deberán desempeñar.

La especialización que tiene el personal profesional administrativo en las diversas áreas del quehacer legislativo, debe ir aparejado a una retribución adecuada; de esta manera deberán de reclasificarse los tabuladores del personal, teniendo en cuenta que a mayor preparación y responsabilidad, mayor deberá ser el sueldo que perciban estos empleados, independientemente de las compensaciones que perciba, de las que más adelante hablaré, en este caso se tendrán que practicar valuaciones para determinar los salarios de cada puesto.

4. Subsistema de Evaluación del Mérito

Base del desarrollo del Servicio Civil de Carrera es la evaluación del desempeño del servidor público, porque ello determinará el cumplimiento de las funciones asignadas al personal profesional administrativo y el grado de eficiencia y eficacia que logre obtener en su desarrollo, posibilitándole detectar fallas a fin de tomar las medidas correctivas adecuadas.

Este subsistema sirve objetivamente de base para llevar a cabo movimientos internos de personal (ascensos, promociones, despidos) así como otorgar estímulos, premios o recompensas.

La aplicación de este subsistema requiere de técnicas como escalas de valoración, valoración correlativa, etc., creo que es conveniente que la aplicación de estas técnicas las efectúe la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal, en virtud de ser una de sus funciones, presentando los resultados al Organó Central para que sea en última instancia quien determine y seleccione al personal con mayores méritos dentro de la plantilla de personal.

5. Subsistema de Promociones y Ascensos.

Consecuencia del Sistema de Evaluación de Méritos es el de Promociones y Ascensos, como ya se señaló en el capítulo 1o. las promociones y ascensos se producen cuando hay una vacante en el escalafón. Las promociones pueden ser laterales y propiamente de ascenso. Una vez llevada a cabo la planeación en donde se contemplaron los movimientos de personal, la Dirección General de Personal deberá presentar al Organó Central los candidatos que merezcan su promoción lateral (cuando al personal se le premie con un puesto del mismo nivel y sueldo pero que le permita aplicar o adquirir conocimientos en otras áreas) o de promoción, cuando por los méritos acumulados el personal profesional administrativo merezca puestos de mayor responsabilidad.

Además de las técnicas señaladas en el Subsistema anterior el subsistema de promoción y ascensos deberá considerar los factores señalados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; los cuales son los conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad.

Es pertinente señalar que deberá establecerse el principio de la irreversibilidad, es decir, que al personal no se le asignen niveles inferiores al alcanzado, salvo que le sea aplicada alguna sanción en este sentido.

Las promociones del Personal Profesional Administrativo deberán abarcar del nivel mínimo que en este caso será el 27 pasando por el 27Z, 27ZA, 27ZB, 27ZC hasta llegar al 28 el cual corresponde a una Jefatura de Departamento y de ahí al nivel 30 y 30E, los niveles 27 y sus variables corresponden a los niveles operativos más altos, el 28 a una Jefatura de Departamento 29 a una Subdirección, el 30 y 30E a Directores de Área, en la Cámara de Diputados.

Para el caso de los niveles 27 la promoción como máximo de tiempo se llevará cada 2 años lo cual nos da un lapso máximo de 10 años entre el nivel 27 y el 27ZC, en el nivel 28 se propone una estadía de al menos tres años pudiendo efectuarse los movimientos laterales correspondientes, en el caso de las Subdirecciones con nivel 29 se propone un plazo mínimo de cuatro años y para los niveles de Dirección de Área 30 y 30E de cinco años. De esta manera habrán de transcurrir 27 años a partir del nivel 27 al 30E que es el correspondiente a un Director de Estructura. Cabe mencionar que el personal profesional administrativo que se integre al Sistema de Servicio Civil de Carrera deberá iniciarse en algunos de los niveles 27 y nunca en posteriores, ya que se provocaría un desfaseamiento en los tiempos asignados a cada nivel.

Ahora bien, la ley exige para la jubilación el cumplir 28 años de servicio para el personal femenino y 30 para el masculino, y en la propuesta arriba señalada se está hablando de un periodo de 27 años, partiendo del supuesto de que se inicia en el nivel 27 y se concluye en el 30E, el periodo restante se deja abierto para los movimientos laterales que de hecho deben darse en el Servicio Civil de Carrera, de esta manera se podrá estar en un nivel 28 correspondiente a una Jefatura de

Departamento por un lapso de tres años pero se le podrá promover a otra Jefatura pudiendo estar uno o tres años más con el mismo nivel, de esta manera podrá cubrirse el tiempo que exige la ley para la jubilación.

6. Subsistema de Capacitación y Desarrollo

Una de las formas de estimular el desarrollo del personal profesional administrativo es el de la capacitación, mediante ella habrá no sólo de adiestrarse a este tipo de empleados en las actividades cotidianas, sino que adicionalmente se le proporcionarán conocimientos teóricos y metodológicos que le permitan tener un criterio más amplio del proceso administrativo en el que se desenvuelve, forjando de esta manera su desarrollo profesional.

La Cámara de Diputados cuenta dentro de su estructura administrativa con una Subdirección de Capacitación adscrita a la Dirección General de Personal sin embargo no se tienen ni los planes ni los programas para proporcionar capacitación a los empleados de esta Institución.

Por ello propongo que la Subdirección de Capacitación dependiente de la Dirección de Prestaciones en Coordinación con la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal, establezcan los planes y programas para que la capacitación se imparta permanentemente tomando en cuenta las necesidades de las áreas de la Institución y los requerimientos que en este sentido hagan los propios servidores públicos, de esta manera la capacitación proporcionará al personal profesional administrativo las bases para su desarrollo profesional, convirtiéndose en el medio mediante el cual el servidor público profesionalizará sus actividades. Ya que en la medida en que el personal profesional administrativo participe en los programas de capacitación, cubriendo los requisitos de asistencia, participación y aprovechamiento la Institución obtendrá más calidad

en el servicio, debiendo a su vez estimular el esfuerzo del empleado por medio de la asignación de alguna compensación o promoción a grados de mayor responsabilidad.

La Dirección General de Personal deberá presentar al Organismo Central sus planes y programas de capacitación al personal para que éste pueda asignarle un presupuesto determinado, así como autorizarle el apoyo de Instituciones externas en este rubro.

7. Subsistema de Prestaciones y Servicios

En este rubro la Cámara de Diputados ha otorgado una serie de prestaciones al personal sindicalizado, de las cuales no disfruta ni el personal de base ni el de confianza por ello es conveniente hacer extensivo estas prestaciones al personal que esté contemplado dentro del sistema del Servicio Civil de Carrera. Además de las que por derecho establece la legislación burocrática. Se propone que el personal de Servicio Civil de Carrera cuente con prestaciones individuales que le permitan seguir desarrollándose profesionalmente estas pueden ser entre otras:

- Pago por funciones extraordinarias.
- Becas y apoyos para la titulación en los diferentes niveles (Licenciatura y Postgrado).
- Compensaciones adicionales por preparación y/o capacitación.
- Compensación adicionales por productividad para aquellos empleados que se destaquen en el cumplimiento de sus actividades.

- Servicio de comedor y
- Acceso a instituciones y culturales y deportivas, que permitan la recreación y esparcimiento de los servidores públicos.

8. Subsistema de Reclutamiento y Selección

En el primer caso se tiene que el reclutamiento suministra un número de candidatos para ocupar un puesto vacante o de nueva creación, y la selección lleva a cabo la elección del candidato idóneo para ocuparlo. La pregunta que surge inmediatamente, es el de por qué se deja al último un subsistema que en teoría es el primero, ya que va a proporcionar el o los elementos para que el sistema de Servicio Civil de Carrera pueda funcionar, y la respuesta es que esta propuesta parte de tomar en cuenta en primera instancia al personal que con estudios profesionales labora en la Institución, y que tiene los conocimientos y experiencia necesarios para ocupar cargos de mayor responsabilidad. En este caso hablamos de un número de personal si no muy amplio si con presencia en la Institución; por lo que las actividades de reclutamiento sólo podía llevarse a cabo en situaciones excepcionales, cuando el Órgano Central determine que no existe personal para ocupar los puestos vacantes. Ahora bien, en cuanto a la selección esta deberá darse al interior de la Cámara para determinar el personal profesional que cubra el perfil de los puestos que abarque el Servicio Civil de Carrera, de esta manera se estará optimizando el empleo del recurso humano existente evitando la erogación por concepto de reclutamiento, selección, inducción, adiestramiento y capacitación de nuevo personal, fomentando además una sana competencia entre el personal de la Cámara por alcanzar puestos de mayor responsabilidad, es decir se fomentaría el desarrollo del personal y de las actividades administrativas de la Cámara de Diputados en sí, en este sentido el Comité de Administración como Órgano Central a través del inventario de personal que lleve a cabo podrá

determinar qué empleados reúnen los requisitos y en que puestos podrán desempeñarse, iniciando con el personal profesional administrativo el Sistema de Servicio Civil de Carrera y con la posibilidad de hacerlo extensivo a todo el personal que labora en este Órgano Legislativo.

4.5 Funcionamiento de los Subsistemas

La implantación de los subsistemas del Servicio Civil de Carrera estará a cargo del órgano central que en este caso es el Comité de Administración, como ya se señaló, deberá iniciarse con el personal profesional administrativo de la Cámara de Diputados poniéndose a prueba por un período de dos años, y partiendo de su implantación una vez que se haya realizado el inventario de Recursos Humanos que podrá proporcionar la información suficiente sobre las características del personal profesional administrativo con el que cuenta la Institución; durante los primeros dos meses del primer año deberá establecerse el subsistema de información, a través de la concentración de la información en un banco de datos, en este lapso la Subdirección de Información y Análisis de la Dirección General de Personal actualizará, verificará y estandarizará la información que tenga del personal profesional administrativo, con el fin de canalizar a la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal la información necesaria para llevar a cabo el subsistema de planeación, en el que se elaboren los planes y programas sobre los que se deberá desarrollar el servicio civil de carrera, esto se llevará durante tres meses, tiempo en que la Dirección de Asuntos Jurídicos, coordinadamente con el Comité de Administración, elaborarán el reglamento del servicio civil de carrera, así mismo determinarán la relación laboral que deberá establecerse con este personal, de ahí se pasará al Subsistema Clasificación de Puestos y Salarios, el cual se desarrollará en un mes, esta tarea se realizará mediante la técnica de valuación de puestos y

deberá efectuarla la Dirección de Planeación y Desarrollo, efectuadas este conjunto de estas actividades, la área antes señalada llevará a cabo la evaluación de méritos del personal profesional administrativo mediante las técnicas ya señaladas, en un período de un mes. Para que en igual tiempo establezca las promociones y ascensos que deberán darse al personal que se encuentre dentro del Sistema del Servicio Civil de Carrera. Conocidos los méritos y consecuentemente las promociones y ascensos que se deberán llevar a cabo, durante un mes detectará las necesidades de capacitación y adiestramiento que tenga el personal en los puestos a los que se le ha promovido.

Para aplicar el Subsistema de Prestaciones y Servicios, el órgano central, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la de Personal habrán de determinar, el tipo, monto, y tiempos en que habrán de darse, de acuerdo a la capacidad financiera que tenga la Cámara en ese rubro, en un período de dos meses.

Por último, la Dirección General de Personal habrá de llevar a cabo la selección de candidatos a ingresar al servicio civil de carrera, presentando su propuesta al órgano central para que sea éste en última instancia quien apruebe y determine el número de candidatos a ingresar al servicio civil de carrera; esto se efectuará en un período de 2 meses, con lo que habrá transcurrido el primer año del tiempo fijado para implantar el sistema, el segundo año se empleará para observar su desarrollo.

4.6 Ajustes al Sistema

Como paso final y una vez llevada a cabo la observación del funcionamiento del servicio civil, habrán de determinarse las limitantes del servicio civil para instrumentarse los ajustes que correspondan y que pueden ser desde la

modificación de los planes y programas al sistema, como el reemplazo de los servidores públicos que hayan sido propuestos y que no hayan demostrado interés y empeño en las actividades encomendadas, al implementarse los ajustes habrá de determinarse la factibilidad de ampliar a otros grupos y ramas de empleados este sistema, tomando como parámetros el aumento en la productividad del desempeño del personal profesional administrativo y que sus costos financieros estén dentro del presupuesto asignado a la Cámara de Diputados dentro del rubro de servicios al personal.

CONCLUSIONES

Para concluir señalaremos:

1. **Que el Servicio Civil de Carrera es el subsistema del macro sistema de administración pública, y que consiste en la administración científica del personal basado en el mérito y la idoneidad para obtener y mantener al personal en condiciones de aptitud y actitud que permitan llevar a cabo las funciones públicas con eficacia y eficiencia al mismo tiempo que se le ofrece un empleo digno, seguro y con posibilidades de desarrollo profesional.**
2. **Que los esfuerzos llevados a cabo por las diferentes administraciones de la Cámara de Diputados para mejorar la administración del personal público han tenido como resultado programas que no abarcan integralmente las fases de pre-empleo, empleo y post-empleo.**
3. **Que se deberá llevar a cabo una planeación de los recursos humanos de la Cámara de Diputados que permita establecer el servicio civil de carrera, motivo de ser de este estudio; a través de:**
 - **La sistematización de la información.- Captando y estructurando la información sobre el personal existente en la institución.**
 - **Detección de necesidades.- Implantando programas y planes de capacitación que permitan superar las deficiencias del personal, así como la determinación de necesidades.**

- Llevar a cabo un análisis para reagrupar en el catálogo de puestos los grupos y ramas que le conforman, desapareciendo aquellos que no existen realmente y agregando aquellos que hacen falta.
 - Valorar Las actividades y desempeño del personal.- A fin de otorgar incrementos en sus percepciones vía compensación, estímulos etc.
4. Que la implantación del servicio civil debe corregir vicios, en la administración de los recursos humanos, reconociendo el mérito, la idoneidad, la capacidad y motivando el mejoramiento de la actitud del servidor público, promoviendo la eficiencia y honestidad del personal al revalorar el trabajo, la participación y desempeño diligente de las funciones asignadas.
 5. Que el Comité de Administración como órgano central del servicio civil de carrera asegurará la unidad y coherencia de las acciones que se lleven a cabo para la implantación del servicio civil de carrera, teniendo con carácter eminentemente normativo de planeación y control.
 6. Que a fin de operar óptimamente el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados es de suma importancia elaborar la ley respectiva que contemple en su contenido, las tres etapas fundamentales que le integran: el pre-empleo, el empleo, y el post-empleo, señalando así mismo, los derechos y obligaciones del personal de este órgano legislativo.
 7. La implantación del servicio civil de carrera pretende, básicamente vincular los intereses del estado como empleador y los de los trabajadores como prestadores

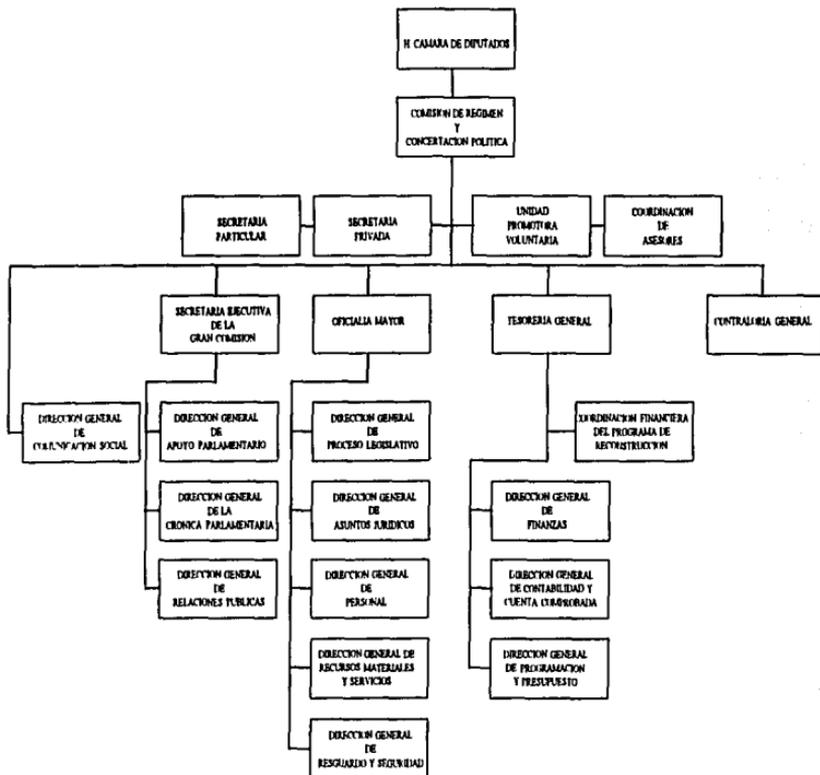
de servicios al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas de la institución.

8. Por lo que respecta a la aplicación de las técnicas de administración de personal, estas para su aplicación deben verse como una inversión recuperable con el aumento de la eficiencia y por último.

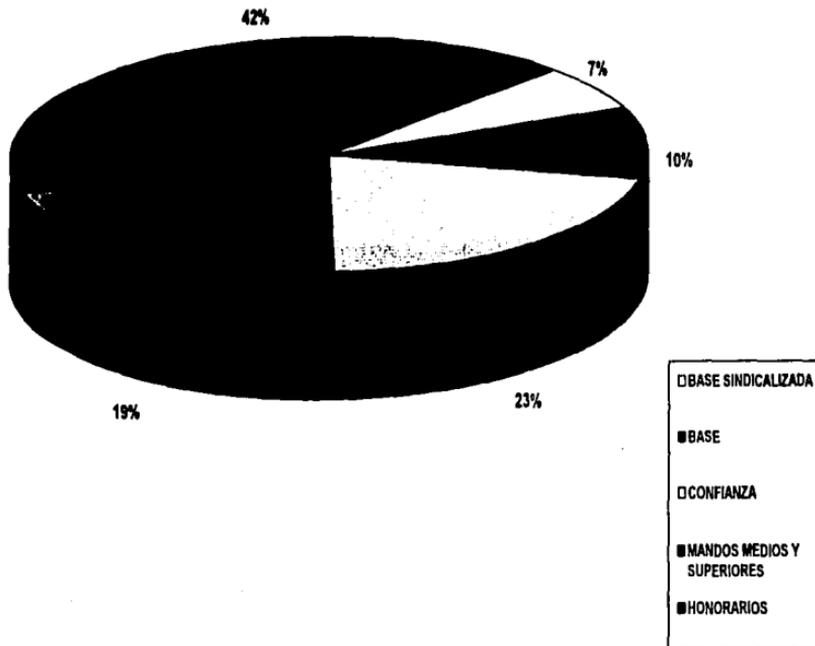
9. La Cámara de Diputados tiene una estructura organizacional poco funcional, por lo que es necesario llevar a cabo una reestructuración en la que cada área cuente únicamente con las Direcciones, Subdirecciones o Departamentos necesarios para el desarrollo efectivo de sus funciones, así como el personal idóneo para la realización de las funciones encomendadas a cada una de ellas.

A N E X O S

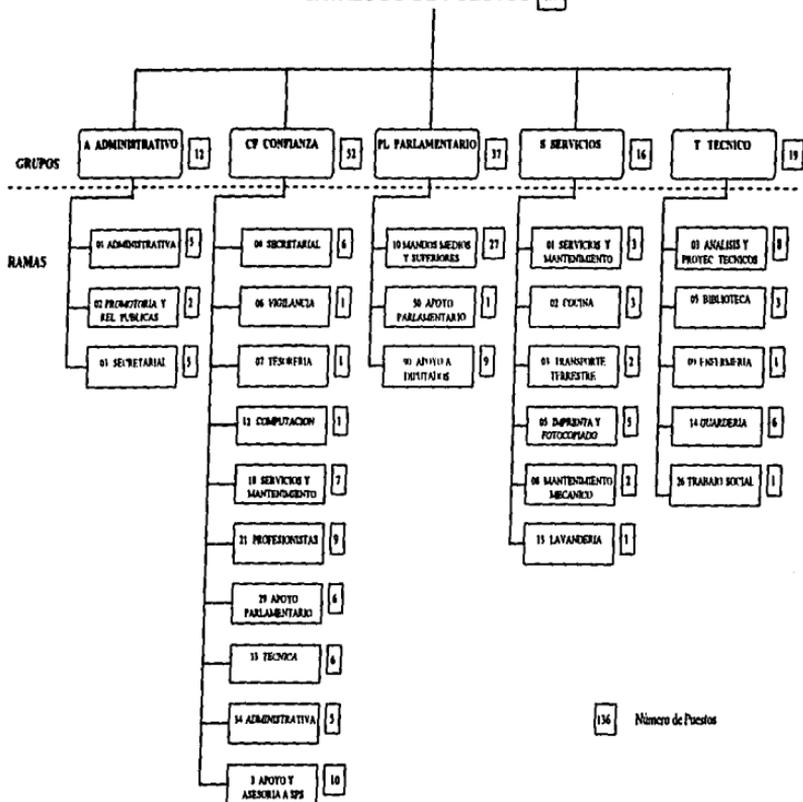
ORGANIGRAMA GENERAL



Representación Gráfica- Porcentual de la Composición de Servidores Públicos de la Cámara de Diputados por Relación Laboral



CATALOGO DE PUESTOS 134



RAMAS

Administrativa.- Aquellos puestos cuyas actividades son primordialmente la elaboración, análisis, clasificación, tramitación y control de documentos. Así como la administración de los recursos materiales asignados.

Análisis y Proyectos Técnicos.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en el análisis y/o elaboración de información técnica, en apoyo del quehacer legislativo.

Apoyo a Diputados.- Aquellos puestos cuyas actividades se enfocan en apoyar las tareas legislativas de los Diputados, miembros de la Cámara de Diputados.

Apoyo Parlamentario.- Aquellos puestos cuyas actividades brindan apoyo a las tareas parlamentarias en la Cámara de Diputados.

Apoyo y Asesoría a SPS.- Aquellos puestos cuyas actividades brindan apoyo y/o asesoría a los Servidores Públicos Superiores, para el cumplimiento de sus tareas.

Biblioteca.- Aquellos puestos cuyas actividades se enfocan al manejo y conservación del material bibliográfico propiedad del Congreso de la Unión.

Cocina.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en la elaboración y procesamiento de productos alimenticios.

Computación.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en el manejo de equipos y sistemas de computo.

Enfermería.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en asistir a los enfermos.

Guardería.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en atender y cuidar a los niños cuyos padres trabajan en la Cámara de Diputados.

Imprenta y Fotocopiado.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en la preparación e impresión de libros, folletos, carteles y en general trabajos editoriales.

Lavandería.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en el proceso de lavado y planchado de prendas de vestir.

Mandos Medios y Superiores.- Aquellos puestos que dado su nivel jerárquico dentro de la estructura, realizan las funciones de más alto nivel de supervisión, coordinación y administración.

Mantenimiento Mecánico.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en el mantenimiento y reparación de vehículos automotores.

Profesionistas.- Aquellos puestos cuyos requerimientos de escolaridad, competencia y calidad prestan servicios altamente especializados en una rama del saber humano.

Promotoría y Relaciones Públicas.- Aquellos puestos cuyas actividades se relacionan con la organización y apoyo a eventos propios de la Cámara de Diputados.

Secretarial.- Aquellos puestos cuyas actividades dan apoyo a los Servidores Públicos u oficinas, para poder cumplir con las tareas sustantivas del área.

Servicios y Mantenimiento.- Aquellos puestos cuyas actividades se relacionan con el mantenimiento y conservación de los bienes muebles, inmuebles y equipo, así como la prestación de servicios en la Cámara de Diputados.

Técnica.- Aquellos puestos cuyas actividades están encaminadas a prestar servicios específicos, con un alto grado de calificación.

Tesorería.- Aquellos puestos cuyas actividades se relacionan con el manejo de fondos y valores de la Cámara de Diputados.

Trabajo Social.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en orientar a padres de familia y público en general sobre aspectos de higiene y salud.

Transporte Terrestre.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en la operación y mantenimiento de vehículos automotores.

Vigilancia.- Aquellos puestos cuyas actividades consisten en la salvaguarda de los bienes muebles e inmuebles de la Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFIA

1. Amaro Guzmán, Raymundo. Administración de Personal Ed. UNPHU, Sto. Domingo. Rep. Dominicana 1979.
2. Duhalf Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1972.
3. Eco. Humberto. Como se hace una tesis. Ed. Gedisa, España 1977.
4. Galván Escobedo, José Tratado de Administración General. Ed. Secretaría de Educación Pública, México 1976.
5. Hernández Puente, Adriana. Administración y Desarrollo de Personal Público. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1994.
6. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1975.
7. Laberge E. P. Administración de Personal. Edit. ESAPAC, San José de Costa Rica 1968.

8. Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México. Ed. Imprenta Universitaria. México 1942.

9. O. Rabasa, Emilio y Caballero Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1996.

10. Pardinás, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Ed. Siglo XXI. México 1982.

11. Secretaría de Programación y Presupuesto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a Través de los Regímenes Revolucionarios 1917 - 1981. Edición única de la Dirección de Asuntos Jurídicos, México 1982.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

LEGISLACION

- 1. Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1993.**
- 2. Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre de 1938.**
- 3. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1963.**
- 4. Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 1977.**
- 5. Diario Oficial de la Federación. 24 de septiembre de 1979.**
- 6. Diario Oficial de la Federación. 29 de junio de 1983.**
- 7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123. Constitucional. Edit. Porrúa, México 1995.**
- 8. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1994.**

9. **Manual de Organización de las Areas Administrativas de la Cámara de Diputados.**
Editado por la Contraloría General. México 1994.