

283  
42

LA REMUNERACION DEL PERSONAL

EN LA ADMINISTRACION

PUBLICA DE MEXICO

Salvador H. Yañez Campero

Vańentín H. Yañez Campero



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.

# I N D I C E

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO

1.	El sector público mexicano	1
1.1	Definición	1
1.1.1	La administración pública federal centralizada	5
1.1.2	La administración pública paraes- tatal	6
1.2	Evolución, complejidad y situación ac- tual	7

#### CAPITULO SEGUNDO

2.	La administración de personal	16
2.1	Antecedentes	16
2.2	La administración de personal y su con- cepto.	26
2.3	La importancia y el objetivo de la admi- nistración de personal	28

2.4	La administración de personal en el sector público	31
2.5	El personal federal en México	36
2.5.1	¿Que se entiende por personal federal?	36
2.5.2.1	Empleados de confianza	51
2.5.2.2	Empleados de base	52
2.5.2.3	Empleados supernumerarios	59
2.5.2.4	Empleados a lista de raya	64
2.5.2.5	Empleados eventuales - comisionados especiales	66
2.5.2.6	Empleados eventuales <u>in</u> terinos y provisionales	67
2.5.2.7	Empleados eventuales por contrato de honorarios	70
2.6	Catálogo de empleos de la federación	72
2.7	Catálogo de puestos	73
2.8	Análisis gráfico comparativo	80

## CAPITULO TERCERO

3.	Presupuestación	85
3.1	Antecedentes	85
3.1.1	La reforma administrativa y el presupuesto público	88
3.2	Características y concepto	91
3.3	Presupuesto por programas	93
3.4	El presupuesto de egresos de la federación	95
3.4.1	Definición	95
3.4.2	Su elaboración	97
3.4.3	Su aprobación	102
3.4.4	Su ejercicio	103
3.4.5	Servicios personales	115

## CAPITULO CUARTO

4.	Las remuneraciones	129
4.1	Antecedentes	129
4.2	La remuneración en el sector público	131

4.2.1	Antecedentes y conceptos	131
4.2.2	El sistema de pago descentralizado	132

## CAPITULO QUINTO

5.	Análisis de la problemático y lineamientos de superación.	147
5.1	Relaciones de competencia	147
5.2	Estructuras formales	149
5.3	Estructura de la remuneración	151
5.4	Normativa de pagos	
5.5	Equipo técnico y apoyo instrumental	158
5.6	Desviaciones	161

### Conclusiones

### A n e x o s :

Anexo 1	Entidades de la administración pública central y paraestatal agrupadas por sectores	173
Anexo 2	Filiación	174
Anexo 3	Constancia única de nombramiento y/o Asignación de remuneraciones	175

Anexo 4 Aviso de cambio de situación de personal federal 177

Anexo 5 Oficio de modificación 179

Glosario de términos 180

**BIBLIOGRAFIA**

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El interés por analizar el problema de las remuneraciones al personal que labora en la administración pública, obedece a la inquietud surgida en los sustentantes, al vivir de cerca los problemas que enfrentan los empleados públicos, cuando hay retraso y error en el trámite de la documentación que ha de concluir con el pago de sus remuneraciones.

Estamos conscientes de que el problema del pago por servicios personales, a los empleados públicos, no sólo -- conlleva un complicado sistema técnico de registro, procesamiento y control, sino que además representa un problema de tipo político tanto para las autoridades respectivas, como para las representaciones sindicales ya que la presión que ejercen los empleados está fundamentada legalmente, además de la repercusión que sufre la prestación de los servicios públicos.

Pero además de los problemas técnico y político sentimos que el problema de pago tiene un enfoque humano de vital importancia, ya que redundaría en la consecución de los elementos de bienestar, tales como alimentación, vivienda, educación etc.

Hemos decidido analizar el problema de pago considerando además que los empleados públicos han venido padeciendo, por distintos motivos, las repercusiones de un mal suministro de remuneraciones.

Así, como hipótesis inicial, creemos que gran parte del problema reside:

- a. La falta de criterios uniformes que permitan manejar integralmente el pago de servicios personales.
- b. En la insuficiencia de cultura administrativa de la mayoría de la gente que conforman la burocracia admi



## EXPOSICION DE MOTIVOS

El interés por analizar el problema de las remuneraciones al personal que labora en la administración pública, obedece a la inquietud surgida en los sustentantes, al vivir de cerca los problemas que enfrentan los empleados públicos, cuando hay retraso y error en el trámite de la documentación que ha de concluir con el pago de sus remuneraciones.

Estamos conscientes de que el problema del pago por servicios personales, a los empleados públicos, no sólo conlleva un complicado sistema técnico de registro, procesamiento y control, sino que además representa un problema de tipo político tanto para las autoridades respectivas, como para las representaciones sindicales ya que la presión que ejercen los empleados está fundamentada legalmente, además de la repercusión que sufre la prestación de los servicios públicos.

Pero además de los problemas técnico y político sentimos que el problema de pago tiene un enfoque humano de vital importancia, ya que redundaría en la consecución de los elementos de bienestar, tales como alimentación, vivienda, educación etc.

Hemos decidido analizar el problema de pago considerando además que los empleados públicos han venido padeciendo, por distintos motivos, las repercusiones de un mal suministro de remuneraciones.

Así, como hipótesis inicial, creemos que gran parte del problema reside:

- a La falta de criterios uniformes que permitan manejar integralmente el pago de servicios personales.
- b En la insuficiencia de cultura administrativa de la mayoría de la gente que conforman la burocracia admi

nistrativa.

- c) Al volúmen de plazas y personas que en cada una de las entidades públicas laboran, y
- d) Los diversos criterios globales y particulares, tanto jurídicos como técnico-administrativo para implantar los distintos procedimientos, trámites y recursos que concluyen en el pago.

Encontramos que las dos afluentes principales que inciden en el pago de servicios personales son deficientes: por un lado el aspecto de administración y desarrollo de personal, en su primera etapa de reclutamiento, selección y contratación, es lento y frecuentemente se desarrolla después de que el empleado ha iniciado sus labores en la institución, lo cual provoca retraso de pago con las consecuentes repercusiones técnicas, políticas y humanas; por otro lado, el manejo presupuestal es lento y obsoleto en lo que al capítulo de servicios personales se refiere, ya que solamente se puede ejercer durante 10 meses del año y con una rigidez absurda; además de que la conformación del sueldo del empleado público consta de varias partidas y cada una de ellas presenta distintas particularidades para su utilización y manejo.

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

El análisis objetivo de la estructura y funcionamiento del sector Público Mexicano es un requisito indispensable para los estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la especialidad de - - Ciencia Política y Administración Pública.

Este análisis del sector público mexicano debe obedecer a un esfuerzo permanente, ya que la estructura administrativa gubernamental se nos presenta como ente dinámico, cambiante y complejo, que ha crecido y evolucionado significativamente, de manera especial, en las tres últimas décadas.

De la función de recaudar un porcentaje del producto nacional, por medio de la tributación y algunos derechos y brindar mínimos servicios de interés general, el sector público ha pasado a ser productor de una amplia gama de servicios y un determinante en la inversión y producción en los campos de energéticos e industrias básicas.

Este incremento se ha debido a la creciente demanda de servicios que plantea una población con uno de los más altos índices de crecimiento, y a la decisión política del gobierno mexicano de participar cada vez más en el campo de la economía nacional.

Efectivamente, esta decisión de participación estatal dentro de la economía, abandonando el concepto clásico de Estado liberal, ha fomentado la creación de nuevas actividades y organismos incorporados a la función pública.

En estos términos el Estado juega un papel de singular importancia en el producto nacional y en la formación -

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

El análisis objetivo de la estructura y funcionamiento del sector Público Mexicano es un requisito indispensable para los estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la especialidad de - - Ciencia Política y Administración Pública.

Este análisis del sector público mexicano debe obedecer a un esfuerzo permanente, ya que la estructura administrativa gubernamental se nos presenta como ente dinámico, cambiante y complejo, que ha crecido y evolucionado significativamente, de manera especial, en las tres últimas décadas.

De la función de recaudar un porcentaje del producto nacional, por medio de la tributación y algunos derechos y brindar mínimos servicios de interés general, el sector público ha pasado a ser productor de una amplia gama de servicios y un determinante en la inversión y producción en los campos de energéticos e industrias básicas.

Este incremento se ha debido a la creciente demanda de servicios que plantea una población con uno de los más altos índices de crecimiento, y a la decisión política del gobierno mexicano de participar cada vez más en el campo de la economía nacional.

Efectivamente, esta decisión de participación estatal dentro de la economía, abandonando el concepto clásico de Estado liberal, ha fomentado la creación de nuevas actividades y organismos incorporados a la función pública.

En estos términos el Estado juega un papel de singular importancia en el producto nacional y en la formación -

de capital, por lo que se pasa del estado clásico liberal, caracterizado por la libre empresa, al régimen de economía mixta.

Producto de esta situación han surgido un considerable número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, orientados básicamente hacia la promoción del desarrollo económico-social del país.

El nacimiento y evolución de este sector está fundamentado en la tesis de la descentralización y evitar así - que caiga en la rigidez burocrática de lo que se denomina administración pública central.

La etapa histórica en que se observa una ingerencia sustancial del Estado en la conducción del desarrollo y - que sienta las bases para una intervención cada vez mayor, puede ubicarse en la época Cardenista, en que surgen diferentes instituciones administrativas como el -- Banco de Crédito Ejidal, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Comercio Exterior, Nacional Financiera, Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco - de Fomento Cooperativo, Petroleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Productora e Importadora de Papel, S.A., entre otras (1)

Indudablemente que de las cuatro Secretarías que existían en 1821 al número de organismos que existen ahora, calculados en 900 aproximadamente, se ha dado un incremento notorio, que por circunstancias históricas, no ha respondido a un modelo de desarrollo y que también, ha impedido desarrollar una eficiente Administración Pública.

(1) Para mayor información puede consultarse "La Reforma Administrativa en México", de Alejandro Carrillo C., Ed. Porrúa Hermanos, México, 1980.

En otros términos, este crecimiento ha obstaculizado la racionalización del servicio público, duplicando y a veces multiplicando funciones secundarias o innecesarias y asignando a diferentes órganos administrativos el cumplimiento de funciones similares.

Un aspecto de la Administración Pública, que por su magnitud adquiere características relevantes, es el que se refiere a la administración del personal.

En la administración pública centralizada, de acuerdo con las últimas estimaciones estadísticas de recursos humanos, laboran aproximadamente un millón doscientos mil empleados, y en el sector paraestatal se estima que trabajan cerca de un millón trescientos cincuenta mil empleados por lo que en conjunto en el sector público federal laboran aproximadamente dos millones quinientos cincuenta mil trabajadores en todos los niveles, y si calculamos que en promedio dependen tres personas por cada empleado público vemos que más de siete millones y medio de mexicanos viven directamente del sueldo que paga el Gobierno a sus servidores. (1)

Como se puede apreciar por esta estimación cuantitativa, los recursos humanos en la administración pública representan un atractivo renglón de análisis para cualquier estudioso del proceso político-administrativo. De una manera muy general se puede afirmar que la Administración Pública en su conjunto y salvo muy honrosas excepciones, no posee una adecuada política de administración de recursos humanos, y carece de instrumentos -

(1) Estimaciones hechas en base al último censo de Recursos Humanos del sector público federal, administración central (1975) publicado por La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México D.F., 1976.

específicos que permita racionalizar las funciones de selección, contratación inducción, pago de sueldos, capacitación, desarrollo, etc., de los empleados al servicio del Estado.

En este punto no queremos decir que no existan instrumentos jurídicos, técnicos y normativos para tal efecto. lo que sucede es que no están conjuntados con base en criterios que permitan uniformar una acción global de la administración pública central y paraestatal en este sentido.

Dentro de la política laboral de la administración pública, resalta por su magnitud y complejidad, todo lo referente al pago de sueldos, salarios y prestaciones de los trabajadores al servicio del Estado.

El conocimiento del origen y manejo de los fondos del erario destinados a retribuir el trabajo de la burocracia es deficiente para los empleados y, en muchos casos también, para los funcionarios encargados de esta función.

El manejo presupuestal de los sueldos y salarios se presenta actualmente como un conjunto de normas y sistemas fragmentados y en muchos casos contradictorios.

El sector central y algunos organismos importantes se encuentran incorporados al control presupuestal de la Ley correspondiente, específicamente en el renglón de sueldos y salarios, aprobada por la Cámara de Diputados pero la gran mayoría de organismos del sector paraestatal no están sujetos a dicho control y tampoco utilizan el catálogo federal de empleados. En este sentido la administración pública central es la parte que maneja elementos más homogéneos en cuanto a procedimientos y normas de pago.

La función de pagar oportuna y puntualmente a los em---

pleados, es una obligación legal y una responsabilidad política indispensable para mantener o lograr una actitud positiva del personal hacia la institución, y para establecer un clima de entendimiento en las relaciones jurídico-laborales dentro de la administración pública. El empleado que labora en cualquier institución exige y demanda legítimamente que este pago sea ágil y puntual, desconociendo en muchos casos que la mecánica actual de dicho pago en ocasiones es lenta y complicada. Hasta ahora, existen diferentes partidas presupuestales para pagar sueldos, salarios, haberes y otros compromisos de servicios personales; más otras no especificadas que permiten retribuir a determinado personal público, con características específicas.

Este trabajo pretende: presentar una panorámica general de la problemática que representa efectuar la función - de remunerar al empleado federal; así como de sus causas; correlacionar esta función, con la elaboración, aprobación y ejercicio del presupuesto de egresos de la federación; hacer un análisis que, sin ser exhaustivo, permita conocer la mecánica, descripción y control de las partidas presupuestales de servicios personales en lo particular; describir las principales modificaciones -- que sufre el presupuesto durante el ejercicio fiscal de una dependencia; demostrar que gran parte del problema reside en la heterogeneidad de criterios y en la deficiente capacitación de quienes lo aplican; proponer -- lineamientos para reducir esta heterogeneidad; y, presentar algunas consideraciones y recomendaciones al respecto.

Una cuestión importante que nos motivó para tomar la de



cisión de estudiar y analizar el problema de la administración de sueldos y salarios dentro del sistema que integra a la administración del personal, es que consideramos que el sueldo o la retribución por el trabajo -- constituye el vínculo crítico de la relación laboral. -- Este hecho nos parece que no ha sido suficientemente -- explorado por los estudiosos del problema de personal en la administración pública, y que es frecuentemente desconocido por quienes lo tienen bajo su responsabilidad directa en el ejercicio de su profesión. Con ello, pensamos hacer una modesta contribución que se base, -- fundamentalmente, en la experiencia práctica de los -- sustentantes. Adicionalmente pretendemos hacer una recopilación de la información más relevante sobre el tema, que permita a los responsables de ejecutar esta función consultar en un solo documento lo necesario para hacer mas expedita la función del pago de remuneraciones al personal de la administración pública.

En el primer capítulo del trabajo, referente al sector público mexicano, procuramos delimitar una perspectiva global de su estructura, así como de su organización y funcionamiento, con el fin de ubicar el análisis de las remuneraciones en su dimensión correcta en cuanto a los alcances y repercusiones que tiene dentro de la Administración Pública.

Tratamos de definir el Sector Público, para de ahí analizar sus dos grandes componentes: el Sector Central y el Sector Paraestatal.

Pensamos que para su estudio y comprensión, es necesario desglosar a la administración pública en sus componentes, ya que trataremos de orientar nuestro análisis, principalmente, a la problemática del pago en la administración pública central. Sin embargo hacemos algu--

nas consideraciones teóricas y evolutivas tanto de la propia administración central como del sector Paraestatal.

Así pues, buscamos comprender y a la vez explicar el -- porqué del crecimiento y complejidad del aparato administrativo gubernamental. Actualmente, este aparato -- posee estructuras, procesos y recursos que responden al pasado y al presente del acontecer político-administrativo de nuestro país.

Ya ubicados dentro de la estructura administrativa, pasamos al segundo de los capítulos, en donde tratamos -- en primera instancia uno de los procesos de la estructura administrativa, que es la administración de personal. Analizamos desde sus antecedentes y hasta su concepto, tratando de explicar su objetivo, para finalizar determinando su importancia dentro de la estructura administrativa en general, esto es, a la administración y desarrollo de personal del aparato burocrático.

Es importante analizar las características y peculiaridades de la administración del recurso más importante de una nación dentro de la administración pública. Debido a la dimensión, complejidad y responsabilidad públicas es necesario hacer un análisis más concienzudo para poder entender el comportamiento de la función de personal en la burocracia; siguiendo la idea de haber empezado por lo global para llegar a lo particular analizamos en este mismo capítulo al personal federal, y lo describimos como servidor público, con gran responsabilidad social.

En respuesta a la magnitud y diversidad de actividades de la administración pública presentamos los principales tipos de empleados públicos, las características -- que los hacen diferentes se refieren, entre otras co--

sas; al tiempo que duran laborando; al tipo de función que desempeñan; si son o no sindicalizados; y, la forma en que se les pagan sus remuneraciones.

Tradicionalmente la mayoría de estos empleados han estado tipificados por un listado de categorías, llamado -- catálogo de empleos que enunciativamente describe las - funciones que deberían desempeñar en cada puesto.

Es necesario asentar que a finales de 1982 - últimos -- momentos de la elaboración de esta tesis - el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de programación y - presupuesto decide cambiar este catálogo de empleos de la federación, a nuestro juicio obsoleto y dispar de la realidad, por el catálogo de puestos en el que no sólo se enuncia las categorías presupuestales y la funcio-- nes, sino que se determinan también las actividades que habrá de desarrollar la persona que ocupe ese puesto, su horario de trabajo y la remuneración que ha de perci bir. Debido al momento en el que se toma la decisión - de implantar este catálogo, es que nosotros sólo hace-- mos un análisis somero de sus ventajas al ser aplicado. Partiendo de que el problema del pago está encuadrado - tanto en la administración de personal como en las téc-- nicas de presupuestación, en este capítulo, hacemos un - relato de los antecedentes más sobresalientes para ense guida relacionarlo con el proceso de Reforma Administra tiva del Gobierno Federal, definiéndolo como un instru-- mento de integración de planes y programas nacionales - de Gobierno.

Dentro de las distintas técnicas de presupuestación nos avocamos a analizar el presupuesto por programas, que - es la técnica utilizada por el Gobierno Federal.

Así pues, definimos primero lo que es el presupuesto de egresos de la federación, para enseguida analizar cada

una de las etapas por las que atraviesa; su elaboración desde los anteproyectos realizados por las dependencias y entidades hasta que la secretaria de programación elabora el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para que, en su caso, sea aprobado por el Poder -- Legislativo, y así estar en condiciones de poder ejercer el presupuesto autorizado.

Por último en este apartado nos dedicamos al análisis - específico del presupuesto en cuanto a servicios personales se refiere, buscando explicar las características y peculiaridades del manejo presupuestal para el pago - de remuneraciones al servidor público, a fin de tratar de encontrar los puntos críticos que provocan problemas en el pago y así estar en condiciones de hacer el análisis del problema de pago desde una perspectiva global.

En el cuarto capítulo referente a las remuneraciones, - empezamos por describir los antecedentes, a nuestro juicio, más sobresalientes. Definiendo el concepto, nos -- avocamos al análisis de las remuneraciones en el sec--- tor público, buscando mezclar las dos afluentes principales del pago: la administración de personal y el presupuesto. Utilizando las técnicas de muestreo y estando conscientes de sus limitaciones, aplicamos una encuesta que nos arrojó resultados interesantes y que los utilizamos como punto de apoyo para describir los problemas del pago.

En este último capítulo nos esforzamos por tratar de -- detectar los principales problemas en el pago de las -- remuneraciones tratando de describirlos para poder estar en posibilidades de proponer algunos lineamientos, que pensamos, puede coadyuvar a resolver dichos problemas.

Finalmente, y siguiendo con la idea de que en el traba-

jo se integre la información más relevante sobre la función de pago, integramos un glosario de términos utilizados en el desarrollo de esta función, que se presenta dentro de los anexos, además de los principales formatos que se utilizan en el trámite y procedimiento para realizar satisfactoriamente la función de pago por servicios personales.

**CAPITULO PRIMERO**

**EL SECTOR PUBLICO MEXICANO**

# 1. EL SECTOR PUBLICO MEXICANO.

## 1.1 Definición:

Para definir al sector público, cosa que en principio parece sencilla, partiremos de dos puntos de vista; el primero, en su sentido más amplio que nos muestra al sector público como el conjunto de organizaciones emanadas del derecho público, incluyendo de esta manera a los tres poderes establecidos en la Constitución Política: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial así como a los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 40, que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". (1) Más adelante en el artículo 115 se indica que: "los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre". (2) y cuya forma de gobierno y características deben ser semejantes a las de los estados de la Federación,-

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Partido Revolucionario Institucional, México, octubre de 1981. p.38

(2) Ibidem. Pág. 87 y 88

es decir, tendrán representatividad, serán populares, - con libertad para administrar su hacienda, formada por las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y serán suficientes para atender a las necesidades municipales.

En este sentido el sector público tiene que ver con la "cosa pública" y se identifica en mucho con lo que es - Gobierno, así, permítasenos la generalidad, en una so- ciedad habría sector público, sector privado y sector - social.

El sector privado estaría compuesto por las activida- - des que realizan los particulares en el marco legal que les restringe y permite actuar.

El sector social estaría básicamente compuesto por las organizaciones políticas, religiosas, gremiales, sindi- cales, de beneficencia, etc.

El sector público sería entonces todos aquellos órganos de gobierno que prestan algún servicio directo o indi- recto a la comunidad, sin dejar de anotar que los secto- res privado y social también prestan o pueden prestar - algún servicio público y ser satisfactores de necesida- des sociales.

En este contexto podemos señalar lo que nos dice el - maestro Gabino Fraga: "...existen servicios públicos - - manejados por particulares ya que tradicionalmente se - ha considerado que el estado no tiene el monopolio de - la satisfacción de las necesidades colectivas. Así por ejemplo, mientras que la distribución de agua potable de los servicios de luz, transportes, etc. constituyen en algunas ciudades, servicios públicos manejados por empresas privadas, en otras se han transformado en ser- vicios estatales". (1)

(1) Fraga Gabino "Derechos Administrativos". Edit. Porrúa, Méx. 1975 p. 23



En efecto, el concepto de sector público "no excluye, sino por el contrario se compagina con las nociones de poder y de servicio público, por lo que sólo el Estado puede prestar servicios que, o bien exceden de las posibilidades de la iniciativa privada o bien no tienen un carácter remunerativo pero que de todos modos son indispensables para las necesidades públicas"(1)

Finalmente, dentro de esta concepción los actos jurídicos administrativos del sector público son regulados por normas del derecho público, en cuanto que se trata de situaciones y de actos que se encuentran íntimamente vinculados a las atribuciones del Estado".(2)

El segundo enfoque es en un sentido más restringido y por tanto el sector público comprendería a todas aquellas organizaciones administrativas derivadas del Ejecutivo, con la característica fundamental de que su organización, de hecho, es jerárquica y dependiente. Es el segundo enfoque se encuentra jurídicamente fundamentado en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este punto de vista queda restringido al considerar solamente a los órganos que dependen directamente del ejecutivo y soslaya a cualquier otro órgano o forma administrativa empleada con base en el concepto de servicio público descentralizado o paraestatal.

Los dos enfoques que hemos señalado nos remiten a los -

(1) Ibidem. pág. 24

(2) Ibidem. pág. 25

En efecto, el concepto de sector público "no excluye, sino por el contrario se compagina con las nociones de poder y de servicio público, por lo que sólo el Estado puede prestar servicios que, o bien exceden de las posibilidades de la iniciativa privada o bien no tienen un carácter remunerativo pero que de todos modos son indispensables para las necesidades públicas"(1)

Finalmente, dentro de esta concepción los actos jurídicos administrativos del sector público son regulados por normas del derecho público, en cuanto que se trata de situaciones y de actos que se encuentran íntimamente vinculados a las atribuciones del Estado".(2)

El segundo enfoque es en un sentido más restringido y por tanto el sector público comprendería a todas aquellas organizaciones administrativas derivadas del Ejecutivo, con la característica fundamental de que su organización, de hecho, es jerárquica y dependiente. Es el segundo enfoque se encuentra jurídicamente fundamentado en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este punto de vista queda restringido al considerar solamente a los órganos que dependen directamente del Ejecutivo y suslaya a cualquier otro órgano o forma administrativa empleada con base en el concepto de servicio público descentralizado o paraestatal.

Los dos enfoques que hemos señalado nos remiten a los

(1) *Ibidem.* pág. 24

(2) *Ibidem.* pág. 25

extremos de una situación que queremos definir y ubicar.

El primero nos muestra una imbricación de gobierno, estado, poderes federales y niveles de gobierno, por lo que resulta difícil establecer un contexto adecuado -- para su estudio.

El segundo se nos muestra raquítico y bastaría estudiar al poder ejecutivo para definir al sector público.

Para efectos de este trabajo nosotros queremos definir al sector público como el aparato administrativo creado con base en el derecho público para ejecutar las decisiones gubernamentales y satisfacer eficientemente las demandas que plantea la sociedad mexicana.

#### I. I. I. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

La administración pública federal central de acuerdo con la Ley Orgánica que la norma, está conformada por: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". (1)

El titular de la administración pública federal centralizada es el Presidente de la República, quien delega facultades y atribuciones a los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, quienes ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

(1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. México, Enero de 1982. p. 9  
Esta publicación ya contempla la modificación, aprobada -- por el Congreso de la Unión, para convertir al Departamento de Pesca en Secretaría; sin embargo no está modificado el texto del artículo 1º que señala todavía a los Departamentos Administrativos, debiendo ser el Departamento Administrativo o Departamento del Distrito Federal.

La administración pública central concreta las decisiones de gobierno y está responsabilizada de estudiar, -- planear y despachar todos los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo.

Para cumplir con esta función la administración pública centralizada cuenta con 17 secretarías de estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica les concede el mismo rango y les confiere las atribuciones específicas que cada una debe desarrollar.

#### 1.1.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- en su título tercero referente a la administración -- pública paraestatal, menciona que los organismos descentralizados están creados en base a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o decretos del Ejecutivo Federal, que les atribuye personalidad jurídica -- propia, con la característica de que su patrimonio se constituye con fondos provenientes del Estado. En cuanto las empresas de participación estatal están creadas -- con base en la legislación mercantil, su patrimonio -- proviene en parte del Estado y en parte de la iniciativa privada (existiendo así, empresas de participación mayoritaria y minoritarias); este tipo de organizaciones mayoritarias tienen la característica de que el -- Gobierno Federal tiene la facultad de Nombrar a la -- mayoría de los miembros del Consejo de Administración -- Junta Directiva y Organismos ya equivalentes... o ve-- tar los acuerdos del órgano Directivo correspondien-- -- tes". ( )

(1) Ibidem, título tercero. pág. 33

Sin embargo, para tener una visión más completa, tenemos que agregar a los anteriores todos aquellos organismos que se han creado, con base en la tesis de servicio público, como son las comisiones, comités, consejos, centros y fideicomisos.

El funcionamiento de estas empresas en conjunto con la administración central se ha explicado en función de la gran importancia que tiene la intervención del Estado - en la vida económica, como camino para conseguir objetivos de desarrollo económico y elevación del nivel de bienestar social.

## 1.2. EVOLUCION, COMPLEJIDAD Y SITUACION ACTUAL.

Hasta principios del siglo XX, la función del Estado a través del aparato administrativo, fué principalmente la de regular un porcentaje del producto nacional por medio de la tributación para destinarlo a las misiones clásicas de interés general: seguridad pública, construcción de escuelas, hospitales, presas, carreteras, etc. Durante mucho tiempo la concepción clásica del "Estado Liberal" negó la participación de éste en actividades de carácter productivo, reconociendo únicamente la acción del Estado en la producción de bienes y servicios relacionados con los intereses de la colectividad.

En estos términos, el Estado juega un papel de singular importancia en el producto nacional y en la formación de capital, por lo que se pasa de Estado clásico liberal caracterizado por la libre empresa, al régimen de economía mixta, en el que los renglones básicos de la economía nacional por ejemplo: electricidad y petróleo son propiedad de la nación y están administra-

dos por el Gobierno. Indudablemente que el crecimiento del Sector Público, ha estado en relación directa con la participación del Estado en el proceso económico y social del país, que a su vez se ha robustecido, también, con los intentos de satisfacción de necesidades colectivas y los desajustes de la sociedad; observándose en consecuencia, el surgimiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Este tipo de organismos han surgido del crecimiento de la actividad estatal como consecuencia de su intervención, principalmente en el campo de la economía. La creación de este Sector paraestatal ha sido enfocada hacia la promoción del desarrollo económico-social del país. La intervención económica del régimen paraestatal obedece a un proceso histórico en que los gobiernos han utilizado el recurso de la descentralización para evitar que las empresas productivas estatales o las promovidas por el estado caigan en la inercia burocrática. La importancia de este núcleo del sector público obedece también a que los organismos descentralizados o empresas de participación estatal están generalmente vinculadas a renglones básicos del desarrollo y al conjunto de actividades que el estado promueva a fin de crear principalmente la infraestructura económica.

Muchos organismos descentralizados y de participación estatal responden a la implementación de una planeación adecuada, es decir, creadas racionalmente con el objeto de satisfacer las necesidades ya analizadas utilizando criterios de planeación, programación y presupuestación. Pero por otro lado podemos ver que muchos de estos or--

ganismo: han sido creados espontáneamente de acuerdo a necesidades que no se esperaban.

Debido al empeño de mejorar las condiciones económicas del país, el aparato administrativo mexicano va creciendo enormemente día a día.

Pero el crecimiento del sector público no sólo es a consecuencia de la participación del estado en la vida económica del país, a través de la producción de bienes y servicios como anotamos en párrafos anteriores; sino -- también, se debe a la función reguladora de la oferta y la demanda y a la participación en la política del crédito, así como a la promoción del desarrollo nacional. Con la "Ley de expropiación" que faculta al Ejecutivo Federal para considerar "utilidad pública y bienestar social de la nación", el Presidente Cárdenas expropió los ferrocarriles de 1937, y un año después, el petróleo pasó a ser propiedad de la Nación. Se expropiaron también ingenios azucareros y fábricas textiles.

Resulta de interés destacar que esta política de corte nacionalista realizada en el sexenio del Presidente -- Cárdenas, pudo ejecutarse gracias a una fundamentación jurídica contenida en el artículo 27 Constitucional, al primer plan sexenal de gobierno y al apoyo brindado por el Partido Nacional Revolucionario.

El artículo 27 Constitucional faculta al Presidente de la República a intervenir directamente en la vida económica del País. La fracción IV obligó a las sociedades anónimas mercantiles dedicadas al desarrollo de -- cualquier industria "fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola", a poseer o administrar solamente las zonas señaladas a ellas o aprobadas por el "Ejecutivo de la Unión, o de los Estados". La fracción VII del mismo artículo otorgó al Presiden-

te la facultad de declarar nulos y sin valor "los contratos y concesiones extendidas por el estado a partir de 1876. que hubiera provocado el monopolio de tierras, aguas, recursos naturales de la nación por un sólo individuo o corporación"... en grave perjuicio de los intereses públicos. (1)

Este artículo sustenta la teoría de que las materias -- del subsuelo, como minerales y petróleo son propiedad -- de la nación en bien de la sociedad, y que su explota-- ción tendrá las modalidades que dicte el interés públi-- co.

En cuanto al plan sexenal, exigía establecer un control y una dirección gubernamental cada vez mayores en la vida económica del país. Cárdenas proporcionó tal control por medio de una abundante legislación en materia de -- finanzas y debe subrayarse que fué el Presidente Cárdenas, y no el Congreso, el que promulgó casi toda esta legislación, puesto que tuvo facultades extraordina-- rias durante los recesos de 1935 y 1937.

En efecto, todos los ordenamientos esenciales que requirieron la vida económica de la nación hasta 1938 fueron promulgados por decretos del Ejecutivo y no por el -- Congreso.

Cabe advertir que el "Plan Sexenal" del Gobierno Cardenalista, se había venido conformado desde el gobierno -- de Abelardo L. Rodríguez y con el consejo de Calles que consistía esencialmente en el establecimiento en México de un programa de gobierno que expresará las metas na-- cionales en materia de desarrollo económico y social, -- así como, aumentar el periodo presidencial de 4 a 6 --

(1) op. cit. Constitución Política p.p. 24 y 26



años de gobierno

El plan sexenal abarcó las materias siguientes: agricultura y fomento, trabajo económico nacional, salubridad pública, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejercito, relaciones exteriores, hacienda y - crédito público y fomento comunal.

La actitud de apoyo del PNR, fué de singular importancia, ya que hizo suyo el plan sexenal, al aprobarlo como instrumento de campaña permanente.

Durante su gobierno, el Presidente Cárdenas le dá la instrumentación necesaria que no contenía el plan sexenal, es decir, éste no previó la creación de organismos públicos que dieran soporte y validéz a su contenido; - es así como surgen los organismos públicos ya citados. Con la actitud de PNR primero y después con la del Partido de la Revolución Mexicana, Cárdenas cuenta con los instrumentos políticos adecuados para llevar a la práctica una política de la participación y conducción del desarrollo económico y social a través de la participación del Estado en la producción de bienes y servicios y en su regulación las dos "piezas principales" del Sistema Político Mexicano, como diría Cosío Villegas, - PARTIDO Y PRESIDENTE, pueden considerarse como un factor esencial en el fortalecimiento de la administración pública mexicana.

Sin duda que esta participación del estado en la vida económica ha sido determinante para el crecimiento de nuestro sector público, pero también hay que señalar -- que la población ha crecido enormemente, requiriendo una mayor y mejor prestación de servicios, que el gobierno debe proporcionar; además de todas las funciones nuevas que se tienen que realizar en tiempos modernos - y que hace 50 años no eran necesarias o caracterís---

ticas del sector público.

Indudablemente que de las cuatro secretarías que existían en 1921, al número de organismos que existen ahora, se ha dado un incremento notorio, que por un lado ha sido anárquico-irracional, sin tener presente un modelo de desarrollo y por otro, ha impedido que la administración pública sea ágil y eficiente, o sea que este desmedido crecimiento ha obstaculizado una racionalización del servicio público, duplicando y a veces -- multiplicando funciones innecesarias y asignando a diferentes organismos el cumplimiento de funciones similares.

Con tantos organismos y funciones, es difícil tener un criterio para agruparles y establecer mecanismos de -- coordinación y control, sin embargo, se han hecho varios intentos, uno de ellos es el que realiza la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia agrupando a la administración pública en sectores básicos de acuerdo a las características y objetivos que -- persiguen las secretarías del departamento del distrito federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. A continuación presentamos un cuadro resumen de esta agrupación por sectores (anexo ). En este cuadro vemos que de 900 organismos públicos, -- las dependencias centrales solo abarcan el 1.8% y la -- gran mayoría, o sea el 56.5 son empresas de participación estatal mayoritaria.

La integración de estos elementos, se ha venido dando, en forma más o menos sistemática, a partir de 1965 -- cuando se crea en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública con el objetivo de "Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacer

se". también en 1965, el 27 de diciembre se aprobó una nueva ley para el control de los organismos descentralizados; misma que fué modificada el 31 de diciembre de 1970, incluyendo en su control a las empresas de participación estatal minoritarias. Esta Comisión de Administración fué la encargada de dar los primeros pasos en materia de reforma administrativa, tan necesaria para actualizar nuestro sector público.

Posteriormente esta Comisión, a partir del cambio de gobierno se transformó en la Dirección de Estudios Administrativos, dándoles así un mayor rango para desenvolverse más ágil y eficientemente. Pero este proceso de Reforma Administrativa logró una mayor coherencia a partir de enero de 1971, cuando por acuerdo del ejecutivo federal se crearon las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) y las Unidades de Organización y Métodos (UOM); posteriormente en marzo del mismo año se crearon las Unidades de Programación (UP'S).

Las CIDAS se crearon con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias, para incrementar la eficiencia en el cumplimiento de los programas de la institución correspondiente.

Las UOM'S se crearon con el propósito de apoyar técnicamente al titular de la dependencia sobre el planteamiento y la ejecución de las reformas y la organización, tanto en la estructura y procedimientos como en la coordinación y racionalización administrativa.

Y las UP'S se crearon con el propósito de que apoyaran a los titulares de las dependencias, en el señalamiento de objetivos, la formulación, de planes y precisiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones, las tareas que corresponden a cada unidad.

Por otro lado, también podemos señalar como elementos - que coadyuvan al proceso de reforma: el acuerdo del eje cutivo del 6 de junio de 1971 sobre la capacitación administrativa de los empleados de las dependencias incorporadas al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado; el decreto del 27 de diciembre de 1971 que modifica los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, permitiendo al titular de cada dependencia delegar funciones en sus subalternos de acuerdo al ramo de su competencia, permitiendo también normar las ausencias de los titulares y establecer la obligación de expedir en cada dependencia los manuales de organización y procedimientos que normen y regulen el funcionamiento - de la institución.

**CAPITULO SEGUNDO**

**LA ADMINISTRACION DE PERSONAL**

## 2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

### 2.1 ANTECEDENTES

La evolución y el desarrollo de la administración de personal, ha estado siempre íntimamente ligada con las épocas y sus acontecimientos sociales, económicos, políticos y culturales.

En lo que respecta a sus cambios, podemos caracterizarla como evolutiva, ya que sus modalidades siempre han sido graduales y en muy contadas ocasiones drásticas y repentinas.

Es importante señalar algunos sucesos o ejemplos ocurridos en el transcurso de la historia y sus distintas épocas con respecto a la administración de personal, para asentar una mayor claridad en nuestras apreciaciones.

Los primeros antecedentes conocidos de la administración de personal los podemos encontrar desde hace muchos siglos, inclusive desde Antes de Cristo, tales ejemplos se dan "En china, la Dinastfa Han (202 a. de C. a 219 d. de C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil (que aún no se implantan en México). Los chinos practicaron por muchos años antes del advenimiento del arte o la ciencia de la administración, un servicio bien desarrollado y un entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de administración pública". (1) Se sabe, a su vez de muchos otros progresos de la administración china, principalmente en el perfeccionamiento de sistemas de exámenes para el servicio civil.

(1) J. Galván Escobedo, citado por Miguel Duhalt Krauss, "La Administración Pública Federal "México, Ed. UNAM 1972. -- Pag. 81

En algunos pasajes bíblicos como en el Exodo de Moisés encontramos, aunque sea a un nivel primario, las técnicas de reclutamiento, selección y capacitación de personal.

También en Grecia encontramos algo al respecto, con el famoso diálogo entre Sócrates y Nicomaquides, los cuales consideran ya a la administración como un manejo de hombres fundamentalmente.

A su vez en Roma nos encontramos, con un aspecto muy relevante, esto fué con el Imperio del Gran Augusto (25 a.C.), cuando se estableció el primer servicio civil pagado.

Posteriormente, alrededor del siglo XV contamos con la fundación de una de las más famosas escuelas de Administración Pública "La Escuela del Palacio de Mahoma" cuyos cursos se caracterizaron por su formalidad y sistematicidad.

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

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

En México, "La Ley Federal del Trabajo de 1931 estatuyó, en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que al respecto se expedirán con fundamento en el precepto mencionado, el Presidente Abelardo Rodríguez expidió en 1934 un acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del servicio Civil".(1)

(1) Diario Oficial, 12 de abril de 1934 citado por Rodrigo Moreno Rodríguez "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público México 1982 Pág. 3.

"Una regulación mas completa de la relación entre el Estado y sus servidores fué fijada por el Presidente Cárdenas en septiembre de 1938, al expedir el estatuto de los trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, en el cual reglamentaba con mayor amplitud la relación jurídico del Estado". (1)

En la segunda mitad del presente siglo un importante - avance fué logrado con la promulgación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General, octubre de 1960. A través de los cuales los derechos de los trabajadores se elevaron a rango constitucional".(2)

"Posteriormente la relación jurídico laboral queda fortalecida a través de la expedición de la Ley de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria de - apartado "B" del artículo 123 Constitucional promulgada en diciembre de 1963.(3)

Ahora bien creemos, que es en este siglo cuando se presenta el mayor desarrollo de la administración de personal.

(1) Diario Oficial, 5 de diciembre de 1938, citado por Rodrigo Moreno Rodríguez, "Reformas al Sistema de Administración y Desarrollo del personal público, México 1982 Pag. 4

(2) Diario Oficial 5 de diciembre de 1960, citado por Rodrigo Moreno Rodríguez, "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del público, México 1982 Pág. 7

(3) Diario Oficial, 28 de diciembre de 1963 citado por Rodrigo Moreno Rodríguez "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del personal público, México 1982. 7



Y para esto retomaremos, en esencia, los principios dados por Andrew F. Sikula, el cual identifica 8 etapas de evolución de la administración de personal. (1)

1. La Revolución Industrial
2. Desarrollo del Sindicalismo
3. Epoca de la Administración Científica
4. Epoca Paternalista
5. Epoca de Psicología Industrial
6. Epoca de las Relaciones Humanas
7. Epoca de Consumismo
8. Epoca de Bienestar Público

Analicemos cada una de esas etapas que han influido en la práctica de la Administración de Personal.

Revolución Industrial. Se le ha denominado Revolución industrial debido principalmente a los cambios que hubo en esa época y al efecto que tuvo sobre la sociedad en general dentro de los sectores económicos. Abarca un período en el que surgió un sistema fabril y a la sustitución de la fuerza humana con la máquina. Como consecuencia, a los empleados se les reunió básicamente para servir como operarios de la máquina y para efectuar trabajo de ensamble de partes.

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

(1) Para mayor información consulte a ANDREW F. SIKULA, "Administración de Recursos Humanos de Empresas, México, Ed. -- Limosa, 1979. Pág. 21-35

to, destitución en el trabajo, impersonalidad, etc., fenómenos relacionados con el comportamiento.

Desarrollo del Sindicalismo. Con el apogeo del sistema fabril se empezaron a reunir los trabajadores para solucionar o tratar asuntos de interés común y mejorar sus condiciones. Se tomaron en consideración los siguientes aspectos:

- El abuso con los niños
- El número de horas trabajo
- Las deficientes condiciones de trabajo
- Tiempos extras
- Tasa salarial
- Prestaciones y servicios a los empleados

Se dieron cuenta de que nada o muy poco se podría lograr con la administración. Por lo que aparece el criterio básico de que el sindicalismo consiste en que la fuerza radica en el número. Así, el tipo de fuerza que usaron los trabajadores tomó diversas formas: la más temida - era la huelga, atrasos, abandonos, carteles, boicots, - sabotaje y la fuerza física real fueron tácticas poderosas que se usaron con frecuencia. Los trabajadores eligieron representantes e hicieron campañas, obteniendo como resultado que se decretaran leyes especiales en diversas legislaturas.

Epoca de la administración científica. Empezo en 1900 alcanzando su climax aproximadamente en 1930. Se caracteriza por haber estudiado los deberes, actividades y responsabilidades administrativas. Este movimiento se asocia con los trabajos de Frederick W. Taylor, a quien se le ha denominado el padre de la Administración Científica, popularizó importantes técnicas de administración, que se ocuparon fundamentalmente de la eficiencia

de los trabajadores y ejecutivos de la producción, de las regiones hombre-máquina, para elevar el rendimiento, del estudio de tiempos y movimientos. El movimiento de la administración científica ha tenido gran influencia en las relaciones patrón-empleado y en la administración en general.

Epoca Paternalista. La filosofía paternalista es la identificación de una actitud altruista y humanista que parecía existir en algunos representantes de niveles altos de muchas empresas industriales.

Los historiadores la atribuyen a las actividades sindicales, que el mismo temor al sindicalismo condujo a esta filosofía; otros observadores al impulso de las leyes estatales y federales destinadas a mejorar las condiciones de los trabajadores; a pesar de lo anterior, aún se cree que los intereses altruistas y humanitarios expresados por determinado personal directivo causó por lo menos algún efecto en la evolución de esta época. La filosofía y movimiento paternalista existen todavía, pero han cambiado su naturaleza; su existencia está evidenciada en gran parte por el incremento porcentual de compensaciones indirectas.

Epoca de la Psicología Industrial. Comenzó alrededor de 1913, se asocia con Hugo Münsterberg "Padre de la Psicología Industrial", corresponde a la época en que los Psicólogos se introdujeron en el campo de la administración industrial, para estudiar sistemáticamente los problemas del personal que existían en nuestra época en diversas empresas industriales, las contribuciones más importantes de la psicología industrial a la administración profesional del personal consisten en las pruebas de personal, entrevistas, evaluación de las aptitudes, períodos de aprendizaje, entrenamiento, estudio de fatiga

y monotonía, seguridad, análisis del trabajo e ingeniería humana. De todas estas aplicaciones las principales han sido: Las pruebas de empleo, la colocación de trabajo, ascensos y entrenamientos.

A través de los años, los psicólogos han hecho importantes contribuciones a la administración del personal debido a experimentos cuidadosos, a rigurosos diseños de investigación y al uso de métodos estadísticos completos.

Epoca de las Relaciones Humanas. Alcanzó su máxima expresión entre 1920 y 1950. Se debieron al programa de investigación conducido en las plantas de la Western Electric Cia. de Chicago, encargado por Elton Mayo, realizados por su grupo de la escuela de Graduados en Administración de la Universidad de Harvard. Se aplicaron variables técnicas y físicas para determinar sus efectos en la productividad, se cambiaron variables temperaturas, iluminación, lapsos de descanso, períodos de trabajo y otras y se evaluaron los efectos correspondientes a la producción, el experimento fué abandonado debido a que se encontraron relaciones inconsistentes a la producción.

Esta época también llamada "movimiento de relaciones humanas", tomó en consideración el estudio de la organización informal, de las actividades y sentimientos de los empleados que provocaban ciertos tipos de comportamiento. Posteriormente, el movimiento de las relaciones humanas fué ampliado en sus perspectivas, métodos y problemática, por la sociología y la llamada teoría de la organización.

El movimiento de relaciones humanas, fué como una reacción contra la impersonalidad de la época de la administración científica. En tanto esta maduraba y se volvía más profesional, aumentaba la conciencia de que los re-

curso humano eran los más valiosos que puede poseer una empresa. Esta puede tener mucho dinero, maquinaria, métodos y equipo, pero si carece de los recursos humanos - competentes, los recursos físicos son inútiles.

Época del Conductismo. Se inicia alrededor de 1955 y su efecto más fuerte dura de 10 a 15 años; en estos años -- se presenciaron la mezcla de muchas características de las épocas anteriores. Se estudiaron los factores de comportamiento de los humanos, pero también se acentuó la importancia de la investigación científica y la verificación empírica de datos, una vez implantado el sistema fabril y que la economía llegó a cierto nivel de industrialización, el crecimiento de las empresas obligó a que éstas dedicaran por lo menos parte de su tiempo y esfuerzo al logro de sus determinadas tareas especializadas.

Así, en empresas que habían crecido mucho, surgió la necesidad de especialistas, como expertos de sueldos y salarios, expertos en seguridad, médicos, guardias de seguridad, investigadores del comportamiento, especialistas en relaciones laborales etc., finalmente para efectos administrativos de la empresa, todas las actividades se pusieron a cargo de una gente, a quien se le denominó Gerente de Personal, dado que todas las empresas, contaban con estas áreas, mezcladas con otras funciones implicando así problemas relacionados con los seres humanos.

Época de bienestar público. Algunos historiadores denominaban al período en que estamos viviendo como época del bienestar público. Este período abarca los últimos 40 años. El nombre bienestar público proveniente del interés que existe ahora por el vivir de todos los seres humanos, lo cual ha cobrado impulso por la legislación federal, que ha incrementado el bienestar a la mayoría - - -

de los trabajadores, asistencia médica, vivienda, alimen-  
tación, etc.

Algunos críticos objetan que el término bienestar públi-  
co, tiene connotaciones como la de aceptar dinero del --  
Gobierno y a cambio de no proporcionar a la sociedad nin-  
gún servicio útil.

Se podría decir que en nuestro país, esta época se plas-  
ma en la Constitución de 1917, fruto de la participación  
obrera y campesina en el movimiento armado de 1910.

Hubo después algunos altibajos motivados principalmente  
por los vaivenes políticos. El año de 1938 marca la pau-  
ta del desarrollo de México. Se inició con las presiones  
de los sindicatos petroleros reclamando salarios mas al-  
tos y mejores condiciones laborales. La segunda guerra -  
mundial permitió el desarrollo de nuestra industria fa--  
bril, creando mayores fuentes de trabajo, y la amplia--  
ción de los mercados. Por lo tanto las organizaciones --  
se hacen más complejas y se pone de manifiesto la necesi-  
dad e importancia de ocuparse del elemento humano. Por -  
otro lado, aparecieron especializaciones que incluyen --  
como factor principal el ser humano.

Se puede decir que desde entonces a la fecha se inscri-  
bió la época del bienestar público, esta se reafirma con  
la nueva Ley Federal del Trabajo del 1º de mayo de 1970  
que incluye nuevas prestaciones, motivaciones y desarro-  
llo para los trabajadores.

Por último nos referimos, tomando un par de citas tex--  
tuales del trabajo de Rodrigo Moreno Rodríguez a algunos  
antecedentes de la administración de personal en la Ad--  
ministración Pública Mexicana.

"En 1965 se inicia de manera programada el proceso per-  
manente de Reforma a la Administración Pública Federal -

con la creación de la comisión de Administración Pública (CAP) dentro de la Secretaría de la Presidencia. El análisis y las recomendaciones de la CAP propiciaron la acción participativa de los encargados de la gestión del personal federal. En las bases para el programa de Reforma Administrativa en diciembre de 1972 se ordenó la creación de la comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuyas atribuciones están orientadas a mejorar la organización de los Sistemas de Administración de Personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos."(1) "Como un imperativo de organización del Gobierno para organizar el País, el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982...La gestión y desarrollo de personal quedaron encargadas por el objetivo tercero del Programa de Reforma Administrativa del poder ejecutivo federal 1976-1982. Establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal".(2)

- (1) Reestructuraciones del Sistema General de Administración y Desarrollo de personal del 503 Fed. 1972 citado por Rodrigo Moreno Rodríguez "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público, México 1982 Pág. 11 y 12
- (2) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal 1972 Pág. 19, citado por Rodrigo Moreno Rodríguez "Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público, México 1982 Pág. 14

## 2.2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL Y SU CONCEPTO

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

Esto ha traído como consecuencia que los estudiosos de la administración de personal hayan desarrollado una serie de definiciones diversas, como la que nos señala -- Laurence Appley, quien afirma que: "Administrar es enseñar y dirigir a otras personas, no dirigir cosas". (1) Por otro lado, Pedro Muñoz Amato dice: toda la Administración, Pública o Privada, es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se puede y se debe de reducir siempre a sus elementos humanos". (2)

George R. Terry, afirma categóricamente que toda empresa depende de seres humanos, "toda relación, problema o decisión, involucra al elemento humano de que está constituida toda organización. Las funciones administrativas fundamentales sólo pueden realizarse por medio del personal. (3)

- (1) LAURENCE APPELX, "Management, The simple Way". Citado por Miguel Duhalit Krauss en "La Administración Pública Federal. FCP y S. UNAM. México.
- (2) PEDRO MUÑOZ AMATO. "Introducción a la Administración Pública" F.C.E. México, 1962. Pág. 35
- (3) GEORGE TERRY. Principios de Administración, CECSA, México, 1952. Pág. 39



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

Concluyendo, la exigencia principal para el éxito de toda empresa se encuentra en el buen manejo de la administración de sus Recursos Humanos.

Así pues, la administración de elemento humano consiste en obtener, desarrollar, evaluar, ubicar y guiar al ser humano dentro de una institución, con el propósito de - satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público y satisfacer también las aspiraciones económicas, psicológicas y sociales de quienes prestan los ser vicios.

Esto en un marco general, donde se contempla, el desarrollo de la administración, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general.

Por último, dado lo explícito del concepto, citaremos a ANDREW S. KULA, el cual nos propone una "EDUCACION DE - ADMINISTRACION DE PERSONAL" en su libro "Administración de Recursos Humanos en Empresas".

El esquema queda de la siguiente manera.

"Planeación de Recursos Humanos":

- Integración y Valuación.
- Entrenamiento y Desarrollo.
- Compensación: Administración de sueldos y salarios.
- Compensación: Prestaciones y Servicios.
- Salud y Seguridad.

- Contrato colectivo de relaciones laborales.
- Investigación de personal

Con esto, nos damos cuenta claramente de la necesidad de contar en toda institución y país, con una administración de elemento humano, dado que ésta nos permitirá desarrollar al hombre, a la institución y a la Nación en su conjunto.

### 2.3 LA IMPORTANCIA Y EL OBJETIVO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Conocida es de todos la gran importancia y el lugar - - tan privilegiado que ocupa el hombre entre los seres de la naturaleza y basta solo retomar una aseveración de la filosofía política, para corroborarlo: "EL HOMBRE, ES EL RECURSOS MAS VALIOSO, CON QUE CUENTA UNA NACION". Ya que el hombre como tal es el beneficiario y portador de todo progreso. Y si partimos de los conceptos señalados anteriormente, que administrar es dirigir hombres, claramente podemos darnos cuenta de la importancia de la administración de personal.

Es por eso, y dado que el personal constituye el elemento más valioso de toda organización, que es de primera importancia contar con una administración del elemento humano adecuado y acorde a las necesidades del país y sus instituciones.

Toda administración es, por definición, administración de personal, ya que son las personas las que manejan - los recursos financieros, los recursos materiales y los recursos tecnológicos.

Cualquier acción administrativa a realizar aún cuando - esté debidamente planeada, organizada, dirigida y con-

trolada su eficiencia, dependerá en última instancia del personal con que cuenta una determinada institución, ya que de nada sirve la implantación de sistemas, métodos y procedimientos, si el personal encargado de efectuar - las acciones es ineficiente, ya sea porque la aptitud - de los trabajadores no esté en función con las actividades que desempeñan o porque la actitud de los empleados con respecto a su trabajo sea negativa o bien ambas.

En efecto la administración, no es sólo el racional manejo de los bienes o intereses materiales y económicos, pues las funciones para lograrlo dependen fundamentalmente de las actividades que realiza el personal.

Lo anterior nos deja ver la necesidad que tiene toda institución, de contar con un equipo de trabajo satisfactorio para la empresa, en cuanto que éste equipo se integre por personas que de acuerdo a sus características de capacidad, conocimiento y experiencia puedan desempeñar eficientemente las actividades que tienen encomendadas - y por otro lado la institución debe de contar a su vez - con un equipo de trabajo completo, o sea que los empleados manifiesten con respecto a su trabajo una actitud -- positiva que les permita desarrollar sus actividades con un máximo de eficiencia, ésto como resultado de un proceso de identificación con la empresa, de una serie de motivaciones y prestaciones que proporcionen al empleado - la satisfacción de pertenecer al servicio público y desarrollar toda su capacidad en el trabajo, actitud que se traduce lógicamente en un beneficio para la institución en donde presta sus servicios; y es aquí donde la administración de personal proporciona un conjunto sistemático de técnicas e instrumentos que permiten a una empresa contar con un personal competente.

Ahora bien, la eficiencia con la cual puede ser operada

cualquier organización depende, en una medida considerable, de la forma en que su personal pueda ser administrado; la administración del elemento humano es fundamental para todas las actividades administrativas.

El éxito de estos esfuerzos, eficacia, eficiencia y congruencia en el proceso administrativo del organismo está condicionado en su mayor parte por los esfuerzos de los individuos. Dado esto, podemos afirmar la importancia que tiene el dar el debido reconocimiento a las relaciones humanas, y a su vez, consideramos de suma importancia que en las actividades administrativas se reconozca al elemento humano, como algo necesario y vital en su proceder y operacionalidad.

Por eso es que debe pregonarse y luchar hasta lo último para alcanzar la satisfacción y el aprovechamiento óptimos del elemento humano, evitando el desperdicio de habilidad y talento, ya que el presente y el futuro de toda organización depende en mucho de lo bien que se administre el recurso del personal. Por lo cual concluimos que es esencial elevar al máximo la habilidad, satisfacción, cooperación y entusiasmo de los empleados. Para reafirmar la importancia de la administración de personal, tomaremos los puntos que nos dá el maestro Miguel Duhalt Krauss en los apuntes de su curso de Administración de Personal impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM a este respecto.

Razones de su importancia.- "Es importante la administración de personal porque:

- a) El hombre es el recurso más valioso de una Nación.
- b) La eficiencia es producto de varios factores y uno de ellos es el personal.
- c) La Reforma Administrativa requiere de actitudes y

aptitudes positivas del personal.

- d) Los servicios personales son un renglón importante del presupuesto.
- e) El rendimiento de los recursos humanos es difícil de predecir".

Esto es a sabiendas de que el dinero se gaste en un - buen sistema de administración de personal, puesto que a veces en términos económicos es muy elevado, debe ser considerado como una inversión en el desarrollo de los recursos humanos de una institución.

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

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

#### 2.4 LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO.

"El destino de una nación depende de sus habitantes,

sus conocimientos, sus habilidades, la salud, la ideología, las motivaciones; es decir, el elemento humano con que cuente un país, determinará su propio futuro". (1) He aquí, y como lo señalamos en el inciso anterior, la importancia del ser humano para una Nación, y más como la nuestra que está en vías de desarrollo.

Toda relación de trabajo y el proceso de producción de un país, están ligados al elemento humano de que disponen, de una manera definitiva. Así es que, mientras más calificada y mejor orientada se encuentre la fuerza de trabajo, más eficientes serán los resultados.

Ahora bien, y retomando un poco del término "desarrollo" de un país, creemos que es conveniente plantearnos una interrogante: ¿qué es lo que mueve a la administración pública, en las modificaciones o ajustes necesarios de un país?.

Es concebible, como sucede con los grandes movimientos revolucionarios en la industria, y en la agricultura, que se pueda lograr un mejoramiento en el mecanismo gubernamental mediante la introducción de máquinas y herramientas más modernas o mediante el descubrimiento de substitutos que ahorren materias primas escasas o más costosas, pero la administración pública, como un todo y en su sentido amplio, sólo nos admite mejoramientos substanciales en términos del personal que en ella colabora. Lo que es decir, el buen éxito o el fracaso de las actividades gubernamentales, dependen básicamente de los hombres y mujeres dedicados al servicio público y de su aplicación correcta al buen desempeño de las labores.

(1) Arias Galicia Fernando. "Administración de Recursos Humanos". ed. Trillas. México, 1979.

Y para lograr esto, sabiendo de antemano que el individuo se comporta de acuerdo con el medio que lo rodea, es muy conveniente establecer el trato y desarrollo que se le debe dar al personal que labora para el sector público mexicano.

Así pues, tenemos que desde el punto de vista del trabajo, el desarrollo individual de los trabajadores es una tarea primordial y necesaria de la administración pública, porque lograr ese desarrollo en las personas, significaría que las instituciones lo están alcanzando también.

El objetivo de una administración de personal no sólo consiste en la optimización del trabajo humano sino en la satisfacción de las metas personales e institucionales. Para esto se requiere del conocimiento y naturaleza de la función a desempeñar por ambas partes, como -- también se requiere de una perfecta identificación de -- objetivos personales y del organismo. Ya que con esto -- podremos establecer un programa de administración de -- personal que satisfaga a las personas y a las instituciones.

Otro aspecto que nunca se debe descuidar, es el conocer cuáles son los motivos que impulsan a trabajar a las -- personas en el sector público, es decir, sus necesidades. Ya que con esto es posible dar una solución satisfactoria al problema de la ineptitud, la ineficacia, la deshonestidad y el desinterés existentes entre los trabajadores al servicio del Estado.

Ahora bien, aparte de la fijación de metas, objetivos y asignaciones de recursos, la administración de personal para ser eficiente, debe por necesidad realizar las funciones del empleo (planeación de recursos humanos, reclutamiento y selección, traslados y ascensos), capaci-

lación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, y relaciones laborales (seguridad y servicios sociales, seguridad e higiene industrial), y debe contar con la atención especializada en el manejo de la información.

Ya una vez dados los índices generales, trataremos de ubicar una definición de la administración de personal en el sector público, por lo cual, retomaremos la concepción que el Lic. José R. Castelazo nos define en su curso sobre administración de personal impartido en la Universidad Nacional Autónoma de México.

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

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

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

Como conclusión y dada la importancia que establece, podríamos afirmar muy bien que la administración de personal se forma como un rubro impostergable, dada la situación actual de nuestro país.



A este respecto Lewis Mayers nos dice en una investigación titulada "El Servicio Federal: Un estudio del Sistema de Administración del Personal en el Gobierno de los Estados Unidos".

"Por muy cuidadosamente que se determine la organización de un gobierno para realizar sus tareas, la manera de conseguir y utilizar los fondos necesarios para su sostenimiento, y los usos y procedimientos utilizados para llevar a cabo sus actividades, no se logrará la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, ni aún superficialmente, a menos que se pueda conseguir un sistema apto para dirigir y vigilar eficazmente el personal a su cargo".(1)

Por buena administración de personal consideramos "la creación de un clima y de condiciones de trabajo que permitan al Estado la obtención y retención de los mejores elementos humanos para su servicio, proporcionándoles oportunidades para desarrollar y continuar progresivamente sus talentos, colocándolos en situación de hacer de la función pública una profesión y una verdadera carrera con incentivos tanto materiales como espirituales".(2)

Así pues, todo plan de política en materia de administración pública, y en especial de recursos humanos, debe ser dinámico y obedecer a los cambios en la estructura política, económica, social y cultural del País.

La administración del personal público es por esencia dinámica y debe ajustarse a las modificaciones inherentes a un período de continuo desarrollo.

- (1) Lewis Mayers "El Servicio Federal: un estudio del sistema de Administración del Personal en el Gobierno de los Estados Unidos" E.U.A. 1972.
- (2) Fernando Rivera Arnaiz "El Ejercicio de la función pública" en "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal". Autores Mexicanos Pags.465-471 Secretaria de la Presidencia México 1977.

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

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

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

La reforma administrativa ha coadyuvado con esta adecuación y ha formulado una serie de medidas tendientes a -- fortalecer la administración de personal frente a las -- formas anquilosadas que presenta la burocracia en México.

## 2.4 EL PERSONAL FEDERAL EN MEXICO

### 2.5.1 ¿QUE SE ENTIENDE POR PERSONAL FEDERAL?.

De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al - - Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se entiende por trabajador a toda aquella persona que preste un servicio físico, - -

intelectual o de ambos géneros, cuando medie un nombramiento expedido por una institución o por aparecer en las listas de raya de trabajadores temporales. (1)

Entendido así, trabajador es una persona física que presta sus servicios mediante una retribución económica. La relación jurídica se establece cuando un patrón sea persona física o social, requiere un trabajo determinado y solicita que alguien lo realice y paga cierta cantidad por dicho trabajo.

El sistema jurídico mexicano protege a los ciudadanos que prestan su trabajo personal. Las formas de legalizar esta relación obrero-patrón, son generalmente por medio de contratos o nombramientos, estos últimos, especialmente en el sector público. La Ley protege al trabajador y declara válida la relación contractual con estas formas o por el simple hecho de aparecer en algún documento de pago. Por ejemplo las llamadas listas de raya.

El empleado queda protegido cuando demuestra su trabajo y que hubo algún pago; es imputable a la institución el hecho de no formalizar la relación de trabajo.

La retribución que percibe un trabajador, de acuerdo con la Ley por el servicio que presta, es el salario, el cual debe ser uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y es citado en el presupuesto de Egresos respectivos.

La relación que se establece entre todo patrón y obrero está regulada en forma general por la Ley reclamatoria del apartado "A" del artículo 123 y en particular por la Ley reglamentaria del apartado "B" del mis-

(1) Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, "Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Edit. Porrúa. México 1973. Pág. 14

mo artículo, para la relación entre Estado y trabajadores a su servicio.

Esta última Ley reglamentaria es la que norma al derecho laboral de las dependencias de los tres poderes de la unión y de varios organismos descentralizados y sus trabajadores.

Sin embargo existen muchas instituciones públicas y organismos descentralizados que se rigen por el apartado "A" de la misma.

Esto ha creado confusión en virtud de que no existe -- consenso para determinar qué legislación aplicar en muchos casos que se han presentado como conflictivos.

En principio debería considerarse que el apartado "A" regularía a la empresa privada y el apartado "B" a la Administración Pública.

Sin embargo, hay muchos casos que impiden que sea tajante esta división, ya sea porque la Ley es confusa, o -- porque no menciona específicamente a muchos nuevos organismos, o porque, tanto apartado "A" como apartado "B" se refieren a la relación laboral de los organismos -- descentralizados; o bien, porque el origen de ellos fué una empresa privada antes de convertirse en Institución Pública. El artículo 123 Constitucional, nos dice: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las -- cuales regirán: entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, -- todo contrato de trabajo". (1)

En la fracción XXXI de este mismo apartado dice: "La -- aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las

(1) Ibid. artículo 123, pág. 3

autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huleira, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas -- así como los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceite y grasa vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, bebidas envasados, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, empresas que actuen en virtud de un contrato o concesión federal..."(1)

Por otro lado, en el apartado "B", señala entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El artículo primero de esta Reglamentaria del apartado "B" cita: "La presente Ley es observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del Gobierno del D.F., de las Instituciones que a continuación se detallan: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electrici--

(1) Ibid. artículo 123 fracc. XXI pág. 11

dad y de Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila - Camacho y Hospital Infantil; así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que -- tengan a su cargo función de servicios públicos". (1) Como se puede observar en lo subrayado, tanto el apartado "A" como el "B" hablan del Derecho del trabajo en -- los organismos descentralizados. Pero por regla general se entiende que el apartado "B" rige las relaciones del Estado y sus trabajadores, especialmente, y en este caso no hay duda, en lo referente a los trabajadores de la administración pública federal central, o sea de los empleados de las Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Confunde también, la relación que guardan -- los empleados de algunos estados y municipios de la federación, que se encuentran tanto en el apartado "A" como en el "B" y más aún si consideramos el "Criterio de la Suprema Corte de que a estos trabajadores no les es aplicado el apartado "A", sino que se rigen por leyes -- especiales que dicten los Estados", (2) y todo esto es -- más confuso aún cuando, desde el punto de vista de seguridad social, vemos que muchos empleados están incorporados en el IMSS, que se acepta derivado del apartado -- "A" y de muchos otros en el ISSSTE que se entiende exclusivo para trabajadores al servicio del Estado. Así, tomando la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios -- Sociales de los Trabajadores del Estado, vemos que en -- su artículo primero nos dice: "La presente Ley se aplicara:

(1) Ibid, artículo 123, pág. 17

(2) Ibid. legislación burocrática. pág. 18.

- I) A los trabajadores del servicio civil de la federación y del Departamento del Distrito Federal;
- II) A los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen;
- III) A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores;
- IV) A los familiares derechohabientes tanto de los -- trabajadores como de los pensionistas mencionados;
- V) A las entidades y organismos que se mencionan en este artículo". (1)

Como se puede apreciar la Ley en sus dos apartados -- presenta confusiones y duplicidades en cuanto a la determinación de la aplicación legal que le corresponde a determinado organismo; sin embargo, vale la pena señalar que cuando el apartado "B" no satisface la regulación laboral en algún organismo, entonces se utiliza el apartado "A" supletoriamente y tienen validez legal las resoluciones que se tomen fundamentadas en dicho apartado.

Nos hemos referido a todo lo anterior con el objeto de encuadrar a la administración pública federal centralizada dentro del marco legal que le corresponde y destacar la importancia de lo jurídico en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

Para los efectos de este trabajo, referido especialmente al sector central, nos interesa dejar asentado que en materia laboral es el apartado "B" del artículo 123 - -

(1) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Edit. Porrúa. México 1980

Constitucional, la norma general de aplicación de la --  
cual se derivan todas las disposiciones federales del -  
trabajo burocrático.

Por tanto, empleado federal es todo ciudadano que pres-  
ta sus servicios en la administración pública federal -  
centralizada, y está regulada su relación laboral por  
el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

De este apartado "B" quedan excluidas, de acuerdo con -  
el artículo 8 de la Ley Reglamentaria, "los empleados -  
de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacio-  
nales con excepción del personal civil del Departamento  
de la Industria Militar; el personal militarizado o que  
se militarice legalmente; los miembros del servicio Ex-  
terior Mexicano; el personal de vigilancia de los esta-  
blecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y - -  
aquellos que presten sus servicios mediante contratos ci-  
vil o estén sujetos a pago de honorarios". (1)

Dentro de este breve señalamiento, se considera conve-  
niente el relacionar las principales Leyes o normas le-  
gales que inciden en la actividad de la administración  
pública federal centralizada, que sin ser exhaustiva, -  
permite tener un marco jurídico general de referencia.

- 1.1 La Constitución Política de los Estados Uni-  
dos Mexicanos, (específicamente el Título -  
tercero).
- 1.2 Ley Orgánica de la administración Pública -  
Federal, (D.O. 29 diciembre de 1976)
- 1.3 Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano,  
(D.O.)
- 1.4 Ley Orgánica del Ejército y fuerza aérea Me

(1) op. cit. legislación burocrática, pág. 25



- xicanos (D.O 15 de abril de 1971).
- 1.5 Ley Orgánica de la Armada de México (D.O)
  - 1.6 Acuerdos sobre las Entidades de Administración Pública Paraestatal agrupadas por Sectores.  
( D.O. 17 de enero de 1977)
  - 1.7 Acuerdo por el que se agregan a los Sectores las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se señalan.
  - 1.8 Acuerdo para formular el Programa Nacional de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal.  
(D.O. 16 de enero de 1978).
- 2) En materia laboral.
- 2.1 El artículo 123 Constitucional, apartado "B"
  - 2.2 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" artículo 123 Constitucional.  
(D.O. 28 de diciembre de 1963).
  - 2.3 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (D.O. 31 de diciembre 1982.).
  - 2.4 Ley Federal del Trabajo, supletoria de la Reglamentaria del apartado "B".  
(D.O. 1º de abril de 1970).
  - 2.5 Reglamentos internos de trabajo
- 3) En materia de seguridad social.
- 3.1 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
(D.O. 31 de diciembre de 1959).
  - 3.2 Ley de retiros y pensiones militares.  
(D.O.)

- 3.3 Acuerdo que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en nombre y representación del gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal, para que contraten en beneficio de los trabajadores del servicio civil de la federación y del propio Departamento, un seguro colectivo de vida que los ampare (D.O. 20 de diciembre de 1964).
- 3.4 Decreto que crea el seguro de vida y de accidentes para los trabajadores del poder Legislativo Federal. (D.O. 31 de agosto de 1950).
- 3.5 Decreto que incorpora a los funcionarios y empleados del poder Legislativo Federal al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (D.O. 29 de diciembre de 1965).
- 3.6 Ley del Instituto de Seguridad Social para las fuerzas Armadas Mexicanas. (D.O. 29 de junio de 1976).
- 4) En materia de vivienda.
  - 4.1 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. (D.O. 28 de diciembre de 1972).
- 5) En materia presupuestal.
  - 5.1 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público. (D.O. 31 de diciembre de 1976).
  - 5.2 Ley General de Deuda Pública. (D.O. 31 de diciembre de 1976)
  - 5.3 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (D.O.

- 5.4 Decreto que Reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (D.O. 31 de diciembre de 1976).
  - 5.5 Decreto aprobatorio del presupuesto (anual)
  - 5.6 Instructivo para la formulación y aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación (enero 1975).
  - 5.7 Ley de Ingresos de la Federación (anual).
  - 5.8 Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. (D.O. 4 de marzo de 1967 y D.O. de 30 de diciembre de 1977).
  - 5.9 Decreto que reforma y adiciona la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -- Federal. (D.O. 10. de enero de 1978).
  - 5.10 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (D.O. 18 de noviembre de 1981).
  - 5.11 Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación. (D.O. 17 de febrero de 1982).
  - 5.12 Manual de corresponsabilidad en el Gasto Público Federal, Subsecretaría de Presupuesto, Dirección General de Política Presupuestal, México D.F., 1981.
- 6) En materia de Recursos Humanos.
- 6.1 Ley de Estímulos y Recompensas a los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales. (D.O. 6 de diciembre de 1954).
  - 6.2 Reglamento de la Ley de Estímulos y Recompensas

- pensas a los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales. (D.O. 8 de mayo de 1957).
- 6.3 Acuerdo por el que se establece la semana - Laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías, Departamentos del Distrito Federal, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e institucionales que se rijan por la - Ley Federal de los Trabajadores del Estado. (D.O. 28 de diciembre de 1972.).
- 6.4 Ley de ascensos y recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. (D.O. 7 de enero de 1956).
- 6.5 Ley de impuestos sobre la renta. (D.O. 31 de diciembre de 1964).
- 6.6 Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado. (D.O. 26 de junio de 1971).
- 6.7 Acuerdo por el que se dispone que las diferentes dependencias del Ejecutivo deberán - establecer coordinación adecuada con el - - I.S.S.S.T.E., a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (D.O. 5 de abril de 1973).
- 6.8 Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector - público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y los mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad

- dad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.  
(D.O. 9 de febrero de 1976)
- 6.9 Acuerdo que establece la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.  
(D.O. 28 de diciembre de 1972)
- 6.10 Acuerdo sobre los horarios de actividades de las Entidades de la Administración Pública.  
(D.O. 31 de enero de 1977).
- 6.11 Acuerdo sobre la Reasignación de Personal al Servicio de la Administración Centralizada.  
(D.O. 31 de enero de 1977).
- 6.12 Acuerdo que modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.  
(D.O. 31 de enero de 1977).
- 6.13 Acuerdo por el que se establece un procedimiento permanente de reubicación y de reasignación de personal al servicio de la administración pública federal.  
(D.O. 16 de febrero de 1978).
- 6.14 Acuerdo que dispone que los titulares de las entidades y dependencias de la administración pública federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio.  
(D.O. 8 de agosto de 1978).
- 6.15 Decreto con el que se dispone el pago de la prima quinquenal como complemento del salario de los trabajadores al servicio del es-

tado.

(D.O. 31 de diciembre de 1979).

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

(D.O. 21 de octubre de 1981).

7) En materia de Reforma Administrativa.

- 7.1 Creación de la Comisión de Administración -- Pública.

(D.O. 9 de abril de 1965).

- 7.2 Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas en el Sector Público Federal.

(D.O. 28 de enero de 1971).

(Este acuerdo incluye la implantación de -- las Comisiones internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos).

- 7.3 Acuerdo para el establecimiento de Unidades de programación en cada una de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos -- Descentralizados y Empresas de Participa--- ción Estatal.

(D.O. 11 de marzo de 1971).

- 7.4 Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos y Empresas de Participación Estatal, de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de orientación e in--

formación al público.

(D.O. 5 de abril de 1973).

- 7.5 Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.  
(D.O. 5 de abril de 1973).
- 7.6 Acuerdo por el cual se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de Reforma Administrativa de su Dependencia.  
(D.O. 5 de abril de 1973).
- 7.7 Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia, llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las comisiones internas de administración y con las Unidades de organización y métodos.  
(D.O. 16 de abril de 1974).
- 7.8 Acuerdo sobre la creación de la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.  
(D.O. 3 de enero de 1977).
- 7.9 Decreto por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme al cual las dependencias de la ad-

ministración pública centralizada se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas. (D.O. 23 de enero de 1981).

Esta es una relación de las principales leyes, acuerdos y reglamentos que norman o inciden en la administración pública federal centralizada, la cual, sabemos que no es la primera, ya que se han hecho varios esfuerzos para agruparlos; pero, si se deseara profundizar más en este aspecto se recomienda el Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias Centrales del Poder Ejecutivo Federal, publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1976, o la colección de Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del gobierno federal 1976-1982, editado por la Presidencia de la República.

Por último, cabría señalar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el único Tribunal competente para conocer los conflictos, aspectos sindicales y problemas laborales de los empleados de la administración pública federal centralizada.

#### 2.5.2 DIFERENTES TIPOS DE PERSONAL FEDERAL.

De conformidad con las bases jurídicas recién comentadas, vemos que los empleados de la administración pública federal centralizada se clasifican en dos grandes grupos: los empleados de confianza y los empleados de base.



#### 2.5.2.1. EMPLEADOS DE CONFIANZA.

Los trabajadores o empleados de confianza son aquellas personas que laboran en la administración pública y que:

- a) Requieren aprobación o ratificación del titular - del Ejecutivo para iniciar sus labores o tomar posesión del puesto.
- b) Que el puesto esté determinado como de confianza por la relación de puestos citados en el artículo 5 de la Ley Reglamentaria del apartado "B" (1)
- c) Cuando por laudos, ejecutorias y jurisprudencia - del tribunal de conciliación y arbitraje se haya determinado que un puesto es de confianza.
- d) Cuando expresamente se ocupa una plaza federal, que por su característica presupuestal sea considerada de confianza.

Estos empleados de confianza, están formalmente excluidos de los beneficios que otorga el estatuto jurídico - del apartado "B", ya citado, de conformidad con su - - artículo octavo que señala "Quedan excluidos del régimen de esta Ley: los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacionales con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios."(2)

Sin embargo, la fracción XIV del apartado "B" del - - -

(1) Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado. Edit. Porrúa. México, 1975 Pág. 19

(2) Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado - - Art. 8o.

artículo 123 Constitucional, cubre a los empleados de --  
confianza con los beneficios que se les otorga a los --  
trabajadores al servicio del Estado en materia de aten-  
ción médica, seguridad social, habitación y protección  
del salario; esta norma jurídica señala: "La Ley deter-  
minará qué cargos serán considerados de confianza. Las  
personas que lo desempeñen disfrutarán de las medidas -  
de protección al salario y gozarán de los beneficios de  
la seguridad social" (1)

Independientemente de las características de un cargo,  
ya sea de confianza o de base, la filosofía y la norma  
jurídica protegen el salario de todo trabajador, asegu-  
rándole la cantidad, periodicidad y duración de lo es-  
tipulado contractualmente.

A este respecto, la cobertura legal para los empleados  
de confianza está señalada en lo general, en la frac-  
cción IV del apartado "B" de la siguiente manera: "Los  
salarios serán fijados en los presupuestos respecti-  
vos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante -  
la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al -  
mínimo a los trabajadores en general en el Distrito Fe-  
deral y en las entidades de la República". (2)

Por otro lado, la seguridad social se refiere "a cu-  
brir los accidentes y enfermedades profesionales y no  
profesionales, maternidad, jubilación y muerte; acci-  
dentes de trabajo, licencias y tratos especiales por -  
gravidéz; asistencia médica a los familiares de los --

(1) Artículo 123 Constitucional, apartado "B", dos Editores. Mé-  
xico, 1980. pág. 15

(2) Ibid. pág. 12

trabajadores; y obtener viviendas a través del - - - -  
FOVISSSTE (1).

Los trabajadores de confianza en la administración pública federal centralizada gozan, resumiendo, de la mayoría de beneficios que otorga la Ley exceptuando, y a reserva de profundizar al respecto en capítulos posteriores, del derecho a la inamovilidad, el derecho de -- asociarse en sindicatos y al derecho escalafonario. Finalmente diremos que existen, informalmente, dos - - grupos de empleados de confianza; división que no está escrita, ni mucho menos normada, pero que si se da en la práctica.

Así, existen los funcionarios de confianza que llegan a determinada Institución con el titular designado o el - grupo político dominante; estos empleados de confianza llegan, a permanecer y se van al mismo tiempo que su je fe político o funcionario que los invitó a colaborar. Pero existe otro grupo de trabajadores de confianza que pueden ser denominados técnicos u operativos, son con-- tratados asignándoseles una plaza de confianza y que -- pueden permanecer en la administración, independientemente de los cambios políticos o sustitución de funcionarios. De todas maneras el empleado de confianza puede ser separado, con relativa facilidad y sin responsabilidad para la institución, por el solo hecho de la "pérdida de confianza".

#### 2.5.2.2 EMPLEADOS DE BASE.

El otro gran grupo de trabajadores de la administración

(1) Ibid. pág. 14

pública federal centralizada es el "de base". Grupo que se caracteriza principalmente, por la inamovilidad que les otorga la Ley, después de seis meses de servicio -- sin nota desfavorable en su expediente, además de toda la protección y regulación que ofrece la Ley.

Esta denominación de empleados de base aún tiene muchas dificultades de interpretación y ejecución. La limitación de la inamovilidad mencionada, está estipulada en la Ley, cuando describe las causas justificadas del cese o separación de un trabajador de base, de acuerdo a lo señalado en el artículo 46 de la citada Ley.

La misma dice en su artículo 60.: "serán trabajadores -- de base los no incluidos en la relación anterior y que por ello serán inamovibles..." o sea en el artículo 50. que menciona los puestos de confianza en los poderes de la Unión y algunos organismos descentralizados; lo cual es ambiguo y amplio, ya que por exclusión todos los demás deberían ser de base. Para "subsanan" esta ambigüedad, el artículo 70. de la misma Ley, dice: "al crearse categoría o cargos no comprendido en el artículo 50., - la clasificación de confianza o de base que les corresponde se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación".(1)

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado - no define lo que debe entenderse por inamovilidad. - - ¿Qué es lo que le puede pasar a un trabajador de base - con nombramiento definitivo dentro de los primeros seis meses, que no puede pasarle después?.

¿Trabajador inamovible es lo mismo que trabajador de - planta?. ¿En qué consiste la inamovilidad?. ¿Consiste -

1) op. cit. artículo 70. pág. 25

en que no puede ser desplazado de un lugar de trabajo a otro?.

Es más fácil encontrar ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que interpreten cuándo un trabajador es inamovible y cuándo no lo es, que ejecutorias que definan el concepto de inamovilidad.

Para encontrar una definición de este concepto es necesario acudir, con base en el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, a la Ley Federal del Trabajo y a los principios generales del derecho.

El derecho a la estabilidad en el empleo, que en realidad es equivalente al derecho de inamovilidad está consignado en la fracción XXII del apartado A, para los trabajadores en general, y en la fracción IX del apartado B, para los trabajadores al servicio del Estado, - - ambas fracciones del artículo 123 Constitucional.

Este derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad está expresado en una disposición que prohíbe al patrón, cualquiera que éste sea, separar de su empleo a un trabajador sin justa causa. Si el patrón viola esta disposición, el trabajador tiene derecho a elegir entre su reinstalación o el pago de una indemnización. Existe una excepción a esta regla general consignada en la fracción XXII de la fracción A, en los siguientes términos:

"La Ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización".

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A, establece, en su artículo 49, los casos en que el patrón queda eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de una indemnización, en-

Entre los que se encuentra en la fracción I, el de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año. Es decir, los trabajadores cuyas relaciones se rijan por el apartado "A", solo serán inamovibles después de un año de antigüedad. Antes de este tiempo opera la excepción, y el patrón puede despedirlos, sin justa causa, siempre que los indemnice en los términos de la Ley. Consideramos que cuando los autores de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establecieron en su artículo 6º que los trabajadores de nuevo ingreso no serían inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, en realidad estaban manifestando su intención de reducir el plazo de un año que fija el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, a seis meses, para que opere la excepción y se produzca el derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad de los trabajadores del Estado. Antes de ese plazo, aunque los trabajadores de base tengan un nombramiento definitivo en una plaza de planta, en los términos del artículo 6º mencionado, pueden ser despedidos media te indemnización. No puede haber otra interpretación del concepto de inamovilidad consignado en el artículo 6º independientemente de las contradicciones que provoca en relación con el capítulo VII del Título Segundo de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

También se ha criticado de inconstitucionalidad el artículo 6º. por considerar que una ley reglamentaria no puede introducir excepciones a los principios fundamentales de la ley que reglamenta, y en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, la fracción IX del apartado "B" no establece ninguna excepción, como lo hace

la fracción XXII del apartado "A" (1)

Las prerrogativas de los empleados de base son variadas y extensas, resaltando la inamovilidad, la formación de sindicato y el ascenso escalafonario, todo ello, vedado a los empleados de confianza.

En el caso de la inamovilidad, a un empleado de base no se le puede cesar o separar del puesto si no incurrió - en cualquiera de las causales previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, mientras que a un empleado de confianza con el simple hecho de habersele "perdido la confianza", puede ser removido o separado del puesto sin responsabilidad para el titular o la dependencia.\*

En cuanto al escalafón, como mecanismo de promociones y ascensos, está reservado exclusivamente a los empleados de base, de acuerdo con el reglamento de escalafón que cada dependencia expida de conformidad con el sindicato correspondiente. En el mismo caso se encuentran los empleados de confianza respecto a los sindicatos, ya que solamente lo formarán los empleados de base, según se cita en el artículo 70 de la Ley: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales". (2)

(1) Nuhalt Krauss, Miguel. "Una selva semántica y jurídica. la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado". México, ediciones INAP, 1977 - pág. 96

\* Véase Ley Federal del Trabajo, Art. 185

(2) Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, -- Artículo 70

El presupuesto anual de Egresos de la Federación contiene partidas para remunerar los servicios personales en el contenido y la temporalidad de su ejercicio. Así, - tenemos partidas permanentes, transitorias y limitadas. El análisis de las diferentes partidas se verá en otro capítulo, mientras tanto, valga decir que existen partidas para remunerar trabajos eventuales por obra determinada o por tiempo fijo; partidas para contratar - servicios profesionales; y partidas que se crean transitoriamente y su validez está determinada por el ejercicio anual de un presupuesto y que pueden continuarse o no para el ejercicio fiscal inmediato siguiente. Esto quiere decir que si un empleado es contratado para realizar determinada labor que está prevista para ser cubierta por una partida presupuestal transitoria, el - - empleado no podrá considerarse de base después de transcurridos seis meses debido básicamente a la limitación-temporal de la partida y lo transitorio de su trabajo; aunque estará protegido, como empleado mientras trabaje en dicho puesto; con la limitación de que no podrá alegar inamovilidad.

Así, vemos que el empleado de base es aquél que ocupa - un puesto definido como de base, que cobra con cargo a una partida presupuestal permanente y que después de - seis meses de laborar sin nota desfavorable fué catalogado como empleado de base y por tanto sujeto a obligaciones y derechos que marca la Ley Federal del Trabajo. Seguridad Social para Trabajadores al servicio del Estado; otorga marcada preferencia, en igualdad de circunstancias, para los empleados de base sobre los de - confianza, cuando los primeros solicitan y se les - - aprueban préstamos personales, préstamos hipotecarios o financiamiento para la adquisición, ampliación o restau



ración de vivienda.

Adicionalmente los empleados de base gozan de un determinado número de días económicos al mes, que no disfrutan los de confianza.

El día económico consiste en la facultad que tiene un empleado de base de poder faltar a su trabajo para atender cuestiones personales; este día económico se paga totalmente como si se hubiera laborado y no es descontado de la tabulación acumulada de la antigüedad del trabajo; siempre y cuando se cumplan requisitos establecidos legalmente para disfrutar de dichos días.

La existencia de estos empleados de base en la administración pública centralizada y su sistema escalafonario estarfan ligados al concepto de servicio civil de carrera, ya que este gran bloque de empleados, con la inamovilidad señalada, forman los cuadros burocráticos permanentes, que mantienen los trabajos rutinarios de la administración, independientemente de los cambios políticos que se dan a nivel de funcionarios.

Estos cuadros burocráticos, con todos los defectos que aún tienen, han permitido que exista cierta continuidad en las labores que debe cumplir la administración pública, a pesar de los cambios políticos y sexenales.

#### 2.5.2.3. EMPLEADOS SUPERNUMERARIOS.

Hasta ahora, hemos visto que existen dos grandes grupos de empleados de base y de confianza, a los cuales se les puede considerar como empleados numerarios y ordinarios ya que son el basamento de recursos humanos que permanentemente utiliza la administración pública. Sin embargo, debido a necesidades no previstas que plantea la Administración y con el objeto de no engrosar la ba-

se burocrática y agilizar contrataciones necesarias, -- existe otra clase de empleados denominados: Supernumerarios.

Estos empleados cobran con cargo a una partida presupuestal de carácter limitado, cuyo ejercicio máximo es de un año y no menor de un mes, las plazas que se otorgan a estos empleados son denominadas Federales.

Estos empleados supernumerarios son, generalmente, trabajadores de confianza, ya que todas las plazas federales así son consideradas, en virtud de la clasificación que hace el artículo 50. de la Ley en su inciso II, -- que dice que son trabajadores de confianza... los jefes y empleados de servicios federales". (1)

Lo anterior sucede como regla general, sin embargo, muchas veces, se han contratado empleados supernumerarios, con cargo a partidas limitadas, pero con plazas que no son federales, por lo que, mientras tiene vigencia la partida presupuestal debe considerarse al empleado como de base.

El maestro Miguel Duhalt Krauss nos dice que se ha -- "...definido al trabajador supernumerario con las siguientes características:

- a) Como un trabajador temporal que tiene un nombramiento por obra o por tiempo determinado, en los términos de la fracción del artículo 15 de la -- Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado.
- b) Como trabajador que el Estado ocupa para el desempeño de labores extras o de carácter temporal, en exceso del número regular y permanente de sus

op. cit. artículo 50.

empleados de base.

- c) Como trabajador que es pagado con partida especiales del presupuesto destinado a ese fin.
- d) Como un trabajador temporal cuya relación con el titular de la dependencia está sujeta:
  - d.1 al término de las necesidades del servicio - que motivaron el empleo.
  - d.2 al agotamiento de la partida presupuestal correspondiente. (1)

La contratación de estos empleados supernumerarios se realiza mediante un nombramiento expedido por el titular de la Dependencia o en quien deleque esta responsabilidad, y en este documento se anota, entre otras, la plaza que se ocupará, la partida o partidas que habrán de afectarse y también se hace notoria la limitación temporal que existe. Por tanto, el empleado supernumerario, considerado de base o de confianza, no puede ser despedido injustificadamente mientras su nombramiento tenga vigencia.

"Los trabajadores supernumerarios pueden ser de base o de confianza, pues el carácter de supernumerario se deriva de una situación o necesidad presupuestal que limita la vigencia de los nombramientos de ese género para el año fiscal que se expidan".(2)

Por todo esto, debemos considerar como temporal al empleado supernumerario, ya que es contratado para realizar labores extraordinarias o temporales y no podrá ser separado mientras no se agota la partida presupues-

(1) op. cit. Duhalt Krauss M. págs. 104, 105 y 106

(2) op. cit. Laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Exp. No. 359/61 pág.465

tal o finiquite su nombramiento.

Los empleados supernumerarios, en plazas de base o de confianza, no pueden aspirar a la inamovilidad, después de seis meses de servicios, en virtud de las limitaciones señaladas.

Sin embargo vale la pena señalar que en varias ocasiones, por Decreto Presidencial, se ha otorgado la base y por lo tanto la inamovilidad a muchos empleados que después de varios años de servicios como supernumerarios, se les reconoce su antigüedad y pasan a formar parte de los empleados ordinarios.

Estos empleados supernumerarios tampoco tienen derecho a participar en los ascensos escalafonarios y por norma general tampoco son miembros sindicalizados, excepto -- aquellos que ocupando temporalmente unas plazas de base, así lo deseen.

A diferencia de los empleados supernumerarios, que cobran con cargo a partidas presupuestales ordinarias -- perentorias, los empleados numerarios o presupuestales cobran en base a partidas ordinarias, fijas y permanentes, aprobados anualmente en el presupuesto de egresos correspondientes.

Los empleados numerarios, de base o de confianza según la plaza que ocupen, constituyen la estructura mínima -- que requiere la administración pública para funcionar -- adecuadamente; en estas plazas, al finalizar un ejercicio fiscal no termina o expira la relación de trabajo, y automáticamente son incluidos en el proyecto de presupuesto para el año siguiente. En cambio los supernumerarios deben ser ratificados, y el número de plazas puede aumentar, reducirse o eliminarse según las funciones y objetivos que se tengan que cumplir durante cierto -- lapso.

"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estima que el no refrendo de una plaza supernumeraria, debe -- obedecer o bien a supresión de la partida presupuestal con que se pagaba, o la desaparición de las causas que motivaron su creación". (1)

Así pues, la Administración Pública Federal Centralizada tiene empleados numerarios y supernumerarios, y en cada caso, pueden ser de base o de confianza según la plaza que ocupan y la partida presupuestal asignada. Para definir el concepto de empleado numerario podemos decir que, éstos son considerados como los recursos humanos mínimos que requiere la estructura administrativa del sector central; además el verdadero concepto de personal burocrático es el que se refiere al personal numerario de base, ya que éste es el bloque que posee una inamovilidad y está sujeto a las normas de ascenso escalafonario, por lo que se puede considerar que en este grupo es donde existe un principio de carrera burocrática.

"El personal supernumerario se designará cuando, una vez expedido el presupuesto de egresos para un ejercicio fiscal, en el curso del mismo se justifique el establecimiento de nuevos servicios o se confieran comisiones no consideradas expresamente en el mismo con asignación específica de los empleos que habrán de desempeñar. Los sueldos que se devenguen en estas condiciones, gravarán la partida alzada que se destine al efecto por el propio presupuesto.

Para la designación de personal supernumerario, será indispensable que las dependencias del ejecutivo soli--

(1) op. cit. Laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Exp. No. 235/61. páq 466

citen previamente la sanción de la Dirección General de Egresos, a efecto de que la toma de posesión del empleado sea siempre con posterioridad a dicha autorización".

(1)

Existen también, otros empleados temporales que no son - supernumerarios, ellos son: Los eventuales a lista de - raya, los "comisionados especiales", los interinos, provisionales y los que cobran por honorarios; y cada uno presenta características especiales que trataremos de - describir.

#### 2.5.2.4. EMPLEADOS A LISTA DE RAYA.

Los empleados eventuales a lista de raya, generalmente son obreros y artesanos que cobran con cargo a una partida extraordinaria limitada, o sea que requiere de renovación cada ejercicio fiscal.

El artículo 12 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado nos señala que: "Los trabajadores presentarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por - estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo". - (2).

Estos empleados eventuales realizan labores esporádicas y emergentes, y para su contratación no se requiere, necesariamente, un nombramiento como en el caso de los -- supernumerarios o presupuestales; muchas veces es me---

(1) Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Artículo 163, fracción IV.

(2) op. cit. artículo 12 pág. 26

dianete un contrato o un nombramiento específico y --  
"suígeneris" para cada dependencia.

La situación jurídica de estos empleados es también --  
confusa; su empleo tiene validez para el ejercicio fis-  
cal correspondiente o para el tiempo estimado y estipu-  
lado en su contratación, pero no pueden alegar inamovi-  
lidad, en virtud de las limitaciones que hemos venido  
señalando, pero deben ser considerados de base mientras  
tenga vigencia su contrato

"Los trabajadores al servicio de la nación que figuran  
en las listas de raya deben considerarse de base, su -  
puesto que no están incluidos entre los de confianza  
que clasifica el artículo 5o. de la Ley Federal de Tra-  
bajadores al servicio del Estado, ni tampoco exceptua--  
dos por el artículo 6o. de la misma". (1)

Estos trabajadores están protegidos, entonces, mientras  
dura el período de su contratación y obtienen todos los  
beneficios al igual que un empleado de base.

Si el trabajo que desempeñan está contratado por más de  
seis meses, no podrán alegar inamovilidad ya que deja-  
ron de prestar sus servicios al término del contrato.  
Cabe mencionar que en el caso de estos trabajadores --  
nunca se les extiende contrato o nombramiento por un -  
lapso mayor que exceda al ejercicio fiscal correspon--  
diente.

De todas maneras, ellos están protegidos contra cual--  
quier despido injustificado, inclusive en el caso de -  
que no tengan contrato o nombramiento, ya que por el -  
solo hecho de aparecer en las nóminas del personal de  
lista de raya, reciben protección jurídico laboral.

(1) op. cit. Ejecutoria: B.I.J., No. 77 pág. 450

La partida presupuestal que generalmente se utiliza para remunerar estos servicios es la 1202 "salarios al personal eventual".

2.5.2.5. EMPLEADOS EVENTUALES "COMISIONADOS ESPECIALES".

Los comisionados especiales son otro tipo de empleados eventuales que laboran en la administración pública federal centralizada, que generalmente prestan sus servicios en áreas administrativas. La contratación de este tipo de empleados se realiza para agilizar o actualizar alguna tarea pendiente, o bien, para cumplir con alguna función emergente o imprevista.

Estos empleados cobran con cargo a una partida presupuestal de carácter extraordinaria y limitada que se denomina: 1323 "Compensación de Servicios.-asignaciones destinadas a cubrir servicios transitorios, diferentes a los señalados en la partida 1308 y cuyo carácter es discrecional en cuanto a su monto y duración".

(1). (La Partida 1308 "compensaciones adicionales por servicios especiales, se utiliza para retribuir a empleados, con plaza de base o de confianza, como complemento de su sueldo).

El pago a empleados comisionados especiales se realiza fuera del sistema federal de pagos de los empleados al servicio del Estado, ya que ellos no cobran con cheque de la Tesorería, sino que cobran mediante nóminas quincenales que les son pagadas en efectivo o cheque bancario. La situación jurídico laboral de estos empleados

1) Secretaría de Programación y Presupuesto "Clasificación -- por objeto del Gasto" enero de 1981.



es similar a los empleados a lista de raya; la diferencia que existe entre ellos es la partida presupuestal contra los que cobran y que normalmente los comisionados se dedican a labores administrativas y los de lista de raya generalmente a labores manuales y artesanales.

#### 2.5.2.6 EMPLEADOS EVENTUALES INTERINOS Y PROVISIONALES

El empleo provisional e interino deriva en virtud de que el personal de base o de confianza tiene que suspender temporalmente su trabajo, normalmente por licencias y es necesario sustituirlos. Por regla general, los trabajadores interinos y provisionales son cubiertos por empleados que laboran en la misma institución, pero en algunos otros casos son reclutados del exterior.

"El trabajador provisional ocupa temporalmente una plaza de planta\* por ausencia del titular por más de seis meses, al regresar el titular el trabajador provisional vuelve a su plaza anterior, si la tuviere.

El trabajador interino ocupa temporalmente una plaza de planta\* por ausencia del titular por seis meses o menos. Al regresar el titular, el trabajador interino vuelve a su plaza anterior, si la tuviere". (1)

\*El maestro Duhalt Kraus identifica la plaza de base como de planta, nosotros en este trabajo le hemos llamado característica de la plaza, por lo que las dos denominaciones son sinónimas.

En algunas instituciones es costumbre que cuando se produce una vacante temporal en determinada categoría,

(1) op. cit. Duhalt Kraus M. Pág. 111

el sindicato propone una terna de trabajadores que estén en la categoría inmediata inferior a la vacante y la institución escoge al trabajador provisional. En -- otros casos como en el magisterio, es común que los -- maestros "frente a grupos" sean sustituidos por maes-- tros que no son empleados de la institución.

Cuando el interinato o el trabajo provisional lo cubre un trabajador "de fuera" se le otorga un nombramiento señalado el tiempo de dicha labor y quedará sin efecto la relación jurídico laboral al finalizar el periodo - pactado.

En ambos casos, estos empleados no tienen derecho a -- optar por la base mientras se encuentren desempeñando un puesto interino o provisional.

El artículo 63 de la Ley Federal para trabajadores al servicio del Estado dice: "Cuando se trate de vacan-- tes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia que - se trate, nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla" (1). El artículo 64 de la misma Ley nos señala: "Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados con el carácter de provisionales, de tal modo que quien dis-- fruta de la licencia reingresará al servicio, automáti-- camente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría corres-- pondiente, dejará de prestar sus servicios sin respon-- sabilidad para el titular". (2)

(1) op. cit. Ley Federal Artículo 63

(2) op. cit. Ley Federal Artículo 64

Todos los trabajadores interinos, como los provisionales son empleados que cubren vacantes que generan otros empleados al solicitar licencias para ausentarse de sus labores.

Las licencias que generan el empleo interino o provisional, así como su forma de otorgamiento y su duración se encuentran normadas en las condiciones generales del trabajo que tienen cada dependencia de la administración pública federal centralizada.

En lo general todos los reglamentos coinciden en la forma y duración de las licencias, y las variantes se deben a las negociaciones que cada sindicato ha logrado con su dependencia.

Vale la pena destacar que las licencias pueden ser con goce o sin goce de sueldo, normalmente las que son con goce de sueldo no son cubiertas con empleados interinos o provisionales, según el caso.

Las licencias con goce de sueldo que sí se cubren con interinos son las de las maestras en estado grávido, no así las licencias por gravedad de otros empleados federales; tampoco se cubren licencias con goce cuya duración sea menor de tres meses; cuando exceden este plazo especialmente por licencias médicas otorgadas por el ISSSTE, entonces sí pueden ser cubiertas, debido a que queda disponible el recurso asignado a esa plaza.

Finalmente diremos que estos empleados interinos o provisionales una vez que se termina su interinato dejan de laborar en la institución pero son tomados en cuenta prioritariamente cuando hay nuevas contrataciones.

## 2.5.2.7. EMPLEADOS EVENTUALES POR CONTRATO DE HONORARIOS.

Por último, tenemos a otro tipo de empleados eventuales denominados "Honorarios" que desempeñan, normalmente trabajos profesionales y específicos, que establecen su relación contractual mediante un contrato de "Honorarios y cobran con cargo a una partida extraordinaria y eventual. Este contrato de carácter civil está sujeto al régimen de derecho común con el Estado.

Generalmente son contratados para realizar estudios, -- obras y trabajos que requieren cierto grado de especialidad.

A diferencia de todos los demás empleados, éstos no tienen derecho a las prestaciones que otorga la Ley en -- cuanto a seguridad social, seguro de vida, prestaciones, etc., y solamente están cubiertos en tanto que exista un contrato de prestación de servicios y sujeto a condiciones legales de cualquier contrato. También, y a diferencia de los demás, ellos no requieren laborar en las oficinas de la dependencia ni tampoco tienen un horario. El instructivo para el pago de remuneraciones por servicios personales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto nos dice: "Es requisito fundamental para elaborar un contrato de honorarios profesionales con el gobierno federal, acreditar la especialidad de que se trate, mediante la exhibición de los documentos respectivos, de conformidad con la Ley de Profesiones, sin embargo es factible otorgar este tipo de contratos a pasantes de las distintas carreras, concediéndoles una -- autorización provisional para registrar su cédula profesional posteriormente".(1)

(1) Instructivo para el pago de remuneraciones por servicios personales. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México. enero de 1982 pag. 10

Los empleados contratados por Honorarios cobran con - - cargo a una partida extraordinaria y transitoria denominada: "1201 Honorarios y Comisiones" y sus relaciones laborales con el Estado "...quedan sujetas a la - legislación civil, razón por la que la prestación de los servicios de este personal no se encuentra regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Como podrá constatarse en el contenido de su artículo 8o". (1)

Como se puede notar existe una clasificación específica para cada uno de los distintos empleados que laboran en la administración pública, tomando en cuenta varios elementos entre otros, la partida presupuestal que se utiliza para cubrir su remuneración, la temporalidad - específica por el que se contrata al servidor público, según el tipo de trabajo que va desempeñar ya sea directivo, a nivel de mandos medios, de supervisión u operativo; también se toma en cuenta el régimen legal el -- cual se le contrata o bien, si es algún trabajo especializado, o para sustituir algún empleado que por algún tipo de licencia sin goce de sueldo se ausente de sus labores por un tiempo determinado.

Esta clasificación responde en primera instancia a la - de actividades que desarrolla la administración pública y en segundo término al dinamismo que presenta la estructura administrativa para satisfacer las demandas nacionales.

(1) Ibid. Instructivo para el pago de Remuneraciones pág.22-23

## 2.6 CATALOGO DE EMPLEOS DE LA FEDERACION.

El Catálogo de Empleos del Gobierno Federal, nace como una necesidad administrativa de contar con un instrumento que permita: la pronta localización de los niveles de empleo, su adscripción dentro de la estructura organizacional de la administración pública; determinar los importes de sueldo correspondientes a cada categoría e integrar al personal en el sistema escalafonario de manera eficiente.

Un antecedente de política sobre el pago de sueldos y de un incipiente escalafón burocrático, aparece en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Erario Federal para el año de 1920, y se llamó Decreto que Reglamenta el Pago de Sueldos a los Funcionarios y Empleados de la Federación. Fué elaborado por la entonces Secretaría de Estado y el Despacho de Hacienda y Crédito Público y expedida por el Presidente Constitucional General Venustiano Carranza, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas en el Ramo de Hacienda y Crédito Público por el H. Congreso de la Unión.

Para 1923, se integra dentro de la política de sueldos, el concepto de sobresueldo para los trabajadores al servicio del Estado, en función de "la carestía de la vida y la insalubridad de los lugares de adscripción".

El incremento de personal dentro de la administración del gobierno federal, aunado a la diversificación de puestos, condujo también a que existiera un gran número de niveles de sueldo, lo que derivó en la necesidad de contar con un compendio de fácil manejo, que agilizará la obtención de información en los rubros mencionados. es por esta razón que surge el actual Catálogo de Em--

pleos del Gobierno Federal.

El catálogo tal y como lo conocemos, proviene de una reestructuración de las políticas en la materia, llevada a cabo en el año de 1972, entre las ventajas que presenta se encuentran las siguientes:

- Su práctico manejo, permite la fácil y rápida localización e identificación de la información referente al grupo, subgrupo, categoría, denominación e importe de la categoría que se quiera integrar al presupuesto.
- Facilitar la estructura presupuestal de las plazas por programas.

Actualmente el Catálogo de Empleos se edita cada año, con el fin de mantenerlo actualizado de acuerdo con las nuevas categorías y las variaciones en los sueldos. La estructura del Catálogo de Empleos del Gobierno Federal se divide en doce grupos, identificados con letras de acuerdo al tipo de empleo, subdivididos a su vez en subgrupos identificados con letras y números, para ubicar a la categoría dentro de la división organizacional.

De acuerdo con su ubicación, se describen las categorías pertenecientes a cada grupo y subgrupo, así como de su denominación y los sueldos de dos años anteriores a la fecha en que se entraron en vigor, por último aparece el importe del sueldo vigente y la fecha de su implantación.

## 2.7 CATALOGO DE PUESTOS. \*

\* Tomado de "Programa para mejorar la Administración de Personal al Servicio del Estado, tabuladores "Secretaría de Programación y Presupuesto Méx. 1982.

La Secretaría de Programación y Presupuesto ha iniciado las acciones necesarias para racionalizar la estructura de puestos y sueldos y así lograr escalafones intercomunicados para establecer el Servicio Civil de Carrera. (Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 15 de septiembre 82).

Mediante un proceso de homologación y compactación se elaboran catálogos de Puestos General e Institucionales que contienen mil doscientos puestos y su estructura está constituida por grupos, ramas y puestos como base del modelo escalafonario.

Por otra parte, dentro de éste proceso se ha definido el esquema metodológico para proceder al cálculo de los tabuladores General e Institucionales precisando el plan de instalación y las etapas previas a cubrir para alcanzar los objetivos fijados.

Mediante la técnica de análisis y valuación de puestos, se obtuvieron los Catálogos de Puestos General e Institucionales de los que se desprende la estructura ponderada de los puestos atendiendo a su peso relativo, consignándose sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y su valuación por puntos que se consignan en cédulas por cada puesto.

Para la elaboración de los tabuladores General e Institucionales se siguió un proceso estadístico para cubrir las etapas previas a su obtención, que se enumeran a continuación:

- Determinación y normalización de la curva de puntos.

Se obtuvo mediante la graficación de la estructura ponderada de puestos y su respectiva puntuación.

Con base en la información contenida en las cédulas de cada puesto se efectuaron los ajustes y



correcciones a la dispersión dada por subevaluaciones o sobrevaluaciones de los puestos. Una vez normalizada la dispersión se graficó la curva normalizada de puntos.

- Determinación y normalización de niveles de tabulador.

Mediante la subdivisión del total de puestos en conjunto de valuación equivalente, se obtuvieron 27 niveles de tabulador con base en el mínimo y máximo de puntos y el mínimo de remuneraciones por asignar.

Se buscó la congruencia y homogeneidad de los niveles obtenidos inicialmente con base en la cédula de cada puesto. Como resultado del análisis efectuado se obtuvieron conjuntos que forman subuniversos de puestos equivalentes en peso relativo.

- Muestreo de remuneraciones a puestos representativos por nivel de tabulador.

En ésta etapa se buscó la congruencia y compatibilidad de las estructuras de remuneraciones del Gobierno Federal con el mercado nacional de mano de obra que es la fuente de donde se obtienen los recursos humanos necesarios para ocupar los puestos en las diversas dependencias del gobierno.

- Determinación de las curvas de salarios del Gobierno Federal.

Las dependencias proporcionaron además de los datos de cada puesto, información sobre las remuneraciones que cubren a sus trabajadores en la actualidad y mediante un proceso de normalización de la dispersión obtenida se elaboró una gráfica que muestra las curvas mínima, media y máxima de remun-

eraciones actuales de los trabajadores al servicio del Estado.

Determinación de la curva de salarios del mercado nacional.

Se obtuvo una segunda dispersión con la valuación en puntos de los puestos muestra por nivel y sus remuneraciones encuestadas que una vez normalizada dió por resultado las curvas de salarios del Mercado Nacional.

Normalización de las curvas de salarios del gobierno Federal.

Se procedió al ajuste y nivelación de las desviaciones entre las remuneraciones existentes del Gobierno Federal y el Mercado Nacional buscando la congruencia entre ambas.

Determinación de Tabuladores.

Con el fin de lograr una correcta administración de sueldos y salarios se establecieron políticas y normas, considerando las curvas normalizadas de salarios del Gobierno Federal y el cálculo de las remuneraciones mínimas, media y máxima de cada uno de los 27 niveles de tabulador. Al personal de nuevo ingreso se llevará al mínimo de tabulador. El diferencial entre el mínimo y la media servirá para el establecimiento de niveles de tabulador atendiendo a las cargas de trabajo y los tramos de supervisión y control.

El diferencial entre la media y el máximo servirá para aplicar a calificación de actuación para estimular aquellos trabajadores que tengan una actuación destacada en sus labores.

Los tabuladores obtenidos estarán sujetos a un proceso de actualización permanente.

Para lograr lo anterior, se necesita un análisis de los requerimientos presupuestales y de la estructura de remuneraciones actual que será sustituida. El establecimiento de una estructura racional en que los sueldos y salarios tengan una relación directa con las funciones y responsabilidades de tal manera que a trabajo igual corresponda salario igual. Se requiere la eliminación de las incongruencias e inconsistencias de la actual estructura de remuneraciones en que la política de incrementos salariales actual ha provocado su deformación con el otorgamiento indiscriminado de aumentos salariales, para evitarlos, se llevará a cabo la instalación de los nuevos tabuladores, siendo la primera etapa la normalización de sueldos base del Gobierno Federal.

En virtud de que las categorías son de carácter presupuestal, no existe una correlación con las funciones y responsabilidades de los trabajadores, provocando -- que la asignación de categorías sea irracional, y generando diferencias en los conceptos que se calculan sobre el "sueldo base" (Prima vacacional, aguinaldo) dando un resultado así, total de percepciones anuales distintas.

Al detectarse incrementos salariales de tipo general, la situación se hace mas crítica ya que éstos se otorgan sobre el sueldo base y al ser distinto para cada empleado, se produce una disparidad creciente, que trae consigo las recategorizaciones tan costosas para el Gobierno Federal.

Para dar solución a la problemática señalada, se han fijado los siguientes objetivos:

- 1.- Asignar racionalmente el sueldo base a los puestos de acuerdo con las funciones, atribuciones y responsabilidades y la posición que ocupan en la estructura de organización de las diversas dependencias.
- 2.- Sentar las bases necesarias para el establecimiento de tabuladores de sueldos para acatar el principio de que a trabajo igual debe corresponder salario igual.
- 3.- Facilitar la aplicación de los incrementos de salario que se otorguen al personal al servicio del Estado.
- 4.- Simplificar la determinación y asignación de los sobresueldos existentes en las diferentes zonas económicas del País para compensar los desniveles existentes.
- 5.- Simplificar la administración de sueldos y salarios que es una de las metas prioritarias del programa para mejorar la administración del personal al Servicio del Estado.
- 6.- Simplificar la elaboración de presupuestos.

Para alcanzar estos objetivos fué necesario efectuar una definición del proceso de racionalización. Se siguieron dos mecánicas de aplicación del procedimiento, en atención a la conformación de las remuneraciones:

- A). Trabajadores con percepción total constituida por sueldo base y sobresueldo únicamente.  
Si fuera necesario elevar el sueldo base a estos trabajadores como consecuencia de la normalización al nivel que le corresponde, de acuerdo al puesto, dicho incremento envía una repercusión en el sobresueldo con un diferencial en lo que toca a la remuneración mensual y los complementos.

tos anuales generarían otro diferencial anual. Con la suma de ambos diferenciales se obtiene - el costo por absorber para realizar la normalización.

B). Trabajadores cuya remuneración total está constituida por el sueldo base, el sobresueldo y -- compensaciones.

Si fuera necesario elevar el sueldo del trabajador, como en el caso anterior, dicho incremento y su repercusión en el sobresueldo se tomará de las compensaciones para atenuar el impacto económico y evitar modificaciones en el total mensual; por otra parte, el diferencial por la repercusión anual nos dá el costo de la normalización.

El resultado de la aplicación de este procedimiento fué la obtención de una estructura racional de remuneraciones en que a dos puestos iguales les corresponde el mismo sueldo base, sobresueldo, compensaciones, prima vacacional y aguinaldo, obteniéndose una remuneración total igual.

El desarrollo del estudio se efectuó con base en la información proporcionada por las dependencias del Gobierno Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto a nivel de cada trabajador en lo que respecta a la categoría actual, el puesto que desempeña y la estructura de sus remuneraciones.

Con lo anterior, quedó simplificada la estructura y -- vinculada la remuneración al puesto, haciendo posible la instalación del tabulador de sueldos del Gobierno - Federal; obteniendo así las siguientes ventajas:

- Establecimiento de una estructura racional de - sueldos base que permitan la implantación de un

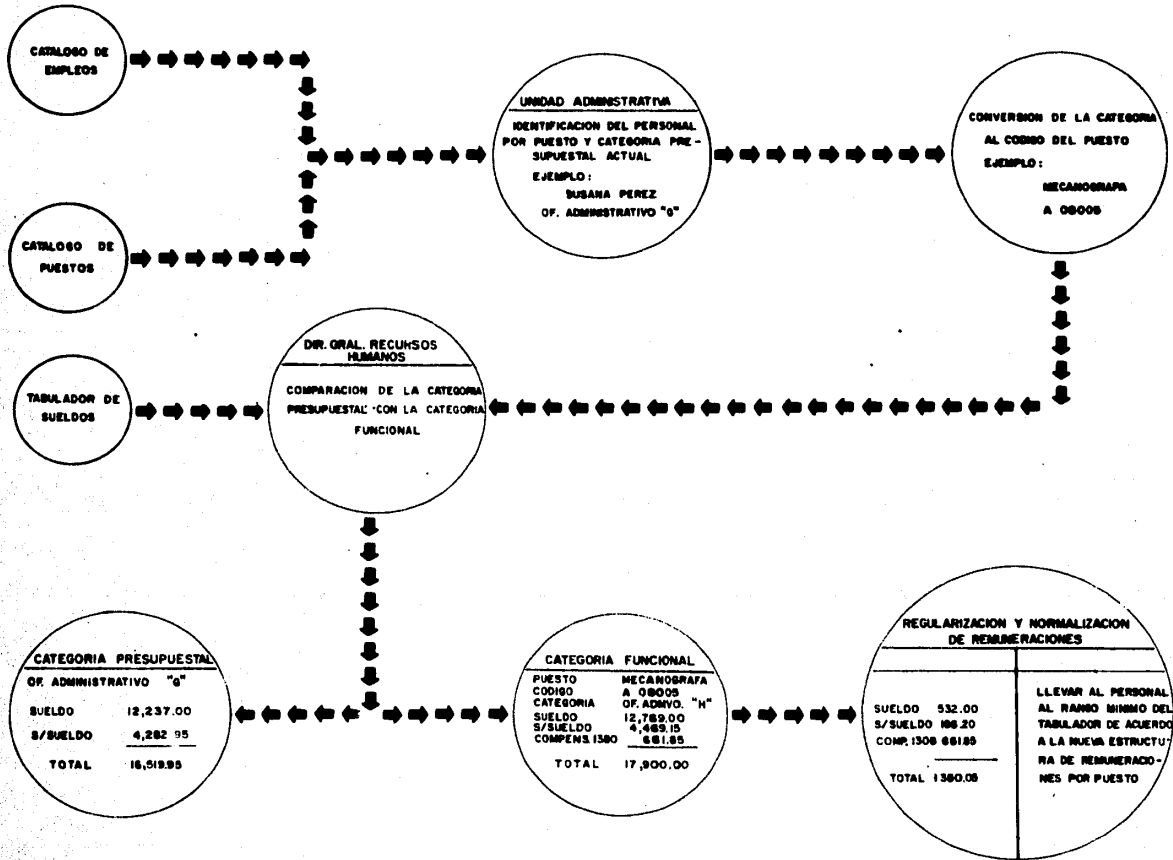
tabulador.

- Vinculación de las remuneraciones con las funciones que se desempeñan con lo que logra el catálogo general de puestos del Gobierno Federal.
- La estructura de los tabuladores de sobresueldos queda reducida a 65 para todo el país
- Los incrementos futuros al personal se pueden -- aplicar con mayor facilidad.
- Desaparecen las recategorizaciones que se han -- venido realizando con un alto costo y sin nin--gún control.
- Se simplifica la elaboración de presupuestos.
- Se obtienen los cimientos que permitirán una adecuada administración de sueldos y salarios del personal al servicio del Estado.

## 2.8 ANALISIS GRAFICO COMPARATIVO

A continuación presentamos unas láminas en las que se explican tanto el catálogo de empleo como el catálogo de puestos, así como sus ventajas y desventajas descritas comparativamente.

# PROCESO DE CONVERSION DEL CATALOGO DE EMPLEOS AL CATALOGO DE PUESTOS



**UNIDAD ADMINISTRATIVA**  
 IDENTIFICACION DEL PERSONAL POR PUESTO Y CATEGORIA PRESUPUESTAL ACTUAL  
 EJEMPLO:  
 SUSANA PEREZ  
 OF. ADMINISTRATIVO "G"

**CONVERSION DE LA CATEGORIA AL CODIGO DEL PUESTO**  
 EJEMPLO:  
 MECANOGRABA  
 A 08008

**DIR. ORAL. RECURSOS HUMANOS**  
 COMPARACION DE LA CATEGORIA PRESUPUESTAL CON LA CATEGORIA FUNCIONAL

**CATEGORIA PRESUPUESTAL**  
 OF. ADMINISTRATIVO "G"

SUELDO	12,237.00
S/SUELDO	4,282.95
<b>TOTAL</b>	<b>16,519.95</b>

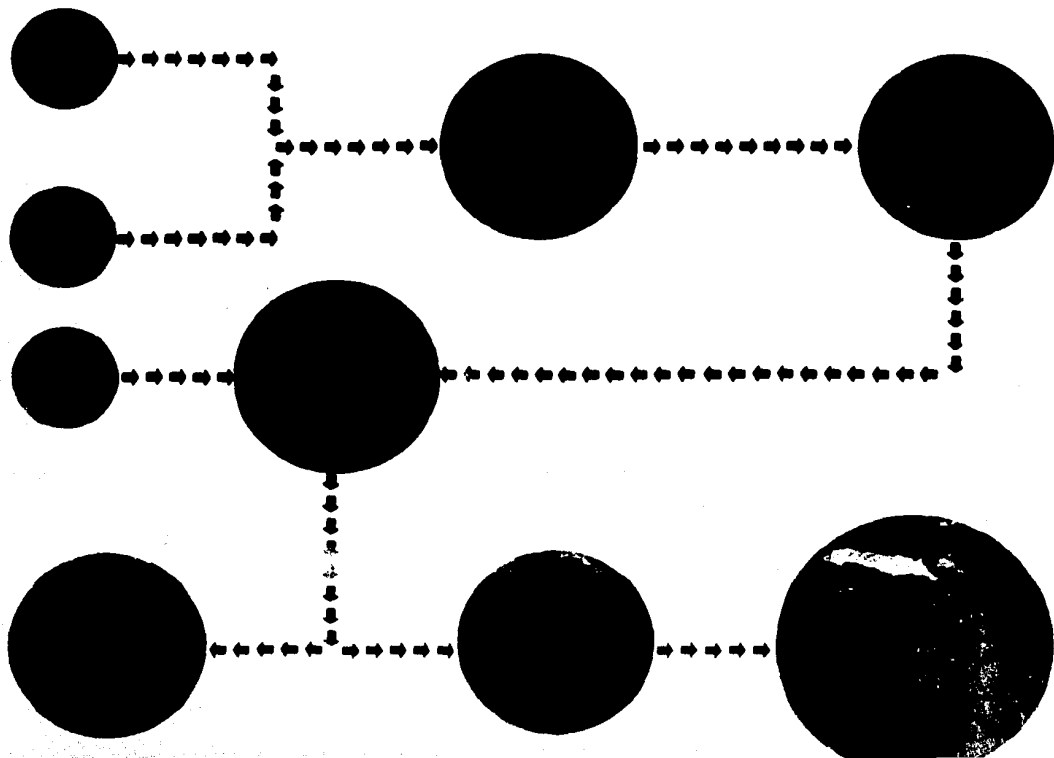
**CATEGORIA FUNCIONAL**

PUESTO	MECANOGRAFA A 08008
CODIGO	OF. ADMVO. "H"
CATEGORIA	
SUELDO	12,789.00
S/SUELDO	4,455.15
COMPENS. 1500	661.85
<b>TOTAL</b>	<b>17,906.00</b>

**REGULARIZACION Y NORMALIZACION DE REMUNERACIONES**

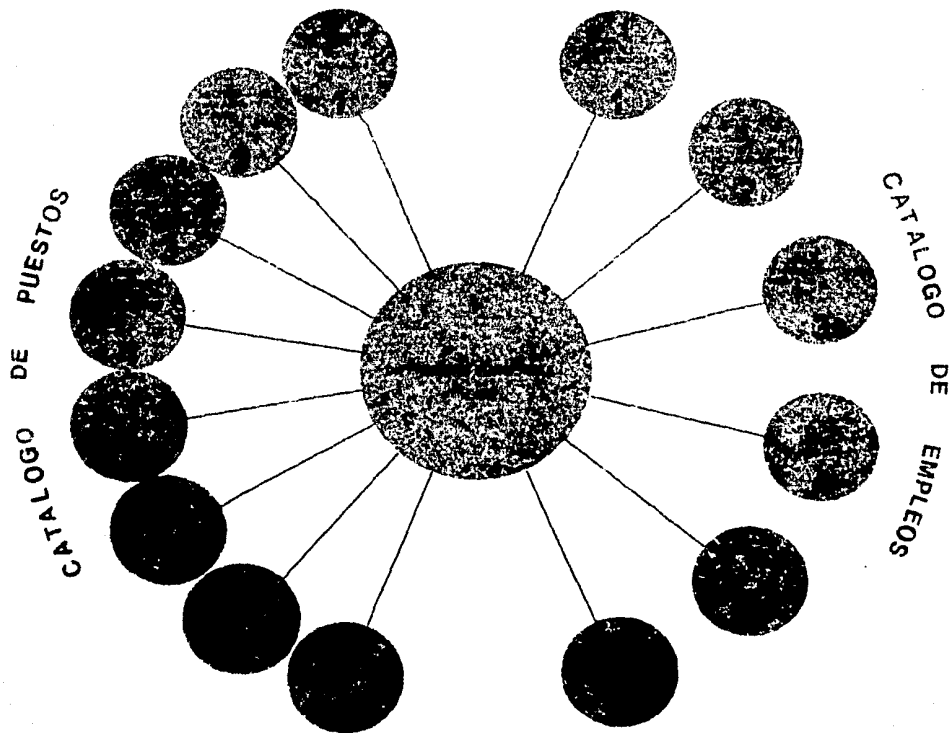
SUELDO	532.00	LLEVAR AL PERSONAL AL RANGO MINIMO DEL TABLADOR DE ACUERDO A LA NUEVA ESTRUCTURA DE REMUNERACIONES POR PUESTO
S/SUELDO	186.20	
COMP. 1508	661.85	
<b>TOTAL</b>	<b>1380.05</b>	

# PROCESO DE CONVERSION DEL CATALOGO DE EMPLEOS AL CATALOGO DE PUESTOS





# DIFERENCIAS FUNCIONALES ENTRE CATALOGO DE EMPLEOS Y DEL CATALOGO DE PUESTOS



# RESTRUCTURACION DE SUELDOS BASE

## OBJETIVOS

1.- HACER UNA ASIGNACION RACIONAL DE SUELDO BASE A LOS PUESTOS DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, EN ATENCION A SU CONTENIDO DE FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES Y A LA POSICION RELATIVA QUE OCUPAN EN LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACION DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS.

2.- SENTAR LAS BASES INDISPENSABLES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE TABULADORES DE SUELDOS QUE PERMITAN REMUNERACIONES "IGUALES A PUESTOS IGUALES".

3.- SIMPLIFICAR LA APLICACION DE LOS DISTINTOS INCREMENTOS SALARIALES OTORGADOS AL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO.

4.- SIMPLIFICAR LA DETERMINACION Y ASIGNACION DE SOBRESUELDOS, NECESARIOS PARA COMPENSAR LOS DESNIVELES EXISTENTES ENTRE LAS DIFERENTES ZONAS ECONOMICAS DEL PAIS.

5.- SIMPLIFICAR LA ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS EN LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, ACCION PRIORITARIA DENTRO DEL PROGRAMA PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL.

## BENEFICIOS

1.- SE ESTABLECE UNA ESTRUCTURA RACIONAL DE SUELDOS BASE, INDISPENSABLE PARA LA IMPLANTACION DE CUALQUIER TABULADOR.

2.- AL ESTAR REFERIDOS LOS NUEVOS SUELDOS BASE A PUESTOS, SE VINCULAN LAS REMUNERACIONES, EN CADA CASO A LAS FUNCIONES QUE SE DESEMPEÑAN, QUEDANDO IMPLANTADO EL CATALOGO INSTITUCIONAL DE PUESTOS DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

3.- PERMITE EL ESTABLECIMIENTO DE ESCALAFONES FUNCIONALES CON LÍNEAS DE ASCENSO INTERCOMUNICADAS, CON LO QUE SE SIENTAN BASES SOLIDAS PARA LA IMPLANTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

4.- SIMPLIFICA LA APLICACION DE CUALQUIER INCREMENTO FUTURO AL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

5.- SE ELIMINAN LAS CONSTANTES RECATEGORIZACIONES QUE EN LA ACTUALIDAD NO ESTAN CONTROLADAS Y SU COSTO ES MUY ELEVADO.

6.- SE SIENTAN LAS BASES DE UNA ADMINISTRACION RACIONAL DE SUELDOS Y SALARIOS EN LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

7.- GARANTIZA LA CONTINUIDAD DE PLANES Y PROGRAMAS, POR LA VIA DE LA PERMANENCIA EN SUS CARGOS DE LOS MANDOS INTERMEDIOS.

CAPITULO TERCERO

PRESUPUESTACION

### 3. PRESUPUESTACION.

Para estar en posibilidad, de analizar integralmente el pago de remuneraciones a los servidores públicos, después de haber revisado, en el capítulo anterior, lo referente a la administración de personal, en este apartado analizaremos las técnicas de presupuestación como el otro elemento determinante para la buena administración de los recursos humanos y específicamente para la adecuada administración de sueldos y salarios así como para el pago de las remuneraciones.

#### 3.1 ANTECEDENTES

Para el desarrollo de este rubro nos es de mucha utilidad basarnos en las etapas que marca Miguel Rico Ramírez en el texto "Nuevas Técnicas Presupuestarias".\*

Sobre la primera etapa, Rico Ramírez nos remonta a la época colonial en la que nos dice que el dominio español en éste período, hace que el ejercicio presupuestal se regule por organismos españoles.

La mayoría de los fondos recaudados se destinaban al sostenimiento del aparato de gobierno, integrado esencialmente por la administración de justicia y el ejército; por otra parte se orientaba el costo de la recaudación y el resto se remitía a España, y que es a finales del si-

\* Para mayor información véase:  
Aguirre Velázquez Ramón "La Contabilidad Gubernamental y el Presupuesto por Programas", Colección semanarios No. 10, Presidencia de la República, CGEZ, P-19, México 1981  
Rico Ramírez Miguel "Nuevas Técnicas Presupuestarias" Colección Semanarios No. 8, Presidencia de la República, -- CGEA, P.7 -24, México 1981

glo XVII cuando surgen los primeros intentos importantes para presupuestar los gastos, lo que permite una mejor organización de la hacienda pública.

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

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

Por último, con la cuarta etapa Miguel Rico Ramírez finaliza con su trabajo en el México moderno, haciéndonos mención de que el sector público adquiere más importan

cia como orientador y conductor de la política económica nacional, por lo tanto comienza a utilizar, con fines de dirección económica, instrumentos como la política fiscal y monetaria.

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

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

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

Un hecho muy significativo fué la incorporación en 1965 al presupuesto federal de los principales organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal, -- para más adelante elaborar una etapa importante en la administración pública, relacionada con el presupuesto, surgió en 1974 con la implantación de un sistema de presupuesto por programas. Destacando entre sus logros la obligación a toda la administración pública de programar sus acciones y justificar sus gastos con resultados. Derivando de este logro la tecnificación creciente de los cuadros responsables de esta actividad, tanto a nivel de las secretarías, como de los coordinadores de -- sector, las entidades y las áreas regionales.

### 3.1.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO.

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

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

A nivel regional, se establecieron mecanismos de participación por medio de los convenios de coordinación en distintas materias que celebró el ejecutivo federal con los estados, y a través de los comités promotores de desarrollo.

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

Entre otras funciones la S.P.P., está encargada de elaborar los planes nacionales y regionales del desarrollo económico y social, así como de programar la asignación de recursos y evaluar los resultados de su aplicación,

bajo su responsabilidad, además cuenta con la elaboración de la cuenta pública, a la que deberá incorporar una información más integral y oportuna que permita ejercer de manera más completa la revisión de los gastos públicos, competencia que por disposición legal realiza la H. Cámara de Diputados.

"Así el presupuesto público, en su nueva concepción, es uno de los instrumentos más importantes para que pueda llevar a cabo la reforma administrativa, es decir es un elemento necesario y ágil, ya que en él se plasman de manera significativa las indicaciones precisas de la política económica y social del gobierno, y el enfoque global y específico para hacer frente a los problemas que conlleva alcanzarlos". (1)

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

Programar todo el gasto, basado en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, señalando objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas y que estos estén fundamentados en costos.

Modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, como un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público, y que éste último se programe y ejecute eficientemente.

Prever que las decisiones en materia presupuestaria, de contabilidad y de gasto público se tomen

(1) O.P. CII. Rico Ramírez H. Nuevas Técnicas Presupuestaria. Pág. 21.



dando la participación que corresponde a los interesados, sin perder la ventaja de la unidad en la propia decisión que facilita la coordinación y la congruencia.

- Sentar las bases para que en el más corto plazo se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objeto de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir - las funciones que se les están encomendadas". (1)

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

Ya una vez analizadas las funciones y creación de la -- Secretaría de Programación y Presupuesto, observamos -- que ésta desempeña un papel central en la definición de la política económica y social a seguir a largo, mediano y corto plazo. Esto obliga a realizar estudios macroeconómicos y a diseñar mecanismos e instrumentos específicos de programación, presupuestación y evaluación - del gasto público.

Anualmente se lleva a cabo la programación-presupuestación del gasto público federal y el plan de egresos de la federación, con base en la técnica del presupuesto - por programas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se ha encargado de desarrollar la infraestructura técnica y operativa que vincula el programa con el presupuesto, permitiendo a las entidades cumplir con el precepto legal y contar con información que sustenta la toma de decisiones y la evaluación del ejercicio del gasto público. Con esto, la implantación del esquema de programación-

(1) Ibidem. Pág. 22-23

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

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

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

### 3.2 CARACTERISTICAS Y CONCEPTOS

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

Diversos sentidos del presupuesto \*

#### a) El Sentido Jurídico

Es un instrumento legal, proviene de entidades públicas jurídicas habilitadas, produce efectos jurídicos en la

\* Tomado de: Molina Guillermo, "Presupuesto por Programas" - "UNAM, México, 1979.

creación o mantenimiento de derecho y obligaciones, no solamente para la administración pública, sino también para los ciudadanos.

b) El Sentido Político

El gobierno central, al establecer un camino que considera el más aconsejado para la buena gestión de la actividad pública, informa sobre los componentes básicos de su política y la orientación del gobierno.

c) El Sentido Económico-Social

El creciente aumento de la intervención del Estado en la realidad económico - social, ligado a la propia ampliación de la economía privada, exige del Estado el papel de ordenador de las relaciones de producción, distribución, comercio y consumo. Este hecho hace que el presupuesto se encuentre localizado en la administración pública como un elemento de trascendencia, pues a través de él se podrá orientar la participación del Estado en la vida económica.

d) El Sentido Financiero

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

e) El Sentido Operativo del Presupuesto

El plan anual conforma un sistema integrado por diferentes presupuestos, que cumplen funciones específicas en relación a los requisitos esenciales de ese plan y de acuerdo con las distintas áreas de interés.

En su preparación los proyectos del plan anual traducen las dimensiones macroeconómicas de los planes a plazo - medio en magnitudes microeconómicas, y, el presupuesto

fiscal agrega mayores detalles a esos aspectos microeconómicos del plan anual.

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

Por último afirmamos que:

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

### 3.3 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Para definir lo que se entiende por "presupuesto -- por programas" transcribiremos una serie de definiciones encontradas en bibliografía especializada.

Expresión Financiera de la Acción Programada del Gobierno.

Operación de estimar cifras o acoplar por funciones -- elementos de funciones, los productos y gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción precisando además los medios de financiamiento, formulación y adopción de un plan de actividades para

un período, relacionando la acción con los recursos y emprendiendo las actividades planificadas y aprobadas, de acuerdo con un programa y a un costo acorde con los recursos disponibles.

Expresión de cantidad, forma, uso, dirección y objetivos de los gastos e ingresos.

Cuenta o conjunto de cuentas, que reflejan las acciones que se intentan realizar en un período determinado, y el mecanismo por el cual se adoptan las decisiones reflejadas en dichas cuentas.

Documento legal en el cual, sistemática y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en el Estado, en un cierto período de tiempo.

Acto que prevee y autoriza los gastos del Estado, así como los ingresos que permiten cubrirlo.

Proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa el nivel de cumplimiento de los objetivos y el grado de racionalidad del uso de los recursos. (Jorge Estupiñán)

Necesidad de técnica económica, en cuanto representa los gastos en que una economía ha de incurrir en un cierto período de tiempo y los ingresos con que ha de atenderlos.

Acta de previsión y Programación del futuro inmediato, que en sus dos aspectos de ingresos y gastos resume, el grado y la naturaleza de la intervención que el gobierno piensa ejercer en la vida económica de la comunidad. Herramienta o instrumento de política fiscal porque constituye un conjunto sistemático de decisiones gubernativas sobre el nivel y composición del ingreso nacional.

Instrumento que limita la acción del Estado para el cum

plimiento de los planes, coordinando los diferentes recursos y actividades del sector público; en el que se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrían efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen en las estimaciones de los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento. (J.V. Rodríguez)."(1)

### 3.4. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

#### 3.4.1 DEFINICION.-

Podríamos definir el presupuesto como a la estimación de los ingresos y gastos de las entidades públicas cuya meta objetiva principal es el de programar las actividades del sector público en un período determinado, generalmente un año. Es la asignación de recursos públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas y para la promoción de un mayor bienestar. Es fundamentalmente un problema político o sea, la acción pública debe tender prioritariamente a acortar, por un imperativo de justicia, las brechas que separan a los distintos sectores de la población, pero debe tender también a conservar la soberanía nacional, a preservar los recursos para atender las necesidades de las generaciones futuras y a promover un desarrollo equilibrado y compartido.

1) Canessa A. Molina G. Vinelli J. "Evaluación de las técnicas presupuestarias PB2-PPBS".X Seminario Interamericano de Presupuesto PP 17-18, México 1981.

La antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación definía el presupuesto como:

"La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar las actividades oficiales, obras y servicios a cargo del gobierno federal, durante el período de un año, a partir del primero de enero". (1)

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

Al respecto nos señala Muñoz Amato, al referirse al presupuesto nacional, que, "como el gobierno existe para orientar los procesos sociales y servir los intereses del pueblo, es absurdo concebir su presupuesto sin ajustarlo a la situación social que es su marco de referencia". (2)

Pero también es importante señalar que el presupuesto - además de que contiene los detalles antes mencionados, constituye un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividades gubernamentales, facilitando también el control de la ejecución de los programas y actividades.

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

"El presupuesto de egresos de la federación será el que

(1) Art. 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, México, 1960, Pág 7.

(2) Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública, Teoría General., Planificación Presupuestos., Edit. Fondo de Cultura Eco., México 1966, Pág. 146, 147.

contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del ejecutivo, para expensar durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en propio presupuesto se señalen". (1)

#### 3.4.2. SU ELABORACION

Con lo expuesto anteriormente nos queda un claro panorama de lo que es el presupuesto de egresos de la federación y de las bases jurídicas que lo sustentan. Ahora bien, lo que no hemos expuesto es donde se origina, y los pasos que hay que seguir para su elaboración. Primeramente debemos de referirnos al art. 17 de la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público, la cual nos señala que "para la formulación del proyecto de egresos de la federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos". (2)

Debemos entender por entidades:

##### 1. El Poder Legislativo

1) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, "Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 1981, Pág. 41

(2) Ibidem.



- II. El Poder Judicial
- III. La Presidencia de la República
- IV. Las Secretarías de Estado, El Departamento Administrativo y La Procuraduría General de la República
- V Los Organismos Descentralizados
- VI Las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias
- VII Los Fideicomisos en que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Departamento del Distrito Federal, o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII

El presupuesto Federal se norma y se regula por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la cual se aplica por el ejecutivo federal teniendo como intermediario a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se encarga de dictar las disposiciones procedentes para un eficaz cumplimiento.

El artículo 8o., título segundo, capítulo I, del Reglamento de la Ley, nos indica que la programación - presupuestación del gasto público federal comprende:

- I. "Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de

las acciones señaladas en la fracción anterior". (1)

Así, el presupuesto federal se debe formular por programas, en los que se definan los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, se formularán tomando en cuenta las erogaciones o costos de un año calendario por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará que las entidades elaboren su anteproyecto de presupuesto de acuerdo con las políticas de gasto público que establezca el ejecutivo federal, además de los lineamientos adicionales que establezcan las entidades -- coordinadoras de sector, las cuales deben de coincidir con los que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al elaborar el anteproyecto de Presupuesto, las entidades deben de tener presente las siguientes provisiones y consideraciones:

- A. En la partida de gastos por concepto de servicios personales, deben de prevenir las repercusiones que les puedan causar los aumentos salariales; - además de los gastos de presentación y seguridad social que estos ocasionan.
- B. Calcular sólo lo esencialmente necesario por concepto de materiales, suministros y servicios generales, asimismo, deberán justificarse las erogaciones relacionadas con la publicidad y propaganda, convenciones, ferias, seminarios, viajes al extranjero, etc... deben de identificar con los programas institucionales y con las políticas y lineamientos que dicte la Secretaría de Programa

(1) Ibidem, Pág. 233

- C. Para realizar transferencias, por gastos imprevistos deben de observarse los siguientes criterios:
- C.1. Debe ser de acuerdo a las políticas que al efecto dicte el Ejecutivo Federal, contribuyendo a la consecución de los objetivos y metas de los programas.
  - C.2. Se debe señalar el beneficiario, destino, así como la justificación de dicha transferencia, cuando los beneficiarios, sean los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, o algunas de las entidades anteriormente mencionadas. Se deberá también mencionar los objetivos y metas que se pretendan alcanzar.
  - C.3. Las transferencias quedarán sujetas a un tiempo determinado el cual será fijado por la coordinadora del sector, previo acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este período es en relación directa a la consecución de los objetivos y metas.
- D. Cuando las transferencias provengan de subsidios o aportaciones de las entidades coordinadoras, deben de considerar:
- a) Lo dispuesto por el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
  - D.1. Se deben justificar las transferencias, esto de acuerdo al reflejo de la situación financiera de la entidad.

D.2 Los proyectos en proceso y los proyectos - de inversión de acuerdo con lo que señala el artículo 17 del reglamento de la Ley - de presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú-- blico.

Es importante señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con el reglamento de la Ley - anterior mencionada, comunica a las entidades de las po- líticas lineamientos en la que deberá sujetarse para la elaboración de sus anteproyectos y presupuesto.

Así, las entidades coordinadoras del sector, al recibir los anteproyectos de sus entidades coordinadoras proce-- den con los convenios de coordinación que tienen con los estados a hacer el análisis correspondiente y los envía juntos con el anteproyecto de la Secretaría a la Secre-- taría de Programación y Presupuesto.

Una vez recibidos los anteproyectos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se efectúan las modificacio-- nes necesarias comunicándoselas a las entidades corres-- pondientes para que ajusten sus anteproyectos a las au-- torizaciones correspondientes.

Al ser recibidos nuevamente los anteproyectos de presu-- puesto ya ajustados, se revisan para ver si se apegan a las cifras señaladas por la Secretaría de Programación - y Presupuesto.

La exposición de motivos sectoriales deben contener los siguientes elementos.(1)

- Objetivos Sectoriales
- Metas Regionales
- Estrategia Sectorial

1) Op. Cit. Art. 30 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público.

- Gasto Sectorial y su Impacto Regional
- Programas y Proyectos de Inversión Prioritarios y Estratégicos.
- Además de lo que señale la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Una vez que los anteproyectos de presupuesto se encuentran en poder de la Secretaría de Programación y Presupuesto, surge el proyecto global del presupuesto de egresos de la federación.

Para su elaboración debe tomar en cuenta los objetivos, las metas y la previsión de recursos establecidos en los planes de desarrollo. Estas previsiones de recursos se determinan en común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión de Gastos y Financiamiento, para asegurar la congruencia financiera.

### 3.4.3. SU APROBACION

Con la observancia, los requisitos anteriormente señalados, el presupuesto de egresos de la federación es presentado a la Cámara de Diputados, a través de una iniciativa del Ejecutivo. Dicha iniciativa contiene un informe de las actividades y logros obtenidos por las entidades del sector público en el periodo de un año.

El artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su capítulo II, referente a los presupuestos de Egresos de la Federación, nos señala que

el presupuesto de egresos será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo. Esta disposición es determinante. El presupuesto de egresos obtiene en su caso la aprobación exclusiva de la Cámara de Diputados.

#### 3.4.4. SU EJERCICIO

Sobre la preparación del gasto público federal y según el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal\*.

El ejercicio del gasto se debe realizar sobre las bases de los calendarios financieros y las metas respectivas.

Las entidades a elaborar dichos calendarios deberán tener presente lo siguiente:

- I. "Los calendarios serán anuales con base mensual y deberán compatibilizar las estimaciones de avance de metas con los requerimientos periódicos de recursos financieros necesarios para alcanzarlas;
- II. Los calendarios financieros contemplarán las necesidades de pago, en función de los compromisos a contraer, para tal efecto se deberá tomar en cuenta la diferencia entre las fechas de celebra

Para mayor información véase "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público". Artículo 32 al 80 D.O., 18-NOV-1981 pp. 229-241, del libro: Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982, Presidencia de la República C.G.E.A., México 1982.

ción de los compromisos y la de realización de los pagos;

Tratándose de las entidades señaladas en las -- fracciones V a VIII del artículo 2o. de la Ley - sus calendarios financieros deberán contemplan - tanto los ingresos como los egresos, diferenciando los recursos propios de los que se lleguen a obtener por transferencias, y

IV Los lineamientos que al efecto expida la Secretaría". (1)

En lo que respecta a las entidades coordinadoras se -- encargarán de la congruencia de su calendario financiero, en lo referente a transferencias, con los calendarios de ingresos de sus entidades coordinadas, - mismo que deberán estar sujetos a autorización por la Secretaría de Programación y Presupuesto, las entidades no coordinadas enviarán por cuenta propia sus respectivos calendarios.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de hacer congruentes las necesidades de egresos - con los ingresos federales.

Asimismo, comunicará las normas y lineamientos a que deberán sujetarse las entidades y dependencias para el ejercicio presupuestal. Programación y Presupuesto, previo análisis del gasto de inversión, expedirá cada año autorizaciones especiales para que las entidades puedan efectuar trámites y contraer compromisos a partir del 1º de enero del año siguiente.

Las autorizaciones que ésta otorgará, estarán condicionadas a la aprobación del presupuesto de egresos corres

(1) Idem, Art. 33, P. 229

pondiente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

"El ejercicio del gasto público federal que realizan las entidades en los términos del artículo anterior se desarrollarán de acuerdo con las siguientes acciones:

- I. Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos aprobados;
- II. Ministraciones de fondos, y
- III. Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos". (1)

Las entidades al contraer compromisos deberán observar lo siguiente:

- "I. Que se realicen de acuerdo con los calendarios financieros y de metas autorizadas;
- II. Que no impliquen obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriban, y
- III. Que no impliquen obligaciones con cargo a presupuestos de años posteriores. En su caso, se requerirá la previa autorización de la Secretaría conforme a lo dispuesto en el art. 30 de la Ley" (2)

La administración de fondos deberá realizarse dentro de los límites de los calendarios financieros. En lo que respecta a la transferencia para organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria -

(1) Idem. P. 231

(2) Ibidem. Art. 42



y fideicomisos, y de estas a terceros, se requerirá de la autorización de la coordinadora de sector.

Asimismo, las entidades deberán cuidar que, los pagos que se carguen a su presupuesto, se realicen bajo -- los siguientes requisitos:

- I. "Que correspondan a compromisos efectivamente devengados con excepción de los anticipos previstos en otros ordenamientos legales y los mencionados en el artículo 64 del presente Reglamento;
- II. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y
- III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinan la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondiente." (1)

En lo referente a los compromisos devengados y no pagados, las dependencias y entidades los deberán tener debidamente contabilizados al 31 de diciembre; debe existir disponibilidad presupuestal y tendrán que informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto del último día de febrero, para radicarlos a la tesorería de la Federación antes del día señalado.

Si no se cumplen éstos requisitos, se cubrirán con cargo al presupuesto del año siguiente.

(1) Idem. P. 232, Art. 44

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que hayan recibido recursos, y que al 31 de diciembre no hayan sido devengados, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación, durante los cinco primeros días de enero.

Los compromisos, las ministraciones de fondos, los pagos, las operaciones que signifiquen cargos y abonos a los presupuestos sin que exista erogación material de fondos, así como las adecuaciones presupuestarias, implican afectaciones a los presupuestos aprobados. Por eso, las entidades deberán llevar los registros de las afectaciones a sus presupuestos, observando que se lleven a cabo:

- a) Con cargo a los programas, subprogramas, proyectos y unidades;
- b) Con sujeción a los capítulos y conceptos del clasificador por objeto del gasto. La presidencia de la República, las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, deberán ajustarse además, al texto de las partidas contenidas en dicho clasificador.

Dentro de esta etapa del presupuesto, el ejercicio, es de vital importancia un instrumento normativo de la operación del presupuesto. Dicho instrumento es el documento llamado "clasificación por objeto del Gasto";\* esta clasificación responde a un fundamento legal, el cual se plasma en los artículos 32ª fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 10. y 50. de la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto -

Tomado de "Clasificación por objeto del Gasto" S.P.P. México 1981.

Público Federal, y deben apegarse todas las dependencias y entidades de la administración pública central. Con este instrumento se trata de unificar los criterios en dependencias y entidades para la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La clasificación por objeto del gasto es un listado de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones. Su función consiste en identificar la demanda gubernamental de todos los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros, necesarios para el cumplimiento de sus actividades.

Dicha clasificación constituye un nomenclador de los bienes y servicios que el gobierno adquiere, permitiendo así el registro de las cuentas presupuestales. En este sentido, su papel consiste en proporcionar los elementos principales como son: El código, el nombre y la descripción de los objetos del gasto.

El ámbito de la clasificación por objeto del gasto comprende a las dependencias del sector central y a las entidades del sector paraestatal.

Configurado así su ámbito, podemos contemplar que a través de los elementos presupuestales: capítulo, concepto y partida, se podrá fácilmente, identificar la demanda total de bienes y servicios de la administración pública federal en su conjunto.

Capítulos y conceptos. Se encuentran en la estructura de la clasificación, y son la base para que la información presupuestal "sea consolidada bajo criterios uniformes y homogéneos".

Es por eso que para las dependencias del sector central y paraestatal las partidas contenidas en los capítulos y conceptos de la clasificación "son indispensables pa-

ra el registro y control detallado interno de sus presupuestos autorizados".

En el caso que alguna dependencia requiera la inclusión de una partida no contemplada en la clasificación, podrá solicitarla a la Secretaría de Programación y Presupuesto quien decidirá al respecto.

La estructura de la clasificación por objeto del gasto, comprende los siguientes elementos:

**CAPITULOS.** Conjunto de bienes y servicios. Es el nivel de agregación más genérico.

**CONCEPTOS.** Subconjuntos, producto de la desagregación de los bienes y servicios, contemplados en cada capítulo, permiten identificar todo tipo de recursos.

**PARTIDAS.** Expresiones concretas y detalladas del bien o servicio. Permiten la cuantificación monetaria.

La Secretaría de Programación y Presupuesto divide los objetivos de la clasificación por objeto del gasto, en generales y específicos.

En los generales agrupa los de planificación, programación y presupuestación, al respecto nos dicen:

- a) "De la planificación.- Que le permita medir los grandes agregados del gasto público, a través de los capítulos respectivos, a efecto de facilitar la instrumentación de las decisiones de política económica y en particular, de la fiscal.
- b) De la programación.- Que le permita identificar de manera homogénea y clara, a través de los conceptos de gasto, los diversos insumos y recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para alcanzar los objetivos y las metas establecidas en los programas.

C) De la presupuestación.- Que le permita identificar con claridad, precisión y detalle en las Partidas, los bienes y -- servicios que el Gobierno Federal adquiere, así como facilitar la cuantificación financiera de los recursos utilizados(1)

En lo que respecta a los objetivos específicos la Secretaría de - Programación y Presupuesto, vía la clasificación por objeto del - gasto, trata de obtener una mayor claridad y homogeneidad en los capítulos, conceptos y partidas del gasto público buscando establecer unidad y orden en la estructura y contenido de la clasificación; proporcionar flexibilidad al manejo y aplicación del gasto público; y dotar al sistema de información de mayores elementos para el análisis presupuestarios financiero y económico.

La estructura de la clasificación por objeto del Gasto comprende del capítulo 1000 al 9000.

Los capítulos 1000, 2000 y 3000 son relativos a los servicios personales, materiales y suministros y servicios generales respectivamente, pueden ser de naturaleza "Gasto corriente o Gasto de Capital" según sea el caso.

Por eso, los capítulos tendrán una naturaleza bivalente, dependiendo del destino de su aplicación.

A diferencia, los capítulos 5000, 6000 y 7000, pertenecen, - - - dada su naturaleza, a bienes muebles e inmuebles, obras públicas, e inversiones financieras, a los gastos de capital respectivamente.

Los capítulos 4000 y 9000 transferencias y deuda pública, contendrán tanto gastos corrientes como de capital. Por último en el capítulo 8000, erogaciones extraordinarias, su contenido no denota naturaleza económica del - gasto dado su carácter de imprevisible, por lo tanto - no permite anticipadamente asignarle un objeto de gasto

(1) Clasificación por objeto del gasto. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F. 1981 129 Pag.

específico.

En suma la clasificación se describe de la siguiente manera.

CAPITULO	DESCRIPCION
1000	Servicios personales
2000	Materiales y suministros
3000	Servicios generales
4000	Transferencias
5000	Bienes muebles e inmuebles
6000	Obras públicas
7000	Inversiones financieras
8000	Erogaciones extraordinarias
9000	Deuda pública

Siendo objeto de este trabajo las remuneraciones al personal de la administración pública. Describiremos a continuación los principales conceptos y partidas del capítulo 1000 servicios personales, más utilizadas en la función del pago.

1100	<u>Remuneraciones al personal de carácter permanente.</u>
1101	Sueldos
1105	Sobresueldo
1200	<u>Remuneraciones al personal de carácter transitorio.</u>
1201	Honorarios y Comisiones
1205	Compensaciones por servicios de carácter social.
1300	<u>Remuneraciones adicionales y especiales.</u>
1302	Prima Quinquenal por años de servicios prestados
1306	Primas de Vacaciones y dominical
1307	Gratificación de fin de año
1308	Compensaciones adicionales por servicios

especiales

- 1315 Compensaciones por representaciones en --  
juntas
- 1322 Remuneraciones por horas extraordinarias
- 1323 Compensaciones de servicios
- 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente.
- 1101 sueldos.- asignaciones destinadas a cubrir las --  
remuneraciones al personal civil de base o de --  
confianza, de carácter permanente, que presta --  
sus servicios en la administración pública federal.
- 1105 Sobresueldos.- asignaciones destinadas a cubrir  
remuneraciones adicionales al personal civil, --  
de base y de confianza, al servicio de la admi--  
nistración Pública Federal, en atención a la ca--  
restía de la vida, insalubridad del lugar en que  
se presta el servicio en el desempeño de sus la--  
bores.
- 1200 Remuneraciones al personal de carácter transito--  
rio.
- 1201 Honorarios y comisiones.- Asignaciones destina--  
das a cubrir las remuneraciones y previamente --  
autorice la Dirección General de Administración  
de Personal del Gobierno Federal, a profesionis--  
tas, técnicos, expertos o peritos, por estudios,  
obras o trabajos determinados que correspondan a  
su especialidad, de acuerdo a contratos tempora--  
les, según los requerimientos de las dependen--  
cias y entidades de la administración pública --  
federal.  
Esta partida no se utilizará para remunerar tra--  
bajos extraordinarios del personal de planta, ni

para cubrir sueldos del personal que tenga a su cargo labores similares a las de los grupos de - funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal.

- 1205 Compensaciones por servicios de carácter social. Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones a estudiantes de las diversas profesiones o especialidades técnicas, que presten su servicio social en dependencias o entidades de la administración Pública Federal, conforme a las cuotas - que previamente apruebe la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal.
- 1300 Remuneraciones adicionales y especiales.
- 1302 Prima quinquenal por años de servicios efectivos Prestados.- Asignaciones destinadas a cubrir la prima quinquenal como complemento al salario, - por los servicios efectivos prestados distintos a los de carácter docente, cuando la relación - jurídica de trabajo se rija por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en los términos que dicte la Secretaría de programación y presupuesto en el instructivo respectivo. La cantidad asignada por este concepto será adicional al sueldo y sobresueldo de los trabajadores, estando sujeta a los descuentos que establezca la Ley del ISSSTE.
- 1306 Primas de vacaciones y dominical.-Asignaciones - destinadas a cubrir el 25% del sueldo presupuestal, como prima adicional, al personal que tenga derecho a vacaciones o al que preste sus servicios en días domingo, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes respectivas.
- 1307 Gratificación de fin de año.- Asignaciones desti



nadas a cubrir el aguinaldo o gratificación de fin de año al personal civil y militar al servicio de la administración pública federal, así -- como a los pensionistas con cargo al erario federal. El C. Presidente de la República, dictará -- las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para su pago. Las asignaciones comprendidas en esta partida no podrán -- afectarse para fines diferentes del señalado.

- 1308 Compensaciones adicionales por servicios especiales.- Asignaciones destinadas a cubrir al personal, cantidades adicionales a su sueldo presupuestal y sobresueldo conforme los tabuladores aprobados y cuyo otorgamiento por parte del Gobierno Federal es discrecional en cuanto a su monto y -- duración, en atención a responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñen, para lo cual se requiere previa autorización del Titular del Ramo.
- 1315 Compensaciones por representaciones en juntas.- Asignaciones destinadas a remunerar a los representantes oficiales en juntas o comisiones ya -- sean mixtas o interiores de las dependencias y -- entidades de la administración pública federal, que figuren en el presupuesto. El pago se hará -- exclusivamente por asistencia a las sesiones.
- 1322 Remuneraciones por horas extraordinarias.- Asignaciones destinadas a cubrir al personal las remuneraciones a que tenga derecho por servicios -- en horas extraordinarias.
- 1323 Compensación de Servicios.- Asignaciones destinadas a cubrir servicios transitorios, diferentes

a lo señalado en la partida 1308 y cuyo carácter es discrecional en cuanto a su monto y duración.

### 3.4.5. SERVICIOS PERSONALES

En lo que respecta al ejercicio del gasto público por concepto de servicios personales, está comprendido:

- I. "El establecimiento de compromisos a través de la expedición y autorización de constancias de nombramiento y/o asignación de remuneraciones, lista de raya, contratos de honorarios, contratos colectivos o individuales y los documentos que tengan este carácter, y
- II. Los pagos de remuneraciones ordinarias, extraordinarias y de seguridad social." (1)

Para cumplir esto, será necesario ajustarse al número de plazas autorizadas y responder a las necesidades de personal; su remuneración debe sujetarse a los catálogos, tabuladores, cuotas y tarifas respectivas, así también se deberá llevar un registro del personal con base en el nombramiento, filiación y normas dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El personal deberá declarar, en su caso, si se encuentra desempeñando otro empleo o comisión, dado que se tiene que estudiar compatibilidad de ambos empleos. Son compatibles cuando el horario fijado no interfiere, y no lo son cuando se ostentan dos o más plazas en la misma entidad, exceptuando las plazas educacionales, o las que cada secretaría en su instructivo específico así lo determine.

) Ibidem. "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" Art. 51

Para efectuar el pago de remuneraciones se deben elaborar por cada período de pago las nóminas y listas de raya correspondientes; asimismo, se calcularán y cubrirán los pagos que correspondan a los beneficiarios de las retenciones efectuadas y los que por ley deberán aportar las dependencias y entidades por concepto de seguridad social.

Para comprobar las erogaciones se utilizarán recibos, pólizas y demás documentos que demuestren la entrega de las percepciones, las retenciones y demás pagos.

Por último, se cumplirán las normas de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo referente a la compatibilidad del pago de percepciones, el pago de viáticos, pasajes, becas y demás gastos. Así como el cumplir con las demás disposiciones aplicables.

Para el personal militar, su ejercicio y pago se realizará con base en las plantillas orgánicas que elaboren las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. Dichas plantillas se remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sus modificaciones. Las modificaciones al importe de haberes, sobrehaberes y asiguaciones requerirán de la conformidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto salvo disposición expresa del Ejecutivo Federal.

A los funcionarios y empleados del Servicio Exterior, los pagos de remuneraciones se les cubrirán al tipo de cambio oficial de la moneda correspondiente, que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como también al personal de las comisiones internacionales establecidas conforme a los convenios celebrados entre México y entidades extranjeras. A los agregados navales o militares y ayudantes de éstos, así como al personal de las oficinas de carácter permanente establecidas en el extranjero.

Para el ejercicio y pago de viáticos, las entidades deberán aplicar los instructivos que la Secretaría de Programación y Presupuesto -- para el caso emita, y cuando se trate de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, La Procuraduría General de la República y El Departamento del Distrito Federal deberá existir --- acuerdo expreso del titular respectivo para las salidas del personal al extranjero.

Anteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto ejercía - un manejo centralista sobre el gasto relacionado con los servicios personales, lo cual provocaba que el proceso presupuestario, es su fase de ejecución se presentara lento y complejo.

Ante esos problemas la Secretaría de Programación y Presupuesto decide en 1981 modernizar su sistema de programación-presupuestación incorporándolo a la Filosofía Básica de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, mediante el proceso de descentralizar el manejo del gasto en servicios personales; delegando a las dependencias del ejecutivo federal facultades para ejecutar acciones y decisiones que les permitan llevar un manejo corresponsable de las erogaciones por este concepto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto en su manual de corresponsabilidad en el gasto público federal para 1981, define al sistema de ejercicio de servicios personales como:

"El conjunto de decisiones, administración de recursos y flujo informáticos que, apoyados en una estructura normativa y procedimental, así como en la descentralización del manejo de estos gastos, permita cubrir los términos de flexibilidad y liberación establecidos por la corresponsabilidad en el gasto público federal." (1)

Es por medio de la ley de presupuesto, contabilidad y --

(1) S.S.P., "Manual de corresponsabilidad del Gasto Público - Federal 1981. pág. 6, de la descentralización presupuestaria de los servicios personales.

gasto público como la Secretaría de Programación y Presupuesto se fundamenta para descentralizar el manejo -- del gasto por servicios personales en las Entidades de la administración pública federal.\* Lo cual se comple-- menta por medio del manual de corresponsabilidad del -- gasto público teniendo como función normar el procedi-- miento que se sigue para ejercitar el gasto público por servicios personales dentro de cada una de las Entidades públicas.

Para tener un marco de referencia sobre la forma en co-- mo operan la descentralización en las entidades, es con-- veniente describir las normas más importantes que sobre al respecto dicta la Secretaría de Programación y Presu-- puesto.\*

I. Sobre la revalidación anual de percepciones.

Es facultad de las entidades de la Administración Pública para fines de continuidad de pago al personal federal, civil y militar. Por lo que las entidades deberán determinar el costo anual, así como prever las posibles repercusiones. Deben ser responsables de que la revalidación anual contem-- ple las cantidades asignadas hasta el 31 de di--- ciembre del año anterior, y vigentes al lo. de ene-- ro del presente ejercicio.

\* Tomado de "Manual de corresponsabilidad del Gasto Público Federal 1981, capítulo segundo, descentralización presu-- puestaria de los servicios personales. Secretaría de Pro-- gramación y Presupuesto, México, D.F. 1981.

II. Sobre el manejo de plazas.

Es facultad de las entidades ocupar sus plazas vacantes, por lo que deberá verificar que se encuentre consignada en el desglose analítico de plazas y que su vigencia concuerde con el período candelarizado. Son responsables de mantener actualizados sus registros de plazas ocupadas y vacantes. Es importante señalar que toda nueva creación de plazas debe estar autorizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto pero, se puede autorizar la creación y cancelación de plazas en forma compensada siempre y cuando no se incrementen los recursos asignados y utilicen los recursos de otras percepciones para canalizarlos al sueldo y sobresueldo de las nuevas plazas.

III. Sobre la asignación de percepciones.

Es facultad de las entidades, por lo que el pago de percepciones debe realizarse de acuerdo con la disponibilidad de recursos candelarizados. Si el pago de percepciones es iniciado después del ejercicio presupuestario, el importe del período no ejercido debe congelarse y sólo puede ser utilizado mediante la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto siempre que no sean importantes y que signifiquen economías al presupuesto. Las retabulaciones generales o aumentos extraordinarios, sobresueldos y salarios, deben ser ejecutados de acuerdo a las políticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

IV. Sobre las compensaciones.

Es facultad de las entidades autorizar la asignación y pago de compensaciones por una sola vez cada año a una misma persona y sólo podrán ser --

otorgadas en casos excepcionales y plenamente justificados. El importe de la compensación no deberá ser superior a los niveles establecidos en el tabulador de sueldos para el puesto específico o similar que desempeña el interesado.

V. Sobre las modificaciones presupuestales.

a) Del traspaso de plazas y/o recursos . Es facultad de las entidades autorizar el traspaso de plazas y sus recursos presupuestales entre subprogramas, proyectos y unidades correspondientes a un mismo programa y dígito identificador, que no impliquen una nueva creación de plazas. Al intentar traspasos de recursos, las entidades se deben apegar al clasificador por objeto del gasto.

Los traspasos entre programas deben requerir la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

b) De los cambios de situación del personal federal, es facultad de las entidades, siempre y cuando se cuente con saldo disponible y calendarizado para tal efecto. Cuando el cambio de situación interrumpa el pago respectivo, o se efectúe después de iniciado el ejercicio; el importe del período no ejercido debe congelarse, y sólo puede ser utilizado mediante la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, siempre que no sean importes que signifiquen economías al presupuesto.

c) De las modificaciones a los calendarios, las entidades deben solicitar permiso previo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de un oficio de "afectación presupuesta

ria".

VI. Sobre la información.

Las entidades deben mandar copias de las cuentas por liquidar certificadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a la Tesorería de la Federación u Oficina Pagadora. Asimismo deberá informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto mensualmente de los pagos efectuados mediante las nóminas ordinarias y extraordinarias, deberán también informar quincenalmente de los traspasos de plazas y/o recursos dentro de un mismo programa y dígito identificador.

Se deben notificar todas las modificaciones presupuestarias empleando el formato llamado "afectación presupuestaria". Lo esencial de este punto radica que la Secretaría de Programación y Presupuesto les puede solicitar a las entidades, información detallada de su gasto por concepto de servicios personales.

Todo lo anteriormente descrito se sintetiza en las disposiciones generales del manual de corresponsabilidad del Gas o Público Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto el cual nos señala que:

"Las entidades son responsables de vigilar que los pagos al personal no rebasen los niveles establecidos en el catálogo de empleos de la Federación; tarifas de cuotas de sobresueldo, tabulador de sueldos y salarios del personal obrero, de base y eventual, así como las tarifas de asignaciones establecidas.

Las entidades no podrán comprometer recursos del capítulo de servicios personales, que originen compromisos adicionales para ejercicios de años posteriores.

Será responsabilidad de las entidades calcular el costo



total anual más las repercusiones de los recursos que se comprometen a pagar por concepto de remuneraciones al personal federal.

Las entidades en ningún caso podrán hacer uso de los importes que no hayan sido devengados, cuando se trate de sueldos, al personal obrero, haberes, sobresueldos, sobresueldos al personal obrero, sobrehaberes, sueldos diferenciales por zona, diferencias por salario mínimo, prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados, acreditación por años de servicios en la docencia, acreditación por titulación en la docencia así como diferencia de cambios mismos que quedarán definitivamente como Economías del Presupuesto.

Las entidades deberán mantener actualizados sus riesgos en forma detallada, acerca del ejercicio de cada una de las partidas de gasto por concepto de Servicios Personales.

Las entidades deberán consignar todos los movimientos correspondientes a las modificaciones en las remuneraciones al personal federal, tanto en sus registros específicos, como en sus nóminas de pago, listas de raya y reportes de modificaciones presupuestarias.

Con fundamento en el Artículo 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará el cumplimiento de las disposiciones en cuanto al manejo de plazas, asignación de remuneraciones, pagos por una vez, traspasos de plazas y recursos, etc. Y fincará responsabilidad en los casos improcedentes ó que no se cumpla con estas normas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, tendrá la facultad de interpretar, derogar o abrogar las presentes normas, así como de establecer otras que considere

necesarias para el ejercicio y pago de remuneraciones al personal federal. Asimismo en cuanto a las no comprendidas en este marco normativo, las entidades deberán sujetarse a las disposiciones vigentes que en la materia existen a la fecha, y en caso de duda ó carencia de éstas, La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará los lineamientos administrativos y presupuestales para tal efecto; quedando derogadas aquellas normas que se opongan a las presentes.

Por último nos referimos al sistema en el cual se integran la administración de recursos humanos y las técnicas presupuestales para controlar el ejercicio presupuestal de los servicios personales.

La plantilla de plazas \* es un instrumento de programación, control y evaluación que consigna tanto las plazas de base como las de confianza, ordenándolas por categoría presupuestal y funcional.

Consigna también el sueldo, sobresueldo y compensación, así como la jornada real de trabajo. Una vez en operación, aparecen en la plantilla las plazas vacantes, las plazas para cubrir vacaciones y guardia y las plazas ocupadas, así como el nombre de los empleados y su registro federal de contribuyentes. Además, la plantilla se refiere invariablemente a la unidad, subunidad y subsubunidad y está vinculada con un programa y subprograma. Por último, deben aparecer las partidas del capítulo 1000 que afectan los ingresos de la plaza.

En otros términos, la plantilla es una relación de plazas presupuestales aprobadas por unidad, para que du---

\* Tomado de "Sistemas de Plantilla de Plazas", documento de trabajo de la Dirección General de Recursos Humanos, Secretaría de Salubridad y Asistencia, México, D.F. 1981.

rante un período determinado (un año ejercicio) realice ciertos programas y subprogramas previamente autorizados, considerando que puede sufrir cambio por ejercicio anual.

La plantilla de plazas es un instrumento operativo básico de la administración de personal que sirve para:

- Racionalizar la administración de personal.
- Controlar el crecimiento de la burocracia.
- Evaluar el funcionamiento de la organización en cuanto al cumplimiento de programas.
- Evaluar el comportamiento del personal respecto al alcance de metas, es decir, obtener indicadores de rendimiento.
- Controlar el ejercicio del gasto.

La plantilla de plazas, es elaborada por la unidad responsable, de acuerdo con las características señaladas anteriormente.

En el momento de la planeación cada unidad elabora una plantilla teórica que va a relacionar plazas y puestos con metas, programas y subprogramas.

En esta plantilla teórica deben plantearse los requerimientos de plazas para cubrir vacaciones y guardias -- 6º y 7º día, y días festivos para lo cual se habrán de tomar en cuenta los siguientes indicadores:

Descansos.

Considerar 5 días laborales por 2 días de descanso; por lo tanto se requiere un suplente por cada 5 trabajadores en unidades en donde sea necesario el trabajo continuo los 7 días de la semana.

Vacaciones.

Considerar que por dos períodos de vacaciones anuales - se requiere un suplente por cada 10 trabajadores, - - siempre y cuando se observe la programación de "roles"

escalonados, con ausencia por este concepto de grupos -- uniformes de trabajadores.

En el momento de elaborar la plantilla teórica se deberán relacionar, en orden de importancia, las plazas autorizadas para cada unidad, tomando como base un "listado de plazas autorizadas", en el cual se consignará el nombre del personal que ocupa cada una de las plazas.

Asimismo, cuando se detecte personal que rebase el número de plazas autorizadas por unidad, éste será declarado "excedente".

Posteriormente la plantilla se somete a la consideración y aprobación del funcionario inmediato superior (Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor), el cual integrará, rectificará, y autorizará la plantilla.

Una vez autorizada, la propia unidad presupuestal se -- encargará de hacer coincidentes las plazas y puestos so licitados, turnándola a la Dirección general de recursos humanos, de cada dependencia.

La Dirección general de recursos humanos, verificará la congruencia de las plazas y antecedentes de personal -- con los recursos presupuestales existentes aprobados para el capítulo 1000 de la unidad correspondiente.

De esta actividad resultan 4 posibilidades:

- 1 A Que la unidad no requiera ampliación de recursos -- presupuestales, ni aumento de personal, y simplemente se regularice su situación para el próximo ejercicio, incrementando sus recursos de acuerdo -- con la situación económica del País (Decreto o --- Acuerdo presidencial de aumento de sueldos a la bu rocracia).
- 2 B Que la unidad necesite recursos presupuestales y/o de personal para alcanzar sus metas y realizar sus programas y subprogramas, en tal caso se somete a

- la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el programa de presupuesto anual.
3. Que la unidad tenga excedentes de recursos presupuestales y/o de personal para alcanzar sus metas y realizar sus programas y subprogramas. En tal caso, estos recursos se registran en la bolsa de trabajo ubicada en la Dirección general de recursos humanos, y se maneja como fuente primaria de reclutamiento y selección. Mientras tanto, el personal permanece en su lugar de adscripción en espera de reubicación.
4. Que parte del personal inscrito en la plantilla no responda a los requerimientos del programa, lo cual trae como consecuencia:
- Capacitar a ese personal para que esté en condiciones de cumplir con el trabajo asignado; para lo cual la área de capacitación y desarrollo prepara un programa específico, considerando los requerimientos técnicos que proporcionen las unidades especializadas.
  - Reubicar dicho personal, de acuerdo a sus capacidades, en áreas idóneas, de lo cual se encarga la área de relaciones laborales.
  - Reubicar a ese personal en otras dependencias del ejecutivo, vía la bolsa de recursos humanos del Gobierno Federal; esto será responsabilidad de la área de relaciones laborales.

Ahora bien, para llenar y operar la plantilla cada unidad presupuestal deberá contar con los siguientes instrumentos normativos:

- Manual de reclutamiento, selección e inducción.
- Políticas de empleo.
- Reglamento de la comisión bipartita de la dictami

nación de las plazas de última categoría.

- Tabulador de sueldos de plazas de base y confianza.
- Reglamentos de escalafón para plazas de base.
- Instructivo para el llenado de las formas.
- "Constancia de nombramiento y/o asignación de remuneraciones y aviso de cambio de situación de personal federal".
- Reglamento de guardias y horas extras.
- Reglamento para la contratación de personal por honorarios.

Todos los movimientos en plantilla deben ir documentados en la forma "constancia de nombramiento y/o asignación de remuneraciones" (anexo 3) o, en su caso en la forma denominada "aviso de cambio de situación de personal federal" (anexo 4). Los movimientos se requisitarán en la Jefatura de personal de cada unidad presupuestal y serán enviados a la Dirección general de recursos humanos o para el trámite respectivo que invariablemente afecta la nómina.

La Dirección General que maneje la administración de los recursos humanos recibe los movimientos documentados en las formas mencionadas, en caso de estar correctamente elaborados los movimientos, se verificará la existencia de las plazas presupuestales en la plantilla, se registran, se validan y se envían para trámite de formalización y pago.

Cuando la unidad presupuestal requiera modificar la plantilla debe recabar autorización del funcionario inmediato superior y sustentar programática y presupuestalmente la petición apoyando ésta con información de la estructura y su funcionamiento, por último enviará la solicitud para su análisis y trámite a la Dirección general de recursos humanos, o su equivalente.

CAPITULO CUARTO

LAS REMUNERACIONES

#### 4. LAS REMUNERACIONES

##### 4.1 ANTECEDENTES

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

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

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

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

Para mayor información ver "Tratado de Administración General" José Galván Escobedo INAP Pág. 73

Administración de Recursos Humanos. Fernando Arias Galicia - Edit. Trillas. México 1979. Págs. 194-198.



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

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

Con motivo de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931 como reglamentaria del artículo 123, las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje quedaron de fijar los salarios mínimos a partir del bienio 1934-1935; así en 1934 se establecieron salarios mínimos generales para los trabajadores de la ciudad y el 1º de enero de 1934 entró en rigor la Ley de Compensaciones de emergencia al salario insuficiente.

El Presidente Adolfo López Mateos inició las Reformas del artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo en lo relativo al reparto de utilidades de las empresas aprobados en 1962, con esta se dá nuevas bases al sistema de cálculo y se crea los salarios mínimos profesionales.\*

\* Para mayor información ver "Historia General de México" tomo II. Edit. El Colegio de México, 1976. Págs. 70-81, 141

\*\*Consultar Enciclopedia de México Tomo II, Págs. 229-232

## 4.2 LA REMUNERACION EN EL SECTOR PUBLICO

### 4.2.1 ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

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

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

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

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

El 1º de enero de 1964 cambió el nombre de la Dirección del Pago de Sueldo, por el de Dirección General -- de Pagos y se separa de la Tesorería de la Federación -- pasando a depender directamente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

(1)

- (1) La descentralización de la función del pago de Remuneraciones al Personal Civil Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Enero 1981. Pág. 5-7

Por decreto del 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1977, la Dirección General de Pagos dejó de pertenecer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasando a depender directamente de la - Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

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

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

#### EL SISTEMA DE PAGO DESCENTRALIZADO.\*

El pago descentralizado es un avance en la simplificación del pago a los servidores públicos ya que se responsabiliza a la entidad de ejercer su presupuesto en materia de recursos humanos.

\* Datos tomados de "Manual de Procedimientos de Auditoría y de Normas del Sistema de Pago Descentralizado". Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto 1980

Más información en el libro "Administración de Personal" - 2da. parte de Agustín Reyes Ponce. Edit. Limusa 1982. Págs. 13-33

Dentro de sus cinco etapas convencionales, la quinta, - referente al sistema de administración y desarrollo del personal público federal, contempla uno de los objetivos más importantes del programa de reforma administrativa, ya que pretende mejorar las condiciones laborales. Dentro de los cuatro subsistemas que conforman esta - etapa, destaca la desconcentración de remuneraciones que permite el óptimo aprovechamiento del desarrollo integral de la actividad remunerativa.

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

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

Las bases de este sistema están comprendidas en:

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

#### A) MARCO JURIDICO

Las bases jurídicas que sustentan la descentralización de pagos del Gobierno Federal están asentadas en el de

creto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1981, dicho decreto considera conveniente "formular ejecutar y desarrollar un -- programa de modernización de las funciones y estructuras administrativas avocadas a la operación del pago de remuneraciones del personal federal, que permita que éstas se realicen con la agilidad y oportunidad requeridas..." que como estrategia fundamental para la modernización de dichas funciones, debe promoverse que las operaciones de pago sean desempeñadas por cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal." (1)

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

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

Ordenamientos Constitucionales.(2)

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

Leyes.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -

(1) Citado por "Manual de Normas de la Función del Pago de Remuneraciones para el personal de la Administración Pública Centralizada", Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980. Pág. 5-6

(2) Ibidem. Pág. 10-14

- Federal. Diario Oficial 31/XII/1976.
- Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial - - - 31/XII/1976.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial 29/XII/1976.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las - - Fuerzas Armadas Mexicanas. Diario Oficial 29/VI/ - 1976.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es tado. Diario Oficial 28/XII/1963.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Va lores de la Federación. Diario Oficial 31/XII/1959.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial - - 30/XII/1959.

#### Reglamentos.

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial 18/XI/1981.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial 28/II/1980.
- Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación. Diario Oficial 3/X/1964.

#### Decretos.

- Decreto por el que se reforma y adiciona el Regla mento de la Ley de la Tesorería de la Federación - Diario Oficial 17/II/1982.
- Decreto por el que la Secretaría de Hacienda y --- Crédito Público tendrá a su cargo la caracteriza-- ción, control y suministro de las formas oficiales numeradas que se utilizarán para el pago de los -- servicios personales, de las dependencias de la - administración pública centralizada. Diario 21/ -- X/1981.

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. - Diario Oficial 30/XII/1980
- Decreto que establece el pago de la condecoración de perseverancia al personal militar. Diario Oficial 15/I/1980
- Decreto en el que dispone el pago de la prima quin quenal como complemento del salario de los trabaj adores al servicio del Estado. Diario Oficial - - 31/XII/1979.

Otros.

- Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público - Federal XII/1980
- Manual de Contabilidad Gubernamental XII/1980

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

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

- I. De la Filiación.- De acuerdo con los lineamientos de la Dirección general de administración de personal del Gobierno Federal de la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, establece la filiación, registro e información del personal de nuevo ingreso. (anexo 2)
- II. De la Compatibilidad.- Referente a la autorización de compatibilidad expedida por la Dirección general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- III. De la documentación.-Este apartado contempla la documentación requerida para efectuar pagos de remuneraciones, cambio de radicación de sueldos, reanudación de labores, pago por concepto de honorarios, comisiones, compensaciones, oficio de modificación y expedición de documentos.
- IV. De la operación.-Establece las operaciones que las dependencias deben efectuar sobre el ejercicio de egresos del presupuesto autorizado por concepto de pagos de servicios personales, ajustado a los tabuladores y catálogos de sueldos de estados y municipios de la Dirección general de administración de personal del Gobierno Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como todas las incidencias y movimientos que se efectúen en las nóminas de pago.
- V. De los Cheques.-Aquí se refiere a los trámites correspondientes a la expedición, entrega, envío y recepción de cheques, así como su custodia, manejo y traslado, todo esto se establece de acuerdo a la Ley y Reglamentos de la Tesorería de la Federación.
- VI. De la Información.-La información de la nómina de pagos, así como las modificaciones, altas, bajas, licencias, cancelaciones y sanciones del personal federal se remitirá a la Dirección General de Pagos de la Secretaría de Programación y Presupuesto en una cinta magnética quincenalmente.
- VII. De la rendición de la Cuenta.-Se refiere a la documentación de las operaciones de liquidaciones que se proporciona al área contable cada mes, tales como: nóminas, listados y resúmenes del pago de remuneraciones, nóminas, listados y resú-



menes de cheques cancelados, devoluciones de conceptos de descuentos, cancelaciones de giros bancarios, etc.

#### B). LOS PROCEDIMIENTOS.\*

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

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

#### C). PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA.

En los procedimientos de auditoría se encuentran contemplados los criterios de auditoría, los requerimientos de control interno, normas y recomendaciones que se han considerado indispensables para evaluar el control de las

\* Para mayor información consultar el "Manual de Procedimientos del Sistema de Pago descentralizado". Secretaría de Programación y Presupuesto. Abril de 1980.

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

- Pago automático
- Pago manual
- Nómina ordinaria
- Recepción y distribución de cheques
- Cheques cancelados
- Reexpedición de cheques
- Reposición de cheques
- Pensionistas del erario federal
- Nómina ordinaria del servicio exterior
- Reintegros a Tesorería
- Rendición de la cuenta
- Control de descuentos
- Pensión alimenticia

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

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

- a) Obtención de información financiera, correcta y segura.
- b) Protección de los activos del negocio.
- c) Promoción de eficiencia de operación, y

d) Admisión a las políticas prescritas por la Dirección.." (1)

Lo anterior determina los criterios de cifras de control, coordina las funciones administrativas contables y ejecutivas, estructura un área de control de cifras - que validen la información de entrada contra la de salida de documentos operados, asimismo, coteja la cantidad de cheques del listado para su recepción y distribución.

En la evaluación del control interno juegan un papel -- muy importante los cuestionarios, que se apoyan con cédulas de procedimientos de la operación, gráficas, diagramas de flujo y formatos de control utilizados por -- áreas involucradas en el procedimiento a evaluarse.

Respecto a las recomendaciones de la auditoría se instrumentan programas que evalúen los procedimientos de - pago, así como registros y controles que mantengan actualizadas las operaciones que se efectúen dentro del - área de remuneraciones, se recomienda también, una supervisión permanente en la contabilización y estados financieros para detectar cualquier desviación que se presente.

El auditor interno debe prever pistas de auditoría que vienen siendo elementos de supervisión y seguimiento de auditoría, esto es con el fin de asegurar el buen funcionamiento de las operaciones que se efectúen.

Es así que en forma sintetizada quedan planteadas las - acciones de la descentralización de las funciones del - pago a los diversos ramos del gobierno federal.

(1) Manual de Auditoría para el pago descentralizado. Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo 1980, Hoja 65-66.

El establecimiento de estos nuevos métodos y sistemas - contribuyen a la modernización de las estructuras administrativas y permiten un mejor aprovechamiento de los recursos humanos financieros y materiales del sector -- público.

Como parte del desarrollo del sistema de remuneraciones del sector público y para medir el avance que se ha obtenido con la Quinta Etapa de la Reforma Administrativa, - se efectuó una encuesta sobre la Remuneración al personal de la Administración Pública Mexicana, con el objeto de conocer si ha habido mejoras en el Sistema Descentralizado de Pagos del Gobierno Federal, en relación -- con el antiguo proceso de pagos.

El universo estuvo constituido por funcionarios, empleados de base y de confianza, personal eventual, a lista - de raya o que percibía honorarios, en el momento de la - aplicación del cuestionario; prestaba sus servicios en las dependencias del Ejecutivo Federal. Cabe hacer mención de que los resultados obtenidos contemplan las limititantes propias de las "técnicas de muestreo".

Una vez revisados y codificados los cuestionarios se - - llegó a las siguientes conclusiones:

Todas aquellas personas que iniciaron sus labores en el Sector Público antes de 1980 opinaron que demoraba su -- primer sueldo aproximadamente de 4 a 6 meses, ante esta situación se detectó que el sistema centralizado con que venía operando la Secretaría de Programación y Presupuesto no era del todo eficiente a causa de una serie de problemas de compleja solución, ya que por el volumen de documentos que se manejaban, los cuales requerían de una - excesiva cantidad de recursos humanos, instalaciones y - equipo de cómputo, no podía realizar de forma expedita - la función operativa del pago de una sola dependencia.

Sin embargo, no solamente habia este problema, sino - - también las demoras de envío de la documentación e información que sobre esta materia se generaba en cada dependencia, produciéndose un efecto multiplicador en el grado de dificultad del trámite de pago de remuneraciones a las plazas federales.

En cuanto al personal que ingresó en 1981 o después, --- opinó que sus pagos demoraron de 15 a 45 días hábiles - no teniendo mayores problemas al respecto, esto indica - que el sistema con que viene operando la Descentraliza-- ción de pagos ha expeditado las remuneraciones.

La mayoría de los encuestados que conocen dicho sistema consideran que se ha incrementado la eficiencia en los - pagos, ya que se realizan en forma directa, existe mayor control y responsabilidad por cada dependencia y los pagos son más ágiles y oportunos.

LA REMUNERACION AL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA

CUADRO DE CONCENTRACION DE DATOS (300 ENCUESTAS)

PREGUNTAS	DOS		TRES		CUATRO		CINCO		SEIS		SIETE		TOTAL- LES	
	DE 18 A 30 AÑOS	DE 30 A 60 AÑOS	MASCU- LINO	FEME- NINO	ANTES DE 1981	DES- PUES DE 1981	1 a 2 MESES	MAS DE 3 MESES	'NINGU- NO.	VARIO'	SI	NO		SI
1.- E D A D	169 58	132 44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	300 100 %
2.- S E X O	-	-	111 37 %	109 63 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	300 100 %
3.- TRANSICION DE LAJERES EN EL SECTOR PUBLICO	-	-	-	-	191 64	109 36	-	-	-	-	-	-	-	300 100 %
4.- RENOVA EN OBTENR EL 1er. SUELDO.	-	-	-	-	-	-	52 17 %	248 83 %	-	-	-	-	-	300 100 %
5.- PROBLEMA DE PAGOS	-	-	-	-	-	-	-	-	231 77 %	69 23 %	-	-	-	300 100 %
6.- CONOCEN LA DESCENTRA- LIZACION DE PAGOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	241 80 %	59 20 %	-	300 100 %
7.- CONSIDERAN LA MEJORIA DEL SISTEMA DE PAGO.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	226 75 %	74 25 %	300 100 %

CUESTIONARIO SOBRE LA REMUNERACION AL PERSONAL  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

EDAD \_\_\_\_\_ SEXO \_\_\_\_\_

1. CUANDO INICIO SUS LABORES EN EL SECTOR PUBLICO?  
- EN 1980 O ANTES  
- EN 1981 O DESPUES
  
2. QUE TIEMPO DEMORARON EN PAGARLE SU PRIMER SUELDO?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  
3. CUANTOS PROBLEMAS DE PAGO HA TENIDO A PARTIR DE -  
QUE TRABAJA EN EL SECTOR PUBLICO?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  
4. CONOCE QUE, A PARTIR DE 1981 LA SECRETARIA DE PRO  
GRAMACION Y PRESUPUESTO YA NO EFECTUA LA ELABORA  
CION DE CHEQUES, SINO ES EN CADA SECRETARIA.  
SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_
  
5. CREE QUE HA MEJORADO EL SISTEMA DE PAGO A PARTIR  
DE QUE SE EFECTUA EL PAGO EN CADA SECRETARIA?  
SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_  
  
PORQUE? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

CAPITULO QUINTO

ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Y LINEAMIENTOS DE SUPERACION



## 5. ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA Y LINEAMIENTOS DE SUPERACION.

El desarrollo de este estudio ha sido muy benéfico, ya que nos permitió conocer con mayor detalle el complejo y vasto campo de la administración de personal en la administración pública central, los errores, aciertos, problemas y deficiencias en el procedimiento de pagos. Descubrimos que mucho está bien concebido y se opera con eficiencia; las faltas y su magnitud varían de dependencia a dependencia y de ahí desprendemos que faltan elementos comunes que les den coherencia y homogeneidad.

Esta parte del estudio pretende señalar los principales elementos de la problemática, describiendo la falla o inconsistencia y proponiendo lineamientos para mejorarla o superarla.

### 5.1 RELACIONES DE COMPETENCIA.

Para los que administran, es de vital importancia conocer los recursos disponibles y la forma de allegarse los faltantes. En la administración de personal del sector público central encontramos que su función se encuentra fragmentada por lo general, en dos grandes áreas de competencia que son: la dependencia que maneja entre otros, la concentración, registro y pago al personal y la que maneja el presupuesto de la Secretaría; a la primera se le llama normalmente Dirección General de Recursos Humanos y a la otra Dirección General de Recursos Financieros.

En la función de pago se magnifica esta fragmentación que impide, a quienes suministran el pago, el manejo --

dinámico del presupuesto en lo referente a servicios -- personales y por otro lado, la dependencia que maneja el presupuesto, a pesar de recibir información de recursos humanos, presupuesta y ejerce con objetivos distintos a la de administración de personal.

En tal virtud y debido a la dinámica de la administración de personal que debe apoyar con los mejores recursos posibles, en el momento oportuno, a las áreas sustantivas que han de planear e instrumentar los programas de las distintas dependencias, y con la experiencia de que el manejo del presupuesto es rutinario y estático, además de su exagerada rigidez y siendo necesario que el pago de remuneraciones al personal, sea ágil y oportuno, nos permitimos proponer lo siguiente:

Para superar esta falla creemos conveniente que el manejo presupuestal del capítulo 1000 (servicios personales) se desconcentre a las áreas encargadas de recursos humanos, tanto en su formulación como en su ejercicio; dicho de otra manera, deberá asignarse la responsabilidad del manejo presupuestal para el pago de sueldo a la unidad que maneja la administración de recursos humanos.

Esta responsabilización no implica una separación o autonomía de las normas generales de gobierno y particulares de cada secretaría en lo que a política presupuestal, contable y de auditoría se refiere.

Esta asignación está contemplada para darle un carácter integral a la administración de recursos humanos y lleva implícito que al tener que realizar algunas modificaciones al presupuesto como ampliaciones, reducciones, cancelaciones, transferencias o reorientaciones programáticas, se establezca una acción corresponsable y mancomunada de ambas áreas, recursos humanos y recursos finan-

cieros, y darle así agilidad verdadera y programación - al presupuesto.

## 5.2 ESTRUCTURAS FORMALES.

Otro aspecto que resalta por su importancia se refiere a la abundante legislación que existe sobre la materia, como lo señalabamos en el cuerpo del trabajo. Efectivamente, a pesar de que existe un gran número de elementos legales, muchos de estos carecen de una explícita reglamentación para su implantación y para definir elementos de la administración laboral. Independientemente de este cúmulo de leyes, no se ha dado una aplicación e interpretación general y adecuada para todos los servicios públicos, reflejándose de manera especial en la normatividad de la relación laboral y en el pago de remuneraciones.

La aplicación de diferentes leyes a los servidores públicos, tanto en derechos como obligaciones, ha provocado complejidad en el manejo de su administración y también se ha dejado fuera de norma muchos aspectos de la relación laboral.

Resalta la falta de reglamentación para empleados de confianza y honorarios.

En el caso específico de los empleados que se ligan a las dependencias por medio de un contrato de honorarios, sabemos que por tratarse específicamente de un contrato de prestación de servicios, esta relación está normada por el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en su artículo 2606; adicionalmente, la secretaría de Programación y Presupuesto a dictado "Normas para la celebración de contrato de prestación de servicios profesionales", en donde se especifica de manera general

las características de su utilización y temporalidad. Sin embargo, la práctica y realidad son distintas, ya que encontramos empleados públicos, que aún desarrollando funciones tanto de base como de confianza, cobran con cargo a la partida correspondiente a honorarios, lo que es más, muchos de estos empleados tienen varios años cobrando en la misma circunstancia, provocando obviamente inseguridad en su empleo.

Es menester vigilar el cumplimiento de la normatividad correspondiente, además, si el Estado es parte contratante en dicho tipo de relación laboral, ésta debe estar normada y especificada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que respecta a los empleados de confianza está normada su relación laboral globalmente tanto en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional como en la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo quinto define a quienes se consideran empleados de confianza para mas adelante, en su artículo octavo excluirlos del régimen de dicha Ley. Lo mismo que en el caso de empleados por contrato de honorarios, encontramos en la realidad servidores públicos desempeñando funciones de base y contratos con plaza de confianza, lo cual es incorrecto, ya que se les priva de los beneficios correspondientes a su situación real.

En resumen si en todos los casos de la relación laboral de los distintos tipos de servidores públicos se presenta un factor común, que es el Estado como parte contratante del personal y siendo éste el responsable de determinar los derechos y obligaciones, así como la normativa laboral de sus empleados, proponemos que la reglamentación de la relación laboral de la administración -

pública central y sus servidores se unifique en una sola Ley específica que regule todas las variantes que, como ya señalamos en el cuerpo del trabajo, se presentan. Esta Ley específica deberá ser congruente con la filosofía del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo.

A pesar de la normatividad presupuestal, a través de la clasificación por objeto del gasto y de la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público, y además de la normatividad dictada en cada dependencia del ejecutivo en cuanto a administración de sueldos y salarios, en la práctica encontramos que la asignación de remuneraciones al personal de la administración pública central es deficiente e irracional, además de la incorrecta aplicación de las distintas partidas del capítulo presupuestal de servicios personales, para retribuir y conformar las percepciones del servidor público.

### 5.3 ESTRUCTURA DE LA REMUNERACION.

Sin embargo queremos destacar que la actual composición y ejercicio del procedimiento de pago puede ser mejorado sustancialmente para beneficiar al empleado y facilitar la mecánica administrativa de su ejercicio y control.

Para tratar este punto hablaremos de cuestiones que inciden en la complejidad de la remuneración.

A). El presupuesto de Egresos de la Federación se concibe programáticamente y se asignan recursos para los programas aprobados, de acuerdo a las prioridades nacionales. La asignación presupuestal, una vez aprobado el presupuesto, se realiza por dos grandes apartados el primero, a --

los programas les corresponde cierta cantidad de recursos, y el segundo, estos recursos se -- clasifican por el objeto del gasto.

Esto significa que la contabilidad y el ejercicio de los dineros se realiza prácticamente --- por partida presupuestal y se sumen el conjunto de gastos para agruparlos por erogaciones de -- un programa.

Así vemos que la remuneración se conforma de -- varias partidas presupuestales;

B). En el capítulo tercero del presente trabajo, -- tratamos las principales partidas presupuesta-- les que son utilizadas para el pago de remune-- raciones.

Estas partidas estan definidas de manera gene-- ral y sabemos para que se utilizan, pero care-- cen de especificación clara y normas para su -- utilización, de tal manera que en la práctica - administrativa se utilizan indistintamente para el pago de uno u otra servicio personal, provo-- cando que la remuneración de un empleado, en -- cheque quincenal, se pueda llegar a realizar -- hasta por 8 partidas presupuestales diferentes. Esto representa un problema complejo para quie-- nes tienen la responsabilidad de pagar, y muchas veces también es incomprensible para quienes - reciben el pago, ya que desconocen las caracte-- rísticas de cada partida así como las deduccio-- nes legales que se les puede aplicar; así por - ejemplo algunas partidas sujetas del descuento del impuesto sobre producto del trabajo y otras estan exentas, algunas cotizan al I.S.S.S.T.E. mientras que otras no, y también unas son suje

del descuento de cuota sindical, para los empleados de base, y otras no; así pués, se presenta un cuadro heterogéneo de aplicación presupuestal.

A pesar de los esfuerzos hechos por el Ejecutivo Federal, y a la intervención de los distintos sindicatos de las dependencias, consideramos que los sueldos base presupuestales de los empleados públicos en la mayoría de los casos - están por debajo de la media que reporta el mercado de trabajo externo, para las mismas funciones.

Además de ésto encontramos dentro de la misma - administración pública empleados que a pesar -- de que desarrollan funciones similares, su sueldo base es distinto, trayendo como consecuencia injusticias al otorgar aumentos generales aguiñaldos, o bien cualquiera otra prestación calculada sobre el sueldo base.

Además de la injusticia y del incumplimiento de la normatividad, a este libertinaje en la utilización presupuestal trae consigo corruptelas -- y privilegios infundados al asignar partidas -- complementarias a la remuneración, irracionalmente.

Ante todo esto, nos permitimos sugerir algunas consideraciones que a nuestro juicio podrían mejorar la composición de la remuneración para facilitar su otorgamiento y evitar desigualdades en su disfrute. Primero consideramos que es adecuado el uso de distintas partidas presupuestales para remunerar a los empleados públicos ya que eso permite diferenciar las asignaciones ante - el cuadro tan heterogéneo de empleados que requiere la

administración pública.

La mejora que sugerimos es en el sentido de definir --- explícitamente las normas para la utilización de los -- recursos financieros, dicho de otra manera, actualmente la clasificación por objeto del gasto determina muy escuetamente la descripción de las distintas partidas, sin abundar en qué casos y a qué personal se le puede retribuir con determinadas partidas, la propuesta es en el -- sentido de delimitar y restringir el uso arbitrario de - los recursos. Así pues habría que modificar el actual -- clasificador de objeto del gasto, incluyendo en la des-- cripción de cada partida los casos específicos en que -- habrá de utilizarse, así como al tipo de empleado que se le podrá remunerar con cada partida presupuestal.

Así la proposición puede parecer inócua; pero se complementa con una real retabulación de los sueldos base, que efectivamente remuneren el servicio personal específico. Con un sueldo base real, la asignación de sobresueldos - cobra vigencia para diferenciar el mismo trabajo en zonas de menor o mayor carestía de la vida, de tal forma que - una secretaria específica de la zona de la Huasteca tendrá un mismo sueldo base que una de cualquier zona fronteriza, pero diferenciando en el sobresueldo.

Este sobresueldo deberá tener una connotación de no permanencia, ya que al cambiar de zona se cambiaría automáticamente el sobresueldo.

Hoy en día tenemos empleados contratados en Baja California que laboran en la Ciudad de México con un sobresueldo del 100% mientras que los contratados aquí tienen un sobresueldo del 35%.

Con este sueldo base real y un sobresueldo diferencial - cobran vigencia otras partidas que solamente se utilizarán para retribuir labores extraordinarias, eventuales o



especiales, por un plazo y monto determinado y no como parte permanente del sueldo.

#### 5.4       NORMATIVA DE PAGOS.

Hasta 1980 la Secretaría de Programación y Presupuesto fué la dependencia del Ejecutivo Federal designada para instrumentar operativamente el pago de remuneraciones - a los empleados de la administración pública central. Debido a que llegó el momento que el volúmen de plazas y personas que se manejaban centralmente fué incontro-- labil, ineficaz e ineficiente y al estar provocando - - problemas serios tanto con los sindicatos como con los mismos empleados, se decidió descentralizar a cada de-- pendencia (ramo) la función del pago por servicios per-- sonales.

A partir de enero de 1981 los ramos se fueron responza-- bilizando paulatinamente del pago a sus empleados, a me-- dida que esto pasaba, la Secretaría de Programación y - Presupuesto fué quedando como área normativa, su Direc-- ción de Pagos, antes encargada de la operativa global - del pago, se convirtió además de área consultora, en - área normativa; colateralmente la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal,\* a tra-- vés del tiempo, se ha encargado de dictar las normas -- en lo que a administración de personal se refiere, - - adicionalmente todos los aspectos jurídico legales - - normativos de la remuneración están bajo la responsabi-- lidad de la Dirección General de asuntos jurídicos de - la propia Secretaría de Programación; por último nos --

A partir del 2 de febrero de 1983 se denomina Dirección Gene-- ral de Servicio Civil.

referimos a la normativa presupuestal que es emitida, principalmente por la Dirección General de política presupuestal de la misma Secretaría de Programación y Presupuesto.

Si aunado a estas diversas normativas contemplamos que cada dependencia tiene características específicas y propias para fijar normas de operación, política de contratación y lineamientos para el pago de remuneraciones, encontramos que en muchas ocasiones la normativa generada por cualquiera de las áreas de la Secretaría de Programación y Presupuesto es desconocida o bien contraria a la generada por otra área de la misma dependencia; además que en repetidas ocasiones, esta normativa es demasiado genérica y no contempla las peculiaridades de cada Secretaría o dependencia.

Por lo tanto, dicha normativa generada en distintas áreas no encuentra su mejor aplicación e implementación en las distintas dependencias, en algunos casos, por falta de conocimiento o interpretación, en otros casos los recursos de la dependencia no son los adecuados para poder dar cumplimiento a la norma y la mayoría de las veces los lineamientos no se ajustan, o bien no contemplan, las particularidades específicas y mucho menos las necesidades y prioridades de cada dependencia.

Por consiguiente, y en repetidas ocasiones existe incumplimiento de la normatividad por parte de los ramos, y cuando no serios problemas operativos, y en ocasiones políticos, para su fiel interpretación y adecuada implementación.

Ahora bien, sabemos que también las dependencias del ejecutivo, aunque están obligadas a proporcionar información a las áreas normativas, en la mayoría de las veces es enviada a destiempo y con serias deficiencias, aunado a lo anterior en el momento de ser analizada di-

cha información se hace con criterios globales y totalizadores trayendo como consecuencia distorsión y mala producción de políticas generales.

Todo lo anteriormente expuesto provoca serios problemas, principalmente de dos tipos; uno operativo y -- otro de retraso de pago a los empleados.

En el aspecto operativo encontramos que, de naturaleza, el proceso y trámite de selección y contratación, así como el pago es complicado y engorroso; debido a que es necesario cumplir con una serie de requisitos como son los exámenes tanto médicos como de conocimientos; elaboración de constancias de nombramiento y/o asignación de remuneraciones; elaboración y toma de filiación como empleado del gobierno federal; formalización del nombramiento; toma de protesta y aunado a esto una serie de controles y autorizaciones -- que van desde el Oficial Mayor de la dependencia, el pagador habilitado pasando por el director general - del área, así como del mismo jefe de personal y la propia Dirección general de recursos humanos. Después -- se continúa con una validación y un registro del movimiento de las incidencias del personal, el procesamiento computarizado de la información, el registro presupuestal, elaboración de nómina e impresión de -- cheque.

Así relatado todo el trámite, parece sencillo y rápido, pero la experiencia nos muestra que no es así, -- ya que se conocen casos de muchos empleados que han tardado mas de seis u ocho meses para cobrar.

Si aunado a lo anterior le agregamos los distintos -- cambios tanto conceptuales como operativos y de procedimientos dictados por las áreas normativas y considerando, además que dicha normativa, como ya lo di-

jimos, es demasiado genérica, y para su interpretación e implementación es necesario producir una serie de instructivos para su comprensión, para cuando es factible aplicar dicha norma ya se está a destiempo siendo necesario tomar medidas extraordinarias -- para darle los efectos retroactivos a la fecha de su publicación provocando así, por un lado, programas especiales para su aplicación y por otro, descuido de la rutina de trabajo.

Por consiguiente se tiene como resultado un atraso en el pago retroactivo de los empleados públicos, segundo tipo de problemas provocados por falta de coordinación entre las áreas normativas y las dependencias de la administración pública central.

Pensamos que con la creación y funcionamiento de un "Comité de Remuneraciones de la Administración Pública Central" que dicte normas genéricas, pero que contemple las particularidades inherentes a cada Secretaría, podría resolverse los problemas normativos -- tanto en definición de esquemas, instrumentación técnica y operativa y por consiguiente la homogenización del pago de remuneraciones a los servidores públicos.

Dicho Comité podría estar conformado, principalmente por los representantes de las áreas normativas ya -- mencionadas, representantes de cada una de las dependencias de la administración pública central y adicionalmente un representante de cada una de las instituciones, que sin ser dependencias del sector central, tienen estrecha relación e ingerencia en el pago por servicios personales.

Estas instituciones principalmente serían ISSSTE, -- FOVISSSTE, Aseguradora Hidalgo, entre otras.

Si bien hasta ahora sabemos que la integración y funcio

namiento de comités ha dejado mucho que desear, proponemos que la función de este comité sea casuística, esto es, dicho en otras palabras, cuando se genera una norma, antes de ser dictada, se reuna a los responsables - de la función del pago de las distintas dependencias y a los representantes de las instituciones involucradas en el pago, para con verdaderos argumentos y pruebas -- fecientes opinen sobre la factibilidad de su aplicación, o bien expongan de igual manera los impedimentos operativos así como de recursos y tiempo para su implantación. Así, y tomando en cuenta la realidad y necesidades de - cada dependencia, se dictarán normas que encuentren su mejor aplicación; en busca de mejoras tanto institucionales como de la administración pública, así como de los propios servidores públicos.

#### 5.5 EQUIPO TECNICO Y APOYO INSTRUMENTAL

Durante este trabajo, destacamos la importancia que revistió la desconcentración del pago de remuneraciones al personal federal y describimos de manera específica el pago a quienes laboran en la administración pública central. Esta desconcentración que se planeó como un proceso pau latino de descargo de responsabilidades en cada una de las secretarías, se vió violentado por elementos políticos que presionaron ante la sucesión presidencial e in conformidades de algunos sectores, especialmente el Magisterio, por severas fallas en el pago de sus sueldos. Así al descentralizarse la función del pago, cada dependencia estuvo apoyada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las principales normas y políticas fueron dictadas y aplicadas. Sin embargo en este proceso las dependencias que en muchos casos no tenían el equipo de cómputo necesario, tuvieron que adquirir, arrendar o solicitar tiempos para cumplir con el calendario de descentralización.

Actualmente los equipos y programas son múltiples y variados; sus atributos técnicos varían en cuanto a capacidad, memoria, tiempos de respuesta, impresión, formato, etc.

El problema no radica exclusivamente en esta diversidad de equipos para elaborar las nóminas generales de pago de los empleados federales, sino que además este problema se vuelve más complicado cuando cada dependencia tiene que hacer los "enteros" y "conciliaciones" que se deben presentar ante el ISSSTE, FOVISSSTE, Aseguradora Hidalgo, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Gobernación y sindicato correspondiente. En cada uno de estos casos, la dependencia deberá de notificar indistintamente las aportaciones de los empleados o descuentos por diversos conceptos, la rendición de la cuenta pública y proporcionar información diversa para la elaboración de presupuesto, elaboración del registro del personal federal, etc.

Por esta simple descripción, vemos lo complejo y heterogéneo del equipo técnico de apoyo para efectuar la remuneración y así, cada dependencia deberá o debe hacer la conversión necesaria para que la información que brinde sea compatible con los sistemas de las dependencias solicitantes.

Ante esto nos permitimos sugerir que en un corto plazo, se proceda a elaborar un inventario detallado de los equi

pos de cómputo que posee el Sector Central y a partir de este, se defina un sistema único y compatible a todos estos equipos y que sea más conveniente y menos oneroso para realizar la función de pago.

También, y como complemento se propone la creación de un comité efímero que en un plazo determinado homologue los sistemas de pago, tanto en su fase emisión del cheque, rendición de la cuenta y "enteros a terceros". Sabemos que en los momentos en que vivimos no puede y no debe haber derroche y compras superfluas, por lo que no planteamos la renovación de los equipos de computación, pero sí hay muchas posibilidades de lenguaje, programas y de equipos periféricos.

Al concretarse esta racionalización estaremos seguros de que se ganará en eficiencia y por tanto se simplificará el complejo campo de la administración y de la remuneración.

## 5.6 DESVIACIONES

Otro punto dentro de esta problemática que consideramos conveniente resaltar por la vigencia que actualmente tiene, es el que se refiere a la corrupción.

Sabemos que la situación actual del país no es la mejor que se ha vivido, sino por el contrario es un momento crítico en el que la ciudadanía debe apoyar -- las decisiones gubernamentales, y así el Estado legítimamente cuente con los elementos que le permitan fijar las líneas de acción en busca de la solución de los grandes problemas nacionales. Para que esto sea factible es necesario que la administración pública, como instrumento aplicativo de las decisiones políticas, funcione de la mejor manera posible, en este mis-

mo orden de ideas, habrá que hacer conciencia de la - función que desempeña el gobierno y de la gran respon- sabilidad social que enviste a los servidores públi- cos, así como de las grandes limitantes y escasez de recursos nacionales.

Si aunado a lo anterior encontramos que el mayor de los males de la administración pública y de las sociedades la corrupción, las alternativas de superación y desa- rrollo se ven limitadas.

El nuevo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos - ha manifestado y está empeñado en iniciar una renova- ción moral de la sociedad. Renovación moral que abar- ca todo el modo de vida de la sociedad mexicana.

Hay corrupción diferente en grado, en calidad, y en - cantidad.

Especialmente, por ser objeto de este trabajo, en el - campo de los pagos a los empleados federales se dan - muchas clases de corrupción; entre las que se refiere básicamente la cuestión de allegarse indebidamente -- recursos financieros que, en vías de sueldos, se dis- traen del erario público. Pero hay otros tipos de co- rrupción administrativa; esta corrupción es aquella - que acepta que alguien sin cultura administrativa o - la preparación técnica sean responsables o participen en la función de pago.

Corrupción que se manifiesta también cuando un funcio- nario distingue sin mérito algún empleado por el sim- ple hecho de ser su amigo, compadre o le simpatiza.

Corrupción, que se manifiesta también cuando un fun- cionario valiéndose de su peso político específico, - hace a un lado las normas y controles, remueve y dis- pone, sin otro elemento que su arbitrio, a cualquier empleado.



Corrupción que corroe la estructura administrativa - cuando se violan los procedimientos, que permiten que un empleado ingrese a laborar cuando aún no se han - hecho los trámites de su ingreso o que de manera subverticia se permite que ingrese a laborar a un empleado para después presentarlo como un hecho consumado - y presionar para el pago de los servicios que se hayan prestado.

Corrupción lacerante que se manifiesta cuando los sindicatos en igualdad de circunstancias prefieren a sus incondicionales para el otorgamiento de beneficios -- o licencias en lugar de proponer a candidatos responsables y conscientes de su función pública, faltando -- así a uno de sus principios fundamentales, que es el de la búsqueda del cumplimiento de las leyes en beneficio de los empleados y de las propias instituciones. También, provocar o consentir el desorden y la anarquía, entorpeciendo la correcta ejecución y control del presupuesto; es corrupción cancerosa que desvirtúa la utilización óptima de los recursos financieros. Este cuadro de corrupción no está específicamente sancionado por la Ley de Responsabilidades para funcionarios al servicio del Estado.

Por todo esto queremos proponer que se elabore un capítulo especial en la Ley y en los reglamentos internos de cada dependencia, que tipifiquen los castigos o sanciones para quienes en uso de una responsabilidad oficial desvíen su acción en el logro de intereses particulares.

Si bien sabemos que la Ley de responsabilidades de -- los funcionarios y empleados de la federación, castiga la corrupción, también sabemos que no tiene una -- real aplicación, asimismo estamos conscientes que el

problema de la corrupción no se resuelve con leyes. Es un problema de educación, de principios de conciencia y de identificación con las metas y propósitos de la nación.

En este sentido es que queremos orientar nuestra propuesta. Creemos que en primera instancia la Ley de responsabilidades debe ser modificada a fin de que contemple los tipos de corrupción a los que ya nos referimos.

Esto no tendría validéz, si no se busca darle vigencia, actualidad y fiel aplicación a la Ley. También es necesario que el Estado mire hacia dentro de sus estructuras, para que dándose cuenta de la corrupción reconozca el mal, y partiendo de esa base, implemente programas, tanto correctivos como preventivos.

Es de vital importancia que el Estado logre concientizar a los servidores públicos del papel social que desempeñan, de la trascendencia de su trabajo y sobre todo de la responsabilidad social que implica el ser empleado público.

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

Después de haber hecho un análisis de la evolución del sector público, y de haber ubicado el sistema de remuneración al personal de la administración pública mexicana, concluimos que el pago de remuneraciones al personal público, a través de la historia, ha ido al igual que la administración pública, evolucionando y adecuándose a los requerimientos necesarios.

Sabemos que antes del fenómeno de descentralización del pago a cada una de las dependencias del Ejecutivo por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los empleados padecían graves problemas de retraso y mal cálculo de las percepciones y deducciones, también, que el Gobierno Federal, sabiendo que es de vital importancia un sistema ágil y oportuno de pago, ha tratado de tomar las medidas mas adecuadas.

Encontramos que falta una concepción integral del sistema de recursos humanos, ligada al sistema presupuestario que permita planear, organizar y controlar adecuadamente el pago por servicios personales al personal público insistimos que falta un adecuamiento integral que repercuta en beneficio del empleado público.

También, destacamos que a partir de que las dependencias son responsables de la función del pago, el servidor público ha sentido que mejora, en cuanto a oportunidad, eficacia, eficiencia y agilidad el pago de sus remuneraciones. Queremos asentar y reconocer que el esfuerzo ha sido importante y fructuoso, pero también manifestamos que aún persisten problemas serios que afectan al burócrata.

Encontramos una grave distorsión en cuanto a la filosofía presupuestaria que ha llevado a que la administración de sueldos y salarios sea anárquica e irracional, provocada por una utilización dispendiosa del presupuesto en su capítulo 1000, "servicios personales": se ha mal interpretado la utilización de las diferentes partidas que se utilizan para el pago de remuneraciones, como en el caso de las compensaciones, trabajos eventuales y tiempo extraordinario.

El marco normativo a que está sujeto el pago de remuneraciones, si bien ha logrado unificar criterios, sentimos que podría mejorar en cuanto a características y peculiaridades específicas, que por la naturaleza de la función, presenta cada dependencia. Además de ser generada, la normatividad, por distintas unidades, que no cuentan con un sistema de coordinación que impida la duplicidad, traslape o contradicción.

El empleado público no tiene porque entender y mucho menos conocer, el que los sistemas administrativos y presupuestales, en muchas ocasiones, sean rígidos, lentos y obsoletos.

El empleado demanda que el pago de sus percepciones sea ágil, oportuno y sobre todo bien elaborado.

Si bien existen una serie de problemas, encontramos -- que el Gobierno Federal ha tomado cartas en el asunto y está trabajando para que en un plazo no muy lejano se resuelvan la mayoría de estos problemas.

Pretendiendo apoyar estos esfuerzos hemos analizado algunos de los principales problemas y sugerido lineamientos de superación, que creemos, servirán para mejorar el sistema de remuneraciones al personal y en consecuen

cia beneficiar al servidor público y la propia administración pública central.

Adicionalmente, encontramos una serie de desviaciones, que sin ser parte sustancial de este trabajo, sentimos deben ser analizados. Así a continuación mencionamos - muy brevemente estos problemas.

Los sistemas de administración y desarrollo de personal y de programación-presupuestación han sido elaborados con modernas y eficaces técnicas, que están estructuradas en base a las necesidades de la administración pública y que son viables y factiblemente aplicables, esto es, están bien concebidos, pero el momento de ser como es normal, sufren desviaciones, o bien son interpretadas en su esencia original, o en otras ocasiones, la estructura o recursos ya fueron modificados.

La mala instrumentación de los programas provoca problemas operativos, retraso en los trámites y en muchas -- ocasiones desperdicio de recursos; pero en donde sentimos que no acentúa el problema es en la falta de un -- sistema ágil y dinámico de evaluación y retroalimentación que permita reprogramar o reorientar las políticas y lineamientos de acción.

Detectamos una serie de problemas y deficiencia en las estructuras, procesos y utilización de los recursos de la administración pública central, y también afirmamos que este aparato administrativo, operador de las decisiones políticas de gobierno ha respondido a -- los retos y encomiendas que le han planteado, tanto por la esfera política, como la sociedad demandante de ser

vicios eficientes y oportunos.

Cuando se analice el comportamiento histórico de la burocracia, será necesario hacerlo tomando en cuenta el tiempo y el espacio, así como las circunstancias y peculiaridades de cada período. La administración pública ha evolucionado, se ha modernizado y se ha adecuado a los requerimientos del estado y la sociedad mexicana, al través de los tiempos, de acuerdo a las distintas circunstancias tanto difíciles como de auge y prosperidad.

Creemos que el proceso modernización de la administración ha venido, en gran medida, a simplificar y agilizar los procedimientos a modificar y desarrollar las estructuras; y, a racionalizar el uso de los recursos disponibles. Todo con el objetivo de mejorar la prestación de servicios que el estado promueve para la ciudadanía.

A pesar de todos estos esfuerzos, estamos conscientes que existen muchos programas proyectos y procedimientos que son mejorables, siendo necesario destinar esfuerzos y recursos a los trabajos, encaminados al mejoramiento administrativo del aparato burocrático.

Específicamente creemos que es de vital reelevancia, se aprecie la importancia y trascendencia que tiene la administración y desarrollo del personal. Así pues, este mejoramiento administrativo debe canalizarse principalmente al desarrollo de las técnicas, estructuras, procesos y recursos que se utilizan en administración de personal, buscando que la institución cuente con los recursos adecuados y en el momento oportuno.

Detectamos que las remuneraciones al personal civil federal, además de ser anárquicas e irraciona

les, no están ligadas, ni corresponden suficientemente a la responsabilidad, grado de dificultad o especialidad de las distintas funciones que se desempeñan en la Administración Pública Central.

Así encontramos a distintas personas que desempeñan las mismas funciones, en el mismo horario y con el mismo -- grado de importancia y dificultad y sin embargo sus --- percepciones son desiguales por otro lado, nos percatamos que a personas con funciones y responsabilidades - distintas, se les remunera de igual forma y cantidad.

Las técnicas de análisis y valuación de puestos, evaluación de trabajo y productividad, si bien son utilizados los resultados no son instrumentados en pos de una es-  
tructura salarial más justa y razonable.

Los sistemas de capacitación y desarrollo no se han lo-- grado vincular ni con el escalafón y mucho menos, al --- sistema de administración de sueldos y salarios. De- -- tal suerte que la capacitación es un ente separado de -- todos los programas prioritarios de las dependencias, esto es, no se utilizan los grandes beneficios de la capacitación en la consecución óptima de los objetivos institucionales.

Encontramos, además, que se destinan recursos limita-- dos a los programas de capacitación, y que no se le otorga a la capacitación, el valor, importancia y trascendencia, que merece y mucho menos se conciben las gran-  
des bondades y benéficas repercusiones en los resulta-  
dos institucionales, por ende esta función se ve mini-  
mizada en su importancia y trascendencia; además no -  
existe un verdadero diagnóstico de las necesidades rea-  
les, que en esta materia, tienen las dependencias, con  
la agravante de que los reducidos y limitados progra--  
mas de capacitación y desarrollo que se instrumentan, -



no están orientados a subsanar las principales deficiencias o a fortalecer los programas prioritarios de las dependencias.

Los procesos escalafonarios como principal elemento -- de los empleados públicos para lograr ascender dentro de la escala laboral burocrática y como medio indispensable de consecución de una mejor posición y de mejores salarios, son antiguos y están anquilosados y obsoletos; todavía el factor antigüedad es del de mayor peso específico cuando existen promociones escalafonarias, en lugar de valorar el grado de responsabilidad de la función, tanto la que actualmente realiza el empleado, como la que se propone a realizar el grado de preparación, así como los conocimientos y el cumplimiento que ha observado el trabajador durante el tiempo que ha -- prestado sus servicios en la Institución.

Encontramos que el actual sistema escalafonario es rígido y demasiado estático, con la agravante de que cotidianamente no son respetados, ni siquiera por la antigüedad, los derechos de los trabajadores que tienen opción a cualquier ascenso escalafonario.

Detectamos que el empleado público no tiene, en muchas ocasiones, perfectamente definido el porque y para que trabaja. Esto es, el factor económico y sus repercusiones es el elemento de mayor importancia, sin que exista una verdadera identificación con la labor que se -- desempeña. Encontramos que la mayoría de las veces los empleados de nuevo ingreso, que normalmente son bastantes, no se les instruye previamente sobre la estructura organizacional, sobre los objetivos globales de la institución, lo que trae consigo que no exista identificación con los programas --

A N E X O S.

ANEXO I

ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y PARAESTATAL AGRUPADAS POR SECTORES \*

SECTOR CENTRAL	SECTOR PARAESTATAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIAS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIAS	FIDEICOMISO	TOTAL
<u>AGROPECUARIO Y FORESTAL</u>						
		12	42	4	21	79
		1	1	--	5	7
<u>SECTOR PESCA</u>						
		--	22	1	1	24
<u>SECTOR INDUSTRIAL</u>						
		12	255	46	11	324
<u>SECTOR COMERCIO</u>						
		7	26	--	4	37
<u>SECTOR TURISMO</u>						
		--	18	3	10	31
<u>SECTOR POLITICA ECONOMICA</u>						
		5	11	--	2	18
		5	59	1	64	129
<u>SECTOR ADMINISTRACION Y DEFENSA</u>						
		2	20	--	5	27
		--	--	--	1	1
		1	--	--	4	5
		--	--	--	--	--
<u>SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</u>						
		4	42	9	4	59
<u>SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS</u>						
		2	19	--	57	69
<u>SECTOR EDUCACION</u>						
		27	--	--	16	43
<u>SECTOR POLITICA LABORAL</u>						
		3	--	--	6	9
<u>SECTOR SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL</u>						
		15	--	--	--	15
<u>1. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.</u>						
		5	2	--	--	7
<u>TOTALES :</u>						
		99	508	64	211	882
		99	508	64	211	882

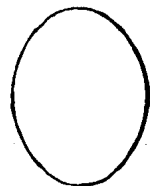
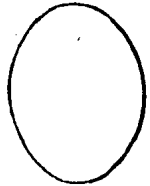
\* Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este acuerdo, se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, como se indica en el Diario Oficial del 10. de Abril de 1981.

**SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO**  
DIRECCION GENERAL DE PAGOS

ANEXO 2  
S. 8-8000

FILIACION:

CLAVE	
NOMBRE	
FECHA DE NACIMIENTO	
LUGAR DE NACIMIENTO	
NOMBRE DEL PADRE	
NOMBRE DE LA MADRE	
ACTA No.	AÑO:
FOLIO	LIBRO:
CANTILLA EC. SMN	CLAVE:
ESTADO CIVIL	
NOMBRE DEL ESPOSADO	
DOMICILIO:	
EXTIENPERO:	
LUGAR:	FECHA:



DE DOS PERSONAS QUE LO CONOZCAN		DE DOS PARIENTES	
NOMBRE		NOMBRE	
DOMICILIO		DOMICILIO	
LUGAR		LUGAR	
NOMBRE		NOMBRE	
DOMICILIO		DOMICILIO	
LUGAR		LUGAR	

<b>COLORES</b>	<b>PELO</b>	<b>FRENTE</b>	<b>CEJAS</b>	<b>OJOS</b>	<b>NARIZ</b>	<b>BOCA</b>
BLANCO <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> CASTAÑO	<input type="checkbox"/> PEQUEÑA	<input type="checkbox"/> ABUNDANTES	<input type="checkbox"/> AZULES	<input type="checkbox"/> CONCAVA	<input type="checkbox"/> PEQUEÑA
NEGRO <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> CASTAÑO OSCURO	<input type="checkbox"/> MEDIANA	<input type="checkbox"/> REGULARES	<input type="checkbox"/> VERDES	<input type="checkbox"/> CONVEXA	<input type="checkbox"/> REGULAR
MORADO CLARO <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> NEGRO	<input type="checkbox"/> GRANDE	<input type="checkbox"/> ESCASAS	<input type="checkbox"/> CASTA CLARO	<input type="checkbox"/> RECTANGULAR	<input type="checkbox"/> GRANDE
MORADO OSCURO <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> RUBIO			<input type="checkbox"/> CASTA OSCURO		
AMARILLO <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ROJO			<input type="checkbox"/> PARCOS		
	<input type="checkbox"/> ALBINO			<input type="checkbox"/> VERDEZOS		
	<input type="checkbox"/> ENTALCADO			<input type="checkbox"/> NEGROS		
	<input type="checkbox"/> CANO				ESTATURA _____ m.	

	FIRMA DEL INTERESADO	
--	----------------------	--

EL RESPONSABLE DE LA TITULA DE FILIACION		EL RESPONSABLE DE LA ATENCION DE RECURSOS HERMANOS DEL RAMO
--	--	---

institucionales y mucho menos con los objetivos nacionales, provocando una franca falta de interés y motivación tanto por el servicio público como el desarrollo personal.

Dicho de otra manera, no se aplican los programas de inducción a la dependencia, de inducción al puesto y de motivación y desarrollo de personal, y por tanto - - existe un claro desinterés por la función pública y sus logros.

La administración pública como sistema social y administrativo es un ente dinámico que responde a la demanda de servicios que le son planteados por el conjunto de la sociedad. Por tal motivo es que la burocracia -- cambia constantemente muchos de sus procesos y estructuras. Además de la eficacia y eficiencia que se requiere en la prestación de los servicios, es necesario, que esta prestación sea oportuna y suficiente, de tal suerte que llegue a sus beneficiarios de acuerdo a su demanda. Así vemos que la variedad de servicios y la -- gran cantidad de necesidades de la sociedad hace necesario un aparato administrativo ágil, eficaz, eficiente y - con la capacidad de respuesta necesaria para satisfacer las demandas de servicios públicos.

Dado lo anterior, estamos conscientes que las cosas importantes, en muchos casos, son relegados por los asuntos urgentes, mas sin embargo, y partiendo de esta premisa, es que nos avocamos a proponer lineamientos de -- solución que pensamos, y son viablemente aplicables y - redundarán en beneficio, para la administración pública y la sociedad receptora de sus servicios.

## ANEXO (3)

### CONSTANCIA DE NOMBRAMIENTO

¿ Que es ?

Es un formato oficial utilizado por las áreas de recursos humanos en el se registran los datos necesarios para efectuar movimientos de el personal de la administración pública central.

Su característica es que, en general, los movimientos que contiene son afectaciones presupuestales.

¿ Para que sirve ?

Para tramitar movimientos de personal (altas) y como -- comprobante oficial de las modificaciones realizadas en plantilla y presupuesto.

Con este documento se tramitan nuevos ingresos, reingresos, promociones, incrementos y disminuciones de compensación.

## ANEXO (4)

### AVISO DE CAMBIO DE SITUACION

¿ Que es ?

Es un formato oficial que, como su nombre lo indica, - contiene los datos necesarios para realizar cambios en la situación del personal de la administración pública centralizada. Su característica es que, en general, -- los cambios que contiene representan modificaciones en la situación (de lugar) física de los trabajadores.

¿ Para que sirve ?

Para tramitar bajas de personal, licencias, reanuncios de labores, cambios de radicación y descuentos por faltas.

C. DIRECTOR GRAL. DE PAGOS  
P R E S E N T E .

SE HACE CONSTAR QUE EN  
DE LA PERSONA A QUIEN

TERMINOS INDICADOS CAMBIA LA SITUACION  
PRESENTE EL PRESENTE AVISO.

NOMBRE		FILIAACION		CLASE DE PAGO		ZONA DOMICILIO		CANT. HORAS MALLA	
NOMBRE DE LA CATEGORIA		RESPONSABILIDAD FAMILIAR							
A PARTIR DEL		MOTIVO:		TIPO DE		DESCUENTOS POR FALTAS		CONCEPTO	
DIA MES AÑO		CON SUELDO CON SUELDO CON SUELDO		M O T I V O		FECHAS DE FALTAS DIA (S)		MES AÑO	
CAMBIO DE RADICACION		RADICACION ANTERIOR:		RADICACION NUEVA		DESCUENTOS POR FALTAS		CONCEPTO	
MUNICIPIO		ESTADO		MUNICIPIO		FECHAS DE FALTAS DIA (S)		MES AÑO	
OBSERVACIONES:		OBSERVACIONES Y COMENTARIOS		I D		MAYOR		MENOR	
DEPENDENCIA EXPEDIDORA		DEPENDENCIA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS		TOTAL		LOIS			
FIRMA		FIRMA							



- (1) NOTAR EL TIPO DE DOCUMENTO Y MOVIMIENTO QUE SE VA A TRAMITAR, DE ACUERDO CON EL CÓDIGO DE BAJOS.
- (2) CITAR FECHA DE ELABORACION DEL DOCUMENTO.
- (3) DEJAR EN BLANCO PARA USO DEL AREA RECEPTORA DE LA OFICINA GUAL, DE PEDIDOS MANDADOS.
- (4) NO PUEDE UTILIZARSE POR LA DEPENDENCIA EXPEDICION, PARA SU CONTROL INTERIOR.
- (5) SE NOTA NOMBRE COMPLETO CON 23 POSICIONES, SEPARANDO EL NOMBRE DE LOS APELLIDOS CON UN GUION. EN CASO DE NOMBRES COMPLEJOS, SE ADELVAZAN EL SOCLADO, CON EXCEPCION DE JOSE O MARIA EN CUYO CASO SE VAN ESTOS LOS QUE SE ADELVAZAN.
- (6) NOTAR LA FILIACION DE MANERA COMPACTA ADELVAZADO DOS CEROS AL FINAL.
- (7) CITAR LA CLAVE DE PAISO COMPLETA, DEJANDO UN ESPACIO ENTRE CADA DATO CON EXCEPCION DEL NUMERO DE PLAZA EL CUAL IRA SEPARADO DEL RESTO MEDIANTE UN GUION, OMITIENDO LOS CEROS A LA IZQUIERDA EN ESTE DATO.
- (8) NO UTILIZAN 3 DIGITOS PARA DEJAR LA ZONA PASADORA DE ACUERDO CON EL CATALOGO EN VIGENCIA.
- (9) INDICAR UNIDAD, PROFORMA Y SUBPROMOVIENDO DEJANDO UN ESPACIO ENTRE CADA DATO.
- (10) SEÑALAN CON LETRA LA CATEGORIA QUE TIENE ASIGNADA EL TRABAJADOR, LA QUE DEBE COINCIDIR CON LA CLAVE DE PAISO (9).
- (11) NOTAR LA UNIDAD Y MARCANDO DE LA PLAZA.
- (12) MARCAN CON "P" LA CASTILLA CORRESPONDIENTE - CITAR FECHA DE BAJA, PROCEDENDO QUE SEA DE 01 O 31, CON EXCEPCION DE LOS CASOS DE DEFERENCIA: CITAR EL MOTIVO DE LA BAJA.
- (13) PARA LICENCIAS DE MEDIO BUELO Y SIN BUELO - MARCAN CON "P" LA CASTILLA. - ESPECIFICAN EL MOTIVO DE LA LICENCIA EN EL PAQUETE CORRESPONDIENTE. - NOTAR EL NO. DE DIAS, CON EXCEPCION DE LAS QUE SE VAN LISTADAS. - INDICAN FECHAS DE INICIO Y FINAL DE LA LICENCIA. [NOTA: LA LICENCIA CON BUELO SE TRAMITAN EN EL FORMATO P.30]
- (14) SE UTILIZA PARA RENOVACIONES DE LABORES: - PARA LICENCIAS A MEDIO BUELO Y SIN BUELO - MARCAN CON "P" LA CASTILLA. - CITAR FECHA DE RENOVACION; DEBIDO BAJA UN DIA DESPUES AL TERMINO DE LA LICENCIA.
- (15) - MARCAN CON "P" LA CASTILLA. - CITAR NOTACION ALFABETICA ANTERIOR. - CITAR NOTACION ALFABETICA Y NUMERICA - ACTUAL, DE ACUERDO CON: ESTADO = 2 POSICIONES; MATRIMONIO = 3 POSICIONES; JORNADA = 3 POSICIONES Y SUJETADA = 3 POSICIONES. - NOTAR LA FECHA DE EFECTOS DEL DOCUMENTO, DEBIDO CON EL DIA 01 O 31 DEL MES.
- (16) - MARCAN CON "P" LA CASTILLA CORRESPONDIENTE - NOTAR NO. DE DIAS A DECENTAR, SIN PEDIR 2 DIGITOS. - NOTAR FECHAS DE FALTAS CON DIA, MES Y AÑO. - CITAR CON MARCO EL IMPORTE A DECENTAR.
- (17) NOTAR LA JUSTIFICACION QUE EL TRABAJADOR ASISTE, Y LA FILIACION ALFABETICA Y NUMERICA QUE OCUPA EN EL EMPLEO.
- (18) DEBE NOTARSE EN FORMA COMPACTA, CON EXCEPCION DE LOS DOS ULTIMOS DIGITOS, LOS CUALES VAN SEPARADOS CON UN ESPACIO ENTRE SI Y DEL RESTO DE LA CIFRA.
- (19) UTILIZAN LOS DIGITOS DE ACUERDO A LO SIGUIENTE: 10 = ADOLOS 17 = CARROS.
- (20) CITAR EL PAISO, UN GUION Y 8 POSICIONES PARA LA CLAVE DE PAISO.
- (21) SE UTILIZA EXCLUSIVAMENTE PARA ADOLOS EN DEMAS DEFENSIVAS Y LICENCIAS SIN BUELO. - SI EXISTE ALGO SE CITARA EL IMPORTE DE LA CANTIDAD AFECTADA DESDE LA FECHA DE VIGENCIA HASTA EL 31 DE DICIEMBRE (EN CASO DE SER LA DEFENSIVA O LICENCIA INDIVIDUAL). EN CASO DE LICENCIA LISTADA, NOTAR EL MONTO QUE CORRESPONDA AL PERIODO DE LICENCIA.
- (22) NOTAR EL NO. DE OFICIO DE AUTORIZACION QUE SUPLEN EL OTORGAMIENTO DE LA PERCEPCION.
- (23) CITAR PERCEPCIONES PRESENTADAS Y EXTRACTIVAS DE LAS DEL EMPLEADO, EXCEPTO EN CAMBIO DE NOTACION DE BAJES.
- (24) NOTAR MONEDAS DE LOS TERREMOS. AL LLEGAR AL AREA RECEPTORA DE LA DIA, GUAL, DE PEDIDOS MANDADOS, DEBE IR CON LA FIRMA AUTENTICA DE LA DEPENDENCIA EXPEDICION.
- (25) DEJAR EN BLANCO PARA USO EXCLUSIVO DE LA DIA, GUAL, DE PEDIDOS MANDADOS.



C. DIRECTOR GENERAL DE PAGOS  
PRESENTE:

CONSTANCIA DE NOMBRAMIENTO Y/O  
ASIGNACION DE REMUNERACIONES

FECHA	CODIGO DE PAGO	NUM. DE OFICIO
DIA / MES / AÑO	DOC. / INVTO.	(3)
(1)	(2)	NUM. DE CONSTANCIA
		(4)

EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE CONCEDE EL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL, EN SU FRACCION II, EL EJECUTIVO FEDERAL HA EXPEDIDO NOMBRAMIENTO A FAVOR DE:

(LUGAR DONDE SE EXPIDE EL DOCUMENTO)

NOMBRE: (5)		FILIACION: (6)		ESPECIAL INGRESO: (7)		LUGAR DONDE SE EXPIDE EL DOCUMENTO: (8)		PERCEPCIONES: (9)	
ADSCRIPCION: (11)		REMNERACIONES ORDINARIAS		CLASE DE PAGO: (12)		NOMBRE DE LA CATEGORIA: (13)		PERCEPCIONES	
NUM. DE CONTROL PARA PERSONAL EVENTUAL:		DESCUENTOS ESPECIALES:		RACIONES: (14)		SUELDO		ACORDADAS	
REMUNERACIONES EXTRA-ORDINARIAS Y EVENTUALES		VIGENCIA		DENOMINACION		NUM. DE OFICIO DE AUTORIZACION		NUM. DE ORDEN DE FACO "B"	
DE: (17) AL: (18)		PARTIDA: (18)		(19)		(20)		(21)	
CLAVE:		DATOS DE ANTECEDENTES		RADIACION:		TOTAL ACTUAL		PERCEPCION TOTAL:	
ADSCRIPCION:		SUBSTITUYE A: (22)		MOTIVO: (23)					
NOMBRE:		FILIACION:		FIRMAS DE AUTORIZACION DE LA DEPENDENCIA EXPEDIDORA		DIRECCION GRAL. DE RECURSOS HUMANOS		C. OFICIAL MAYOR	
DOMICILIO:		NACIONALIDAD: (24)		DEPENDENCIA EXPEDIDORA:		DIRECCION GRAL. DE RECURSOS HUMANOS		C. OFICIAL MAYOR	
ESTADO CIVIL		SEXO: <input type="checkbox"/> M. <input type="checkbox"/> F. (24)		FIRMAS:		(25)			
TELEFONO:		HAGO CONSTAR QUE CON ESTA FECHA TOMO POSESION DEL EMPLEO RESPECTIVO LA PERSONA A QUIEN SE EXPIDE ESTE NOMBRAMIENTO, PREVIA PROTESTA DE LEY QUE OTORGO EN LOS TERMINOS SIGUIENTES: "PROTESTO, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 128 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA, GUARDAR ESTA Y LAS LEYES QUE DE ELA, EMANEN".		FIRMAS DE AUTORIZACION DE LA SRIA. DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO		DIRECCION GENERAL DE PAGOS		DIRECCION GENERAL DE EGRESOS	
CLAVE PROGRAMATICA: (26)		T.O.		IMPORTE: (29)					
CLAVE PRESUPUESTARIA Y CONCEPTO: (27)									
JUSTIFICACION: (30)									

- (1) CITAR FECHA DE ELABORACION DEL DOCUMENTO.
- (2) CITAR EL TIPO DE DOCUMENTO Y DE MOVIMIENTO DE ACUERDO AL CODIGO CORRESPONDIENTE.
- (3) LO PODRAN UTILIZAR LAS DEPENDENCIAS EXPEDIDORAS PARA SU CONTROL INTERNO.
- (4) SE DEJARA EN BLANCO PARA USO EXCLUSIVO DE LAS AREAS DE RECEPCION DE LA DIRECCIONAL DE RECURSOS HUMANOS.
- (5) CITAR EL NOMBRE COMPLETO DEL INTERESADO, CON 23 POSICIONES Y SEPARADO CON UN GUIÓN EL NOMBRE DE LOS APELLIDOS.
- (6) ANOTAR EN FORMA COMPACTA LA FILIACION COMPLETA DEL TRABAJADOR, INCLUYENDO DOS CEROS AL FINAL.
- (7) ANOTAR FECHA DE INGRESO A LA SECRETARIA.
- (8) ANOTAR FECHA EN QUE ENTRARA EN VIGOR EL MOVIMIENTO, EXCEPTO EN MOVIMIENTOS DE COMPENSACION U HONORARIOS.
- (9) CRUZAR CON UNA "X" LA CASILLA QUE CORRESPONDA AL MOVIMIENTO QUE SE VA A TRAMITAR, EL CUAL DEBE COINCIDIR CON EL CODIGO DE PAGO (2).
- (10) CRUZAR CON UNA "X" EL CARACTER DE NOMBRAMIENTO QUE TENGA O SE LE ASIGNE AL INTERESADO.
- (11) DEBE ANOTARSE CON LETRA LA UNIDAD Y LA SUBUNIDAD DE LA PLAZA.
- (12) ANOTAR LA CLAVE DE PAGO COMPLETA, DEJANDO UN ESPACIO ENTRE CADA DATO, CON EXCEPCION DEL NUMERO DE PLAZA, EL CUAL IRA SEPARADO POR UN GUIÓN, OMITIENDO LOS CEROS A LA DERECHA QUE CONTIENE ESTE DATO.
- (13) DEBE INDICARSE CON LETRA LA CATEGORIA QUE TIENE O LE SEA ASIGNADA AL TRABAJADOR, DE ACUERDO CON EL CATALOGO DE EMPLEOS DEL GOBIERNO FEDERAL.
- (14) EN CASO DE SER LOCAL SE ANOTA CON LETRA: DISTRITO FEDERAL, Y EN CASO DE SER FORANEA SE ANOTA LA ZONA PAGADORA CON LETRA (ALFABETICA) DE ACUERDO CON EL CATALOGO DE ZONA PAGADORA DE LA VIGENCIA.
- (15) DE ACUERDO CON EL CATALOGO, SE ANOTARAN LOS NUMEROS CORRESPONDIENTES A: ESTADO = 2 POSICIONES. MUNICIPIO = POSICIONES. ZONA PAGADORA = 3 POSICIONES. PORCENTAJE S/O = 3 POSICIONES.
- (16) SE UTILIZA PARA CITAR PERCEPCIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS: - ACORDADAS.- EN CASO DE INGRESOS Y REINGRESOS. - LAS 3 COLUMNAS.- EN CASO DE PROMOCIONES, INGRESO A HONORARIOS Y MOVIMIENTOS DE COMPENSACION.
- (17) SOLO PARA REMUNERACIONES EXTRAORDINARIAS. DE BEPA INDICARE LA VIGENCIA DE LA ASIGNACION, LIMITADA AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN CURSO.
- (18) INDICAR LA PARTIDA QUE SE AFECTARA UTILIZANDO 4 DIGITOS DE ACUERDO CON LA CLASIFICACION POR OBJETO DE GASTO DEL MANUAL DE REGLAMENTACION PRESUPUESTARIA.
- (19) DENOMINACION ALFABETICA DE LA PARTIDA.
- (20) SOLO SE ANOTA EN CASO DE QUE YA EXISTA ALGUNA AFECTACION Y DEBE SER EL NUMERO DEL OFICIO QUE AMPARO EL TRAMITE ANTERIOR.
- (21) CITAR LA ORDEN DE PAGO QUE SE AFECTA EN 6 POSICIONES Y EL NO. DE OPERACION.
- (22) SEGUIR INDICACIONES DE PUNTOS 11, 12 y 14.
- (23) SOLO EN CASO DE NUEVOS INGRESOS Y REINGRESOS Y PROMOCIONES. NOMBRE Y FILIACION = LAS MISMAS INDICACIONES DE LOS PUNTOS 5 Y 6. MOTIVO = ANOTAR EL MOTIVO Y FECHA DE BAJA Y/O LICENCIA DE LA PERSONA SUSTITUIDA.
- (24) CITAR EN TODOS LOS TRAMITES.
- (25) ANOTAR LOS NOMBRES DE LOS TITULARES, AL LLEGAR AL AREA RECEPTORA DE LA DIRECCIONAL DE RECURSOS HUMANOS, DEBE IR FIRMADA POR EL TITULAR DE DEPENDENCIA EXPEDIDORA.
- (26) CITAR UNIDAD, PROGRAMA Y SUBPROGRAMA, CON ESPACIOS ENTRE CADA UNO DE ELLOS.
- (27) DEBE ANOTARSE EN FORMA COMPACTA, CON EXCEPCION DE LOS DOS ULTIMOS DIGITOS, LOS CUALES DEBEN IR SEPARADOS CON UN ESPACIO ENTRE SI Y DEL RESTO DE LA CIFRA.
- (28) SE UTILIZAN LOS DIGITOS SIGUIENTES: 16 = ABONOS 17 = CARGOS-
- (29) INDICAR CON NUMERO EL IMPORTE DE LA CANTIDAD AFECTADA; DESDE LA FECHA DE LA VIGENCIA HASTA EL 31 DE DICIEMBRE.
- (30) DEBE EXPLICARSE EL MOTIVO DEL OTORGAMIENTO O DISMINUCION DE LAS PERCEPCIONES QUE SE CÍAN EN EL DOCUMENTO, ASI COMO LA FUNCION QUE DESEMPEÑA EL EMPLEADO (ALFABETICA Y CODIFICADA)

## ANEXO (5)

### OFICIO DE MODIFICACION

¿ Que es ?

Es un documento oficial utilizado por las áreas de recursos humanos de la administración pública centralizada, que tiene como función modificar la situación laboral de algún trabajador o cambiar los términos en que se tramita algún documento relacionado con un movimiento de personal.

¿ Para que sirve ?

Para solicitar ante la area de recursos humanos cancelación de algún movimiento de personal realizado con anterioridad; cambio en el carácter de un nombramiento (basificación); cambio en la radicación de un sueldo; cancelación de un movimiento de baja; transformación de plaza a costo compensado y cancelación de una promoción por insubsistencia.

## GLOSARIO DE TERMINOS

## ACTA ADMINISTRATIVA.

Documento en el que consta la declaración de una o varias personas, referente a las circunstancias de un hecho o situación irregular, previsto por las disposiciones legales o administrativas que según el caso correspondan.

## ACTA DE APERIURA.

Certificación de un Unspector Fiscal de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del contenido de los paquetes y sobres que se abren en su presencia los cuales generalmente contienen cheques cancelados que envían por correo de las diversas unidades distribuidoras de cheques en el interior de la República.

## ACTA DE ENVIO DE CHEQUES.

Certificación de un Inspector Fiscal de la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores de la cantidad de cheques contenidos en cada uno de los bultos y sobres que envía por correo el Departamento de Distribución de cheques a las unidades distribuidoras de cheques - en el interior de la República.

## ACTIVIDAD.

Conjunto de las operaciones que realiza un trabajador o cada una de las unidades que componen la estructura orgánica de una dependencia de la administración pública centralizada.

#### ADICION COMPENSADA

Es la adición presupuestaria proveniente de una reducción por igual suma, a la asignación de una o varias claves presupuestarias del mismo ramo, que no altera el total de su presupuesto.

#### ADICION LIQUIDA.

Es adición presupuestaria que incrementa el total del presupuesto de un ramo; por su procedencia puede ser derivada de una reducción a la asignación de una o varias claves presupuestarias de otros ramos, o de un aumento en los ingresos que implica un incremento al Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### ADICION PRESUPUESTARIA.

Es la clave presupuestaria, con su descripción y asignación, creada con posterioridad a la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### AMPLIACION COMPENSADA

Es el aumento a la asignación de una clave presupuestaria proveniente de una reducción por igual suma, a la asignación de una o varias claves presupuestarias del mismo ramo, que no altera el total de su presupuesto.

#### AMPLIACION LIQUIDA.

Es el aumento a la asignación de una clave presupuestaria que incrementa el total del presupuesto de un ramo; por su procedencia puede ser derivado de una reducción a la asignación de una o varias claves presupuestarias de otros ramos o de un aumento en los ingresos; en este último caso implica también un incremento al Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### **AMPLIACION PRESUPUESTARIA.**

Es la modificación en aumento a la asignación de una clave presupuestaria ya existente.

#### **ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO.**

Es el estudio elaborado por cada ramo presupuestario, que se envía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su evaluación. Contiene las propuestas de los ramos y sirve de base para formular el proyecto de presupuesto del año siguiente.

#### **ASIGNACION.**

Es el importe previsto en partidas, guiones, subguiones y/o incisos presupuestarios destinados a sufragar las erogaciones que según el objeto del gasto les corresponden.

#### **ASIGNACION MODIFICADA.**

Es el monto de la asignación original o adición de una clave presupuestaria más o menos las ampliaciones autorizadas a una fecha determinada.

#### **ASIGNACION ORIGINAL.**

Es la asignación consignada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### **BECA.**

Ayuda económica que se otorga a estudiantes de diversas profesiones o especializaciones técnicas que con este carácter realizan un ser-

vicio social.

#### CALENDARIO DE PAGOS.

Es el programa de administración de fondos por meses, trimestres, semestre o años según las necesidades; se puede presentar por clave presupuestaria, partidas, conceptos, capítulos o total de un ramo.

#### CANCELACION PRESUPUESTARIA.

Es la supresión de una clave presupuestaria en todos sus elementos.

#### CAPITULO.

Es el elemento presupuestario que se agrupa los gastos con características semejantes de acuerdo con su naturaleza.

#### CARTA PODER.

Documento por el cual una persona denominada poderdante, concede facultades a otra, denominada apoderado, para que en su nombre realice los trámites y actos que requieran los intereses que representa.

#### CEDULA DE AFILIACION AL I.S.S.S.T.E.

Documento de identificación que expide el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que los trabajadores afiliados disfruten de los servicios y prestaciones - que establece la ley de dicho Instituto.



#### CEDULA DE RECLAMACION.

Documento que elaboran los trabajadores para que se corrija cualquier inconsistencia del pago de sus remuneraciones.

#### CERTIFICADO DE NO ADEUDO.

Documento que expide el área de recursos humanos, en el que se hace constar que el trabajador no tiene ningún adeudo a favor del Erario Federal. Este documento es requerido por el I.S.S.S.T.E., para los trámites de jubilación, pensión por vejez o indemnización global.

#### CERTIFICADO DE NO RESPONSABILIDAD.

Documento que expide la Unidad en la que ha estado desempeñando sus servicios un trabajador, en el que se hace constar que el trabajador no tiene pendiente ninguna responsabilidad que se derive de los bienes o valores que haya tenido a su cargo. Este documento es requerido por el I.S.S.S.T.E. para los trámites de jubilación pensión por vejez o indemnización global.

#### CLASIFICACION FUNCIONAL.

Es la identificación del gasto público por grupos homogéneos de actividades del Estado para efecto de análisis económicos.

#### CLAVE FUNCIONAL.

Es la representación numérica por grupo y subgrupo de la clasificación funcional.

#### CLAVE PRESUPUESTAL.

Es la representación numérica de los distintos elementos presupues

tarios, de acuerdo con la secuencia determinada por la estructura del presupuesto.

#### CLAVE PRESUPUESTARIA DE AMPLIACION AUTOMATICA.

Es aquella que por la necesidad del pago inmediato del gasto recibe los cargos necesarios por las erogaciones, sin el límite de su asignación y sin satisfacer el requisito previo de ampliación. Estas partidas se identifican en el presupuesto con el signo (X). La automaticidad puede amparar toda la clave presupuestaria o -- únicamente alguna o algunas de sus divisiones.

#### CLAVE PRESUPUESTARIA DE SUMA ALZADA.

Es aquella cuya asignación se determina sin precisarse con detalle su distribución, lo cual se va haciendo en el curso de su ejercicio.

#### COMPENSACION 1308.

Remuneración adicional de un sueldo presupuestario, denominado -- "Compensación Adicional por Servicios Especiales". Estas compensaciones se otorgan en forma discrecional en cuanto a su monto y duración y forman parte del sueldo básico del trabajador para las prestaciones que establece la Ley del I.S.S.T.E.

#### COMPENSACION 1323.

Remuneración adicional por servicios transitorios, que no forma parte del sueldo básico del trabajador.

#### COMPROBANTE DE CHEQUE CANCELADO.

Documento comprobatorio que se extiende a una persona que devuelve directamente un cheque al Departamento de distribución de cheques,

ya sea para liberarse la responsabilidad que implique su cobro, o para tramitar su reexpedición en los casos en que el cheque se devuelve por tener errores de liquidación o de los datos del beneficiario.

#### COMPROMETIDO.

Es el importe de las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal y autorizadas por la Dirección General de Egresos para ejercerse con cargo a las partidas del presupuesto aprobadas dentro de un plazo determinado, mientras no perciba la acción para exigir el crédito.

#### CONCEPTO.

Es el elemento presupuestario en que se subdividen los capítulos y que clasifica las erogaciones afines, de acuerdo con el objetivo del gasto.

#### CONCILIACION DE CHEQUES.

Reporte mensual que emite el Centro de Cómputo, referente a las formas de cheques utilizadas e inutilizadas durante los procesos de impresión y corte. Esta información se entrega al Departamento de estampillas y valores de la Tesorería de la Federación, acompañada de los cheques inutilizados y una relación adicional que contiene los datos de estos cheques.

#### CONGELAR.

Es la operación por la cual se disminuye la disponibilidad de las

asignaciones presupuestarias, por el importe del gasto que no se va ejercer, esto es, el que corresponde al -- período comprendido entre el 1º de enero y la fecha a -- partir de la cual se autoriza gastos por un período menor de un año y con vigencia al 31 de diciembre.

#### CONSTANCIA.

Documento denominado "Constancia de Nombramiento y/o -- Asignación de Remuneraciones" que expiden las diversas Unidades Administrativas de Personal, para emitir y justificar los pagos de un trabajador que ha ingresado al Ramo o ha tenido algún cambio en su empleo o en el importe de sus remuneraciones adicionales.

#### CONSTANCIA (NUMERO DE).

Número que asigna el Departamento de Validación de Movimientos de Personal, para fines de control, a cada una de las Constancias de Nombramiento y/o Asignación de Remuneraciones ya autorizadas para su pago y demás efectos.

#### CONSTANCIA DE SERVICIOS.

Documento que se expide por la Dirección General de Recursos Humanos de las diversas Dependencias del Poder -- Ejecutivo Federal, en el que hace constar los servicios profesionales que un trabajador ha prestado a la Institución.

#### CUENTA PUBLICA.

Es el informe, acompañado de los libros de contabilidad -- y estados contables correspondientes y demás documenta

ción complementaria, que debe rendir anualmente el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión dentro de los 100 primeros días de la apertura de sesiones, sobre el gasto -- público efectuado con base en las partidas autorizadas -- en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior, para los efectos de su revisión y exámen.

#### DECLARACION DE BIENES.

Obligación de todos los empleados públicos de declarar -- los bienes muebles e inmuebles que posee, de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### DESCONGELAR.

Es la operación inversa a la definida bajo el término -- "Congelar", sin que necesariamente tenga su origen o -- se derive de una operación de este tipo.

#### DEUDA PUBLICA.

Es la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público derivadas de la celebración de empréstitos -- sobre el crédito de la Nación.

#### DEUDA PUBLICA EXTERNA.

Es la contraída por el sector público con acreditantes -- extranjeros y pagadera en el exterior tanto en moneda -- nacional como extranjera. Su pago implica salida de fondos del país.

## DEUDA PUBLICA INTERNA.

Es la contraída por el sector público con acreditantes - nacionales y pagadera en el interior del país tanto en - moneda nacional como extranjera. Su pago no implica salida de fondos del país.

## DIAGRAMA.

Carta que representa gráficamente un hecho, una situación, un movimiento, una relación o un fenómeno cualquiera, generalmente por medio de símbolos convencionales.

## DISPONIBLE.

Es el saldo o remanente resultante de restar a una asignación presupuestaria autorizada, las cantidades ejercidas y los compromisos legalmente contraídos con cargo -- a la misma.

## EJERCIDO.

Es la autorización de pago del importe de las obligaciones a cargo del Gobierno Federal, mediante el registro - ordenado por la Dirección General de Egresos de los documentos justificantes respectivos.

## ELEMENTO PRESUPUESTARIO.

Es cada una de las partes que integran la clave presupuestaria, las cuales son:

Ramo, capítulo, concepto, partida, unidad y subunidad -- presupuestarias, quión, subquión, inciso, dígito verificador, grupo y subgrupo para identificación funcional y signo de automaticidad.

#### ESCALAFON.

Sistema que se utiliza por cada Dependencia conforme -- a bases establecidas, para efectuar los movimientos de -- promoción y permutas de los trabajadores de base.

#### ESTRUCIURA PRESUPUESTARIA.

Es el conjunto de elementos que rigen la clasificación, el ordenamiento y la presentación del presupuesto.

#### FACTURA DE ENVIO.

Documento que elabora el Departamento de distribución -- de cheques, para depositar en la oficina postal los -- bultos y sobres que contienen los cheques que deben en--viarse a las diversas Unidades distribuidoras de -- cheques en el interior de la República. Los depósitos son certificados en la propia factura por un inspectos - fiscal de la Dirección general de vigilancia de fondos - y valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### FALTA INJUSTIFICADA.

Falta de asistencia de un trabajador al desempeño de sus labores sin autorización previa o comprobante oficial de incapac*aci*

dad.

Se considera como falta injustificada la omisión del registro de entrada o salida del trabajador, o el abandono de sus labores sin autorización dentro del horario laborable.

#### FILIACION.

Documento que expide la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el que se registran los datos particulares y características físicas de una persona que por primera vez desempeña un empleo en el Gobierno Federal.

Es requisito indispensable para todos los trabajadores al servicio del Estado.

#### DIAGRAMA DE FLUJO.

Diagrama que expresa las operaciones de un procedimiento, estableciendo su secuencia lógica o cronológica.

#### FORMAS VALORADAS.

Formas de cheques en existencia para el pago de remuneraciones de los trabajadores del Ramo. Estas formas ya contienen la firma del C. Tesorero de la Federación para su pago.

#### FUNCION.

Conjunto de actividades afines que se realizan en forma coordinada.

#### GASTO CORRIENTE.

Es el importe de las erogaciones del sector público que -



se consumen en el desarrollo propio de sus funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúa a otros sectores. (Estas operaciones no incrementan los activos del patrimonio de la Nación). Los gastos corrientes están integrados en el Gobierno Federal por:

1. Servicios personales
2. Compra de bienes para administración (parcialmente)
3. Servicios generales
4. Gastos e intereses de la deuda
5. Transferencias corrientes
6. Erogaciones especiales (parcialmente)

#### GASTO PUBLICO FEDERAL.

Es el conjunto de erogaciones que efectúan el Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal en ejercicio de sus funciones.

#### GRATIFICACION DE FIN DE AÑO (AGUINALDO)

Beneficio económico que se otorga anualmente a los trabajadores al servicio del Estado, en forma proporcional a los días laborados durante el año.

#### HOJA DE SERVICIOS.

Documento en el que constan los movimientos de un trabajador durante el tiempo que estuvo al servicio del Estado.

## HOJA DE TRABAJO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

Es el documento de trabajo que se utiliza en las distintas etapas de estudio para la elaboración del proyecto de presupuesto y que permite manejar las diferentes posibilidades de gasto que éste pudiera tener.

### HONORARIOS.

Concepto específico de las remuneraciones que se asignan a una persona, por trabajos profesionales, técnicos, peritajes, estudios, obras o trabajos determinados mediante contratos temporales.

### HONORARIOS ESPECIALES.

Concepto específico de las remuneraciones que se asignan a una persona por trabajos especiales que no pueden realizarse en un horario fijo o regular.

### HUELGA.

Suspensión temporal de las actividades de una organización, como resultado de una coalición de trabajadores en la forma y términos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### INCONSISTENCIAS DE DATOS.

Deficiencia de la información que contiene un documento para su correcta aplicación.

## INFORME DE PRODUCCION.

Reportes que emiten los centros de Cómputo referente a los números de cheques utilizados en cada lote de pago semiautomático y en el pago ordinario de cada quincena.

## INGRESO BRUTO.

Total de las percepciones de un trabajador, no considerando ninguna de las deducciones correspondientes.

## INGRESO NETO.

Total de las percepciones de un trabajador, menos las deducciones correspondientes (impuesto sobre productos del trabajo, aportaciones al ISSSTE, etc.)

## INSTRUCTIVO DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Es una reglamentación interna de la Dirección general de egresos que establece las normas a que deben sujetarse los estudios para la elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

## INSTRUCTIVO PARA LA FORMACION Y APLICACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Es el documento que establece y norma su afectación en función de la naturaleza y objeto de los gastos.

## INSUBSISTENCIA DE NOMBRAMIENTO.

Anulación de una constancia de nombramiento que ya ha sido autorizada para su pago. Estas insubsistencias -

implican la suspensión de emisión de pagos y recuperación de los que ya se habieran emitido.

#### INTERRUPCION DE PRESCRIPCION.

Acciones y documentos que demuestran que un trabajador que reclama el pago de remuneraciones atrasadas, hizo la reclamación de pago antes de que transcurriera un año a partir de la fecha en que empezó a devengarlas. En otras circunstancias, únicamente se pagan las remuneraciones que no excedan de un año de anterioridad a la fecha en que se haga la liquidación correspondiente, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### JORNADA DE TRABAJO.

Tiempo que legalmente debe permanecer un trabajador en el desempeño de las labores que el sean encomendadas.

#### LAUDO.

Resolución definitiva que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos de su competencia.

#### LEVANTAMIENTO DE ACTA ADMINISTRATIVA.

Procedimiento por el que se levanta un acta cuando alguien ha cometido una falta que debe sancionarse con base en las disposiciones legales y reglamentarias de las condiciones generales de trabajo.

#### LIBERACION DE RESPONSABILIDAD.

Comprobar la inexistencia de una supuesta responsabi---

lidad por cobros indebidos de un trabajador, para normalizar el pago de sus remuneraciones.

#### LICENCIA.

Período durante el cual se autoriza a un trabajador para dejar de laborar y varían en duración de acuerdo a la antigüedad del empleado.

#### LICENCIA CON SUELDO.

Período con goce de sueldo por el que se autoriza a un trabajador con nombramiento de base, para que deje de laborar con objeto de atender necesidades de carácter particular. Estas licencias no pueden exceder de 15 días en el transcurso de un año.

#### LICENCIA POR GRAVIDEZ.

Período con goce de remuneraciones que se otorga a las trabajadoras en estado grávido. Estas licencias son de un mes antes y dos meses después del alumbramiento.

#### LISTADO DE CHEQUES EXTRAORDINARIOS

Reporte que contiene los datos de cada uno de los cheques emitidos en el proceso de cada lote de documentos de pago retroactivo. La información que contienen está clasificada por la clave de pago del trabajador.

#### LISTADO DE CHEQUES ORDINARIOS.

Reporte que contiene los datos de cada uno de los cheques emitidos en el proceso del pago ordinario de ca--

da quincena. La información que contiene está clasifi-  
cada por la clave de pago del trabajador.

#### LOTE DE MOVIMIENTOS.

Paquete de documentos ya validados por el Departamen-  
to de validación de movimientos de personal, estos --  
documentos, dependiendo del tipo de movimiento y los  
términos de su vigencia, son enviados al Centro de --  
Cómputo o directamente al Departamento de Nómina y Pa-  
go para su demás trámite.

#### LOTE DE PAGO SEMIAUTOMATICO.

Paquete de informes de datos para liquidación elabora-  
dos por el Departamento de nómina y pago.  
Estos documentos se envían diariamente a la Dirección  
general de informática de Oficinas Mayores, para ser  
procesados por el sistema de pago semiautomático.

#### MATRIZ DE CHEQUE.

Documento canjeable por dinero con el que se pagan --  
las remuneraciones a los trabajadores.

#### METODOS.

Forma de realizar una operación con un orden conve---  
nido o normado.

#### MODIFICACION PRESUPUESTARIA.

Es el cambio a las claves, descripciones o asignacio-

nes del Presupuesto de Egresos de la Federación.  
Según el tipo de clave presupuestaria que afecte puede ser: automática o no automática.  
Según el movimiento que produzca puede ser: adición, - ampliación o reducción.  
Según la procedencia de los recursos con que se efectúe puede ser: de tipo líquido o compensado.

#### MODIFICACION PRESUPUESTARIA AUTOMATICA.

Es aquella que se genera en el momento de gravar una - clave presupuestaria de ampliación automática, con un - movimiento mayor al de su saldo disponible. Esta ope-- ración se regulariza periódicamente.

#### NOMBRAMIENTO.

Documento en virtud del cual se formaliza la relación jurídica laboral entre una dependencia de la adminis-- tración pública centralizada.

#### NOMINA.

Documento comprobatorio de las remuneraciones pagadas a los trabajadores. Los datos principales que contiene son: nombre del trabajador, registro federal de causan tes, clave de empleo, importe y concepto de las remune-- raciones pagadas, importe y concepto de las deduccio-- nes efectuadas e importe líquido.

#### NOMINA EXTRAORDINARIA.

Documento que se genera diariamente para regularizar - los pagos de los trabajadores que han tenido algún mo-

vimiento. Estos pagos generalmente corresponden a quin  
cenas anteriores.

#### NOMINA ORDINARIA.

Documento que se genera para el pago normal de remune  
raciones de cada quincena.

#### OBJETIVO.

Fin que se pretende lograr mediante un esfuerzo defi-  
nido.

#### OPERACION.

Acción realizada conforme a un procedimiento o método.

#### ORDEN DE PAGO.

Documento autorizado para ser pagado por la Tesorería  
de la Federación.

#### DIAGRAMA DE ORGANIZACION.

Diagrama que expresa la estructura orgánica de una ins  
titución y la relación entre las unidades que la compo-  
nen.

#### ORGANO.

Unidad administrativa impersonal que ejerce una o va-  
rias funciones y que puede estar integrada por uno o  
varios puestos.



#### PAGADO.

Es la parte del presupuesto ejercido que liquida el - - sector público por conducto de la Tesorería de la Federación, con base en la documentación comprobatoria correspondiente.

#### PAGADOR HABILITADO.

Persona autorizada para recibir y entregar directamente a los trabajadores sus remuneraciones.

#### PAGO LIMITADO.

Pago que se hace a un trabajador por concepto de remuneraciones cuyo período no cubre hasta la quincena actual, de acuerdo con el límite de vigencia del documento que autoriza el pago.

#### PAGO DE MARCHA.

Pago que se cubre a los familiares de un trabajador - - que fallece, o a la persona que hubiere sufragado los gastos de inhumación. Estos pagos son equivalentes a -- cuatro meses del sueldo que estuviera percibiendo el -- trabajador a la fecha de su fallecimiento.

#### PARTIDA.

Es el elemento presupuestorio en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo -- con el objeto específico del gasto.

#### PARTIDA PRESUPUESTAL.

Cada uno de los conceptos específicos del Gasto Público comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas Partidas tienen un equivalente numérico de cuatro caracteres para su identificación y manejo.

#### PENSION ALIMENTICIA.

Concepto de las sumas que se deducen por resolución judicial de las remuneraciones de un trabajador, para quedar a disposición de la persona beneficiaria que especifica la propia resolución.

#### PEZ 05.

Listado que emite el sistema de pago semiautomático por cada uno de los lotes de documentos pagados. La información que contiene este listado se encuentra clasificada por número de documento y los datos principales que reporta son: nombre del trabajador, registro federal de - causas, clave de empleo, período del pago, número -- del cheque, importe y fecha de expedición.

#### PLAZA.

Cada uno de los empleos comprendidos en el Presupuesto - de Egresos de la Federación.

#### PRESTAMO A CORTO PLAZO.

Créditos que otorga el I.S.S.S.T.E. a los trabajadores - del Estado, pagaderos en un plazo corto.

## PRESTAMO HIPOTECARIO.

Créditos que otorga el I.S.S.S.T.E. a los trabajadores del Estado, para la adquisición o finiquito de una casa o terreno.

## PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Es el documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso - de la Unión, a iniciativa del Presidente de la República en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones, en cada -- ejercicio fiscal.

## PRIMA QUINQUENAL.

Cuota previamente establecida que se adiciona al sueldo básico de los trabajadores que cumplen cinco años de -- servicios ininterrumpidamente en el Sector Central, que se va incrementando cada cinco años hasta llegar al lími te de cinco quinquenios.

## PRIMA VACACIONAL.

Beneficio económico que se cubre a los trabajadores designados en plazas federales, equivalente al 25% del -- sueldo que perciban durante diez días en cada uno de -- los dos períodos de vacaciones en el mismo año, siempre que tengan derecho a disfrutarlas.

## PROCEDIMIENTO.

Sucesión ordenada de operaciones concatenadas y su método de ejecución.

## PROYECTO PRELIMINAR.

Es el estudio elaborado por la Dirección General de Egresos para estimar los niveles que pueda alcanzar el gasto público por ramos, en el ejercicio fiscal siguiente. Con excepción del ramo de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la base de cálculo del proyecto preliminar en el presupuesto modificado a determinada fecha, complementado con las regularizaciones de gastos necesarios más los nuevos indispensables.

## PROYECTO DE PRESUPUESTO.

Es la estimación del gasto a efectuarse durante un ejercicio fiscal del sector público federal, que el Poder Ejecutivo envía a la H. Cámara de Diputados para su aprobación.

## RAMO PRESUPUESTAL.

Es el elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por dependencias administrativas del Poder Ejecutivo, por organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetas a control presupuestario, por los Poderes Legislativo y Judicial, rubros especiales como Inversiones, Erogaciones Adicionales y Deuda Pública.

#### REDUCCION COMPENSADA.

Es la reducción presupuestaria a la asignación de una clave presupuestaria y la cual puede generar una adición compensada y/o una ampliación compensada.

#### REDUCCION LIQUIDA.

Es la disminución a la asignación de una clave presupuestaria que reduce el total del presupuesto de un ramo; -- por su procedencia puede ser derivada de una adición -- líquida y/o una ampliación de otros ramos o de una reducción de los ingresos lo cual implica un decremento al Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### REDUCCION PRESUPUESTARIA.

Es la modificación en disminución a la asignación de una clave presupuestaria ya existente.

#### REENVIO.

Corregir y enviar nuevamente a la área de Informática, los informes de Datos para liquidación rechazados por -- inconsistencias o errores de información.

#### REEXPEDICION DE CHEQUES.

Liquidar nuevamente un pago en los casos en que el cheque correspondiente a la primera liquidación es devuelto indebidamente y procesado como cheque cancelado.

#### R.F.C. CORTO (O ALFABETICO CORTO).

Listado para consulta clasificado por registro federal de causantes, de todo el personal del ramo que está en nómina.

Los datos que contiene cada trabajador son: nombre y -- R.F.C. del trabajador y clave de la plaza que desempeña.

#### REFRENDO.

Es la renovación para el ejercicio inmediato siguiente de la autorización de una inversión y/o gasto, no realizado parcialmente dentro del ejercicio presupuestal para el que fué aprobado originalmente.

#### REFRENDO DE ACUERDO PRESIDENCIAL.

Es el requisito que deben reunir los acuerdos presidenciales consistentes en la firma del Secretario del Ramo afectado (artículo 92 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

#### REGISTRO DE ALTAS.

Libro en el que se registran las Constancias de Nomenclatura y/o Asignación de Remuneraciones, expedidas a la área de Remuneraciones para su trámite, por porte de -- las diversas Unidades del Ramo.

#### REGISTRO DE CHEQUES CANCELADOS.

Relación que contiene los datos de los cheques devueltos cancelados al departamento de distribución de cheques, tanto del personal del distrito federal como del interior de la República.

#### REGISTRO DE LOTES.

Libro en el que se registran los Lotes de documentos enviados a la Dirección general de informática de Oficialía Mayor, para su proceso de Pago Semiautomático.

#### REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

Documento que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a un trabajador, para que éste compruebe que está inscrito en el padrón federal de causantes.

#### REGULARIZACION DE ANTICIPOS.

Es la afectación presupuestaria consistente en registrar con la documentación respectiva, las erogaciones autorizadas con carácter de anticipos para hacer frente a gastos urgentes.

#### REGULARIZACION PRESUPUESTARIA.

Es la inclusión o eliminación total o parcial en el proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente, de las asignaciones del presupuesto en vigor más su complemento a la anualidad, en aquellos casos que lo requieran conforme a la naturaleza del gasto.

#### REGLAMENTO DE ESCALAFON.

Documento que fija las normas que el Derecho determina, que organizan el sistema y regulan el procedimiento para la promoción de los trabajadores y la permuta de sus plazas.

#### RELACION DE DESCARGO.

Formato que se utiliza para concentrar a la oficina de glosa los documentos totalmente tramitados.

#### RELACION DE LIQUIDACION.

Formato que se utiliza para el control de los documentos de pago que se turnan al área de liquidación respectivos.

#### REMESA.

Paquete de cheques cancelados que se envía a la área de Informática de Oficialía Mayor para su captura y proceso de contabilización.

#### REMUNERACION.

Retribución al trabajo de una persona.

#### RENDICION DE LA CUENTA.

Actividad que realiza la Dirección general de recursos humanos para informar a la Dirección general de contabilidad, el uso y movimiento de los recursos financieros asignados al capítulo de servicios personales.

#### REPOSICION DE CHEQUE.

Canjear por un nuevo cheque, otro cheque que ha sido inutilizado accidentalmente o que no se presentó oportunamente al Banco de México para su pago.



## REPOSICION DE CHEQUE (SOLICITUD DE).

Escrito por el cual una persona solicita la reexpedición de un cheque.

## RESERVADO.

Es la operación por la que se asegura que las asignaciones presupuestales serán aplicadas precisamente a los -- gastos específicos para las que se autorizaron y que, -- para su ejercicio, se cumplirán los requisitos que se -- hubieren fijado.

Por medio de la operación de reservado se limita el li-- bre ejercicio y/o las condiciones establecidas en dicha operación.

## RETARDO MAYOR.

Registrar un trabajador su entrada con retraso mayor de cuarenta minutos. Estos casos requieren la autorización previa del jefe del area respectiva.

## RETARDO MENOR.

Registrar un trabajador su entrada con retraso mayor de quince minutos y menor de cuarenta.

## SALARIO.

Deriva de "sal" por el hecho que se pagó con ella. El sa-- lario es el pago por hora o por día, aunque se liquide -- semanalmente de ordinario, que se aplica para trabajos -- manuales o de taller.

## SISTEMA.

Conjunto de procedimientos relacionados entre sí, mediante los cuales se desarrollan las funciones de una organización.

## SOBRESUELDO.

Remuneración adicional que se cubre a los trabajadores que desempeñan una plaza federal, en una proporción determinada del sueldo que perciben, de acuerdo con el costo de los artículos de consumo en el lugar en que desempeñan sus servicios.

## SOPORTE DE DOCUMENTO.

Antecedentes documentados que se recaban para respaldar la implementación de un nuevo documento que se requiere para regularizar la situación de los pagos de un trabajador.

## SUELDO.

Deriva de "solidus" : Moneda de oro de peso cabal. El sueldo se paga por mes o quincena a trabajos intelectuales, administrativos y de oficina.

## TABULADOR DE SUELDOS.

Documento que establece los niveles salariales de cada puesto.

## TALON DE CHEQUE.

Parte desprendible de los cheques correspondiente a las remuneraciones de los trabajadores, destinando para el trabajador como comprobante de las remuneraciones que percibe y las deducciones que se efectúan.

#### TARJETA ALFABETICA.

Documento para consulta en el que se registran los datos personales del trabajador y de la plaza que desempeña.

#### TARJETA KARDEX.

Registro histórico de los movimientos y pagos de una persona de la misma plaza.

#### TECLEAR.

Datos que se transmiten por las terminales del sistema de cómputo para consultar los archivos magnéticos del sistema.

#### TERMINO DE NOMBRAMIENTO.

Fin de los efectos de un nombramiento con vigencia limitada.

#### TIEMPO EXTRAORDINARIO.

Tiempo que se labora después de la jornada normal.

#### TRABAJADOR.

Persona que desempeña un empleo.

#### TRABAJO DIURNO.

Jornada comprendida entre las seis y las veinte horas.

#### TRABAJO NOCTURNO.

Jornada comprendida entre las veinte y las seis horas.

#### TRAMITE.

Cada uno de los pasos que debe seguir un asunto hasta su conclusión.

#### TRANSFERENCIAS.

Son las asignaciones que destina el Gobierno Federal a instituciones del sector público o privado, o a particulares, no con el objeto de adquirir directamente bienes o servicios. (No debe usarse éste término para definir ninguna de las modificaciones presupuestarias).

#### TRIBUNAL FEDERAL DE ARBITRAJE.

Organismo colegiado que está integrado por un Magistrado representante del Gobierno Federal, y un Magistrado representante de los trabajadores designados por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Magistrado Tercer Arbitro que es nombrado por los dos representantes citados; éste último fungirá como Presidente.

#### UNIDAD DISTRIBUIDORA.

Cada una de las oficinas de las Secretarías denominadas -

unidades distribuidoras de cheques, establecidas en el interior de la República en sustitución de las pagadurías civiles regionales de la Tesorería de la Federación mediante cheques de la Tesorería de la Federación.

**VIGENCIA ABIERTA.**

Tiempo indefinido a partir de una fecha determinada, que especifica un documento para causar sus efectos.

**VIGENCIA CERRADA.**

Fecha límite que señala un documento para causar sus efectos.

**VIGENCIA LIMITADA. (ver vigencia cerrada)**

**VOLANTE DE CANCELACION.**

Documento que expide el Departamento de distribución de cheques, cuando es necesario comprobar que algún cheque ya está cancelado.

**VOLANTE DE DEVOLUCION (NUMERO DE).**

Número que se asigna para efectos de control, a los volantes que utiliza el Departamento de validación de movimientos de Personal, los documentos que contienen errores de información o que requieren alguna aclaración.

**ZONA PAGADORA.**

Lugar del interior de la República en el que está ubicada

da cada una de las diversas Unidades Distribuidoras de -  
Cheques para el pago de remuneraciones de los trabajado-  
res foráneos.

BIBLIOGRAFIA .

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

- Arias Galicia, Fernando; ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.  
Edit. Trillas,  
México, 1979
- Burgoa, Ignacio; EL ESTADO.  
Edit. Porrúa, S.A.  
México, 1973
- Canessa A., Molina G.,  
Vinielli J.; EVOLUCION DE LAS TECNICAS PRESUPUESTARIAS PBC-PPBS.  
X Seminario Interamericano de Presupuesto, S.P.P., O.E.A., A.S.I.P.  
México, 1981.
- Carrillo Castro, Alejandro; LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.  
Edit. Porrúa, S.A.  
México, 1980
- Castelazo, José R.; UN SISTEMA INTEGRADO PARA LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO.  
Tesis  
México, 1970
- Castelazo, José R.; APUNTES SOBRE LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.



Colegio de Licenciados  
en Ciencias Políticas -  
y Administración Pública,  
A.C.

Coordinación General  
de Estudios Administra  
tivos;

Coordinación General  
de Estudios Administra  
tivos.

Coordinación General  
de Estudios Administra  
tivos;

Edit. Colegio de Licencia-  
dos en Ciencias Políticas  
y Administración Pública,  
A.C.

México, 1979.

DICCIONARIO DE POLITICA -  
Y ADMINISTRACION PUBLICA.

Edit. Colegio de Licencia-  
dos en Ciencias Políticas  
y Administración Pública,  
A.C.

México, 1978.

NUEVAS TECNICAS PRESUPUES  
TARIAS.

Colección Seminarios Núm.8,  
México, 1981.

BASES JURIDICAS DE LA REFOR  
MA ADMINISTRATIVA DEL GO---  
BIERNO FEDERAL.

Presidencia de la República  
México, 1982.

LA CONTABILIDAD GUBERNANEN-  
TAL Y EL PRESUPUESTO POR --  
PROGRAMAS.

Colección Seminarios Núm.10  
México, 1981.

Coordinación General -  
de Estudios Administra-  
tivos;

SISTEMAS DE RELACIONES LA-  
BORALES.

Documento de Información  
México, 1981.

Coordinación General  
de Estudios Administra-  
tivos;

REESTRUCTURACION DEL SIS-  
TEMA GENERAL DE ADMINISTRA-  
CION Y DESARROLLO DEL PER-  
SONAL DEL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL.

México, 1979

Dávila Mendoza, Miguel  
A.;

EXPERIENCIAS Y AVANCES DE-  
LA PROGRAMACION PRESUPUESTA-  
RIA EN MEXICO.

X Seminario Interamericano  
de Presupuesto, S.P.P.,  
O.E.A.,  
A.S.I.P.  
México, 1981.

De la Madrid Hurtado  
Miguel;

ESTUDIOS DE DERECHO CONSTI-  
TUCIONAL.

Edit. Porrúa,  
México, 1980.

Deutsch, Karl W.;

POLITICA Y GOBIERNO.

Edit. F.C.E.  
México, 1976

Duhalt Krauss, Miguel;

UNA SELVA SEMANTICA Y JU-  
RIDICA.

Edit. INAP  
México, 1977

- El Colegio de México; HISTORIA GENERAL DE MEXICO  
Tomo II  
México 1976
- Fernández Santillán,  
José F.; LA ADMINISTRACION PUBLICA -  
DEL REGIMEN DE LA REVOLU--  
CION.  
Tesis  
México, 1980
- Fraga Gabino; DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Edit. Porrúa, S.A.  
México, 1968
- Galván Escobedo, José; TRATADO DE ADMINISTRACION  
GENERAL.  
Edit. INAP  
México, 1980
- Guerrero Omar; LA ADMINISTRACION PUBLICA  
DEL ESTADO CAPITALISTA.  
Edit. INAP  
México, 1959
- Jiménez Castro, Wilburg; LA ADMINISTRACION PRESUPUES-  
TARIA: INSTRUMENTO PARA HA-  
CER OPERATIVA LA PLANEACION  
DE CORTO PLAZO.  
X Seminario Interamericano -  
de Presupuesto, S.P.P., - --  
O.E.A., A.S.I.P.  
México, 1981

- La Palombara J. y otros; BUROCRACIA Y DESARROLLO POLITICO.  
 Edit. Paidós  
 Buenos Aires, 1970
- López Portillo, José; ESTADOS DE DERECHO.  
 Cuadernos de Filosofía Política.  
 No. 45, S.P.P.  
 México, 1980
- López Portillo, José; FEDERALISMO.  
 Cuadernos de Filosofía Política.  
 No. 15, S.P.P.  
 México, 1980
- López Portillo, José; REFORMA ADMINISTRATIVA.  
 Cuadernos de Filosofía Política.  
 No. 19, S.P.P.  
 México, 1980
- Lozano de Icaza, Arturo NOTAS INTRODUCTORIAS AL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION.  
 Edit. UNAM  
 México, 1981
- Martínez, Gonzalo; REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS DE AMERICA LATINA.  
 X Seminario Interamericano -

de Presupuesto, S.P.P., -  
O.E.A., A.S.I.P.  
México, 1981

Moreno Rodríguez, Rodri-  
go;

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN  
MEXICO.  
Edit. UNAM  
México, 1981

Muñoz Amato, Pedro;

INTRODUCCION A LA ADMINISTRA-  
CION PUBLICA, TEORIA GENERAL  
PLANIFICACION PRESUPUESTARIA  
I.  
Edit. F.C.E.  
México, 1975

Pigors, Paul y A. Myers,

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL.  
Edit. CECSA  
México, 1969

Prieto Fortun, Guillermo;

LA POLITICA FISCAL DE MEXICO  
Y EL FINANCIAMIENTO DEL PRE-  
SUPUESTO.  
X Seminario Interamericano -  
de Presupuesto, S.P.P., - -  
O.E.A., A.S.I.P.  
México, 1981

Reyes Ponce, Agustín y  
otros;

ADMINISTRACION DE PERSONAL.  
2da. Parte  
Enciclopedia de México. Tomo  
II.

Editorial Limusa.  
México, 1982.

Rodríguez Aznar, José  
Vicente;

LA EXPERIENCIA PROFESIONAL  
EN EL AREA DEL PRESUPUESTO  
POR PROGRAMAS.

X Seminario Interamericano  
de Presupuesto, S.P.P., --  
O.E.A., A.S.I.P.  
México, 1981

Roson, Herry;

TENDENCIA DE LA ADMINISTRA-  
CION DE LOS PAISES EN VIAS  
DE DESARROLLO.

Edit. UNAM  
México, 1979

Saldaña, Adalberto;

TEORIA Y PRACTICA DEL PRESU-  
PUESTO POR PROGRAMAS EN ME-  
XICO - CASO CONCRETO.

Edit. INAP  
México, 1977

Secretaría de Programa-  
ción y Presupuesto;

PROCESO DE APROBACION DE LOS  
PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE  
LA FEDERACION Y DEL DEPARTA-  
MENTO DEL DISTRITO FEDERAL -  
PARA 1981.

México, 1981

Secretaría de Programa-  
ción y Presupuesto;

LA DESCENTRALIZACION DE LA  
FUNCION DEL PAGO DE REMUNE-  
RACIONES AL PERSONAL CIVIL  
FEDERAL.

Enero de 1980

Secretaría de Programación y Presupuesto.

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL SISTEMA DE PAGO DESCENTRALIZADO.

Abril de 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

MANUAL DE AUDITORIA PARA EL PAGO DESCENTRALIZADO.

1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

MANUAL DE NORMAS DE LA FUNCION DEL PAGO DE REMUNERACIONES PARA EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - CENTRALIZADA.

1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

NORMAS PARA LA CELEBRACION DE CONTRATO DE SERVICIOS - PROFESIONALES.

México, D.F. 1982

Secretaría de Salubridad y Asistencia, Oficialía Mayor.-Dirección General de Recursos Humanos.

NORMAS PARA OPERAR EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

México, 1981

Secretaría de Salubridad y Asistencia.-Oficialía Mayor;

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS.

México, 1981

- Simon, Herbert A.; EL COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO.  
Edit. Aguilar  
Madrid, 1972
- Tena Ramírez, Felipe; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.  
Edit. Porrúa, S.A.  
México, 1975
- Waldo Dwight; ADMINISTRACION PUBLICA.  
Edit. Trillas  
México, 1974
- White A. Leonard; INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.  
Edit. Centro Regional de Ayuda Técnica  
México, 1964
- Zorrilla Martínez, Pedro, LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.  
Edit. UNAM  
Martínez Silva, Mario, ET.AL.;  
México, 1972