



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**DIAGNÓSTICO A LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO  
ESCALOFONARIO APLICADO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
(PERSONAL DE CONFIANZA) DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA A TRAVÉS DE LAS PROMOCIONES**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

**ANGUIANO SALAZAR, FERMIN**

ASESOR: VARGAS SÁNCHEZ, GUSTAVO

MÉXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A TLACAÉLEL PAVEL

A MI MADRE Y HERMANOS

TODO EL RECONOCIMIENTO Y AGREDECIMIENTO DE: DR. GUSTAVO VARGAS SÁNCHEZ, DR. MAURO RODRÍGUEZ GARCÍA, LIC. CELIA GUADALUPE OSORNO RUÍZ, LIC. IMELDA PIÑA MORENO, RAFAEL DANIEL NAVARRETE POR LA PACIENCIA Y SUGERENCIAS OPORTUNAS PARA CONCLUIR ESTE TRABAJO.

ITLATOL TEMICTLI  
(TECAYEHUATZIN)

AUH TOCNIHUANE

TLA XOCONCAQUICAN YN ITLATOL TEMICTLI

XOXOPANTLA TEXNEMITA,

IN TEICUITLAXILOTL, TECHONYTHUITIA

TLAUHQECHOLETL, TECHOCOZCATIA

¡ IN TICMATI YE ONTLANELTOCA!

EL SUEÑO DE UNA PALABRA  
(TECAYEHUATZIN)

Y AHORA, OH AMIGOS

AHORA EL SUEÑO DE UNA PALABRA:

CADA PRIMAVERA NOS HACE VIVIR

LA DORADA MAZORCA NOS REFRIGERA,

LA MAZORCA ROJIZA SE NOS TORNA UN COLLAR.

¡SABEMOS QUE SON VERDADEROS

LOS CORAZONES DE NUESTROS AMIGOS!

## INDICE

Presentación	7
Objetivo del informe	9
Capitulo I.	
<b>1.- Procuraduría General de la República.</b>	10
1.1.- Justificación de la intervención del Estado	14
1.2.- Administración Pública	16
1.3.- Servidores Públicos	20
Capitulo II	
<b>2.- Fundamento Jurídico de la Procuraduría General de la República.</b>	24
2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
2.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	
2.3.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	25
2.4.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	26
2.5.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federal.	27
2.6.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	28
2.7.- Ley Federal del Trabajo	31
2.8.- Compilación Laboral 2002-2004 SINDICATO-P. G. R.	
Capitulo III	
<b>3.- Vinculación de la ciencia económica</b>	34
3.1 Pensamiento económico clásico	
3.1.2 Enfoques de diferentes pensadores de la teoría económica	37
3.1.3 Supuestos de los enfoques tecnológicos	41
3.1.4 Proposición de la Comisión Económica para América Latina CEPAL	42
<b>3.2 Factor Humano</b>	44
3.2.1 Concepto del hombre racional-económico	
3.2.2 Concepción basada en el hombre social	
3.2.3 Concepción basada en el hombre que se autorealiza	
3.2.4 Concepción basada en el hombre complejo	
3.2.5 Integridad	47
3.2.6 La madurez	
3.2.7 La mentalidad de abundancia	48
<b>3.3 Recursos Humanos</b>	
3.3.1 Principales funciones de recursos humanos	
3.3.2 Principales objetivos de recursos humanos	49
<b>3.4 Selección y Contratación</b>	51
3.4.1 Administración de remuneraciones	52
3.4.2 Proceso de administración de sueldos y salarios	54
3.4.3 Política salarial	55
3.4.4 Prestaciones y servicios	
3.4.5 Estímulos e incentivos al personal	57
<b>3.5 Manual de sueldos y prestaciones del Gobierno Federal</b>	58
3.5.1 Sistemas de pago	59
3.5.2 Nómina	
3.5.3 Descuentos y retenciones	60

3.5.4 Implicaciones fiscales	
3.5.5 Aspectos jurídicos	61
3.5.6 Ley de Ingresos de la Federación	
3.5.7 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	62
3.6 Aspectos técnicos	
<b>Capitulo IV</b>	
<b>4.- Modelo de escalafón</b>	<b>65</b>
4.1 Promoción	67
4.2 Capacitación y Desarrollo del Personal	71
4.3 Puestos	72
4.4 Modelo de escalafón actual de la Procuraduría General de la República	
4.5 Modelo de escalafón propuesto	80
Resumen, Conclusiones y sugerencias	83
Bibliografía	88

DIAGNOSTICO A LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO  
ESCALAFONARIO APLICADO A LOS SERVIDORES PUBLICOS  
(PERSONAL DE CONFIANZA) DE LA PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DE LAS PROMOCIONES

## PRESENTACIÓN

El actual documento es elaborado en cumplimiento a uno de los requisitos por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la modalidad de informe de experiencia profesional a través del cual se vea plasmada la experiencia laboral adquirida dentro de la administración pública por más de cinco años; con el fin de obtener el título de licenciado en economía.

El tema del presente informe fue diferido, en relación a mi experiencia laboral dentro de varias instituciones de la Administración Pública en el área de Recursos Humanos como son: La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP) y Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP); actualmente sigo desarrollándola en la Procuraduría General de la República.

Mi ámbito laboral ha sido en varias áreas de recursos humanos, por ejemplo:

- Planeación, programación y presupuesto (control de plazas)
- Pagos
- Selección y contratación
- Capacitación
- Relaciones laborales (prestaciones)
- Auditoria

Para el desarrollo del tema “Diagnostico a la instrumentación del modelo escalafón aplicado a los servidores públicos (personal de confianza)”; tomo de ejemplo a la Procuraduría General de la República, por ser la institución que actualmente me encuentro trabajando. Cabe aclarar, que los servidores públicos en esencia buscan tener una mejor reenumeración a través de promoción y para ello tiene varias alternativas: por antigüedad, recomendación, servidumbre, y capacitación; específicamente me refiero a las promociones que deben de aplicarse a través del escalafón conforme se establece en los diferentes sustentos legales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado etc. Estas promociones se evalúan con base al grado de estudio, experiencia y capacitación, este último parte de la preparación y actualización de técnicas que la institución imparte, y/o las personas que invierten en estudios con el fin de estar más preparados para adquirir mayor reconocimiento a su desempeño laboral, así como en su productividad y este se vea reflejado en sus ingresos monetarios.

Los empleados de la P. G. R. son la base importante para el desarrollo y el buen funcionamiento de la administración, así como en cualquier otra institución pública o empresa privada.

Por lo que pretendo señalar en este trabajo que a pesar de la existencia de diversas disposiciones legales que le dan sustento al escalafón; la instrumentación no es respetada por los titulares de la Procuraduría General de la República hacia el personal de confianza, conforme lo determina la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así también, por parte de los representantes del Sindicato de la Procuraduría General de la República acorde a su Compilación Laboral 2002-2004. No se puede negar que existen promociones, sería una falta de honestidad dejar de mencionar, que éstas se dan por reconocimiento y/o recomendación. Cabe aclarar que existen retabulaciones, esto no significa que sean promociones.

En el capítulo I, se plantea ¿Qué es? la Procuraduría General de la República (P. G. R.), el objetivo, Misión y Visión de acuerdo a la modalidad de los modelos de calidad hoy en boga en la Administración Pública.



En el capítulo II, se indica el fundamento legal a través del cual se rige la P. G. R. y la diversas disposiciones legales que dan vida al escalafón.

En el capítulo III, se aborda la educación, escalafón y promociones vinculándola con la ciencia económica; con apoyo de la economía en los recursos humanos, así como la importancia del factor humano, Recursos Humanos y sus funciones

En el capítulo IV se explica las promociones a través de la capacitación como una parte importante de los requerimientos del modelo de escalafón; asimismo, se expone el modelo de escalafón vertical de la Procuraduría General de República en sus cuatro grandes conceptos que utiliza en la plantilla de personal autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son: personal de estructura( Procurador, Subprocuradores, Directores Generales, Directores de área, Subdirectores de área, Jefes de Departamento) sustantivo( Ministerios Públicos Federales, Agentes Federales de Investigación, Peritos y Personal de campaña), personal sindicalizado y de confianza( personal administrativo), así como la propuesta de un modelo escalafón en forma vertical y/o horizontal para el personal de confianza.

Por último en el capítulo V, resumen, conclusiones y sugerencias.

## **OBJETIVO DEL INFORME**

1.-Destacar la importancia del modelo de escalafón; 2.- El mal funcionamiento de la instrumentación de dicho modelo causado por parte de los titulares de la Procuraduría General de la República y representantes del Sindicato de los trabajadores de la misma Institución; 3.- La relevancia de la capacitación para generar los diferentes tipos de promociones y como por la falta interés de dichos titulares y representantes sindicales hacen la inasistencia de un modelo único de escalafón que estimule el reconocimiento al servidor público de su esfuerzo en el mejoramiento de su productividad y desarrollo laboral.

El problema del mal funcionamiento de la instrumentación del modelo, consiste en que las promociones que supuestamente se aplican a los servidores públicos en esta Institución tienen más desventajas que ventajas; éstos, se rehúsan a participar. Aquel que se atreva a solicitar una promoción para poder escalar a un nivel superior tabular al que posee actualmente, tiene que pasar por un proceso de evaluación psicológica(conocimientos, personalidad, lógicas, etc.), médica y polígrafo (conocido como detector de mentiras) que practica el órgano desconcentrado de la P. G. R. conocido como Centro de Evaluación y Desarrollo Humano ( adscrito a la Oficiala Mayor), si resulta no apto obviamente no es promocionado; pero sí es dado de baja en forma automática de la Institución, es decir, las promociones pierden su objetividad; en función de que no están compitiendo por una promoción a alguna plaza vacante, sino están compitiendo por su estancia en la P. G. R. Cabe aclarar, que independientemente de la promoción, el personal de confianza cada tres años tiene que presentar nuevamente dichas evaluaciones para asegurar su permanencia en la Institución, el personal del sindicato no entra en este proceso, y el personal sustantivo (Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de Policía Judicial Federal y personal de campaña) cada seis meses.

## **CAPÍTULO I**

### **1.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

El Gobierno Federal considera que una de las verdaderas amenazas a las instituciones y a la Seguridad Pública y Nacional, así como al Estado de Derecho; es la proliferación de las conductas ilícitas derivadas de la Delincuencia Organizada, aunada a la corrupción e impunidad ha dado como resultado que los esfuerzos del Estado para combatirla se diluyan ante el incremento de los delitos conexos de dicho fenómeno.

#### **ANTECEDENTE HISTORICO DE LA P. G. R.**

Procuraduría General de la República surge a través del el Ministerio Público, que tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes. Durante la colonia formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingan de 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial, la primera contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como parte del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito. A su vez, la ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal “ que será oído en las causas criminales”, menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al del Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, en funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La ley sobre la Administración de Justicia, expedida por el presidente Juan Álvarez en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte.

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del contribuyente de 1857 se menciona, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expedido en 1862 por el presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera “oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él la pida o el tribunal lo estime oportuno”. Además, señaló que el Procurador General tendría intervención “...en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por lo mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos”.<sup>(1)</sup>

En los Códigos de Procedimientos Federales Penales de 1880 y 1884; en el Código de Procedimientos Federales de 1895 y en las Leyes Orgánicas de Ministerio Público Común y Federal de 1903, 1908, respectivamente, según la Procuraduría General de la República son documentos claves para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía, antes de la Constitución de 1917.

Las Leyes de Secretarías de Estado de 1891 incluyeron al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministro Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación empleándose por vez primera el término de Ministerio Público Federal. La primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se expidió en diciembre de 1908.

(1) Qué es la Procuraduría General de la República y Procuradores. Edit. P. G. R.

La Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del Ministerio Público Federal, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

De igual forma se le otorgó a través de una primera ley al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero jurídico del Gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte.

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se le asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo.

Una tercera Ley Orgánica se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría General de la República.

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940, la Procuraduría inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la implementación de drogas.

En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales. En 1951 se reforma el artículo 107 de la Constitución, estableciendo al Procurador General o el Agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público

La quinta expedida el 10 de noviembre de 1955, perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal; ejercitar ante los tribunales la acción penal que corresponda por delitos del orden federal; recibir las manifestaciones de bienes, investigar por denuncia o de oficio los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación; representar a la Federación a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que sean parte como actores demandados o terceristas; Intervenir en los juicios de amparo conforme a la ley relativa; Informar al Procurador de las violaciones que cometan las autoridades federales o locales; promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

En su evolución el Ministerio Público Federal se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones.

### **EL OBJETIVO DE LA P. G. R**

Consiste en “Consolidar la función del Ministerio Público, reducir los índices de impunidad; disminuir los delitos del fuero federal, abatir los hechos de corrupción, respetar los derechos humanos y atender a las víctimas del delito y hacer eficiente y eficaz a la Institución.”<sup>(2)</sup>

Para cumplir el objetivo mencionado anteriormente, lo lleva acabo por seis ejes estratégicos:

- Modernizar los procesos y sistematizar las actuaciones de Ministerio Público Federal para combatir la Impunidad.
- Combatir frontalmente al narcotráfico y la delincuencia organizada, coordinando los esfuerzos de los tres niveles de Gobierno y la cooperación internacional.
- Combatir la corrupción arraigando una cultura basada en principios y valores.
- Atender integralmente a las víctimas del delito.
- Promover como binomio indisoluble de la procuración de justicia el respeto a los derechos humanos.
- Transformar a la P. G. R., bajo un modelo de dirección por calidad, con mejores prácticas y servidores públicos comprometidos y transparentar la gestión.

A partir del año 2001 la P. G. R. se integra a la política de modelos de calidad exponiendo su visión y misión:

(2) Modelos de Calidad. P. G. R.

## MISIÓN DE LA P. G. R.

“Representar a la sociedad en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, que garanticen el Estado de Derecho.”

## VISIÓN DE LA P. G. R.

“Tenemos una clara visión institucional para el mediano y largo plazos: visualizamos en tres años una estructura funcional de procuración de justicia y en seis un sistema saneado. Lo anterior, para que en el año 2025 las instituciones que participan en la procuración de justicia sean de excelencia, cuenten con personal con vocación de servicio y sólida formación que contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de Derecho.

En el año 2005 a la P. G. R. se le asignó presupuestalmente \$8,143,595,140 <sup>(3)</sup> millones de pesos, de los cuales aplica el 70% en pago de remuneraciones de los Servidores Públicos, adscritos en esa Dependencia; a través de una plantilla de personal autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuyéndose de la siguiente forma:

- Personal de estructura (mandos Medios, Homólogos y Superiores):

Procurador  
Subprocuradores  
Directores Generales  
Directores  
Subdirectores  
Jefes de Departamento  
Homólogos

- Agentes del Ministerio Público de la Federación

- Agentes Policía Judicial Federal

- Personal de Campaña:

Pilotos  
Peritos  
Navegantes  
Investigadores

- Personal Sindicalizado

- Personal de confianza: me refiero al personal que ocupa los siguientes puestos y que son parte del desarrollo de esta investigación.

SUBCOORDINADOR DE SERVICIOS	SUPERVISOR TECNICO	ESPECIALISTA TECNICO
PROFESIONAL EJECUTIVO DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS	TECNICO SUPERIOR	SUPERVISOR ESPECIALIZADO
PROFESIONAL DICTAMINADOR DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS	SECRETARIA "A"	SECRETARIA EJECUTIVA
PROFESIONAL DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS	JEFE DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	SUPERVISOR TECNICO
OFICIAL TECNICO	SECRETARIA DE OFICINA DE S.P.S. 36	TECNICO SUPERIOR
ESPECIALISTA TECNICO	SECRETARIA EJECUTIVA EN ESPAÑOL "B"	JEFE DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS
SUPERVISOR ESPECIALIZADO	DELEGADO "A"	JEFE POLIVALENTE ADMINISTRATIVO
SECRETARIA EJECUTIVA "C"	JEFE POLIVALENTE ADMINISTRATIVO	
SECRETARIA EJECUTIVA	OFICIAL TECNICO	

Cabe aclarar que todo el personal que ocupa este tipo de puestos es de apoyo, no son responsables de los fondos o valores, ni encargados de los almacenes e inventarios o realizan funciones de auditores tal como lo indica el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(3) Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2004. Pag. 75

A continuación se desglosa cuadro de la plantilla de la Procuraduría General de la República.

PLANTILA DE PERSONAL P. G. R. AÑO 2005	TOTAL
PERSONAL DE ESTRUCTURA( mandos Medios, Homólogos y Superiores)	1,986
AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACION	2,679
AGENTES POLICÍA JUDICIAL FEDERAL	7,676
PERSONAL DE CAMPAÑA	3,503
PERSONAL SINDICALIZADO	2,534
PERSONAL DE CONFIANZA	942
TOTAL	19,320

Nota: Las cifras fueron proporcionadas por la Dirección General de Recursos Humanos de la P. G. R.

## **1.1. Justificación de la Intervención del Estado en la Administración y Justicia**

Existe un gran debate entre quienes están a favor de la intervención del Estado en las economías de los países y quienes están en contra; sin embargo, por funciones, acciones y actividades que realiza el sector público a través de todas sus instituciones se puede afirmar que existen suficientes elementos para justificar la intervención del Estado en el área de Administración y justicia. Cabe señalar que la importancia que se les da a dichas funciones dependerá del país de que se trate.

Históricamente, el grado de desarrollo que se ha presentado en la economías de los países, ha mostrado que éste depende de las transacciones económicas en el mercado, del comportamiento del sector privado de la economía, de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura proporcionados por el Estado. Sin embargo, “el sector público de la economía tuvo auge importante a lo largo del siglo xx. El papel del gobierno trascendió su función, tradicionalmente reservada a la administración de las finanzas públicas, a través de programas de gasto para proveer de bienes y servicios públicos básicos a la población y a la obtención de ingresos para financiar los programas de gasto público”.<sup>(4)</sup>

El sector público juega un importante papel en el desarrollo económico de los países porque:

- Contribuye a mejorar la asignación de recursos y su empleo en la economía, al corregir fallos e ineficiencias de los mercados.
- Mejora la distribución del ingreso y la riqueza a través de la política social.
- Contribuye a la estabilización de la economía por medio de la política fiscal y monetaria y,
- Crea confianza y certidumbre a través del mantenimiento y vigilancia del sistema legal y regulatorio de la economía.

Por su parte, Joseph E. Stiglitz<sup>(5)</sup> señala que la intervención del Estado en la economías de los países se justifica para corregir los fallos del mercado, es decir, intervienen en actividades o servicios en los que las empresas privadas no son eficientes para poder beneficiar a la sociedad en su conjunto, por ejemplo salud pública, de justicia, comunicaciones, alumbrado, etc. Sin embargo, es importante aclarar que el sistema de empresa privada es un tipo de organización económica que permite asignar eficientemente sus recursos y control administrativo.

Para comprender mejor la intervención del Estado, en lo que respecta a la Administración de Justicia, se examinara brevemente el distinto papel que ha jugado.

En 1776 Adam Smith en su obra “La Riqueza de las Naciones” afirmó “Ahora bien, luego que por diferentes causas, especialmente por el continuo incremento que fueron tomando los gastos necesarios para defender a la nación de la invasión y violencia de las otras, el patrimonio privado del Soberano llegó a ser enteramente insuficiente para soportar los gastos de la soberanía, y que por consiguiente fue indispensable que los pueblos contribuyesen a aquellas expensas para su propia seguridad, por medio de impuestos o tributos, debió tácitamente quedar estipulado que por la administración de justicia no se tributasen presentes o regalos, sin que bajo ningún pretexto pudiesen ser admitidos, ni por el soberano, ni por sus bailíos, sustitutos o jueces.”<sup>(6)</sup>

Para remediar la corrupción de la justicia y prevenir la arbitraria y excesos regalos o presentes señala Adam Smith que “Sustituyeron a estos donativos o presentes los salarios fijos que fueron señalados a los jueces, cuya cuota se estimaba equivalía a los emolumentos que justamente podía devengar del otro modo, igual que los tributos compensaban al soberano lo que de aquellos presentes era forzoso perder.”<sup>(7)</sup>

(4) Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano, Facultad de Economía, UNAM. Grupo editorial Esfinge. México, 2001. Pag. 27

(5) Stiglitz, Joseph E. Economía del Sector Público. Segunda Edición 1995, Publicado por Antonio Bosh Editor.

(6) Smith Adam. Riquezas de las Naciones, Volumen II (Libro IV y V). Segunda Edición 1978, Publicaciones Cruz O, S. A. Pag. 323.

(7) Ibid, pag. 323

La Procuraduría General de la República es una Institución de Justicia del Gobierno Federal y tiene una asignación presupuestaria anual para cumplir con su encomienda de justicia a través del decreto de presupuesto de Egresos de la Federación; en virtud de cómo – dice- Adam Smith, “... en ninguna parte se administra gratis la justicia”<sup>(8)</sup>

Del total de asignación de los recursos monetarios a la P. G. R., por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 70%, los destina a los recursos humanos, a través de un tabulador de sueldos, constituidos por puestos y niveles.

A este respecto Adam Smith señala “... los salarios de todos los jueces superiores e inferiores, aún en los países donde se pagan, por el Gobierno, y todos los gastos de la administración de justicia, por costos que puedan ser a las partes y por poca economía que en su manejo haya, no es el ramo el más considerables con respecto a las expensas públicas de la nación, en un país civilizado.”<sup>(9)</sup>

El personal que trabaja en la P. G. R., sino en su mayoría si una parte de la población, manifiesta un desacuerdo, que consiste en que no son reconocidos sus esfuerzos de prepararse a través de capacitación impartidos por la misma Institución o en forma personal; en esencia no se ven sus esfuerzos reflejados monetariamente, motivo por el cual, muchos recurren a la corrupción en forma clandestina; a este mal ya lo preveía Adam Smith “Los letrados, los apoderados o procuradores deben ser por lo menos pagados por las partes, y si no lo son, con dificultad desempeñaran debidamente su ministerio. Los honorarios que a los letrados y demás oficiales de justicia se pagan anualmente en todo tribunal, ascienden a mucho más, según regular computación, que monta la suma de los salarios de los jueces, y así la circunstancia de ser éstos pagados por la corte no puede disminuir considerablemente los gastos de un dilatado pleito, si bien no es tanta la finalidad de ser pagados por el Gobierno para aminorar los costes, como precaver la corrupción de la justicia.”<sup>(10)</sup>

(8) Smith Adam. Riquezas de las Naciones, Volumen II (Libro IV y V). Segunda Edición 1978, Publicaciones Cruz O, S. A. Pag. 324

(9) Ibid, pag. 324

(10) Ibid, pag. 324



## 1.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se considera también como un tema importante en este capítulo a la Administración Pública, por lo que es necesario conocer como está integrado el gobierno federal en el país. Esto se clasifica en tres áreas fundamentales que son:

**Área Operativa:** Es donde se presentan las entidades del sector público, que tienen a su cargo actividades de construcción y creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

**Área administrativa:** Comprende las entidades encargadas de manejar los ingresos y egresos del gobierno federal, también vigila y coordina las actividades comerciales e industriales del país, así como dar apoyo al ejecutivo federal en el desarrollo de sus funciones operativas y de servicio.

**Área de servicio:** Donde se presentan las entidades del sector público que tienen una relación directa con el pueblo y que prestan un servicio que tienen por objeto velar por los derechos, la salud, la capacitación y el desarrollo del mismo. En México es necesario crear una cultura de servicio, en virtud de que con la que contamos es de muy baja calidad y se da sólo por necesidad.<sup>(11)</sup>



(11) Manero Carlos E. La Administración Pública Mexicana. Editorial CONACULTA

OPERATIVA	ADMINISTRATIVA	SERVICIO
Agropecuario y forestal:  SAGAR Y REFORMA AGRARIA	Política económica:  S.H.C.P.	Turismo:  SECTUR
Asentamientos humanos:  SEDESOL	Industrial:  Secretaria de Economía	Educación:  S.E.P.
Comunicaciones y transportes:  SCyT	Comercial:  SECOFI	Salud y Seguro Social:  S.S.A.
Pesca:  SEMARNAP	Administrativo y defensa:  SEGOB  REL. EXTERIORES  MARINA  DEFENSA  P.G.R.	Político laboral:  S.T.P.S.  SECODAM (Secretaría de  Contraloría y Desarrollo  Administrativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 90. LA Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Por lo tanto la administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los objetivos y fines públicos con elementos tales como: Contar con un personal técnicamente preparado, un patrimonio adecuado y procedimientos administrativos efectivos que cubran el interés federal, estatal y municipal y los derechos correspondientes a los usuarios.<sup>(12)</sup>

Por otro lado **¿Qué es administrar?** La respuesta sea tal vez el saber coordinar, utilizar y manejar de la forma más óptima todos los recursos con los que cuenta la organización. Pero puede ser más obvio que administrar sea el alcanzar los objetivos a través de otros. Por lo tanto la administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los objetivos y fines públicos con elementos tales como: Contar con un personal técnicamente preparado, un patrimonio adecuado y procedimientos administrativos efectivos que cubran el interés federal, estatal y municipal y los derechos correspondientes a los usuarios.<sup>(13)</sup>

Es entonces que la administración se da en todos los niveles; sector público y/o privado. Por lo que la **administración pública maneja los destinos del país**. Por ejemplo el poder ejecutivo es el que toma las decisiones sobre el precio de la gasolina.

(12) Piña Vara Rafael. Diccionario Órganos Administración Pública Federal. Editorial. Porrúa.

(13) Muñoz Amato P. Introducción a la Administración Pública II. Editorial F. C. E.

Es importante recalcar que la administración pública es muy difícil de gobernar y coordinar, no es fácil interactuar con los diferentes estratos sociales pero en sí, puede llegar a cambiarse la situación.

## **SISTEMA FEDERAL**

Más que un sistema de gobierno, es una forma de estado, ya que se caracteriza por la existencia de varios estados miembros agrupados para formar un sólo estado central, conocida como república de Estados. A ello se debe que la República es un pacto federal de la unión de los Estados en México; son 31 Estados y un D. F.

### **Antecedentes:**

Para tener una mejor claridad, mencionaremos brevemente y en forma genérica, que el sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica ha influido fuertemente en nuestro sistema federal. el nacimiento de U.S.A. como estado soberano, se encuentra precedido por el pacto de las trece colonias que mantenían entre sí, una completa autonomía.

En México con influencia de lo anterior, el sistema federal aparece en la constitución de 1824. Es así como se promueve el establecimiento de diputados provinciales en 6 cabeceras dentro de la "REPUMEX" (República mexicana) y estas fueron: Guadalajara, San Luis Potosí, Mérida, Durango, Monterrey y la Capital (D. F.), con las siguientes facultades:

1. Intervenir y aprobar la distribución de las contribuciones correspondientes a las provincias de los diferentes poblados.
2. Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los poblados y examinar sus cuentas.
3. Cuidar que se establecieran ayuntamientos y municipios donde correspondía.
4. Proponer al gobierno las contribuciones más convenientes para la ejecución de las obras nuevas de utilidad común para las provincias.
5. Promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, conforme a los planes del gobierno.
6. Dar aviso al gobierno de los abusos que se notasen en la administración de rentas públicas.
7. Formar el censo y la estadística de las provincias.
8. Dar parte a las cortes correspondientes por las faltas cometidas a la constitución que se notasen en las provincias.
9. En lo correspondiente a los litorales, velar por el orden y progreso de las misiones asignadas para el crecimiento económico del país.<sup>(14)</sup>

Durante el porfiriato, el federalismo se vio afectado, pues no se respetaban las autonomías de los Estados y los gobernantes eran impuestos por el presidente de acuerdo a su voluntad hasta que fue derrocado el Gral. Porfirio Díaz.

En 1917, la constitución conserva la misma división territorial hasta hoy en día, a pesar de que se le han hecho varias modificaciones en algunos puntos.

(14) Mainero Carlos E. La Administración Pública Mexicana. Editorial CONACULTA. Pag. 150

### **Características del sistema federal:**

- Existía un territorio único y común para el Estado centralizado (República)
- La población de los Estados miembros, tomada en conjunto, formaba parte del Estado federal.
- Teniendo los pobladores derechos y deberes específicos.
- Existía una sola soberanía.
- Los estados miembros no tenían personalidad internacional por sí solos.
- El poder central del Estado superior, sólo se ejercía sobre los ciudadanos en forma directa, esto es, a través de los gobernantes.
- El pacto para constituir el estado superior era perpetuo.
- La constitución asignaba el que fuese federal, ya que tenía una jurisdicción distinta al de los Estados.
- Aparece entonces la distribución de facultades para cada gobierno interior y se aplica al poder federal.

### **Fortalecimiento del pacto federal:**

En el pacto federal se discutían los hechos, las decisiones y todo tipo de comentarios de las provincias, que podían ser definidas e incorporadas al federalismo, y también se explicaba que las provincias no podían separarse para constituir naciones independientes, por lo que se ha pronunciado estados soberanos dentro de la federación.

El fortalecimiento del pacto federal, partió desde el año de 1824, en que se unieron las provincias para formar ese estado central y así, constituir una república, ya que las provincias estaban de acuerdo con la implantación del federalismo.

No obstante, en la Constitución de 1824, se establecía que la nación integrada por los Estados, adoptara su gobierno la forma Republicana representativa popular federal que es la elección de los diputados federales, lo anterior provocó que se realizaran varias modificaciones en 1857 y 1917, dando un concepto de territorio dependiente de la federación, que hoy en día subsiste.

#### **Las relaciones intergubernamentales del sistema federal:**

Estas se dan por la mezcla de responsabilidades en el sistema administrativo; dentro de las principales relaciones intergubernamentales se encuentran las siguientes:

**RELACIONES VERTICALES:** Estas se enfocan en dar y recibir ayuda, a su vez, esta estructura está formada por los federales, los valores políticos localistas y la participación en las responsabilidades de los principales servicios internos.

**RELACIONES HORIZONTALES:** Estas se caracterizan porque se dan entre los administradores y servidores públicos del mismo nivel, a su vez incluye federaciones y grupos compactos o acuerdos que permiten que la administración conjunta de los mismos servicios, se de para compartir información o ayuda técnica, donde la legislación permite que los ciudadanos de una área reciban ayuda de otra.

**RELACIONES TRIANGULARES:** Estas se desarrollan involucrando a los gobiernos municipales y estatales con una dependencia federal, ésta se puede llevar a cabo de acuerdo a un programa conjunto y una consecución federal, o un conjunto de programas estatales y municipales, que puedan recibir apoyo de diferentes concesiones federales que ofrecen las diversas dependencias.<sup>(15)</sup>

(15) Piña Vara Rafael. Diccionario Órganos Administración Pública Federal. Editorial. Porrúa. Pag.

### 1.3. SERVIDORES PÚBLICOS

La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los objetivos y fines públicos por cada Órgano del Estado de acuerdo a sus servicios; con elementos tales como: Contar con un personal técnicamente preparado, un patrimonio adecuado y procedimientos administrativos efectivos que cubran el interés federal, estatal y municipal y los derechos correspondientes a los usuarios.

Para que los Órganos de Estado cumplan con los objetivos por cual fueron creados es importante que hablemos de los recursos humanos es decir, de los servidores públicos:

CONCEPTO.

Servidor Público es “la Persona física que realiza alguna actividad relacionada con los bienes y servicios que ofrece el Estado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de cualquier naturaleza”.<sup>(16)</sup>

“El concepto de *servidor público* abarca más que los de *funcionario* y *empleado*, pues no sólo se refiere a éstos sino también a toda persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o comisión de cualquier índole. Entre ellos se ubicaría a los individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para levantar los censos, por mencionar algunos”

De manera muy general puede clasificarse a los trabajadores al servicio del Estado en empleado, funcionario y alto funcionario.

- *Empleado*. Presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento o por estar incluido en la nómina, y se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. No tiene un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.
- *Funcionario*. Dispone de poder jerárquico respecto de los empleados y de los funcionarios inferiores; poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; son los llamados mandos medios y aparte de los mandos superiores (en este último caso abarca sólo desde jefe de departamento hasta subsecretario).
- *Alto funcionario*. Aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o senador; o se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo federal (secretario de Estado o procurador de justicia). Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Martínez Morales hace la “Clasificación de los funcionarios según las leyes mexicanas, en la siguiente forma:

“Nuestros textos legislativos, al referirse a quienes ejercen la función pública, los dividen en empleados de confianza y empleados de base; en apariencia, equivalen a los funcionarios y empleados.

Específicamente, el apartado B del art. 123 constitucional en su fracc. XIV, hace referencia a que los cargos de confianza serán los determinados por la ley, además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como de protección al salario.

(16) “Direcciones Jurídicas Temáticas”, Tomo 5, Derecho Burocrático, Martínez Morales, Rafael I, Bajo la Voz: Servidor Público, Oxford University Press, México 2001, Páginas 96 y 97 .

Al reglamentar este aspecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su art. 5º presenta una lista de los trabajadores que son considerados de confianza, y por exclusión, determina a los de base”.<sup>(17)</sup>

Al hablar de la calidad de trabajador al servicio del Estado, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, dice que “...unos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género, y de ellos identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios...” precisando que “por nuestra parte, usamos de manera indistinta las expresiones “empleado público” y “funcionario público” para identificar a todos los trabajadores que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicio con el Estado. No obstante la falta de uniformidad señalada, encontramos que principalmente se habla de cuatro notas características de los empleados públicos: Su incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al derecho administrativo”.<sup>(18)</sup>

Estos conceptos los define el mencionado autor en la forma siguiente:

a) Incorporación, “es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

b) “El principio básico de la regularidad de la relación, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo”

c) Su retribución,” el desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada por el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente, por lo que se incluyen en el Presupuesto de Egresos”; y,

d) El sometimiento al derecho administrativo, implica “la regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y el funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo”.<sup>(19)</sup>

Por su parte, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, refiriéndose al *concepto de servidor público*, expone que “Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente (SIC) la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate”.<sup>(20)</sup>

Y en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación laboral, expresa que “las relaciones laborales que surgen entre los Poderes Públicos, ya sean federales, estatales o municipales, y sus funcionarios, sus empleados de confianza o sus trabajadores de base es diferente, en muchos sentidos, a las relaciones laborales que surgen entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos con sus patrones. Las primeras se rigen, en la mayoría de los casos, por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Federal o, en su caso, por las respectivas leyes laborales estatales, mientras que las segundas se rigen por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de su apartado A). Aquellas tienen como fin último la satisfacción de los

(17) Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado

(18) Op. Cit., Página 97.

(19) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Porrúa, México, 2001, cuarta edición, Páginas 72-73.

(20) Op. Cit., Páginas 76-77.

intereses colectivos, éstas persiguen fines personales y particulares en muchos casos de carácter económico. Aquellas están sujetas a un contrato que perfeccionan las partes y que formulan de acuerdo con su conveniencia, en éstas no hay celebración contractual y los derechos y obligaciones de las partes están contenidas, previamente en leyes de carácter general. En aquellas, las voluntades que concurren a la celebración del acto pactan sus términos y condiciones y es fácilmente identificable la génesis de la relación laboral, en ésta no hay contrato, sino un nombramiento, que puede tener su origen en la voluntad popular, o en otras palabras, en varias voluntades; o en su defecto, en una sola, que es la que designa en forma individual al servidor público.<sup>(21)</sup>

Tratándose del servidor público en los órganos de gobierno, considero importante destacar la opinión de este autor, quien al comentar la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que, entre otros Institutos, en los cuales se encuentra el INFONAVIT, se regirán conforme a sus leyes por lo que toca a la estructura de los órganos de gobierno y vigilancia, pero la legislación enunciada les será supletoria en cuanto a su funcionamiento y control, en tanto que no se oponga a sus leyes específicas.

#### ANTECEDENTE HISTORICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.

“Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales), el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año de 1790 aproximadamente. El término se consagra en las leyes de 16 y 24 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 fructidor año II. De este concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Conforme a los documentos jurídicos antes citados, en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa. La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público. Entre los principales estudiosos podemos citar a León Duguit y Roger Bonnard ambos exponentes de la teoría objetiva y a Gastón Jeze, Louis Rolland y Marcel Waline exponentes de la teoría subjetiva entre otros.<sup>(22)</sup>

#### **CARACTERÍSTICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.

#### **CONCEPTO SERVICIO PÚBLICO**

El significado de la palabra *Servicio*, en términos generales, es la “organización y personal destinada a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada”.<sup>(23)</sup>

Semánticamente se entiende este término como el “provecho o utilidad que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya”.<sup>(24)</sup>

*Servicio Público* es, en todo caso, “La empresa oficial o privada, destinada a satisfacer necesidades colectivas del público”.<sup>(25)</sup>

(21) Op. Cit., Páginas 16 y 17.

(22) “Diccionario Jurídico Mexicano”, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2001, Tomo IV, Página 2906.

(23) “Diccionario Jurídico Temáticos, tomo 5, Derecho Burocrático, Martínez Morales, Rafael I, Bajo la Voz: Servicio Público, Oxford University Press, México 2001, Página 254.

(24) Palomar de Miguel, Juan, “Diccionario para Juristas”, Mayo, México 1999, Página 1245.

(25) Op. Cit., Página 1245.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano es la “Institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”<sup>(26)</sup>

Para el autor Miguel Acosta Romero, el servicio público “es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).”<sup>(27)</sup>

Existen muchas clasificaciones de los servicios públicos, pero para efectos de este trabajo se menciona la que clasifica los servicios públicos en:

- Federales: La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, etcétera.
- Locales: Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la federación; por ejemplo: el transporte urbano y la realización de los servicios culturales y recreativos.
- Municipales: De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política Federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.”<sup>(28)</sup>

(26) “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo IV, Pág. 2906.

(27) Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Primer Curso, Porrúa, México 1999, Página 968.

(28) “Diccionarios Jurídicos Temáticos”, Tomo 5, derecho Burocrático, Martínez Morales, Rafael I, Oxford University Press, México 2001, Página 258.



## **CAPÍTULO II**

### **2.- FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Como ya se explicó en el capítulo I de este informe, que la Procuraduría General de la República, ha consolidado los cambios para fortalecer la capacidad institucional para combatir el delito, desarticular organizaciones delictivas, abatir la impunidad y la corrupción. En este contexto, es importante precisar y, en su caso, transcribir las disposiciones normativas aplicables; sin perder la objetividad del tema que se está tratando, en los términos que se indican a continuación:

#### **2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

##### **Artículo 102, Apartado A**

Se señala en este precepto que la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, mismo que estará presidido por un Procurador General de la República, indicándose los requisitos necesarios para fungir como tal, siendo facultad del Ejecutivo Federal su designación, con la ratificación del senado o de la Comisión permanente, en su caso, y con la facultad del Ejecutivo para removerlo libremente.

Se señalan también las facultades de la institución referida, entre las que destacan la procuración de la justicia pronta y expedita.

##### **Artículo 108, Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

##### **Artículo 123, Apartado B, fracción XIII:**

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirá:

##### **Apartado B:**

Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes

Tratándose de escalafón existen diversas disposiciones legales que le dan sustento, toda vez que constituyen obligaciones para las autoridades y una garantía para los trabajadores y servidores públicos.

#### **2.2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

**Artículo 16.-** Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del

reglamento interior respectivos, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de los trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

**Artículo 19.-** El titular de cada secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal, **se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores**, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

**Artículo 20.-** Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativos en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el ejecutivo Federal.

### **2.3. - LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Con relación a la procuración de justicia es de mencionarse que la citada Ley Orgánica establece que el titular de la misma es el procurador quien es designado y removido por el Presidente de la República, de igual manera señala las funciones que el Procurador debe ejercer, entre las que se encuentran:

Vigilar la observancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales,

Promover la pronta expedita y debida procuración e impartición de la justicia.

Velar por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia.

Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales

Perseguir los delitos del orden federal.

Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de sus competencias.

Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Publica este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre las materias del ámbito de su competencia.

En su artículo 10 señala: la atribución a que se refiere el artículo 2º, fracción VII de esta ley, comprende:

I.- La promoción y celebración de acuerdos para participar en la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las autoridades competentes que establezca la ley de la materia;

II.- La participación en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

III.- La participación en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información;

IV.- El establecimiento conforme a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública y a otras leyes federales de programas sobre organización, funcionamiento, ingreso, promoción retiro y reconocimiento de los integrantes de la policía judicial federal, con objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

#### **2.4.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Artículo 1.-** El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomienda a la Institución, al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

#### **CAPÍTULO TERCERO.- FACULTADES GENÉRICAS DE LOS TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y ÓRGANOS**

**Artículo 12, fracción XVI.-** Proponer los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

#### **CAPÍTULO SEXTO.- DE LA OFICIALIA MAYOR**

**Artículo 19, fracción I.-** Dictar, de conformidad con los lineamientos que emita el Procurador, las normas, sistemas y procedimientos en materia de administración de recursos humanos, materiales y financieros; coordinar y supervisar los procesos internos de programación, presupuestación y evaluación presupuestal, así como delegar y desconcentrar aspectos administrativos.

**Fracción III.-** Definir de conformidad con los lineamientos que establezca el procurador, el catálogo de puestos, sus perfiles y requerimientos, así como establecer normas y procedimientos sobre el desarrollo e identificación del personal administrativo; autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad, y emitir las bases y los lineamientos para el establecimiento y operación del proceso de contabilidad, y emitir las bases y los lineamientos para el establecimiento y operación del proceso de contabilidad, e integrar la información para la cuenta pública.

**Fracción VIII.-** Expedir los nombramientos de los servidores públicos de la Institución, que no sean de designación superior, autorizar los movimientos de personal; resolver los casos de terminación de los efectos de nombramiento, a excepción del personal del Servicio de Carrera, previo dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

**Fracción IX.-** Otorgar los reconocimientos y recompensas que determine la Ley, de conformidad con lo establecido por el Procurador y dentro del presupuesto de la Institución, y las Condiciones

Generales de Trabajo, y emitir los lineamientos relativo a la aplicación, modificación y revocación de las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Procuraduría, dentro del ámbito de su competencia.

## **DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS**

**Artículo 50, fracción I.-** Operar el sistema de administración y desarrollo del personal de la Procuraduría e integrar el anteproyecto del presupuesto anual de servicios personales de la Institución;

**Fracción II.-** Establecer y aplicar las políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y contratación del personal, distinto al ministerial, policial y pericial y, tratándose de dicho personal, proponerlos a la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

**Fracción III.-** Planear y **operar el sistema escalafonario** dentro de la Procuraduría; aplicar las políticas relativas al análisis de puestos, tabuladores de sueldo y el sistema de premios, estímulos y recompensas que establece la Ley, coordinándose con la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano y demás unidades administrativas competentes, cuando se trate del personal ministerial, policial y pericial;

**Fracción VIII.-** Participar en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su cumplimiento, así como proponer la **designación** de los representantes de la Procuraduría en las **comisiones nacionales mixtas de escalafón**, de capacitación y de seguridad e higiene, y los lineamientos para su actuación;

**Fracción X.-** Participar en la elaboración de los **programas de capacitación y adiestramiento**, y en los de reclutamiento, selección y desarrollo de personal, distinto al ministerial, policial y pericial.

## **Instituto de Capacitación y Profesionalización**

**Artículo 77, fracción.-** Participar en los procesos de evaluación de conocimientos y, en su caso, de aptitud física, para la promoción, reconocimiento y reingreso de los miembros del servicio de Carrera, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica, el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Cabe resaltar que para la buena aplicación y prevenir los privilegios, las leyes mexicanas contempla la siguiente Ley:

## **2.5.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XIV.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI

## **2.6. - LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

En este cuerpo normativo se establece que el personal civil, Policías y los Agentes del Ministerio Público tienen el carácter de personal de confianza.

En efecto, dispone al artículo 5º lo siguiente:

**"Art. 5º.** - Son trabajadores de confianza:

I. Los integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el poder ejecutivo los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro (sic) del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos que alude el artículo 20 de esta ley, sean de:

K) los agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal.

L) los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas".

**La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.**

### **Artículo 20**

Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno de Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catálogo General de Puestos del gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.

## **TITULO TERCERO**

### **Del Escalafón**

#### **CAPITULO I**

##### **Artículo 47**

**Se entiende por escalafón** el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, **para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores** y autorizar las permutas.

##### **Artículo 48**

Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

##### **Artículo 49**

En cada dependencia se expedirá **un Reglamento de Escalafón** conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

##### **Artículo 50**

Son factores escalafonarios

- I.- Los conocimientos.
- II.- La aptitud.
- III.- La antigüedad, y
- IV.- La disciplina y puntualidad.

Se entiende:

a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

#### **Artículo 51**

Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios.

En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia y cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

#### **Artículo 52**

Los factores escalafonarios se calificarán por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos.

### **CAPITULO II**

#### **Artículo 53**

El personal de cada dependencia será clasificado, según sus categorías, en los grupos que señala el artículo 20 de esta ley.

#### **Artículo 54**

En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

#### **Artículo 55**

Los titulares de las dependencias proporcionarán a las Comisiones Mixtas de Escalafón los medios administrativos y materiales para su eficaz funcionamiento.

#### **Artículo 56**

Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus Organismos Auxiliares en su caso, quedarán señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta ley.

### **CAPITULO III**

#### **Artículo 57**

Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base.

**Artículo 58**

Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

**Artículo 59**

Las convocatorias señalarán los requisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón.

**Artículo 60**

En los concursos se procederá por las comisiones a verificar las pruebas a que se sometan los concursantes y a calificar los factores escalafonarios, teniendo en cuenta los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la valuación fijada en los reglamentos.

**Artículo 61**

La vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación.

**Artículo 62**

Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.

Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos, señala cada una de las Dependencias.

**Artículo 63**

Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.

**Artículo 64**

Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

**Artículo 65**

Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas a un trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de esta Ley.

**Artículo 66**

El procedimiento para resolver las permutas de empleos, así como las inconformidades de los trabajadores afectados por trámites o movimientos escalafonarios, será previsto en los reglamentos.

## TITULO CUARTO

### De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones

#### 2.7.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

**Artículo 9.**-La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

#### CAPITULO III BIS

De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores

**Artículo 153-A.**-Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**Artículo 153-B.**-Para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento, se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de tal adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas.

**Artículo 153-F.**-La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad; y,
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

### 2.8.- COMPILACIÓN LABORAL INTERNA 2001-2004 SINDICATO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### III.- REGLAMENTO DE ESCALAFÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

##### CAPÍTULO I

**Artículo 1.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción VII del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en el Título Tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las disposiciones relativas de las Condiciones Generales de Trabajo vigentes en la Procuraduría General de la República, se expide el presente Reglamento de Escalafón.



**Artículo 2.** Las disposiciones de este Reglamento son de observancia obligatoria para el titular y demás Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República, El Sindicato, Los Trabajadores de base de la dependencia, la Comisión nacional Mixta de Escalafón y, las comisiones Auxiliares mixtas de Escalafón.

**Artículo 4.** En los términos del artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el derecho escalafonario corresponde a los trabajadores de base con un mínimo de seis meses de antigüedad en el nivel inmediato inferior a la plaza del puesto vacante de acuerdo con la normatividad que señala este Reglamento.

**Artículo 6.** De conformidad con lo que establece el artículo 62 de la Ley corrido el escalafón, las plazas vacantes y de nueva creación cuyos puestos sean pie de rama, serán dictaminadas, para su ocupación en cincuenta por ciento para el Sindicato y el otro cincuenta por ciento para la Procuraduría.

**Artículo 11.** Se entiende por movimiento escalafonario a toda promoción de un nivel a otro, bien sea que se dé en forma lateral o al inmediato superior.

**Artículo 16.** Para que sean equitativos los movimientos escalafonarios de los trabajadores, la Procuraduría y el Sindicato fomentarán la aplicación del Programa general de Capacitación, con el objeto de que se satisfagan las finalidades a que se refiere el capítulo relativo de las Condiciones generales y así, se incrementen conocimientos y habilidades, con la vinculación al procedimiento escalafonario.

**Artículo 17.** Para efectos escalafonarios, dentro del desarrollo del programa General de Capacitación se procurará la elaboración del historial laboral de los trabajadores de base de la Procuraduría, con el objeto de que se vayan configurando sujetos de promoción con las características personales, trayectoria laboral y capacitación recibida, que coadyuven con la Comisión Auxiliar en la dictaminación que corresponda.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LA CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL DE BASE**

**Artículo 19.** De conformidad con el Catálogo de Puestos, respecto del personal de base, el sistema escalafonario y de pie de rama se clasifican en:

- Áreas
- Grupo
- Rama
- Puesto
- Plaza

## **CAPÍTULO III**

### **DE LOS DERECHOS ESCALAFONARIOS DEL PERSONAL DE BASE**

**Artículo 26.** Tiene derecho a participar en los concursos escalafonarios todos los trabajadores de base que ocupen un puesto inmediato inferior a la vacante y que acrediten cumplir los requisitos que al efecto establezca el Catálogo de Puestos para ocupar la vacante de que se trate.

**Artículo 27.** También tienen derecho a concursar escalafónadamente los trabajadores que ocupen un puesto inmediato inferior a la vacante que constituya el límite superior de la rama de un grupo y que por esa razón no sea factible que se les pueda promover en su propia rama. Esto siempre y cuando llenen los requisitos exigibles para ocupar la vacante de que se trate.

**Artículo 31.** Cuando se trate de plazas de nueva creación cuyos puestos no sean considerados como pie de rama, los trabajadores de base tienen derecho a participar en concurso escalafonario respecto a ellas.

**Artículo 32.** Los trabajadores que ocupen una plaza con dictamen escalafonario provisional, tendrán derecho a obtener dictamen escalafonario definitivo sin necesidad de someter a nuevo concurso, cuando la vacante temporal provisional se convierta en vacante definitiva.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **DE LA COMISIÓN NACIONAL, MIXTA DE ESCALAFÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Artículo 36.** La Comisión Nacional se integra con dos representantes propietarios de la Procuraduría, designados por el Oficial mayor del ramo, y dos representantes del Sindicato, así como un árbitro cuya designación, para los casos de empate en las votaciones de la misma, será solicitada al Tribunal, en términos de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley.

**Artículo 53.** El Titular de la Unidad responsable está obligado a comunicar, dentro de los tres días hábiles a que se susciten, las vacantes que se presenten por alguna de las causas a que se refiere el artículo 31 de este Reglamento. Dicha comunicación se hará al Secretario Técnico de la Comisión Auxiliar, quien convocará de inmediato al pleno para iniciar el procedimiento escalafonario, y/o la dictaminación para distribución de plazas vacantes y de nueva creación cuyos puestos sean de pie de rama.

**Artículo 54.** Para dictaminar y resolver los asuntos de su competencia, las Comisiones Auxiliares se constituirán en pleno con la asistencia de las representaciones mencionadas, donde las votaciones se tomarán por representación y no por representantes.

**Artículo 66.** Correlativamente al factor conocimiento, habrá un factor especial que será calificado con 100 puntos adicionales como máximo, para todos aquellos trabajadores que comprueben que participaron satisfactoriamente en el Programa General de Capacitación, a que se refieren las Condiciones, el Reglamento de Capacitación y este Ordenamiento; mismo que será evaluado de conformidad con el resultado que al efecto otorgue la Comisión Mixta de Capacitación correspondiente.

Cabe hacer mención que en el Reglamento del Sindicato de la Procuraduría General de la República no refiere que la convocatoria se deben de fijarse en lugares visibles, tal como lo indica el artículo 58 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expuesto anteriormente.

## CAPÍTULO III

### 3.- VINCULACIÓN CON LA CIENCIA ECONÓMICA

#### 3.1 PENSAMIENTO ECONÓMICO CLÁSICO

Considerando el capítulo II, las Leyes mexicanas por su largo proceso de movimientos sociales fueron creadas y reformadas constantemente en beneficio clases sociales que imperan en México; finalmente tomamos las que se involucran sobre el objetivo de este tema.

Se mencionó anteriormente que existen diferentes Leyes en México donde se contempla el escalafón en las diferentes instituciones del Estado, designando comisiones nacionales mixtas quienes realizan evaluaciones a través de: conocimientos, aptitud, antigüedad; y que los conocimientos deberán actualizarse y perfeccionarse con capacitación y adiestramiento.

Para el análisis de este capítulo, tomaremos algunas de las concepciones económicas en virtud de la relación obrero-patrón; De acuerdo al marxismo: El comunismo primitivo había una relación del más fuerte sobre el más débil. En el esclavismo y feudalismo todo se hacía por la fuerza. En el capitalismo surge formalmente la relación obrero —patronal. Se da la relación de los medios de producción y la de la mano de obra.

La relación de los que tienen los medios de producción y quien tiene la mano de obra da en conjunto un producto, el cual tiene implícita la plusvalía que es la producción extra.

Dentro de esta relación el obrero y el empleado se esfuerzan por adquirir mayor salario: Trabajando más jornadas de trabajo, adquiriendo práctica especializada en alguna actividad, capacitándose a través de cursos otorgados por la empresa o institución, haciendo una inversión con sus propios recursos en dinero y tiempo para que sea reconocido y recompensado económicamente, es decir, sea promocionado (nivel o plaza) ganando un salario mayor al que percibía o en última instancia encontrar otro trabajo que le reconozca su conocimientos o capacitación en alguna especialidad.

A este respecto Adam Smith refiere que “La grandeza y dignidad de los objetos que pueden granjearse con la buena suerte de cualquier profesión particular estimula sin duda y anima a hacer esfuerzos grandes aun corto número de hombres de espíritu que solicitan ascensos y honores”<sup>(1)</sup>

Sin embargo hoy en día los trabajadores y empleados han adquirido mayores conocimientos, unos en centros educativos y otros a través de la práctica.

Considerando lo anterior para poder ser promocionado a través de un modelo de escalafón se requiere, conocimiento, experiencia, habilidad y especialización.

No se puede hablar en forma separada la promoción y origen del modelo de escalafón, siendo esta parte de la Administración de Recursos Humanos, y tampoco podemos dejar de mencionar el Derecho Laboral y Economía, así como otras disciplinas. La organización funcional trajo la aparición de especialistas en las áreas de mercado, finanzas, producción, así comenzaron a parecer los departamentos de relaciones industriales (EUA) como consecuencia de las necesidades de poner en manos expertas esta función. En México, se percibió que esta función no consistía únicamente en el pago de nóminas y pagos al ISSTE y/o Seguro Social, sino que día con día se hacían más complicados y que no bastaba con el “jefe de personal” que pretendía ser amigo de todos.

El análisis que aborda los aspectos relacionados con la educación, ha centrado su atención en la teoría del capital humano, teoría que profundiza en la relación costo-beneficio del gasto educativo. En la actualidad, se agrega el estudio del impacto de la educación en las perspectivas de desarrollo económico, el cual consiste en considerar que la personas que dedican tiempo y recursos en la educación y en la capacitación, invierten en si mismos impactando positivamente en la productividad de su trabajo, procurando obtener un mejor nivel de ingreso, la generalización de este proceso derivaría en un impacto general en la sociedad en su conjunto.

En este trabajo, se plantea aportar un modelo de escalafón al personal de confianza de la Procuraduría General de la República y la posibilidad entre toda la población económicamente

(1) Smith Adam, Riqueza de las Naciones, Vol. I Libros IV y V. Publicaciones CruzOSA, pp. 367.

activa la permanente actualización de los conocimientos tanto específicos para el trabajo desarrollado, como conocimiento en general, partiendo de la premisa de que una sociedad más educada es una sociedad con mejor nivel de vida.

Lo anterior supone que el fenómeno educativo no se circunscriba a la organización y financiamiento del ámbito de la educación formal o escolarizada, sino también a que las diferentes instituciones que conforman el sistema educativo cuenten con la capacidad para ofrecer servicios de educación no formal a toda la población que lo solicite. La prestación de estos servicios generará una importante cantidad de recursos para las instituciones que los ofrezcan; y a su vez, permitirán a sus participantes aspirar a mejores oportunidades de desarrollo.

Evidentemente, los servicios educativos se ofrecerán en la medida de las posibilidades de las instituciones tanto públicas como privadas, pero el crecimiento del número de actividades desarrolladas favorecerá el fortalecimiento de las propias instituciones educativas y propiciará una mayor vinculación con el sector productivo.

El conocimiento tiene particular relevancia, debido a que gran parte de éste se crea y se transmite en el sistema educativo, por la importancia a que refiere el papel que juega la educación en la economía

Otros temas que fueron incorporados en el análisis económico fueron la calificación, las habilidades y destrezas de los trabajadores.

Así, para Adam Smith uno de los factores que influye de manera importante en el crecimiento económico es la calificación de la fuerza de trabajo. En particular, sobre la educación, Smith señaló que: “. . . la diferencia de talentos naturales en hombres diversos no es tan grande como vulgarmente se cree, y la gran variedad de talentos que parece distinguir a los hombres de diferentes profesiones, cuando llegan a la madurez es, la más de la veces, efecto y no causa de la división del trabajo. Las diferencias más dispares de caracteres, entre un filósofo y un mozo de cuerda, pongamos por ejemplo, no proceden tanto, al parecer, de la naturaleza como el hábito, la costumbre o la educación”.<sup>(2)</sup>

Por otra parte, al definir el concepto de capital, Adam Smith diferenció al capital físico del capital humano y otorgó al trabajo humano un papel relevante en la creación de la riqueza.

“Cuando se construye una máquina muy costosa, debe esperar que la obra extraordinaria que con ella haya de hacerse pueda reemplazar, antes de gastarse o maltratarse, el capital invertido por lo menos en ella con las ganancias regulares u ordinarias. Un hombre educado a expensas de mucho trabajo y tiempo, en cualquiera de aquellos oficios que requieren una destreza y pericia extraordinaria, debe comparar con una de esas costosas máquinas. La tarea que aprende es necesario que le reemplace, además de los comunes salarios, todas las expensas de su educación, a lo menos con unas ganancias regulares y proporcionadas a cierto capital que se gradúe ser equivalente a aquellos costes y gastos, y es necesario también que esto se verifique dentro de un período de tiempo razonable, con respecto a la incierta duración de la vida humana, a semejanza de la computación que se hace con respecto a la duración, aunque más cierta, de la máquina.

La diferencia entre los salarios de un trabajo de mucho talento y de otro más común, está fundada en este principio.”<sup>(3)</sup> de educación.

En al Obra de Adam smith se encuentran los primeros antecedentes de la teoría del capital humano al poner énfasis en 1) el trabajo como fuente de la riqueza; 2) la existencia de diferentes calificaciones de los trabajadores; 3) La consideración de la educación y otras formas de aumentar la calificación de la fuerza de trabajo como inversión de los trabajadores; 4) como estas inversiones se reflejan en los salarios.

Se ha observado en la Procuraduría General de la República que el empleado siempre ha tenido la necesidad de obtener un ingreso monetario mayor, y se esfuerza en adquirir conocimientos ya sea

(2) Smith Adam, Riqueza de las naciones, Vol. I,(libros 1, II y II Publicaciones Cruzosa. 1978 PP. 15

(3) Smith Adam op. Cit. Pp 108 y 109

teórico y/o práctico, mostrando en algunas veces tener mayor cognición que el responsable del área donde desarrolla sus actividades. Sin olvidar que el titular del área aprende, desarrolla y refuerza sus conocimientos a través de la práctica. Referente a un ingreso mayor Stiglitz- señala- “La teoría según el pago de unos salarios más altos aumenta la productividad de los trabajadores se denomina teoría de los salarios de eficiencia”<sup>(4)</sup>.

Adam Smith, señala que “Los conocimientos de la mayor parte de los hombres se perfeccionan necesariamente con el ejercicio de sus mismos empleos”<sup>(5)</sup>.

A diferencia de Adam Smith, Thomas Malthus puso énfasis en las repercusiones de la educación en los problemas sociales que en el ámbito económico. En 1806, Malthus escribía: “Hemos prodigado enormes sumas de dinero en socorrer a los pobres, los cuales tenemos razones para creer que han tenido siempre a gravar su miseria. Pero, en cambio, no nos hemos ocupado de educarlos y de inculcarles aquellas importantes verdades políticas que les tocan más de cerca, que forman quizá el único medio de que disponemos para elevar sus situación y para hacer de ellos hombres más felices y súbditos más pacíficos”<sup>(6)</sup>

Por su parte, David Ricardo hizo poca referencia a la educación, para él, el precio natural de las mercancías (excepto las materias primas y la fuerza de trabajo tiende a disminuir debido a las mejoras en la maquinaria, división del trabajo, distribución de la mano de obra y la creciente habilidad científica e industrial de los productores.

Carlos Marx, por su parte es uno de los teóricos que analizó con mayor profundidad al sistema capitalista. En su obra diferenció al trabajo de la fuerza de trabajo y se refirió al papel de los trabajadores en el proceso de trabajo y en los mercados de trabajo. Otro aspecto que sobresale en sus análisis es la importancia que da a las características de los trabajadores.

John Stuart Mill (1806-1873) consideró que la educación era el mejor medio para inculcar hábitos de prudencia y superación:

“Con el fin de alterar los hábitos del pueblo trabajador... una educación nacional efectiva de los hijos de las clases trabajadoras es lo primero que se necesita... Se puede afirmar sin escrúpulos que el fin de toda instrucción intelectual para la masa del pueblo debe consistir en cultivar el sentido común, prepararla para formar un juicio práctico verdadero de las circunstancias que la rodean. Cualquier cosa que en el campo intelectual se añada a esto es principalmente ornamental... Una educación dirigida a difundir el buen sentido del pueblo, dándole unos conocimientos que le capaciten para juzgar las tendencias de sus acciones, elevarla sin duda, incluso sin intervención directa, una opinión pública para la cual la intemperancia y la imprevisión de todas clases serían consideradas como vicios ignominiosos”<sup>(7)</sup>

Alfred Marshall<sup>(8)</sup> al analizar el éxito industrial de los países hizo referencia a la importancia del carácter; las facultades artísticas; las repercusiones de la especialización, las habilidades, la educación y eficiencia de la población así como a las consecuencias de la división del trabajo, de la maquinaria y a las economías externas e internas.

Marshall consideró a la educación con una inversión y señaló que una buena educación repercutiría positivamente en la industria. La conveniencia de invertir en fondos públicos y privados en la educación no debe medirse sólo por sus frutos directos.

Dicha inversión deberá ser uniforme, enfocada específicamente sobre los sectores marginados, en los que existe el mayor porcentaje de desaprovechamiento debido a impedimentos económicos. El

(4) Joseph E. Economía del Sector Público. Segunda Edición 1995, Publicado por Antonio Bosh Editor

(5) Smith Adam, Riqueza de las Naciones, Vol. II, Libros IV y V. Publicaciones CruzOSA, pp. 391.

(6) Malthus. The Principle of Population. London 1806

(7) Citado por Martínez de Ita, María Eugenia, ‘El papel de la educación en el pensamiento económico’. En revista Aportes, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México, 1977.

(8) Marshall, Alfred Principles of economics. Memillan and Conipany, London.

valor económico de un gran genio industrial es suficiente para cubrir los gastos de la educación de una ciudad, ya que basta una idea nueva para aumentar la potencia productiva como el trabajo de los hombres.

Sin embargo, a pesar de que Marshall dio gran importancia a la educación, debido a que centró el concepto de capital en lo material, no estimó práctico valorarla en términos monetarios, como lo hizo con el capital físico, aduciendo que esta al igual que el concepto de capital humano, enfrenta serios problemas en términos de medición.

Por su parte Irving Fisher<sup>(9)</sup> dio un valor económico a los individuos, incorporándolos en el concepto de capital. Esto amplió su concepto respecto al de Marshall ya que incluyó al capital humano. Así pues, el concepto de capital de Fisher incluye todas las fuentes de ingreso pudiendo ser materiales (tales como los recursos naturales y la maquinaria) o abstractas (como la calificación de los trabajadores).

Cabe señalar que las ideas de Fisher, si bien es cierto, se vieron opacadas por las de Marshall. Más tarde fueron retomadas junto con muchos de los supuestos de la teoría neoclásica por los teóricos del capital humano.

### **3.1.2 ENFOQUES DE DIFERENTES PENSADORES DE LA TEORIA ECONOMICA**

A partir de la década de los treinta, el contexto económico Internacional, pero sobre todo Estados Unidos Norteamericanos, enfrentó graves problemas que cuestionaron el pensamiento económico prevaleciente:

La pobreza, hambre, desempleo, despilfarro de recursos, quiebras industriales, comerciales y bancarias, debilitamiento del capitalismo competitivo, predominio del monopolio, proceso de concentración y centralización, etc., hicieron que el pensamiento social evolucionara en nuevas direcciones.

El contexto de la época dejó claro para los economistas la necesidad de formular políticas económicas y sociales de planificación, contra el individualismo y contra el socialismo. Se abrió una larga época de un cierto tipo de inversión estatal global, en economía.

Los supuestos clásicos sobre la "mano invisible" como regulador de la actividad económica, la existencia de la competencia perfecta y el equilibrio económico fueron cuestionados por John Maynard Keynes<sup>(10)</sup> quien hizo nuevos planteamientos sobre la participación del estado, la producción global y el empleo.

Hay que señalar que con el avance de las investigaciones de los problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta el mundo en el siglo XX, algunos supuestos fundamentales de los clásicos fueron abandonados, por otro lado, el concepto del capital humano, fueron retomados e incorporados en esta perspectiva.

Las inversiones educativas, al repercutir en el desarrollo como parte de las inversiones sociales, quedaron incluidas en la programación financiera del gasto social estatal, justificadas en su orientación, fines y roles para el desarrollo y la llamada nueva economía del bienestar. Como la magnitud del gasto en inversión depende de la tasa de rendimiento o ganancia esperada y de la tasa de interés (costos), entonces, bajando la tasa de interés, sube la inversión y se produce un efecto multiplicador sobre el gasto total.

Estos principios fueron aplicados a la inversión educativa mediante un vasto programa de obras públicas y gasto social financiado con préstamos.

Las inversiones y gastos educativos quedaron dentro de la política de planeación y administración macroeconómicas, convirtiéndose en un gasto privilegiado del sector gubernamental.

(9) Fisher, Irving. *The nature of capital and income* New York, Memillan

(10) Keynes, John. *Teoría general de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. F. C. E., México, 1982.

La permanencia del concepto de capital humano en la teoría económica, particularmente en la keynesiana no fue gratuita, ya que en Estados Unidos y en muchos países europeos las repercusiones de la crisis del año de 1929 y los efectos de la primera y segunda guerra mundial pusieron en primer plano todo lo relacionado con los recursos humanos.

El interés desembocó en el surgimiento y desarrollo de la teoría del capital humano y en la consolidación de un nuevo campo en la ciencia económica de la educación.

Se puede indicar que la teoría del capital humano está relacionado con la aportaciones de economistas como Solow, Denison, Griliches, Jorgenson, Schultz, Harbison y Myer, quienes centraron su atención en la educación como insumo del crecimiento económico. Por otro lado, Hansen, Becker, Hanoch, Blau, Gounder, Ducan, Maso, Hause, Carnoy, Mincer, Eckhau y Chiswick quienes pusieron énfasis en la relación educación-productividad <sup>(11)</sup>, Cabe señalar que muchos de estos economistas se apoyan teóricamente en la teoría del capital y crecimiento que incorpora la importancia del capital humano.

Edward Denison centró su estudio en la educación como insumo del crecimiento económico, en su trabajo sobre el crecimiento económico de los estados Unidos Norteamericanos, señaló que el crecimiento de la producción potencial depende de los cambios de los conocimientos y factores similares.<sup>(12)</sup>

Las conclusiones de Denison fueron corroboradas por los resultados de Schultz, quien en 1963 realizó una comparación entre las tasas de retorno de un dólar invertido en educación y de uno invertido en capital físico. La conclusión fue que la rentabilidad del dinero invertido en recursos humanos es tan o más grande que la rentabilidad del capital físico. Por lo tanto, Schultz propuso que la educación no debería considerarse como una actividad de consumo sino como una inversión que obtiene tasas muy alta de retorno, comparables con las de capital físico.<sup>(13)</sup>

Con Schultz, se establece la rama de la ciencia económica denominada economía de la educación, la cual tiene como concepto fundamental al capital humano.

Por lo que Schultz considera a la educación como una inversión en el hombre y tratar sus consecuencias como una forma de capital. Como la educación viene a ser parte de la persona que la recibe, y se refiere a ella como capital humano.

“(...) En tanto que la tierra per se no es factor crítico en la cuestión de la pobreza, el agente humano si lo es: la inversión en el mejoramiento de la calidad de la población puede aumentar significativamente las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres. La atención a los niños, la experiencia laboral y doméstica, la adquisición de información y de habilidades mediante la escolarización, y otras formas de inversión en sanidad y escolaridad pueden aumentar la calidad de la población.”<sup>(14)</sup>

Un importante estudioso del tema del capital humano los es Gary Becker, en su libro “Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education”, publicado en 1964, desarrolla la tesis de que la inversión en capital humano ha producido una importante tasa de beneficios individuales y ha sido un factor de gran fuerza en el aumento de la productividad de la sociedad estadounidense.

Becker analizó distintas clases de capital humano, tales como educación escolar y educación en el trabajo, y su análisis produjo una teoría general de amplias aplicaciones que cubre desde la distribución personal de las ganancias, hasta los efectos del desempleo entre las personas de poca educación. También presentó la acción del capital humano sobre la ganancia y la productividad en Norteamérica.

Para Becker, la formación general es útil tanto a las empresas que la proporcionan como a muchas otras ya que da lugar a incrementos de la productividad marginal futura de los trabajadores. Además de la formación general, Becker se refiere a la formación específica. Respecto a la

(11) Moreno, Prudencio. “Neoliberalismo económico y reforma educativa”. En Revista Perfiles Educativos, número 67. México, 1995, pp. 6

(12) Moreno, op. Cit. pp7

(13) Schultz, Theodore. Invirtiendo en la gente. La cualificación personal como motor económico. Ariel. España, 1981, pp.71

14) Schultz. Op. Cit. Pp. 17.

disposición de los trabajadores o de las empresas a costear los gastos de la formación específica ésta dependerá de la rotación laboral y de los beneficios que obtengan como consecuencia del incremento de la productividad.

Finalmente, la productividad de los empleados y reconocimiento compensado monetariamente, señala Becker, depende no sólo de aptitud y de la inversión que se realiza en ellos, tanto dentro como fuera del puesto de trabajo, sino también de su motivación y de la intensidad de su esfuerzo.

Otros autores también destacan la importancia de la educación en el nivel de la producción:

“... existe una relación entre el nivel educativo de la fuerza de trabajo y el volumen de la producción (...). Cuando trabajan personas con capacitación diferentes, sus productos difieren. A estas diferencias de producto, en la medida en que se deben a la educación, las llamaremos el producto directo de la educación. Este producto depende de la interacción del trabajo educado con otros factores de producción por lo tanto, las mediciones deben hacerse teniendo presente esta interdependencia, y considerando la función de producción de bienes donde el trabajo educado es un factor”.<sup>(15)</sup>

El trabajo de Correa es importante ya que señala mayores ingresos en el trabajador por la preparación educativa y capacitación al analizar la oferta y demanda del trabajo; aborda el papel de la educación, los determinantes micro y macroeconómicos de la demanda y oferta de la educación y propone métodos de estimación de la contribución de la educación a la producción.

“El centro de la teoría del capital humano se encuentra en concebir la educación y la capacitación como formas de inversión que producen beneficios a futuro en términos de mayores ingresos, tanto para los individuos educados como para la sociedad en su conjunto”<sup>(16)</sup>. Así, el gasto en educación no se percibe como “consumo”, sino más bien como una inversión orientada a elevar la calidad y productividad de la fuerza de trabajo y que, por tanto, contribuye al aumento de los niveles de ingresos futuros.<sup>(17)</sup>

“La pregunta central del origen de la teoría del capital humano se encuentra en tratar de desceñir hasta donde se podría explicar la “calidad” del trabajo a partir de la inversión en capital humano y en qué medida ésta podría dar cuenta de parte del crecimiento económico, esto es, hasta donde podría ser parte residual de los modelos de crecimiento basados convencionalmente en medidas de capital y trabajo”.<sup>(18)</sup>

No está por demás señalar que la teoría neoclásica tuvo como fundamento la teoría de la productividad marginal que explica la demanda del trabajo; la teoría de la maximización de la utilidad que explica la oferta individual del trabajo y la teoría competitiva del equilibrio de los mercados<sup>(19)</sup>. De éstos fundamentos se desprenden los siguientes supuestos:

El trabajo está sujeto a las mismas leyes económicas que cualquier otro insumo del proceso de producción.

- Las fuerzas del mercado prevalecen. La libre movilidad del trabajo asegura equilibrio entre la oferta y la demanda de todo tipo de empleo.
- Los patrones tratan por igual a todos los trabajadores.
- En cualquier categoría de especialidades los trabajadores son homogéneos, con la misma productividad, el mismo sueldo y la misma información sobre las oportunidades de trabajo.
- Los individuos ganan según su productividad. Y la productividad de los individuos depende de su capital humano.
- En esta perspectiva la educación adquiere gran relevancia ya que se convierte en el mecanismo a través del cual los trabajadores adquieren las habilidades

(15) Correa, Héctor. Economía de los Recursos Humanos. F.C. E., México, 1970, pp171.

(16) Schultz, op. Cit. Becker, op. Cit.

(17) Bracho, Teresa. Educar y capacitar ¿misiones confrontadas? Cide, México, 1994, pp 5.

(18) Bracho, op. cit. pp10.

(19) Uamas, Ignacio. Educación y mercado de trabajo en México, uaml México, 1989, pp 20.



- Productivas o especialidades; se definen los aspectos centrales de la ocupación y se definen las remuneraciones de los individuos.

Además se dan como evidentes varias relaciones causales: educación- productividad, gasto educación-capital físico, nivel educativo-ingreso. Incluso se aceptan las ideas de que la educación y adiestramiento resuelven la pobreza y el desempleo y de que la educación, sin menoscabo de otros fines como la integración cultural o la reducción de las desigualdades, tiene como metas resolver la supuesta subcalificación de la mano de obra en todos los niveles del sistema productivo y sentar las bases para el despegue económico del país.

Michael Piore cuestionó a lo teóricos del capital humano el “desmesurado empirismo y su falta de sistematización teórica”<sup>(20)</sup>, así pues, las críticas de Piore se centran en los supuestos teóricos y en la metodología con los que trabaja la teoría del capital humano.

Frente a la definiciones de la teoría del capital humano. Piore propone utilizar el método inductivo y revisar algunos de los supuestos teóricos como el de la conducta de los individuos y el de la perfección de los mercados.

Carnoy en 1974 y Blaug en 1976<sup>(21)</sup> realizaron investigaciones en las que mostraron que la acreditación universitaria ni garantizaba una productividad mayor ni aseguraba un ingreso más elevado automáticamente. Indicaron que el empleado no reconocía ni pagaba tanto la educación en sí, es decir, conocimientos adquiridos, sino lo que debía ser, esto es, una capacidad potencial del rendimiento.

La corriente Institucionalista ejerció una influencia predominante en la elaboración de la crítica de la teoría del capital humano y propició el desarrollo de teorías y estudios sobre segmentación del mercado de trabajo y sobre los mercados de trabajo internos, nacidos también de la gran atención prestada a los perfiles reales de la economía que pone de relieve las barreras a la libre movilidad del trabajo o la mera determinación de los salarios en función de la productividad.<sup>(22)</sup>

Antes de tocar el tema de segmentación del mercado de trabajo toquemos los principales supuestos del mercado dual de trabajo que consisten en:

- El mercado laboral se divide en mercado primario y mercado secundario. Mientras que el mercado primario tiene altos salarios, buenas condiciones de trabajo, estabilidad y seguridad en el empleo, equidad en la aplicación de las normas de trabajo y oportunidades de promoción, el mercado secundario cuenta con trabajos menos atractivos, salarios bajos, deficientes condiciones de trabajo, variabilidad en el empleo, disciplina dura y arbitraria, pocas oportunidades de promoción.
- La movilidad de los trabajadores es limitada. Los trabajadores del mercado secundario no pueden pasar al mercado primario.
- Las características del capital humano asociadas con productividad (escolaridad y adiestramiento) tienen escasa influencia sobre los sueldos y puestos de trabajo de la mayoría de los trabajadores del sector secundario.

(20) Piore Michael. “La importada de la teoría del capital humano para la economía del trabajo: un punto devista disidente”. En el mercado de trabajo, teorías y aplicación. Alianza Universitaria, España, 1983.

(21) Carnoy, Martín; “Eficiencia y equidad de la enseñanza y la formación profesional, en revista internacional del trabajo. Vol. 113, número 2, 1976.

(22) Martínez de Ita, op. Cit. pp 22

### **3.1.3 SUPUESTOS DE LOS ENFOQUES TECNOLÓGICOS**

Uno de los más representativos de este enfoque es Piore<sup>(23)</sup>. Que parte de los postulados de Adam Smith: La productividad depende de la división del trabajo, y la división del trabajo depende de la extensión del mercado. Y agrega dos proposiciones nuevas: la división del trabajo también es función de la estabilidad e incertidumbre de la demanda, y cualquier demanda por mercancía puede separarse en un componente estable y otros inestables, dichos supuestos son los siguientes:

- Considera a la tecnología como variable independiente que determina la estructura del trabajo en la economía. Así, la tecnología determina la organización del trabajo en la producción y la existencia y la distribución de las cadenas de movilidad.
- La organización en la industria es el resultado de la distribución de la demanda en un componente estable y otro inestable, lo que crea un centro de empresas monopólicos y un sector periférico de empresas competitivas y pequeñas.
- La productividad es una función de la división del trabajo.

Esta corriente tecnológica puso de relieve las maneras en que las instituciones educativas reproducen las relaciones de producción existentes y, por ende, en qué grado la estructura de las instituciones educativas refleja o reproduce la estructura económica fundamental de la sociedad.

Entre los principales modelos del enfoque radical<sup>(24)</sup> destacan los de Gordon, Reich y Edwards, asimismo Carnoy, Carter y Levin parten de los siguientes supuestos:

- La selección de técnicas específicas de producción depende no sólo de las ganancias que generan, sino también de la estrategia de los capitalistas para controlar a los trabajadores.
- La misma tecnología se puede operar con diferentes formas de organización del trabajo; los capitalistas escogen una organización social que les asegure la colaboración de los trabajadores en la producción.
- La organización industrial es un resultado de la concentración y centralización del capital.
- Los trabajadores están divididos en la producción y los segmentos surgen de la dinámica capitalista.
- La explicación de la segmentación debe estar basada históricamente y fundadas en el marco analítico del conflicto de clases.

Se puede concluir que los autores distinguen cuatro segmentos del mercado de trabajo:

- El altamente educado
- El sindicalizado
- El competitivo
- El artesanal

(23) Piore, op. Cit.

(24) Martínez de Ita. Op. Cit.

### **3.1.4 PROPOSICIÓN DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)**

En la perspectiva cepalina el nuevo contexto económico internacional ha llevado a la mayoría de los países a la necesidad de desarrollar la ciencia y la tecnología, así como formar los recursos humanos para poder estar en condiciones no sólo de crecer, sino de poderse integrar de manera competitiva en el nuevo orden internacional.

Esto ha llevado a que el papel de la educación en la economía —en particular, la vinculación del sector educativo con el sector productivo—, sea uno de los aspectos prioritarios en las estrategias de crecimiento y de competitividad internacional de los países. La educación adquiere mayor relevancia en la medida en que, aparte de cubrir estas necesidades, tiene como tarea contribuir a que el crecimiento económico se dé con equidad social, se formen los modernos ciudadanos, además de que coadyuve a mantener la identidad nacional de los países dentro de un nuevo orden internacional.

En el documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” la CEPAL señala que la formación de los recursos humanos es uno de los problemas en el que se centran los debates sobre la reorganización industrial y la competitividad en los países industrializados. Y agrega mas adelante que “... al comparar los niveles educativos y la productividad de los trabajadores alemanes y británicos se concluyo que las diferencias entre los niveles educativos y los sistemas de aprendizaje en ambos países decisivamente en las diferencias observadas entre los niveles de productividad y pueden dar origen a variaciones importantes en la organización del trabajo dentro de las empresas. Se observa que a mayor capacitación aumenta la flexibilidad en el trabajo la satisfacción y el grado de dedicación de los trabajadores, desaparecen los problemas de coordinación y aumenta la productividad”<sup>(25)</sup>

La CEPAL parte del reconocimiento de que existen tendencias opuestas respecto a la organización del trabajo, sin embargo las nuevas formas organizacionales en las empresas requieren que los trabajadores tengan mayores habilidades generales y capacidad para seguir, y para responder a los cambios. En todo el documento se subraya que la calidad de los recursos humanos se ha convertido en una variable de la competitividad.

En este contexto la capacitación en el trabajo y el sistema educativo adquieren particular relevancia ya que es en estos espacios en donde se transmiten los conocimientos básicos amplios y sólidos a la población.

Aunque la educación es un tema muy amplio, me limitaré y mencionaré aquí al de educación continua, por existir elementos que me permitan estar en posibilidad de seguir desarrollando este informe de experiencia laboral.

En México se han realizado esfuerzos en el campo de la educación continua, entendiéndola como una actividad académica organizada, dirigida a profesionistas y a personas con formación práctica profesional, las que se insertan en el medio laboral, requieren tanto de conocimientos teóricos y prácticos que pierden actualidad, como de actitudes, hábitos y aptitudes para el mejor desempeño de su trabajo. Al respecto la legislación considera que la Educación Continua es parte de la educación superior, según lo indica la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en el artículo tercero.<sup>(26)</sup>

La necesidad de la educación radica en el desarrollo de nuevos estándares de los ejercicios profesionales o en los nuevos conocimientos que transforman la manera de plantear problemas y que ofrecen opciones más eficaces de solución por la disponibilidad de nuevas tecnologías.

(25) CEPAL. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Comisión Económica para América Latina, Chile 1992

(26) “Artículo 3º: El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales, cortas y estudios encaminados a obtener grados de licenciatura, maestrías y doctorado, así como  cursos de actualización y especialización.” Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Secretaría de Educación Pública, México, 1978

Bennett y le Grand<sup>(27)</sup> argumentan que, en acuerdo con investigaciones desarrolladas en este ámbito educativo, hay seis factores relevantes en la educación continua:

El primero es que muchas personas prosiguen aprendiendo aún más allá de los cincuenta años de edad; el segundo es que las personas que optan para acudir, a expensas de un costo en tiempo, esfuerzo y dinero, saben que quieren aprender y como desean poner en práctica lo aprendido. El tercero resalta que se aprende mejor cuando se participa en discusiones, sesiones de preguntas y comentarios o en la solución de casos; el cuarto se refiere que los conocimientos y habilidades previos constituyen el fundamento respecto del cual se interpretan los nuevos conocimientos. El quinto tiene que ver con que la retroalimentación pronta y frecuente mejora el aprendizaje, porque el participante confronta sus puntos de vista con los expertos. Finalmente, la educación continua contribuye a que la gente supere sus conocimientos y habilidades.

El establecimiento obligatorio de la educación continua tiene sus pro y contras. Las ventajas serían el desarrollo de cursos innovadores, mayor accesibilidad a éstos, mayor interacción entre las instituciones educativas y los cuerpos profesionales, pues la regulación de la obligatoriedad llevaría a que los gremios se mantuvieran actualizados.

Una desventaja es que se da preferencia a las actividades grupales sobre las individuales; así en la mayoría de los casos, como basta de asistir al curso y puesto que no hay evaluación del aprendizaje, es factible que el incompetente prosiga su labor destructiva, ya que no se verifica que lo aprendido se aplique en la práctica.

Actualmente, la educación continua en nuestro país presenta las siguientes características: geográficamente, el mayor desarrollo cuantitativo y cualitativo de esta modalidad se localiza en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Los sectores más atendidos han sido los de servicios, industrial y de salud, principalmente en los campos contable, administrativos, de computación e ingeniería, seguidos de los de educación médica.

Las disciplinas administrativas, contables y económicas han sido las de mayor desarrollo, debido principalmente a las condiciones políticas y económicas del país en los últimos años; la poca o nula formación básica o complementaria de muchos de los profesionales en ejercicio dentro de esas áreas

(27) bennet, M; Legrand, M, Developing Continuing Professional Education Programs. Chicago, Ill. University of Chicago, USA, 1990

### **3.2- FACTOR HUMANO**

El objetivo de este inciso es destacar el papel que juega el factor humano en el desarrollo de las organizaciones dentro del marco especial que vive el mundo en los umbrales del siglo XXI, donde se evidencia la gran velocidad con la que se sucede la modernización, la complejidad de los eventos, así como la enorme cantidad de información que se maneja.

El ritmo acelerado de la vida actual en los ámbitos económico, social y político presenta múltiples incertidumbres; la comunicación fluye a gran velocidad y los cambios repentinos llevan a tomar decisiones no planeadas y con alto grado de creatividad para poder dar respuesta a los complejos obstáculos que se presentan.

De ahí que el interés de este inciso se centre en observar el desenvolvimiento del factor humano dentro de las organizaciones, bajo el acelerado, incierto y complejo ritmo de vida, para analizar cómo estas circunstancias afectan el equilibrio emocional del individuo y repercuten en el ambiente y desarrollo organizacional.

Cabe mencionar que en la era industrial, se consideraba que los recursos estratégicos fundamentales para el desarrollo de las organizaciones, eran el capital y la tecnología, en esta perspectiva la corporación se conformaba únicamente con obtener utilidades a través de la más eficiente utilización de éstos. Hoy la visión se ha ampliado, se reconoce que los recursos estratégicos van mucho más allá y tienen que ver con el manejo de la información, la capacidad de aprendizaje y la creatividad que puedan desarrollar.

De esta manera las corporaciones empiezan a aceptar que para sobrevivir y desarrollarse, deben revalorar y estimular el desarrollo de los seres humanos que las integran, en tanto que en ellos residen dichos recursos estratégicos. Lo cual permitirá construir organizaciones no solo más productivas y eficientes, sino organizaciones inteligentes; de aprendizaje y de renovación que hagan posible el desarrollo integral de la sociedad.

Aún cuando los activos financieros, del equipamiento y de planta son también recursos necesarios para la organización, los empleados, es decir, los recursos humanos, tienen una importancia sumamente considerable. Los recursos humanos proporcionan la chispa creativa en cualquier organización.

Gallardo y Naranjo en su trabajo Aproximaciones a la Organización Creativa llegan a la conclusión de que “Se reconoce que al crecer la interconexión, la complejidad y el dinamismo en el mundo, el trabajo y la generación de valor se vincula más con el proceso de aprendizaje y de autorrenovación, que promueve la existencia de sujetos libres y conscientes de su ser, responsables y críticos en su hacer.”<sup>(28)</sup>

También Peter Senge señala en su libro La Quinta Disciplina “destruir la ilusión de que el mundo está compuesto por fuerzas separadas y desconectadas permite la construcción de organizaciones inteligentes, esto es, de espacios donde la gente utilice su potencial para crear responsablemente los resultados que desea, donde se cultiven nuevas formas de pensamiento; pensamiento lateral o emocional, donde la aspiración colectiva quede en libertad y donde la gente continuamente aprenda a aprender en conjunto.”<sup>(29)</sup>

(28) Gallardo, Velásquez. Anahí, y Cecilia Naranjo. “Aproximaciones a la Organización creativa”. El proceso de cambio y las organizaciones. UAM-A DCSH. 1995.

(29) Senge, Peter M. La quinta disciplina. Juan Granica, España, 1996.

Así, en la medida en que se puedan identificar y analizar las variables que han determinado que el recurso humano sea un factor estratégico para el desarrollo, que impacta y es impactado por la organización, se podrá entender el papel que desempeña éste, en la conformación de organizaciones inteligentes.

Por ejemplo consideremos algunas concepciones según E. Schein<sup>(30)</sup> que han existido sobre la naturaleza de las personas y su incidencia en el desarrollo de la organización; concepciones que abordan los aspectos racionales e irracionales del individuo.

**3.2.1 Concepto del hombre racional-económico.** Las teorías representativas de este modelo son las expresadas por Adam Smith, Taylor y McGregor quienes plantean que el individuo sólo busca la satisfacción de sus propios intereses, que los incentivos económicos son los únicos por los que se mueve el individuo puesto que éste es por naturaleza perezoso y pasivo; por lo tanto éstos son controlados por las empresas quienes a su vez tienen un control sobre las recompensas económicas. En esta concepción los sentimientos del ser humano son irracionales, por lo tanto tienen que ser controlados más por la organización que por el individuo.

**3.2.2 Concepción basada en el hombre social.** Los estudios más representativos son los de Hawthorne dirigidos por Elton Mayo los cuales llevan a resultados en los que se manifiesta que en la conducta de las persona intervienen otros factores que hasta ese entonces no se habían considerado, como la influencia de los grupos y las relaciones interpersonales formales e informales aún cuando estén bajo presiones de tipo económico. Los principios que resultan de estos estudios son que: el hombre es motivado esencialmente por necesidades sociales, por lo tanto el comportamiento de éste no es una respuesta a los estímulos económicos sino más bien a la interrelación existente entre el grupo o grupos a los que pertenece proporcionándole al individuo una fuente de seguridad.

**3.2.3 Concepción basada en el hombre que se autorrealiza.** Esta concepción parte de la idea de que las personas tienen la necesidad de usar sus capacidades y aptitudes por lo que en el trabajo buscan la forma de poder expresarlas, sin embargo se ven limitadas por el alto grado de formalización, especialización y especificación de las actividades. Este planteamiento reconoce la existencia de una serie de necesidades que van desde las más básicas hasta las de autorrealización, por lo que el hombre requiere un cierto grado de autonomía en el desarrollo de sus actividades para poder expresar o aplicar sus capacidades y aptitudes, y asumir sus responsabilidades para llegar al cumplimiento de los objetivos de la organización.

**3.2.4 Concepción basada en el hombre complejo.** Este planteamiento más integral considera que ninguna de las concepciones anteriores explica por sí solas el comportamiento complejo y simple, a la vez, del ser humano, sino que hay que tomar en cuenta las diferencias individuales o al menos las de los grupos existentes dentro de la organización. La complejidad del individuo reside en el dinamismo con el que evoluciona, aprendiendo nuevos conocimientos o de las experiencias pasadas, originando así cambios substanciales en sus planteamientos, renovándose con conciencia de su ser y responsabilizándose de sus acciones. El reto aquí implicará el rediseño de la organización para fomentar la capacidad de aprendizaje y de renovación de sus integrantes.

Es importante considerar el papel que ha venido desempeñando la administración del recurso humano para dirigir positivamente el proceso de transformación o adecuación inteligente de las emociones del individuo que influyen en la organización.

(30) Schein. E. Psicología de la organización, Madrid, Prentice hall, 1978.

Bosquet<sup>(31)</sup>, señala que son tres los estadios por los que ha pasado la gestión de los Recursos Humanos.

1.- La administrativa orientada a la organización exclusivamente productivista, con mano de obra abundante donde la producción es una prioridad, por lo tanto la gestión se dirige hacia el control y el estímulo de los rendimientos apoyándose principalmente en las remuneraciones y en las acciones disciplinarias. El ambiente laboral no tiene mayor importancia.

En esta fase las funciones de los responsables de la administración de los recursos humanos se centran en la contratación, despido, definición de fórmulas salariales vinculadas con el rendimiento y el análisis de puestos, concentrándose en la observancia de un conjunto de normas y reglas organizacionales.

Cabe mencionar dos rasgos que caracterizan esta fase: primero, el recurso humano es considerado como un coste que hay que minimizar o un factor de producción, más que como un recurso capaz de transformar elementos de producción en riqueza, y segundo que esta etapa adopta una posición reactiva. Tyson<sup>(32)</sup> señala que “Esta fase mantiene correspondencia con el concepto del hombre como ser racional y económico”.

2.- Estadio fase es en la que la gestión comienza a tomar en cuenta las necesidades sociales y psicológicas de las personas persiguiendo la adaptación del personal a la organización. En esta etapa se observa y se hace consciente que los comportamientos responden a formas irracionales condicionados por los sentimientos colectivos y por los del grupo al que pertenecen. Desde esta perspectiva la relación organización-empleado va más allá de los aspectos retributivos, también se extienden a los aspectos de tipo psicológico. Sin embargo el recurso humano sigue considerándose como un coste que hay que minimizar, pero las acciones que se inician son de carácter proactivo.

3.- Estadio en una última etapa en la gestión de personal denominada de desarrollo se apoya en dos aspectos:

- Se persigue llegar a conciliar las necesidades económicas de la institución y/o empresa con las necesidades de los individuos que integran la organización.
- El factor humano es considerado como un elemento determinante en el desarrollo de la institución y/o empresa, la motivación y la eficiencia del recurso humano está en función de la manera en que es empleado el personal, de su organización y funcionamiento.
- 

En esta fase no sólo las acciones que se toman son proactivas sino que el individuo es considerado como un recurso con la obligación de optimizarse iniciándose así la concepción estratégica de los recursos humanos.

De acuerdo a lo anterior surge la necesidad de replantearse la importancia de la capacitación en relaciones humanas, es importante para el manejo adecuado de las emociones individuales así como para la permanencia y desarrollo de las organizaciones dentro del contexto de globalización. Cuando se habla de capacitación en relaciones humanas en las Instituciones y/o empresas a veces se incurre en el error de proporcionarla a un sólo nivel de personal administrativo de confianza, sindicato, y se olvidan del personal de estructura (comprende personal de mando medio y mando superiores y homólogos) y titulares de las empresas, en virtud de que son los primeros en olvidar que tratan con personal que fue contratado por la institución y/o empresa para desarrollar algún trabajo en concreto y/o con funciones específicas y no como personal de servidumbre.

(31) Bosquet, R., Evolution et perspectives de la fonction personnel, en pratique de la Fonction Personnel, Paris Weiss-Morin, Les Editions d' organization, 1982.

(32) Tyson, S y fell, A. Evaluating the personal function. Londres Hutchinson, 1986.

**3.2.5 Integridad:** valor que se asigna al individuo mismo y que se refiere a que lo que se piensa, habla y actúa está en perfecta armonía.

**3.2.6 La madurez:** que se define como el equilibrio entre la valentía que se concentra en obtener resultados finales y la consideración que tiene que ver con el bienestar a largo plazo de las personas que tienen intereses en la empresa.

**3.2.7 La mentalidad de abundancia:** que de ella emana un sentido profundo de valor y de la seguridad personal y da como resultado un reconocimiento, un beneficio y una responsabilidad compartida, es decir, no solamente es uno el que piensa y otro el que actúa, sino que todos piensan y actúan hacia una misma visión, todos pueden hacer cada vez mayor la tensión creadora entre la realidad actual y la visión.

En términos generales los valores en los individuos y en las organizaciones tendrán que cambiar de una postura individualista y cerrada a una de trabajo en equipo, de mayor apertura; podríamos enlistar algunos cambios en los valores en cuanto al comportamiento, al pensamiento y al nivel organizacional.

Es de gran importancia que dentro de los programas de capacitación esté contemplado un número considerable de talleres sobre sensibilización, cambio de actitudes, liderazgo (bajo estas condiciones), trabajo en equipo, manejo de estrés, comunicación asertiva, etc., y seguramente con ello se abrirán los canales de comunicación y se romperá con viejas estructuras que impiden el flujo continuo de la creatividad, no se puede caer en la dicotomía de esto o aquello, sino en decir, esto y aquello pueden solucionar los problemas.

De esta forma se podrán formar jefes facilitadores del desarrollo personal, se estaría prestando tanta atención a las relaciones interpersonales y a la calidad de la comunicación como actualmente se atiende a los aspectos tecnológicos de los negocios. Se llegará a valorar a las personas como tales y a reconocer que la innovación y el progreso sólo pueden surgir del conocimiento comunicado de todos los miembros de la organización.



### **3.3- RECURSOS HUMANOS**

La administración de recursos humanos la podemos ver como una interacción dinámica entre las funciones del área de personal y los objetivos de la organización.

Las personas encargadas para cumplir los objetivos de la administración pública son "...elegidos o nombrados por otra persona elegida(o nombrada por otra elegida que es nombrada por otra que es elegida...). La legitimidad de la persona que ocupa ese cargo se deriva o indirectamente del proceso electoral"<sup>(33)</sup>

Por lo que la administración pública ha establecido procedimientos de contratación, establece el marco jurídico, analiza de modo conjunto, las partidas del gasto público; considerando en este caso de estudio, la administración de justicia, los recursos humanos y su formación.

El riesgo que se tiene a no controlar al personal idóneo para el puesto creado por la institución pública y autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bien dice Stiglitz, "... si el directivo de una empresa pública contrata a una persona incompetente, lo paga el público."<sup>(34)</sup>

La administración pública, tiene que cumplir con un proceso administrativo aplicado al crecimiento y conservación del esfuerzo, experiencia, salud, conocimientos, habilidades de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización, y del país en general..

#### **Principales Funciones de recursos humanos son:**

- **Reclutamiento y selección de personal:** Todo lo referente a la búsqueda del personal y posterior selección de las personas aptas. Asimismo lograr que todos los puestos sean cubiertos por personal idóneo, de acuerdo a una adecuada planeación de recursos humanos. Analizar las habilidades y capacidades de los solicitantes a fin de decidir, sobre las bases objetivas, cuál tiene mayor potencial para el desempeño de un puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal como de la organización. Proceso que trata no solamente de aceptar o rechazar candidatos, sino conocer sus aptitudes y cualidades con objeto de colocarlo en el puesto más a fin a sus características.
- **Capacitación y desarrollo:** Todo lo referente a mejorar las aptitudes para su trabajo y para su futuro desarrollo.
- **Problemáticas de la remuneración y administración del personal:** La remuneración involucra un aspecto global, que va desde la descripción de puestos hasta ver cuál es el salario que merece. La administración involucra controles, licencias, liquidación de sueldos, asistencias, etc.
- **Evaluación del desempeño:** es todo el análisis sobre el desempeño en el trabajo, si alcanza o no los objetivos, qué hace exactamente. Es un factor que influye sobre la remuneración y la capacitación.
- **Relaciones laborales:** Es todo lo referido al contacto directo de la empresa con su gente.

Cabe aclarar que el área de recursos humanos no es lo más importante de una empresa; es una estructura de servicios o de apoyo a la organización. Pero si esta área de recursos humanos no funciona bien puede morir la institución y/o la empresa.

(33) Stiglitz, Joseph E. Economía del Sector Público. Segunda Edición 1995, Publicado por Antonio Bosh Editor, pag 193  
(34) IBID, PAG 193

Para poder cumplir con el área de recursos humanos hay que tener en cuenta dos cosas:

**1.- Visión y Misión:** Esto es la meta, los objetivos fijados, el porqué de la existencia de la institución y/o empresa. Los recursos humanos, una vez conocidos estos aspectos, se adecua a ellos apoyando y ayudando a conseguirlos. Sería bueno que también los empleados los conocieran, para saber porqué hacen tal tarea. No deben modificarse la visión y la misión.

La Visión es generada por el análisis mental del titular de una institución, dueño o propietario de una organización, por el gerente general, o bien como resultado de un proceso de trabajo gerencial en equipo o bien, de persona claves, utilizando las distintas herramientas gerenciales de procesos grupales.

Una vez establecida por el titular de la institución, gerente o grupo responsable, ésta debe ser conocida por todos los empleados, trabajadores de la empresa, desde las gerencias hasta operarios, para que la entiendan, compartan, acepten y participen en su realización, así como también los socios estratégicos de la organización.

La Misión es la primera etapa indispensable para lograr la excelencia institucional y/o empresarial. Sin embargo; es conveniente que tanto el personal de la organización como los socios estratégicos entiendan, conozcan y compartan la Misión, pensando, sintiendo y actuando en todos los niveles bajo el espíritu de la Misión. Esto facilita un funcionamiento coherente y exitoso tal como una organización de clase mundial.

**2.- Objetivos y metas:** En función de estos hay que armar la estrategia de recursos humanos. Éstos sí pueden modificarse en función de los cambios eventuales que se produzcan.

Unos de objetivos de recursos humanos desde la perspectiva de la institución y/o empresa, es la planificación de la dotación futura para el buen desempeño (en cantidad y en calidad).

El otro tema importante es capacitar al personal para la modernización, ya que actualmente los cambios son permanentes. Los recursos humanos deben disminuir los miedos que produce en la gente los cambios, y hacer que los acepten. El primer problema es que los implicados se resisten a la modernización.

En general, los cambios van ligados a la capacitación y aquí entra la actitud de la persona, que es lo primero que debe tratarse para capacitar.

El área de recursos humanos es necesaria en la medida que se adecuen a la misión y visión, y a los objetivos y metas.

### **3.3.2 Principales objetivos de los recursos humanos:**

- 1. Logro de niveles más altos de aptitudes:** La tendencia es aumentar el nivel de capacidad de los que trabajan en la organización mediante la capacitación, el beneficio será para el trabajador y para la institución y/o empresa.
- 2. Mayor aceptación del cambio:** Los miembros de la empresa no solo deben aceptar el cambio, sino también aprender a trabajar en un ambiente de trabajo en equipo dinámico.
- 3. Un nuevo estilo de liderazgo:** Antes el líder era el responsable, él daba las órdenes y los demás solamente debían cumplirlas. Ahora liderazgo significa que una persona logre consensos con su estilo de trabajo. El líder es el director de la orquesta, un coordinador que maneja las distintas características de los individuos para obtener los mejores resultados.
- 4. Mayor motivación hacia la productividad:** El área de recursos humanos debe entender por productividad; hacer más cosas con los mismos recursos. Se debe empezar por los individuos que componen la organización porque en gran parte de ellos depende la productividad.

5. **Más trabajo en equipo:** Es esencial para lograr mayor productividad y calidad en el trabajo. La resolución de problemas de trabajo y el hecho de encarar objetivos comunes y consensuales es una forma de trabajo que ha demostrado ser altamente productiva, por el intercambio de ideas, experiencias, la interdisciplinariedad, etc. que implica la coordinación de un equipo de trabajo.
6. **Mejor atención al cliente:** Lo tradicional era que la empresa ofrecía su producto y el cliente lo tomaba o lo dejaba. Ahora la institución y/o empresa tiene en cuenta los requerimientos y las necesidades del cliente para poder mejorar. Cuando nos referimos a *cliente*, hablamos del interno y del externo.

Por ello, podríamos sintetizar el objetivo principal del área de recursos humanos de la siguiente forma: **seleccionar las personas idóneas, para el cargo preciso, en el momento preciso.**

Las aptitudes que las instituciones y/o empresas deben de requerir de su personal en el futuro, un proceso de modernización como una constante en nuestra realidad, y de la debida adaptación que deben tener los empleados a ese proceso. Esas aptitudes son:

- **Aptitudes interpersonales:** Capacidad para interactuar fluidamente con el resto de los miembros de la organización y con los clientes, tomando en cuenta lo que actualmente se conoce modelos de calidad
- **Aptitudes de comunicación:** Habilidad para integrarse a una institución y/o empresa y generar, manejar y transmitir fluidamente la información que recorre la misma, como una forma de lograr mayor eficiencia.
- **Aptitudes para resolver problemas:** Aptitud de los empleados para actuar en forma autónoma en la mayor parte de sus tareas, sin necesidad de una supervisión directa y permanente, sino con una supervisión participativa que otorgue la posibilidad a los empleados de tener cada vez mayor responsabilidad, como una forma de motivación (nuevo estilo de liderazgo).
- **Aptitudes analíticas y cuantitativas:** Si se requiere empleados que resuelvan por sí solos los problemas, se necesita que tengan un perfil adecuado que le permita analizar los temas y actuar creativamente.
- **Ser multilingüe:** Frente a la globalización, el ambiente externo de las instituciones y/o empresas también lo integra al resto del mundo. Por eso el personal debería tener dominio de otro idioma, además del nativo.
- **Capacidad para aprender con rapidez:** Habilidad requerida frente a la modernización constante en el cual vivimos. Si se quiere que el personal se adapte rápidamente a la modernización, tiene que ser a través de una capacidad de aprendizaje rápido que le permita adaptarse a cada nuevo requerimiento de carácter tecnológico o cultural.
- **Capacidad de adaptación:** Habilidad necesaria para los procesos que estamos viviendo. Un individuo con todas las características mencionadas anteriormente debe poseer esta capacidad para integrarse a una empresa del futuro.

### **3.4 SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN**

Dentro de los proyectos, y programas de las instituciones y/o empresas también deben de considerar como parte de un todo integral a la Planeación de personal; en virtud de que determina las necesidades de personal, objetivos, políticas, procedimientos y programas. Además consiste en realizar estudios tendientes a la proyección de la estructura de la organización en el futuro, incluyendo análisis de puestos proyectados y estudio de las posibilidades de desarrollo de los trabajadores para ocupar estas, a fin de determinar programas de capacitación y desarrollo, llegado el caso de reclutamiento y selección.

**Empleo (en el entendido de reclutamiento, selección, contratación e inducción):** Lograr que todos los puestos sean cubiertos por personal idóneo, de acuerdo a una adecuada planeación de recursos humanos.

**Reclutamiento:** Buscar y atraer solicitantes capaces para cubrir las vacantes que se presente, técnica encaminada a proveer de recursos humanos a la empresa u organización en el momento oportuno.

**Selección:** Analizar las habilidades y capacidades de los solicitantes a fin de decidir, sobre bases objetivas, cuál tiene mayor potencial para el desempeño de un puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal como de la organización. Proceso que trata no solamente de aceptar o rechazar candidatos, sino conocer sus aptitudes y cualidades con objeto de colocarlo en el puesto más a fin a sus características.

**Contratación:** Formalizar con apego a la Ley la futura relación laboral para garantizar los intereses, derechos y deberes tanto del trabajador como de la institución y/ o empresa.

**Contrato individual:** Es aquel en virtud del cual un sujeto se obliga a prestar a otro un trabajo personal subordinado, cualquiera que sea su forma de denominación mediante el pago de un salario.

**Nuevo ingreso:** Es el trabajador que habiendo satisfecho los requisitos exigidos por la normatividad aplicable por la institución y/o empresa.

**Reingreso:** Es aquella persona que habiendo interrumpido su relación laboral con la institución y/o empresa por renuncia, sin existir impedimento legal o administrativo conducente para ingresar nuevamente.

**Alta provisional:** Es lo mismo que el nuevo ingreso, con la diferencia de que el trabajador es contratado por un tiempo determinado ( un año en el caso de la P. G. R) según el titular que lo haya propuesto a ocupar algún puesto, con todas las prestaciones que tiene el empleado de nuevo ingreso.

**Contrato por honorarios:** El trabajador es contratado por un año de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la única diferencia de que el prestador de servicios no tiene derecho a las prestaciones que tienen los contratados de nuevo ingreso y alta provisional, a excepción del aguinaldo.

**Contrato Colectivo:** Es un convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de prestar un trabajo en uno o más establecimientos.

**Necesidad Legal:** Nace de los dispuesto por la Ley Federal del Trabajo "Art.1. la presente ley es de observancia general en toda república y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el Artículo 123" apartados "A"

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 constitucional.

La Ley presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que recibe, por lo cual a falta de contrato escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues la ley imputa al patrón la falta de formalidad.

**Necesidad Administrativa:** El contrato individual de trabajo también constituye una necesidad de carácter administrativo, tanto para el trabajador como para el administrador.

#### **Para el Trabajador brinda certeza:**

- Sus servicios particulares: lugar, tiempo y modo de preparación del servicio.
- La contraprestación que percibe por su trabajo, salario, descansos, vacaciones, retribuciones complementarias, etc.
- Su estabilidad relativa en el trabajo.

#### **Para la Organización:**

- Porque le facilita exigir al trabajador el cumplimiento de sus obligaciones, sobre todo si hacemos parte integrante del mismo el análisis de puesto.
- Le permite resolver con seguridad cualquier disputa sin la forma de realizar el trabajo
- Constituye un elemento indispensable como prueba, por estar firmado por él.

### **3.4.1 ADMINISTRACIÓN DE LAS REMUNERACIONES**

El sistema de administración de sueldos y salarios es la amplia área de la Administración de Personal que se refiere a la determinación de niveles apropiados de remuneración a los empleados de acuerdo con el grupo, grado, nivel o valor del cargo, unidos a la consideración del mérito y al desempeño individual y animado por el lucro de la organización.

Las remuneraciones que se asignan a los trabajadores comprenden las diversas percepciones que se otorgan al personal de acuerdo con los servicios prestados.

- El pago de un trabajo.
- Medio para alcanzar jerarquía de estatus dentro de la institución

Generalmente éstas se denominan sueldos y salarios, sin embargo, deben distinguirse de otras que satisfacen igual objetivo, pero que se emplean en casos específicos, como son los haberes, término utilizado como el personal militar o las dietas, con el que se denominan las percepciones de los representantes del Poder Legislativo (Diputados y Senadores).

#### **Siendo así, el Sistema de Administración de Sueldos y Salarios:**

“Un conjunto de normas y procedimientos que tratan de establecer o mantener estructuras de salarios equitativas justas en la institución”

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se puede distinguir dos tipos de salarios:

- **El Mínimo:** Que es la cantidad menor que debe recibir en efectivo, cheque o depósito bancario, que las instituciones o empresas entregan al trabajador por una jornada de trabajo y que deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, así como proveer la educación obligatoria de los hijos.

- **El integrado:** Que acumula los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su servicio, esto es, sueldo tabular y demás prestaciones otorgadas.
- **Sueldo:** Percepción en dinero o en documento negociable que recibe el empleado por sus servicios (trabajos intelectuales, administrativos, de supervisión o de oficina) y que se le paga de forma quincenal o mensual.
- **Salario:** Percepción en dinero que recibe el trabajador como pago a sus servicios (trabajos manuales o de taller) que se retribuye por hora o por día, aunque regularmente se liquide cada semana.
- **Honorarios:** Percepción en dinero o en documento negociable que recibe el profesional periódicamente o por única vez, en pago de sus servicios.

## **NORMATIVIDAD JURÍDICA QUIEN FIJA EL SALARIO.- Artículo 123.**

### **Apartado A:**

- Clasifica los salarios mínimos en generales y profesionales. Los Salarios Generales rigen en áreas geográficas determinadas, mientras que los profesionales se destinan a ramas de actividad y profesiones específicas.
- Define el salario mínimo general y el mecanismo para su establecimiento a través de una Comisión compuesta por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno.
- Determina el pago de horas extraordinarias.
- Establece la igualdad de salario para trabajos iguales, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la excepción de embargo o descuento para el salario mínimo y la obligación de paga en moneda de curso legal.

### **Apartado B:**

- Señala que los salarios no podrán ser cambiados mientras estén vigentes los presupuestos donde fueron fijados.
- Indica que sólo pueden hacerse deducciones del salario en los casos previstos por las leyes.
- Dispone que en ninguna circunstancia los salarios serán inferiores al mínimo.

## **LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

### **Título Segundo. Capítulo III**

- Señala que los nombramientos expedidos a los trabajadores deben contener el sueldo y las prestaciones que percibirán por sus servicios.
- Indica que la clasificación de los empleados públicos debe realizarse de acuerdo al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y a los Catálogos de Puestos de las Entidades Federativas, los cuales se formularán, aplicarán y actualizarán conjuntamente entre titulares o representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.
- Dispone que el sueldo total que se pagará a cada trabajador sea constituido por los sueldos y salarios asignados en los tabuladores regionales. Si el salario establecido en el trabajador es equivalente al salario mínimo, entonces aumentará en la misma proporción que este último.
- Establece uniformidad en los sueldos y salarios para cada uno de los puestos consignados en el Catálogo General de Puestos y que, una vez fijada la cuantía de los mismos, no puede ser disminuida durante la vigencia del Presupuesto de Egresos correspondiente.

- Señala pagar la prima como complemento de tabuladores regionales que consideren el costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República. La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil ha definido a dichas zonas cómo: petroleras, fronterizas, costeras, turísticas o en pleno desarrollo.
- Indica que los pagos deben realizarse en el lugar de trabajo, en moneda de curso legal o en cheque.
- Distingue los diferentes casos de orden legal o adquirido en los cuales podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores.
- Determina el pago de: horas extraordinarias, de la prestación de servicios en domingo, de los días de descanso obligatorio, de las vacaciones, así como de la prima vacacional y el aguinaldo.
- Señala que el salario no es embargable, así como nula su cesión a favor de terceros.

### **LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

- Señala las prestaciones, servicios y seguros de carácter obligatorio.

### **REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

- Comprende lo referente a pensiones en el post-empleo, prevención y pensiones por accidentes y enfermedades de trabajo, subsidios por enfermedades no profesionales y créditos a corto y largo plazo, así como créditos para la vivienda.

### **CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE CADA DEPENDENCIA O ENTIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL**

- Comprenden los servicios y prestaciones adicionales a los expresados en la legislación en la materia, así como sus obligaciones y derechos que tienen los trabajadores y titular de las instituciones.

#### **3.4.2 PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE SUELDOS Y SALARIOS**

La administración de sueldos y salarios es el conjunto de normas y procedimientos tendientes a establecer o mantener estructuras de salarios equitativas y justas en la organización.

Estas estructuras de salarios deberán ser equitativas y justas con relación a:

- Los salarios con respecto a los demás cargos de la propia institución, buscándose entonces el equilibrio interno de estos salarios.
- Los salarios con respecto a los mismos cargos de otras instituciones que actúan en el mercado de trabajo, buscándose entonces el equilibrio externo de los salarios.

Con estructuras de salarios equilibradas, la administración de sueldos y salarios busca lograr los siguientes objetivos:

- Remunerar a cada servidor público de acuerdo con la responsabilidad que ocupa.
- Recompensarlo adecuadamente por su desempeño.
- Retener a los mejores candidatos para los cargos.
- Flexibilizar a la institución, racionalizando las posibilidades de desarrollo de carrera.
- Obtener de los servidores públicos la aceptación de los sistemas de remuneración adoptados por la institución.
- Mantener en equilibrio los intereses financieros de la institución y su política de relaciones con sus servidores públicos.

### **3.4.3 POLÍTICA SALARIAL**

Es el conjunto de principios y directrices que reflejan la orientación y filosofía de la institución y estudian los asuntos que se relacionan con la remuneración de sus empleados.

UNA POLÍTICA SALARIAL BIEN ESTRUCTURADA DEBE CONTENER:

- Previsión de reajustes de las clases salariales en función de las alteraciones del mercado.
- Salarios de admisión para las diversas clases salariales.
- Aumentos salariales.

### **CATEGORIAS SALARIALES:**

En la mayor parte de las instituciones no se paga una tarifa por puesto, lo que se fija es un rango de sueldo con nivel mínimo y máximo en el que se ubican las categorías salariales.

Los rangos de sueldos son “series de escalones o niveles dentro de un grado de pago”.

### **LA FAJA SALARIAL.**

Es el rango entre el sueldo mínimo y el sueldo máximo que existe dentro de una categoría salarial. Una categoría salarial agrupa puestos con características comunes definidas en la política salarial de cada organización.

### **3.4.4 PRESTACIONES Y SERVICIOS.**

#### **PRESTACIONES.**

Son aquellas actividades, presupuestadas por la institución, que proporciona una ayuda o beneficio de índole material o social a los servidores públicos; prestaciones, aportaciones financieras con las que la organización incrementa indirectamente el monto que por concepto de salario percibe el trabajador.

En otras palabras, son aquellos elementos que, en forma adicional al salario nominal recibe el trabajador en metálico o en especie y que van a representar un ingreso o el ahorro de un gasto, que de otra manera él hubiera tenido o se hubiese visto obligado a realizar.

Las prestaciones contribuyen al incremento del salario nominal y a un mejor nivel de vida.

La política de los servicios y prestaciones debe equilibrar las ventajas obtenidas por el gobierno y los servidores públicos, contra los peligros reales, potenciales o imaginarios para ambos; debe tratar de ofrecer un máximo de servicios sin motivar a los trabajadores a perder el interés e incentivo para el logro y mejora personal.

Las políticas deben tomar en consideración la posibilidad de que el otorgamiento de numerosas prestaciones a los servidores públicos, pudiera considerarse por esto como un paternalismo objetable por parte del gobierno. Las políticas sobre las prestaciones a los servidores también deben de tomar en consideración los efectos también en las colectividades en las que estas viven.

Cada tipo de prestación debe ser sometida a revisión y evaluación periódica, con el fin de ver si está cumpliendo con su cometido.

#### **SERVICIOS**

Consisten en todas aquellas actividades que proporcionan beneficios materiales o sociales a los funcionarios o empleados, que son costeadas por la institución de seguridad social.



Los servicios y prestaciones comprenden toda una gama de facilidades, ventajas, o compensaciones que el trabajador percibe de manera complementaria o como un beneficio marginal por los servicios que presta y de las que ocasiones se favorece inclusive a su familia.

Los servicios y prestaciones se originaron a partir de los siguientes factores:

- La conquista laboral lograda con la consolidación y fortalecimiento de los diferentes movimientos de los trabajadores.
- La necesidad de subsanar el bajo nivel de salario y la constante pérdida del poder adquisitivo.
- La necesidad de motivar y de hacer crecer el interés de los trabajadores por laborar en la institución.

Este tipo de percepciones puede clasificarse de la siguiente forma:

- a) Prestaciones: Económicas y No económicas.-
- b) Servicios
- c) Estímulos e incentivos.

Las prestaciones Económicas o en dinero pueden ser de dos tipos: Generales e individuales. A cada tipo de prestación corresponden montos específicos, dependiendo de la naturaleza de cada una de ellas, de las razones que las originaron y de la disponibilidad presupuestal existente en la institución para cubrirlas.

**Prestaciones Generales:** Las cuales se asignan a todo el personal independientemente de su situación laboral, es decir, son inherentes al puesto que ocupan. En la mayoría de los casos se encuentran reglamentadas y contenidas en la legislación laboral vigente. Dentro de éstas tenemos:

- Prima vacacional.
- Aguinaldo.
- Seguro de vejez o invalidez
- Seguro por causa de muerte y ayuda funeraria.

En las entidades no asimiladas al régimen del ISSTE, reguladas por el apartado A del artículo 123, estas prestaciones son proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Prestaciones No económicas o en especie, comprenden principalmente las otorgadas por la Ley Federal del Trabajo, del ISSTE y del IMSS, como por ejemplo;

- Vivienda o habitación para los trabajadores.
- Medicinas, laboratorio y rayos X.
- Canastilla para el recién nacido.
- Aparatos de otorpeia y prótesis.

Y las otorgadas por la institución:

- Jornadas y horas extras para el trabajador.
- Despensa.
- Vehículos.
- Descuentos en la adquisición de artículos y servicios producidos.

Los servicios comprenden los otorgados por la misma legislación:

- Extensión educativa, capacitación y adiestramiento para el trabajo.
- Medicina profiláctica.
- Fomento de actividades culturales y deportivas (instalaciones deportivas).
- Servicios Médicos en el lugar de trabajo.
- Atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- Rehabilitación
- Traslado de enfermos.

- Guarderías para los hijos de los trabajadores y estancias infantiles.
- Almacenes y tiendas.
- Centro Vacacionales.

Y los otorgados por la institución:

- Comedor.
- Transporte.
- Servicio Médico particular.
- Deportivos.
- Estacionamientos.

### **3.4.5 ESTIMULOS E INCENTIVOS AL PERSONAL.**

Para el empleado las prestaciones, representan un ingreso extra, seguridad adicional, y condiciones de trabajo convenientes que no requieren un esfuerzo extra. Con frecuencia, las prestaciones pueden satisfacer necesidades y carencias de los empleados que no estén satisfechos con los salarios, esto como una especie de compensación.

Los estímulos e incentivos al personal no son de tipo general, responden a la necesidad de motiva a nivel institucional el desempeño y la permanencia en el servicio público del personal.

Por lo tanto, derivan del desenvolvimiento individual de cada trabajador, determinados comportamientos a favor de los propósitos organizacionales, con los que aquél se distingue del resto de la colectividad. Dentro de éstos tenemos:

- Cantidad Adicional y Reconocimiento Mensual:  
Es la cantidad otorgada mensualmente a mandos medios y superiores y homólogos en forma discrecional como compensación al sueldo.
- Compensación de Servicios:  
Consiste en una cantidad que se adiciona al sueldo o salario de manera discrecional por parte de los titulares.
- Estímulos por antigüedad.
- Estímulos por puntualidad.

El sistema de Remuneraciones al personal tiene como objetivo conciliar al personal y satisfacer en el mayor grado posible los intereses, tanto de patrones, como de los propios trabajadores; promover la congruencia entre la aportación del trabajador mediante las funciones que desempeña y las percepciones que a cambio recibe.

Los elementos que conforman el sistema de Remuneraciones, es decir, las estructuras de sueldos y salarios, de prestaciones y servicios, y de estímulos no son estáticos, su dinámica deriva de la propia evolución institucional y de la política económica definida por el Gobierno Federal, que en la mayoría de los casos ha sido concertada con los diversos sectores; su actualización depende principalmente de:

- Aumentos Generales.
- Revisiones contractuales.
- Respuesta a pliegos de peticiones.
- Reevaluación de puestos.
- Modificación a la zonificación salarial.
- Homologaciones salariales con instituciones análogas.
- Adecuaciones al propio sistema de remuneraciones.

Esta clasificación posteriormente debe considerarse para formar parte del catálogo de percepciones. Este debe estar integrado por los siguientes componentes:

- Tipo de percepción.
- Clave de la percepción.
- Descripción de la percepción.
- Fecha de inicio de aplicación.
- Descuentos que le son aplicables.
- Partida presupuestaria que afecta.
- Criterios (niveles) de aplicación.

De acuerdo con la estructura del catálogo es claro identificar que el sistema de remuneraciones, considerando las percepciones que lo conforman, no podría operar por sí mismo, requiere necesariamente ser vinculado con los siguientes componentes:

- Registro de datos personales del trabajador.
- Catálogo de puestos.
- Catálogo de descuentos individuales.
- Clasificación presupuestal.
- Catálogos específicos, derivados de la naturaleza de las prestaciones que se consideren.
- Catálogo de dependencias.
- Registro de movimientos de personal.
- Tabulador de sueldos.

De la interacción global de estos componentes se produce el pago de remuneraciones a los trabajadores, así como el registro y control del presupuesto destinado a servicios personales.

### **3.5 MANUAL DE SUELDOS Y PRESTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL**

La Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, expidió en 1989 el Manual de Sueldos y Prestaciones para Servidores Públicos, Mandos Medios y Personal de Apoyo Administrativo y Asesoría con el objetivo de proporcionar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los lineamientos sobre los sueldos y prestaciones destinados a los servidores públicos.

La creación del Manual respondió a la necesidad de integrar, unificar, determinar y precisar las diferentes acciones que en materia de administración de sueldos se desarrollaban en las dependencias y entidades de la Administración Pública, por lo tanto, adquirió un cumplimiento obligatorio para estas últimas.

El Manual de Sueldos y Prestaciones comprende básicamente:

- Delimitaciones de responsabilidades.
- Normas para la actualización del catálogo de puestos.
- Normas para la actualización del tabulador de sueldos.
- Procedimientos y formato para el registro de tabuladores.

Para lograr un funcionamiento adecuado del Manual se requiere necesariamente delimitar el ámbito de acción y de responsabilidad de los diferentes organismos que participan en el proceso.

Los tabuladores de sueldos determinan el monto de ingreso bruto mensual para los servidores públicos, lo cual está sujeto a las deducciones del ISR y de lo fijado por la ley del ISSTE. Es importante señalar que las dependencias no pueden autorizar remuneraciones adicionales a voluntad, en virtud estos son autorizados y controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

### **3.5.1 SISTEMAS DE PAGO**

Si consideramos que las instituciones públicas de los distintos niveles del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, presentan características específicas en cuanto a:

- Tamaño.
- Ámbito de acción.
- Grupos de Servidores Públicos que presentan sus servicios en ellas.
- Tipos de contratación y/o designación.
- Funciones específicas que corresponden al personal.
- Grado de dispersión del personal en el territorio nacional.

Entonces se puede advertir que no existe un solo tipo de sistema de pago, sino que todos estos factores son determinantes para definirlo de acuerdo con las siguientes necesidades de cada institución.

- La Oportunidad en el pago, constituye uno de los parámetros fundamentales para evaluar la eficacia del sistema de administración de personal en su conjunto. El pago oportuno es la consecuencia lógica de un trámite ágil en los movimientos de los trabajadores.
- La Radicación, de acuerdo con la legislación laboral vigente, implica que el pago de efectuarse en los lugares donde los trabajadores presten sus servicios. Aparentemente, este planteamiento representa un obstáculo para el pago a través de depósitos en instituciones bancarias, embargo, éste es salvado mediante la entrega de comprobantes y recibos.
- La Seguridad en el pago consiste en ofrecer las condiciones más adecuadas en cuanto a protección y resguardo para el manejo de dinero. Tradicionalmente, esto ha constituido una preocupación para los administradores, sin embargo, a través del aprovechamiento de la infraestructura de las instituciones bancarias, cuya responsabilidad es precisamente el manejo de fondos, este problema se ha resuelto gradualmente.

### **3.5.2 NÓMINA**

La nómina consiste en un listado general en el que se incorporan los datos generales de los trabajadores, las percepciones, las deducciones y el importe neto a pagar.

Con base en la frecuencia del pago, la nómina puede clasificarse como:

- Ordinaria, que contempla el pago normal y rutinario; y
- Extraordinaria, que se emplea para realizar pagos adicionales.

La integración de la nómina implica la emisión de todos los productos relacionados con el pago al personal, como son:

- El medio de pago. (efectivo, cheque, vale, depósito, etc.)
- Los enteros o pagos, a las diversas instituciones y particulares, vinculados con las retenciones que apliquen al personal (SHCP, IMSS, ISSSTE), beneficiarios de pensión alimenticia.
- Reportes de afectación a las diversas partidas presupuestales con base en las percepciones pagadas.

Información diversa para la evaluación y control del proceso, así como para el desarrollo de estudios de tipo institucional vinculados con la administración de personal.

### **3.5.3 DESCUENTOS Y RETENCIONES**

El pago de las remuneraciones, de acuerdo con la legislación vigente, está sujeto a la aplicación de deducciones, esto es, descuentos y retenciones, con fundamento en disposiciones legales y administrativas que regulan cada una de ellas.

Las retenciones constituyen una deducción de una porción del salario que la institución realiza para ser entregadas a terceros, en cumplimiento de disposiciones legales. Por lo tanto, sólo podrán hacerse retenciones en los casos previstos por las leyes. Los descuentos constituyen la recuperación de cantidades previamente entregadas al trabajador.

En este sentido, las deducciones se clasifican en dos tipos:

- Retenciones, que son generales y obligatorias y
- Descuentos, que son individuales o adquiridos por el trabajador.

Las retenciones se aplican a todos los trabajadores sobre la base del puesto y el tipo de percepciones que le son cubiertas a grupos de puestos de una misma naturaleza, esto es, de manera general y obligatoria.

Entre las retenciones se encuentran las siguientes:

- Impuesto Sobre la Renta.
- Aportaciones por Seguridad Social:
  - A. Fondo de pensiones.
  - B. Seguro médico y de maternidad.
- Seguro Colectivo de Vida.
- Seguro Colectivo de Retiro.
- Cuotas Sindicales.

Las deducciones individuales o descuentos son aplicados al trabajador por medio de la nómina como producto de los compromisos legales y/o administrativos que de manera particular contrae.

Dentro de este tipo de descuentos tenemos los préstamos personales, entre los cuales el ISSSTE distingue los siguientes:

- Préstamo a corto plazo.
- Préstamos a mediano plazo.
- Préstamos hipotecarios, de arrendamiento y venta de vivienda.

En todos los casos, el ISSSTE determina los descuentos para el trabajador originados por este concepto:

- Seguros de vida individual. Su contratación es voluntaria, por lo que la prima y los descuentos a pagar se fijan por los interesados.
- Pensiones alimenticias. Únicamente procede un descuento de este tipo cuando existe una orden judicial que lo ratifica y fija el monto de éste sobre el salario.

### **3.5.4 IMPLICACIONES FISCALES**

La nómina, además de ser de gran utilidad para manejar eficientemente los sueldos, salarios y demás prestaciones y llevar un estricto control sobre de ellos, también se emplea como un elemento que permite registrar todo tipo de deducciones que por motivo del pago de impuestos deban hacer tanto la institución, como los empleados y trabajadores.

Según el Código Fiscal de la Federación la omisión parcial o total en el pago de alguna contribución, a través del aprovechamiento de errores y engaños, que reditúe un beneficio para alguien en perjuicio del fisco federal, constituye el delito de defraudación fiscal.

### **3.5.5 ASPECTOS JURÍDICOS.**

El proceso presupuestario se fundamenta jurídicamente en los artículos 73, 74, 75, y 126 de la Constitución Política Mexicana. En dichas disposiciones:

- Se faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal (Antes Departamento del Distrito Federal).
- Establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que se encuentre establecido por la ley.
- Se prohíbe hacer pagos que no estén comprendidos en el presupuesto o determinados por una ley posterior.

Adicionalmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

- Define el gasto público y los rubros que comprende.
- Confiere a la SHCP. Facultades relativas para la preparación del presupuesto.
- Dispone el establecimiento de unidades al interior de las dependencias y entidades encargadas de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.
- Indica que el gasto público debe basarse en presupuestos formulados con apoyos en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.
- Establece los mecanismos para la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En lo que se refiere a la presupuestación, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se define qué dependencia:

- Autoriza los programas de inversión pública.
- Realiza los trámites y registros del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- Determina las bases para el control del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Elabora la cuenta Anual de las Hacienda Pública Federal.
- Formula el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **3.5.6 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

- Contiene la estimación de los dineros que el Estado captará durante el ejercicio fiscal.
- Enuncia los conceptos tributarios y no tributarios:  
Impuestos, derechos, productos, aprovechamiento y demás aportaciones y contribuciones de naturaleza fiscal que pueden captarse en el periodo establecido.

### 3.5.7 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Es un documento jurídico, financiero y de política económica y social; constituye una etapa del gasto público que se repite año con año, es decir, se deroga y se aprueba por los poderes Legislativo y Ejecutivo; donde contiene la cuantía de egresos destinados al ejercicio de las diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

- Se refiere al control de los gastos, a su exactitud y justificación, al cumplimiento de los programas y a la observancia de las normas que regulan el presupuesto.

### 3.6 ASPECTOS TÉCNICOS.

El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración,<sup>(35)</sup> donde se destina recursos a la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos; para el caso de este tema y de la institución que estoy hablando( P.G.R.) sería la administración de la justicia(cortes, tribunales, jueces sistema penitenciario seguridad pública y previsión del delito, etc.).

El tipo de régimen político será decisivo para la determinación del presupuesto público; el estado distribuirá sus gastos presupuestarios entre las distintas funciones. Con la las partidas de cada uno de los grandes rubros del presupuesto reflejan las prioridades del gobierno y las demandas de la sociedad por ejemplo en estos años se ha asignado a las diferentes instituciones de seguridad pública más recursos para el combate a la delincuencia organizada en México.

De acuerdo a José Ayala Espino<sup>(36)</sup> existen un conjunto de definiciones sobre el presupuesto útiles para fines de su administración, destacando las siguientes:

- **Presupuesto irreductible:** se refiere a la estimación de los gastos presupuestales mínimos que requiere una entidad para operar en forma similar al periodo de ejecución anterior.
- **Presupuesto por programas:** es un sistema de presupuestación que clasifica los costos en que se incurre de acuerdo con los resultados de la producción más que en términos de los insumos que intervienen en ella.  
Aunque este enfoque surgió en el ámbito de la economía de mercado, es particularmente interesante en el caso del presupuesto público, porque, idealmente, el gasto de todos los departamentos del gobierno debería clasificarse por objetivos más que por departamentos.
- **Presupuesto preliminar:** es la estimación mediante la cual se definen los niveles que pueden alcanzar el gasto público en cada una de las entidades que conforman el sector público federal para el ejercicio fiscal siguiente, basándose para su cálculo en el presupuesto modificado, el gasto regularizable y las nuevas expectativas y políticas de gasto.
- **Presupuesto regularizable:** es la estimación que resulta de sumar la asignación consignada en el presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias indispensables para mantener el mismo nivel de actividades alcanzando por la entidad o dependencia de la administración durante año anterior.
- **Presupuesto no regularizable:** es la estimación destinada a la adquisición de maquinaria y equipo, vehículos, muebles, construcción y equipamiento, que no necesariamente se consumen año con año y que, por tanto, deben justificarse si son requeridos nuevamente.

(35) Ayala Espino, José. Economía del sector público mexicano. Edit. Esfinge. Pag. 162.

(36) ibid. Pag 164.

De acuerdo con Gonzalo Martner<sup>(37)</sup>, el presupuesto por programas se define como “un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere”.

Las categorías programático-presupuestales dan origen a la clasificación de los gastos por programas, actividades y proyectos, la cual tiene como finalidad favorecer la identificación del conjunto de resultados alcanzados dentro de cada sector de actividad de gobierno.

Cuando se agrupa la gestión gubernativa por programas, subprogramas, actividades y proyectos se pueden conocer sus resultados, lo que facilita el control de las acciones emprendidas por el gobierno.

Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la clave presupuestaria es el instrumento que sistematiza la información con clasificaciones administrativa, funcional-programática y económica. Asimismo, integra las asignaciones presupuestarias que resultan de las etapas de programación y presupuesto, y en el ejercicio presupuestario constituye un instrumento de control para el seguimiento y la evaluación del gasto público.

La clave presupuestaria se integra de catorce componentes, los cuales identifican de la siguiente forma:

- **Año.** Identifica el año calendario de vigencia del presupuesto
- **Ramo.** Registra el ramo presupuestario en el que se autoriza y/o ejerce el presupuesto.
- **Unidad responsable.** Establece la unidad administrativa perteneciente a la estructura orgánica básica de una dependencia responsable de ejercer la asignación presupuestaria correspondiente. En el caso de las asignaciones relacionadas con los subsidios y/o las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal, este componente identifica a la entidad beneficiaria de los recursos.
- **Unidad ejecutora.** Son las unidades subordinadas a la unidad responsable en las que se desconcentra una parte del ejercicio presupuestario por estar ubicadas en áreas geográficas distintas a ésta, como las delegaciones, unidades del sector central u órganos administrativos desconcentrados.
- **Función.** Identifica el campo de acción del sector público para el cual se aplica la asignación presupuestaria correspondiente.
- **Subfunción.** Establece un mayor detalle del campo de acción que se especifica en la función.
- **Programa sectorial.** Relaciona la asignación presupuestaria con los programas sectoriales que establece el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Programa especial.** Identifica a un conjunto de actividades institucionales que se orientan de manera integral a resolver un problema específico, mejorar una situación y/o prever un acontecimiento, con el propósito de concretar y alcanzar los objetivos de los programas sectoriales.
- **Actividad institucional.** Registra las operaciones que realizan las unidades responsables del ejercicio presupuestario para dar cumplimiento a la misión que tienen encomendada.
- **Proyecto.** En el caso de proyectos institucionales, permite registrar propuestas concretas para mejorar una actividad institucional, un producto o la prestación de un servicio. En el caso de proyectos de inversión identifica las acciones de las unidades responsables que para aumentar y/o mejorar el flujo de productos y/o servicios, incrementan el activo fijo del sector público.
- **Objeto del gasto.** Identifica en los distintos niveles de agrupación (capítulo, concepto, partida), los insumos que adquieren las unidades responsables y/o las unidades ejecutoras para cumplir con la misión que tienen encomendada.

(37) Martner, Gonzalo. Planeación, Presupuesto por Programa, Editorial Siglo XXI



- **Tipo de gasto.** Relaciona la adquisición de insumos con la naturaleza económica de las erogaciones.
- **Gasto con destino específico.** Permite registrar el destino específico que tienen algunas asignaciones presupuestarias, el cual no se puede identificar a través de ningún otro componente de la clave presupuestaria.
- **Fuente de financiamiento.** Identifica el origen de los recursos con que se financia la asignación presupuestaria respectiva.

Un beneficio adicional obtenido con el empleo de la clasificación por programas es la posibilidad de traducir los objetivos perseguidos por el Gobierno Federal en metas cuantificables y en sus costos correspondientes.

De acuerdo con Martner<sup>(38)</sup>, el presupuesto por programas representa las siguientes ventajas en comparación con el presupuesto tradicional.

- Mejor planeación del trabajo.
- Claridad en la elaboración del presupuesto.
- Definición y delimitación de responsabilidades.
- Posibilidad de reducir los costos.
- Reconocimiento de duplicación de funciones.
- Mayor control y vigilancia en la ejecución del programa.
- Posibilidad de evaluar el rendimiento físico y no sólo el financiero de los programas de actividades.

(38) Martner, Gonzalo. Planeación, Presupuesto por Programa, Editorial Siglo XXI

## **CAPITULO IV**

### **4.- MODELO DE ESCALFON**

En el capítulo III de este estudio, se explicó la vinculación económica, la importancia del factor humano; desglose general de todas las partes integrantes de las funciones que corresponde hacer al área de recursos humanos.

Con todos los elementos que se argumentaron en los capítulos anteriores, se tiene los recursos para retomar el caso de la Procuraduría General de la República y poder explicar el funcionamiento desde que ingresa el candidato hasta la promoción, este último concepto sería el tema principal para explicar la aplicación del modelo de escalafón.

Como se plasmó al principio en la Procuraduría General de la República (P. G. R) existe una Dirección General de Recursos Humanos (D. G. R. H), y un Centro de Evaluación y Desarrollo Humano (Ce. D. H), encargados de llevar a cabo la selección de personal, en apego a sus procedimientos, derivados de sus objetivos y planeación.

Sin embargo, en la práctica la selección de personal la realizan las distintas unidades administrativas de la P. G. R., quienes a través de sus titulares hacen las propuestas de contratación y envían a los candidatos al CeDH para que los evalúen de acuerdo a su perfil y puesto a ocupar, conforme a la normatividad del Reglamento de la Institución.

Cabe aclarar que en algunos casos si resultan no aptos y existe algún compromiso con el titular de la unidad administrativa, se reprograma otra evaluación, aplicando según los psicólogos una "batería mas baja".

En el caso del personal del sindicato están exentos de estas evaluaciones, personal de confianza cada tres años se programa nuevamente al empleado a exámenes; el personal de la Agencia del Ministerio Público de la Federación, Agencia Federal de Investigación y Periciales cada seis meses, estos últimos conforme a los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y artículo 24 del Reglamento de la Ley señalada; asimismo, artículos 1 y 2 Transitorio del Reglamento de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Independientemente del resultado de la evaluación la unidad administrativa correspondiente envía la documentación, formato de alta (modalidad: nuevo ingreso, reingreso, alta provisional y honorarios), así como otra evaluación psicométrica aplicada al candidato por la unidad administrativa; aclarando que la aplicación de esta batería psicológica la realiza personal no capacitado o dedicado a esta disciplina. El candidato inicia sus labores devengando sus remuneraciones correspondientes, motivo por el cual, la Dirección General de Recursos Humanos, registra los datos del nuevo empleado en su sistema de nómina, hasta generar su pago.

Los resultados del CeDH se dan a conocer en promedio de dos a tres meses, mientras la DGRH empieza a realizar el trámite de alta en el sistema de nómina, condicionado el pago y renovación de alta por mes hasta que el CeDH da a conocer el resultado definitivo

Es lógico que se pregunte ¿que pasa con ese promedio de dos a tres meses en que entrega resultados el CeDH, se contrata o se le cubre alguna remuneración?, ¿tiene que esperar todo el tiempo que dura la evaluación para poder ingresar?, socialmente es una de las bondades que tiene la P. G. R. es que se le contrata en la modalidad de alta provisional hasta que el CeDH envía la resolución de apto o no apto; en caso de no apto se le da de baja en forma automática. Esta baja se previene de la siguiente forma:

Si la persona va a ocupar una plaza presupuestal tiene que firmar una renuncia al 31 de diciembre del año que sea contratado; asimismo, una renuncia sin fecha, es decir, por si trata de demandar a la Procuraduría General de la República, personal de la Institución escriben la fecha a partir de cuando empezó a existir el problema laboral, dejando al personal en un estado de indefensión.

Cuando son altas provisionales o temporales, hacen el mismo procedimiento con la única diferencia que la renuncia es por el tiempo que dure el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano de dar el resultado, además la renuncia sin fecha.

Respecto al contrato de servicios profesionales como es anual, firman renunciaciones por el periodo del contrato y la renuncia sin fecha. Se basan según los titulares de las áreas si el empleado no desarrolla las funciones que se les asigne tiene la opción de aplicar la renuncia sin fecha.

Supuestamente la evaluación se aplica de acuerdo al perfil del candidato y al puesto vacante, sin embargo cuando se presentan en la unidad administrativa realizan otras funciones diferentes a como fueron evaluados, verbigracia, si la candidata fue evaluada por sus estudios de licenciatura, en las unidades administrativas realizan funciones secretariales o existe personal que les aplicaron batería para analista, para ocupar puesto de jefe de departamento, subdirectores, directores, etc.

Como se podrá observar, la misma Procuraduría General de la República violenta su propia normatividad y leyes que protegen a los trabajadores; lo más sorprendente es que existe un área conocida como Visitaduría General que tiene como uno de sus objetivos de vigilar de que se respete las leyes; sin embargo también la violenta.

El personal que firma este tipo de renuncia lo hace conscientemente, en virtud de la crisis que existe en el desempleo a nivel nacional.

Como se podrá notar que aparte de esta violación, las contrataciones no se lleva a cabo tal como lo dice sus propias normas, es decir, la contratación se debe realizar después de que el candidato haya sido apto según las evaluaciones del Centro de Evaluación y Desarrollo Humano.

Según el artículo 85 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el examen principal es el toxicológico (medico), si resulta positivo supuestamente se cancelan los demás exámenes; sin embargo no se lleva a cabo, en virtud de que el programa de exámenes que se le aplica a los candidatos uno por cada día y constan de: Entorno social y situación patrimonial, psicológico, polígrafo y toxicológico

Con esta pequeña narración, podremos deducir que aparte de que la Procuraduría General de la República no respeta sus propias normas, políticas y planeación, incrementa sus costos, afectando los erarios federales. Sin embargo, no hay que olvidar que los gobiernos federal y estatal, absorben minimamente a las personas desempleadas, quedando claras que no es la solución, pero amortiguan el desempleo a nivel nacional.

## **4.1 PROMOCIÓN**

Surge de la evaluación que se realiza al personal a través de su desempeño laboral, productividad, currículum, estudios profesionales así como capacitación adquirida a través de la institución para la cual trabaja o realiza con sus propios recursos en forma personal.

Las políticas de promoción debe de estimular a los actuales empleados y que tienen opción preferencial para acceder a determinados puestos. Estas políticas tienen mérito de garantizar a cada empleado una carrera y no solamente un empleo.

La mayoría de las Instituciones y empresas tratan de seguir una política de cubrir las vacantes de la jerarquía superior al nivel básico de la empresa, mediante promociones o transferencias.

Al llenarla de este modo, una organización puede aprovechar la inversión que ha realizado en reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo de su personal actual.

El uso eficaz de las fuentes internas requiere un sistema para localizar a los candidatos calificados y permitir que quienes se consideran calificados soliciten la vacante. Es posible ubicar a los candidatos calificados en la organización mediante los sistemas de registro por computadora, colocación de anuncios, y entre los despedidos.

A veces no es posible cubrir desde el interior de la empresa ciertos puestos de niveles medios y superiores que requieren capacitación y experiencia especializadas, por lo que deben llenar desde el exterior.

### **Promoción de personal**

El reclutamiento interno es cuando al presentarse determinada vacante, la empresa intenta llenarla mediante la reubicación de sus empleados, los cuales pueden ser ascendidos (movimiento vertical), o transferidos (movimiento horizontal), transferidos con promoción (movimiento Diagonal), implicando estos movimientos: transferencia de personal, ascensos de personal, transferencias con ascenso de personal, programas de desarrollo de personal, planes de profesionalización de personal.

### **VENTAJAS**

- Es más económico: Para la organización, ya que evita gastos de aviso de prensa u honorarios de empresa de reclutamiento, costos de admisión, costos de integración de nuevos empleados, etc.
- Es más rápido: Dependiendo de la posibilidad de que el empleado se transfiera o se ascienda de inmediato evitando así las frecuentes demoras de reclutamiento externo como por ejemplo la espera de candidatos, la demora natural del propio proceso de admisión, etc.
- Mayor índice de validez y seguridad: puede que ya se conoce al candidato, se evaluó durante cierto tiempo y fue sometido al concepto de sus jefes, en la mayor parte de las veces, no necesita período experimental, integración ni inducción en la organización, o de informaciones amplias al respecto.
- Fuente de motivación para los empleados: ya que estos vislumbran la posibilidad de progreso dentro de la organización, gracias a las oportunidades ofrecidas a quienes presentan condiciones para un futuro ascenso.
- Desarrolla un espíritu de competencia: entre el personal, teniendo presente que las oportunidades se ofrecerán a quienes realmente demuestren condiciones para merecerlas: Premian la ambición y empuje del trabajador.
- Garantiza cierto grado de lealtad.
- Sirven como base para colocar el personal en forma más adecuada de acuerdo a sus aptitudes.
- Contribuyen a crear una mejor actitud hacia el trabajador por parte de los empleados.

## **DESVENTAJAS**

- Si la organización, realmente no ofrece oportunidades de progreso en el momento adecuado, se corre el riesgo de frustrar a los empleados en su potencial y en sus ambiciones, causando diversas consecuencias, como apatía, desinterés, o el retiro de la organización con el propósito de aprovechar oportunidades fuera de ella.
- Puede generar un conflicto de interés, ya que al explicar las oportunidades de crecimiento dentro de la organización, tiende a crear una actitud negativa en los empleados que por no demostrar condiciones, no realiza esas oportunidades.
- Cuando se administra en forma incorrecta, puede conducir a la empresa al promover incesantemente a sus empleados, los elevan siempre a la posición donde demuestran su máximo de incompetencia, a medida de que un empleado, demuestra en un principio, competencia en algún cargo, la organización para premiar su desempeño y aprovechar su capacidad, lo asciende sucesivamente, hasta el cargo en el que el empleado, por mostrarse incompetente se estanca, una vez que la organización quizá no tenga como devolverlo a la posición anterior.
- Cuando se efectúa continuamente, puede llevar a los empleados a una progresiva limitación de las políticas y directrices de la organización, ya que estos, al convivir sólo con los problemas y con las situaciones de su organización, se adaptan a ellos y pierden creatividad y la actitud de innovación.
- No puede hacerse en términos globales dentro de la organización, el reclutamiento interno sólo puede efectuarse a medida que el candidato interno a una sustitución tenga efectivamente condiciones de igualar a corto plazo al antiguo ocupante del cargo.
- Limitar el ingreso de personas con ideas y perspectivas nuevas en la organización. Es difícil realizar un reclutamiento interno si no se cuenta con un inventario actualizado de conocimientos y habilidades del personal.

## **CANDIDATOS PROPUESTOS POR EL PERSONAL**

Es aquella persona que labora dentro de una empresa, el cual es elegido por los mismos compañeros de trabajo, pero cuidando que este reúna las características idóneas para cubrir el puesto. Es una de las fuentes de abastecimiento más utilizadas para reclutar personal, sobre todo de aquel personal que ocupará puestos denominados de "confianza". Sistema de reclutamiento de bajo costo, alto rendimiento y bajo índice tiempo. La organización que estimula a sus funcionarios a presentar o recomendar candidatos, esta utilizando uno de los más eficientes y de mayor espectro de cobertura, ya que el mediador va al candidato a través del funcionario que al recomendar amigos o conocidos se siente con prestigio ante la organización y ante el candidato presentado y según la manera como se desarrolla el proceso, naturalmente se vuelve corresponsales ante la empresa por su admisión.

## **AMISTADES O PARIENTES**

Estas personas son recomendadas como su nombre lo dice por el personal que labora en la empresa de los cuales son amigos o familiares y los recomienda a la empresa para ocupar el puesto vacante. Los clientes actuales de la empresa en ocasiones tienen relaciones con personas que desean cambiar de compañía a las cuales pueden recomendar como aspirantes.

## **FUENTES DE RECLUTAMIENTO EXTERNO**

Es cuando al existir determinada vacante una organización intenta llenarla con personas extrañas vale decir, con candidatos externos extraídos por las técnicas de reclutamiento.

El reclutamiento externo incide sobre los candidatos reales o potenciales, disponibles o empleados en otras organizaciones y puede implicar una o más de las siguientes técnicas de reclutamiento: archivo de candidatos que se presentan espontáneamente o que provienen de otros reclutamientos, presentación de candidatos por parte de los funcionarios de la empresa; carteles o avisos en la puerta de la empresa; contactos con sindicatos o asociados gremiales; contactos con

universidades, escuelas directorios académicos; contacto con otras empresas que actúen en un mismo mercado; aviso en diarios y revistas, agencias de reclutamiento etc.

### **ARCHIVO DE CANDIDATOS**

La empresa debe contar con un archivo de candidatos recluidos anteriormente para poder seleccionarlos de una manera más rápida y sin tener que volver a recluir personal. Este sistema de reclutamiento es de menor costo y que cuando funciona, es uno de los más breves.

### **CENTRO PROMOTORES DE EMPLEO, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO**

Son instituciones tanto públicas como privadas, cuya actividad es la capacitación y adiestramiento, así como la promoción de personal para determinadas áreas de trabajo y el desarrollo de actividades específicas.

### **AGENCIA DE EMPLEO**

Establecen un puente entre las vacantes que sus clientes les comunican periódicamente y los candidatos que Obtienen mediante publicidad o mediante ofertas espontáneas. Una infinidad de organizaciones especializadas de reclutamiento de personal ha surgido con el fin de atender a pequeñas, medianas y grandes empresas. Pueden dedicarse a personal de niveles altos, medianos o bajos; o al personal de ventas de bancos, o de mano de obra industrial. Es uno de los más costosos aunque este compensado por factores relacionados con tiempo y rendimiento.

### **INSTITUCIONES EDUCATIVAS (CONTACTO CON OTRAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS)**

Las universidades, escuelas técnicas y otras instituciones académicas son una buena fuente de candidatos jóvenes que harán moderadas peticiones de salario. Orientados a divulgar las oportunidades ofrecidas por la empresa, aunque no haya vacantes en el momento, algunas empresas desarrollan este sistema de manera continua como publicidad institucional para intensificar la presentación de candidatos. Son una fuente de solicitantes jóvenes con instrucción formal, pero relativamente poca experiencia laboral en horarios corridos.

### **ORGANIZACIONES PROFESIONALES (COLEGIOS Y ORGANIZACIONES)**

Muchas asociaciones profesionales establecen programas de promoción entre sus afiliados. Los profesionales que pertenecen en forma activa a una asociación tienden a mantenerse muy actualizados en su campo y por tanto este canal es muy idóneo para la identificación de expertos de alto nivel, es posible que incluyan una lista de los miembros que buscan empleo en sus publicaciones, o tal vez anuncien en la reuniones nacionales, en éstas, por lo general se establecen un centro de colocación para el beneficio mutuo de patrones y de quienes buscan empleo.

### **SINDICATOS (Y ASOCIACIONES GREMIALES)**

Cuando el reclutador esta familiarizado con las normas y los reglamentos sindicales este canal puede resultar muy útil para la localización de posibles candidatos aún que no exhibe el rendimiento de los sistemas presentados tienen la ventaja de involucrar a otras organizaciones en el proceso de reclutamiento, sin que haya elevación de costo sirve más como estrategia de apoyo o esquema adicional que como estrategia principal. Algunos sindicatos cuentan con bolsa de trabajo que pueden proporcionar solicitantes, en particular para las necesidades de corto plazo.

## **CONTACTOS CON OTRAS ORGANIZACIONES**

Estos contactos llegan a formar cooperativas u organismos de reclutamiento, financiados por un grupo de empresas que tienen una mayor amplitud de acción que se tomaran aisladamente.

### **Promociones en la Procuraduría General de la República**

Las actividades que realicé en las diferentes instituciones federales y gubernamentales; por ejemplo en la Procuraduría General de la República, me permitió observar que las promociones escalafonarias en forma vertical y ascendente se aplican únicamente a un sector de la población (personal sustantivo y sindicalizado) sin ninguna convocatoria, ni publicaciones y las promociones que aviste con excepción de algunas recomendaciones por ejemplo:

- Tal es el caso de que los delegados sindicales al enterarse de una plaza vacante proponen a candidatos de nuevo ingreso en vez de aplicar el escalafón para realizar una promoción del personal que cuente con cierta experiencia, antigüedad, capacitación y/o estudios para la asignación del puesto dentro de la institución, conforme lo indica su propio reglamento.
- Otro tipo de promoción es cuando existe algún compromiso con los delegados o el propio Secretario del sindicato.
- Respecto al personal de confianza las promociones se aplican cuando en algunos casos demuestra más desempeño en sus actividades y están más cerca de los altos funcionarios, asimismo, cuando el empleado cae en el servilismo.
- En caso de los Agentes del Ministerio Público de la Federación sus promociones se aplican a través del Consejo de Profesionalización del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de la Procuraduría General de la República; y consiste en revisión de su expediente que contenga estudios, cursos de capacitación, así como haber participado y destacado en algún operativo Ministerial y Policial en forma vertical, para los casos de Fiscal y Subprocurador los asigna el Procurador; actualmente existen tres categorías de Ministerio Público de la Federación:
  1. Titular
  2. Adjunto
  3. Asistente

## **4.2 CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DEL PERSONAL**

Es un tema básico dentro de los recursos humanos. La capacitación es de suma importancia dentro de la administración y muy difundido, desde la capacitación en la relaciones humanas (como se menciono anteriormente en el inciso 3.2 Factor Humano) y capacitación en función de su trabajo. Desde el punto de vista de los empleados, muchas veces es una de las metas más importantes para su desarrollo: es un elemento motivador muy importante.

### **¿Por qué la capacitación?**

- Es el elemento determinante de la institución y/o empresa.
- Es el desarrollo de la competencia tanto laboral como personal de los sujetos para que se desempeñen mejor en su tarea.
- La ventaja de la capacitación es mutua (le sirve al alto funcionario, empresario y al empleado en lo personal) y es por eso que es tan vendible.

### **El desarrollo y la capacitación.**

- La capacitación: tiene que estar totalmente alineada con los objetivos cambiantes de la organización. Por tanto, se debe estar dispuesto a cambiar los planes de la capacitación. Capacitación implica mucho de programación, planificación.
- El desarrollo: es un tipo de capacitación que busca mejorar las competencias de los sujetos en función de su trabajo, y así poder ascender a otro nivel de puesto. Está directamente relacionado con el plan de carrera.

### **¿Para qué capacitar? ¿De donde surge la necesidad?**

- Para mejorar los problemas de desempeño, cuando estos surgen.
- Para mejorar y perfeccionar al individuo para su carrera frente al plan de carrera.
- Para mejorar o perfeccionar las aptitudes de los sujetos y así evitar problemas.

### **¿Para qué capacitar?**

- Para mejorar aptitudes y competencias de los individuos:
  1. Aptitudes prácticas en tareas concretas.
  2. Aptitudes para desarrollar procesos y procedimientos dentro de la organización.

Esto se hace fácilmente, ya que son concretas y específicas, además de que se pueden analizar.

- Para mejorar actitudes: comportamientos y estilos de conducta.

Esto es más difícil y es por eso que la capacitación actúa como un soporte para que los sujetos flexibilicen algunas actitudes para que tengan otra visión de las cosas. Depende de la personalidad y resistencia al cambio de cada individuo.

Podemos hablar de cuatro tipos de capacitación y que son distintos en la medida en que se persiguen diferentes fines, pero a veces las formas pueden coincidir.

1. Capacitación para la orientación: se realiza durante el proceso de inducción para que el empleado recién iniciado en la organización tenga conocimiento de toda la institución, Unidades administrativas y/o empresas.
2. Capacitación para adquirir destrezas: pretende mejorar las habilidades del sujeto, para que desempeñe mejor en el puesto o función actual.
3. Capacitación de tipo correctiva: para corregir problemas de desempeño de los sujetos a partir de los errores detectados en su trabajo.



4. Capacitación para despidos: inconscientemente las instituciones y/o empresas lo llevan a cabo y es una actividad para que el sujeto tenga una herramienta para acceder a otro trabajo. Se hace cuando el sujeto ya sabe que está despedido.

Es importante resaltar que si las instituciones y/o empresas tienen una cultura de capacitación es distinta la reacción de los empleados, ya que no se trata de algo nuevo. Si hay antecedentes del tema en trabajador, él mismo busca otro empleo. El problema es mayor en las instituciones y/o empresas que no tienen capacitación, el trabajador se encuentra en un estado de indefensión.

### **4.3 PUESTOS**

El análisis de puestos es el proceso de reunir, analizar y asentar la información relativa a los puestos. Esta información se registra en las descripciones y especificaciones del puesto. Aunque el análisis de puestos no elimina la influencia de prejuicios, opiniones o criterios personales de las personas que reúnen o suministran información obliga a que tales opiniones sean más objetivas, debido a que deben reducirse a la forma escrita y relacionarse con la evidencia de los hechos. Además, cada puesto se divide y estudia con base en las partes componentes o elementos que comprende. Esta práctica puede ayudar a evitar que ciertos elementos del puesto reciban poca o demasiada consideración.

El análisis de puestos no debe confundirse con el estudio de tiempos o movimientos, ya que el análisis ayuda a revelar lo que hace el empleado y las calificaciones que debe tener. Mientras que los resultados del análisis de puestos se recopilan en forma narrativa y descriptiva, los resultados del estudio de tiempos y movimientos se presentan en forma cuantitativa y gráfica, puesto que se dirigen al mejoramiento de métodos de trabajo y al desarrollo de estándares de tiempo.

Para que el análisis de puestos tenga éxito, son los supervisores y empleados de cada departamento quienes deben suministrar la mayoría de los datos, e inclusive pueden preparar los borradores de las descripciones y especificaciones de puestos.

La tarea de analizar puestos y de preparar descripciones y especificaciones puede realizarse a través de consultores externos. En estos casos, generalmente se incluye el entrenar a algunos empleados de la empresa para continuar el programa una vez iniciado.

### **4.4 MODELO DE ESCALAFON ACTUAL**

#### **Tabulador de remuneraciones y Catálogo de Puestos de la Procuraduría General de la República**

Para estar en posibilidades de relacionar el escalafón con el tabulador de remuneraciones y catálogo de puestos de la Procuraduría General de la República se tuvo que recurrir a la Dirección General de Recursos Humanos para poder plasmar en este informe dicho catálogo con sus remuneraciones. Respetando las recomendaciones que me hicieron de la Dirección General en mención, referente a quitar montos de algunas columnas; sin embargo, no impidió continuar con el proyecto del modelo de escalafón.

**OFICIALIA MAYOR  
DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS  
TABULADOR DE SUELDOS DEL PERSONAL SUSTANTIVO**

		FECHA DE ULTIMA MODIFICACION		JUNIO/30/2006
CODIGO	PUESTO	SUELDO BASE BRUTO	COMPENSACION GARANTIZADA BRUTA	PERCEPCION MENSUAL BRUTA
		1103	1509	
<b>DELEGADO</b>				
CF14032	DELEGADO REGIONAL	\$12,881.95	\$60,951.38	\$73,833.33
CF14061	SUBDELEGADO DE APOYO	\$7,257.43	\$37,482.33	\$44,739.76
CF14076	SUBDELEGADO SUSTANTIVO	\$7,257.43	\$37,482.33	\$44,739.76
CF14077	SUBDELEGADO DE APOYO	\$6,415.87	\$34,514.67	\$40,930.54
<b>AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACION</b>				
CF24805	COMANDANTE EN JEFE DE LA A.F.I	\$6,415.87	\$37,062.71	\$43,478.58
CF24804	COMANDANTE PRIMERO DE LA A.F.I	\$6,415.87	\$32,217.65	\$38,633.52
CF24803	COMANDANTE SEGUNDO DE LA A.F.I	\$6,415.87	\$25,900.49	\$32,316.36
CF24806	PRIMER SUBCOMANDANTE DE LA A.F.I	\$4,142.01	\$19,999.84	\$24,141.85
CF24807	SEGUNDO SUBCOMANDANTE	\$4,142.01	\$18,370.51	\$22,512.52
CF24808	AGENTE FEDERAL DE INVESTIGACION "A"	\$4,142.01	\$16,623.72	\$20,765.73
CF24809	AGENTE FEDERAL DE INVESTIGACION "B"	\$4,142.01	\$13,364.18	\$17,506.19
CF24811	AGENTE FEDERAL DE INVESTIGACION "C"	\$4,142.01	\$13,364.18	\$17,506.19
CF24810	AGENTE FEDERAL DE DELITOS FEDERALES	\$4,142.01	\$9,452.77	\$13,594.78
CF24832	INVESTIGADOR "C"	\$4,142.01	\$9,452.77	\$13,594.78
<b>SEGURIDD A FUNCIONARIOS</b>				
CF54001	JEFE DE AGENTES DE SEGURIDAD	\$4,142.01	\$47,020.68	\$51,162.69
CF54002	SUBJEFE DE AGENTES DE SEGURIDAD	\$4,142.01	\$38,291.55	\$42,433.56
CF54003	AGENTE DE SEGURIDAD "A"	\$4,142.01	\$31,770.46	\$35,912.47
CF54004	AGENTE DE SEGURIDAD 2B"	\$4,142.01	\$28,699.11	\$32,841.12
CF54005	AGENTE DE SEGURIDAD "C"	\$4,142.01	\$25,642.69	\$29,784.70
<b>MINISTERIO PUBLICO FEDERAL</b>				
CF37014	JEFE DE UNIDAD FISCAL ESPECIALIZADO	\$9,096.08	\$48,189.97	\$57,286.05
CF37015	AGENTE DEL M.P.F. TITULAR	\$6,415.87	\$33,864.86	\$40,280.73
CF37016	AGENTE DEL M.P.F. ADJUNTO	\$6,415.87	\$25,166.14	\$31,582.01
CF37018	AGENTE DEL M.P.F. ASISTENTE	\$5,760.52	\$20,248.18	\$26,008.70
<b>PILOTOS</b>				
CF39401	COMANDANTE DE VUELO ALA FIJA	\$6,415.87	\$27,486.84	\$33,902.71
CF39402	COMANDANTE DE VUELO ROTATIVA	\$6,415.87	\$27,486.84	\$33,902.71
CF39403	PRIMER COMANDANTE DE VUELO ALA FIJA	\$6,415.87	\$25,900.00	\$32,315.87
CF39404	PRIMER COMANDANTE DE VUELO ALA ROTATIVA	\$5,760.52	\$22,941.80	\$28,702.32
CF39405	CAPITAN DE VUELO	\$5,760.52	\$18,781.50	\$24,542.02
<b>CAMPAÑA CONTRA EL NARCOTRAFICO</b>				
CF39521	COORDINADOR DE MANTENIMIENTO AEREO	\$4,142.01	\$23,144.42	\$27,286.43
CF39522	SUPERVISOR DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS AEREOS	\$4,142.01	\$20,993.75	\$25,135.76
CF39523	TECNICO DE CONTROL Y MANTENIMIENTO AEREO	\$4,142.01	\$17,561.02	\$21,703.03
CF39505	JEFE DE LABORATORIO DE LA P.G.R.	\$4,142.01	\$11,333.82	\$15,475.83
CF39524	TECNICO EN APOYO TERRESTRE	\$4,142.01	\$9,904.27	\$14,046.28
CF39512	INVESTIGADOR TITULAR	\$4,142.01	\$9,770.34	\$13,912.35
CF39506	LABORATORIO DE LA P.G.R.	\$4,142.01	\$7,717.12	\$11,859.13
CF39525	OPERADOR DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN	\$4,142.01	\$5,045.16	\$9,187.17
<b>PERICIAL</b>				
CF39501	PERITO PROFESIONAL	\$4,142.01	\$15,078.66	\$19,220.67
CF38507	PERITO EJECUTIVO PROFESIONAL "B2	\$4,142.01	\$15,078.66	\$19,220.67
CF39520	PERITO TECNICO "C"	\$4,142.01	\$9,286.35	\$13,428.36

**OFICIALIA MAYOR  
DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS  
TABULADOR DE SUELDOS DEL PERSONAL DE MANDO Y ENLACE**

CODIGO	NIVEL	PUESTO	FECHA DE ULTIMA MODIFICACION		JUNIO/30/2006
			SUELDO BASE BRUTO	COMPENSACION GARANTIZADA BRUTA	PERCEPCION MENSUAL BRUTA
			1103	1509	

**MANDO**

CFGA001	GA1	PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA	\$32,813.14	\$195,785.98	\$228,599.12
CFHB001	HB1	SUBPROCURADOR	\$23,667.18	\$193,361.15	\$217,028.33
CFHA001	HA1		\$23,667.18	\$188,067.77	\$211,734.95
CFIB001	IB1	OFICIAL MAYOR/ FISCAL ESPECIAL TITULAR COPLADII	\$23,667.18	\$192,302.47	\$215,969.65
CFIA001	IA1		\$23,667.18	\$188,067.77	\$211,734.95
CFJC002	JC2	JEFE DE UNIDAD/ CONTRALOR INTERNO/VISITADOR GENERAL	\$21,068.63	\$190,666.32	\$211,734.95
CFJB001	JB1		\$17,629.88	\$162,233.31	\$179,863.19
CFJA001	JA1		\$17,629.88	\$145,882.12	\$163,512.00
CFKC002	KC2	DIRECTOR GENERAL/COORDINADOR GENERAL/DELEGADO ESTATAL/SECRETARIO PARTICULAR (G)/COORDINADO DE ASESORES	\$17,629.88	\$154,271.47	\$171,901.35
CFKB001	KB1		\$14,274.75	\$121,551.22	\$135,825.97
CFKA001	KA1		\$14,274.75	\$105,395.70	\$119,670.45
CFLC003	LC3	DIRECTOR GENERAL ADJUNTO/DIRECTOR EJECUTIVO/FISCAL/COORDINADOR DE ASESORES (H)/COORDINADOR ADMINISTRATIVO (G)	\$14,274.75	\$135,945.52	\$150,220.27
CFLB003	LB3		\$14,274.75	\$116,351.57	\$130,626.32
CFLA003	LA3		\$11,444.25	\$102,143.85	\$113,588.10
CFLA002	LA2		\$11,444.25	\$87,328.01	\$98,772.26
CFLA001	LA1		\$11,444.25	\$74,444.67	\$85,888.92
CFMC003	MC3	DIRECTOR DE AREA/ASESOR (G)/SECRETARIO PRIVADO (G)/SECRETARIO TECNICO (G)/SECRETARIO PARTICULAR (H)/COORDINADOR ADMINISTRATIVO 8H)	\$14,409.43	\$80,945.12	\$95,354.55
CFMC002	MC2		\$11,552.21	\$67,253.22	\$78,805.43
CFMB003	MB3		\$9,863.81	\$68,284.90	\$78,148.71
CFMB002	MB2		\$9,863.81	\$55,807.37	\$65,671.18
CFMB001	MB1		\$9,863.81	\$46,265.41	\$56,129.22
CFMA003	MA3		\$8,157.13	\$57,514.05	\$65,671.18
CFMA002	MA2		\$8,157.13	\$47,972.08	\$56,129.21
CFMA001	MA1		\$8,157.13	\$39,816.56	\$47,973.69
CFNC003	NC3	SUBDIRECTOR DE AREA/JEFE DE UNIDAD TECNICA/COORDINADOR DE INVESTIGACION/SUPERVISOR DE INVESTIGACION/ASESOR (H)/SECRETARIO PRIVADO (H)/SECRETARIO AUXILIAR ("B Y C")/AUDITOR EJECUTIVO	\$8,157.13	\$39,733.80	\$47,890.93
CFNC002	NC2		\$8,157.13	\$31,751.97	\$39,909.10
CFNB003	NB3		\$5,753.58	\$33,820.15	\$39,573.73
CFNB002	NB2		\$5,753.58	\$27,783.48	\$33,537.06
CFNA003	NA3		\$5,165.89	\$27,654.57	\$32,820.46
CFNA002	NA2		\$5,165.89	\$23,498.27	\$28,664.16
CFNB001	NB1		\$5,753.58	\$22,910.57	\$28,664.15
CFNA001	NA1		\$5,165.89	\$20,088.87	\$25,254.76
CFOB003	OB3	JEFE DE DEPARTAMENTO/INVESTIGACION/EMPLEADO DE SEGURIDAD (G)/SECRETARIO DE OFICINA (G) EJECUTIVO DE PROYECTOS	\$5,165.89	\$20,088.87	\$25,254.76
CFOA003	OA3		\$4,666.36	\$17,466.94	\$22,133.30
CFOB002	OB2		\$5,165.89	\$166,987.41	\$172,153.30
CFOB001	OB1		\$4,921.75	\$14,510.97	\$19,432.72
CFOA002	OA2		\$4,618.25	\$14,814.47	\$19,432.72
CFOA001	OA1		\$4,576.06	\$12,470.19	\$17,046.25

**ENLACE**

CFPC003	PC3	SUBCOORDINADOR DE SERVICIOS	\$4,576.06	\$12,419.10	\$16,995.16
CFPB003	PB3	SUBCOORDINADOR DE SERVICIOS	\$4,568.53	\$12,051.75	\$16,620.28
CFPA003	PA3	SUBCOORDINADOR DE SERVICIOS	\$4,348.43	\$11,310.40	\$15,658.83
CFPA002	PA2	SUBCOORDINADOR DE SERVICIOS	\$4,332.30	\$10,414.45	\$14,746.75
CFPA001	PA1	SUBCOORDINADOR DE SERVICIOS	\$4,210.34	\$9,670.60	\$13,880.94
CFPQ003	PQ3	PROFESIONAL EJECUTIVO DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS	\$4,386.15	\$5,882.98	\$10,269.13
CFPQ002	PQ2	PROFESIONAL DICTAMINADOR DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS	\$4,271.76	\$4,377.30	\$8,649.06
CFPQ001	PQ1	PROFESIONAL DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS	\$4,189.98	\$3,433.66	\$7,623.64

**OFICIALIA MAYOR  
DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS  
TABULADOR DE SUELDOS DEL PERSONAL OPERATIVO DE CONFIANZA**

FECHA DE ULTIMA MODIFICACION	JUNIO/30/2006
------------------------------	---------------

CODIGO	NIVEL	PUESTO	SUELDO BASE BRUTO	COMPENSACION GARANTIZADA BRUTA	PERCEPCION MENSUAL BRUTA
			1103	1509	

BASE

ZONA ECONOMICA 2					
CF33891	2	OFICIAL TECNICO	\$4,150.00	\$0.00	\$4,150.00
CF33821	3	ESPECIALISTA TECNICO	\$4,250.00	\$0.00	\$4,250.00
CFO8804	4	SUPERVISOR ESPECIALIZADO	\$4,350.00	\$0.00	\$4,350.00
CFO4806	4	SECRETARIA EJECUTIVA "C"	\$4,350.00	\$0.00	\$4,350.00
CF04842	5	SECRETARIA EJECUTIVA	\$4,460.00	\$0.00	\$4,460.00
CFO8805	6	SUPERVISOR TECNICO	\$4,530.00	\$360.00	\$4,890.00
CF33892	7	TECNICO SUPERIOR	\$4,600.00	\$870.00	\$5,470.00
CFO4808	7	SECRETARIA "A"	\$4,600.00	\$870.00	\$5,470.00
CF34833	8	JEFE DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	\$4,650.00	\$1,230.00	\$5,880.00
CFO4810	8	SECRETARIA DE OFICINA DE S.P.S. 36	\$4,650.00	\$12,330.00	\$16,980.00
CFO4823	11	SECRETARIA EJECUTIVA EN ESPANOL "B"	\$5,015.00	\$1,455.00	\$6,470.00
CF14802	11	DELEGADO "A"	\$5,015.00	\$1,455.00	\$6,470.00
CF34819	11	JEFE POLIVALENTE ADMINISTRATIVO	\$5,015.00	\$1,455.00	\$6,470.00
ZONA ECONOMICA 3					
CF33891	2	OFICIAL TECNICO	\$4,550.00	\$0.00	\$4,550.00
CF33821	3	ESPECIALISTA TECNICO	\$4,650.00	\$0.00	\$4,650.00
CFO8804	4	SUPERVISOR ESPECIALIZADO	\$4,750.00	\$0.00	\$4,750.00
CFO4842	5	SECRETARIA EJECUTIVA	\$4,855.00	\$0.00	\$4,855.00
CFO8805	6	SUPERVISOR TECNICO	\$4,900.00	\$470.00	\$5,370.00
CF33892	7	TECNICO SUPERIOR	\$4,940.00	\$1,045.00	\$5,985.00
CF34833	8	JEFE DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	\$4,990.00	\$1,340.00	\$6,330.00
CF34819	11	JEFE POLIVALENTE ADMINISTRATIVO	\$5,360.00	\$1,525.00	\$6,885.00

**OFICIALIA MAYOR  
DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS  
TABULADOR DE SUELDOS DEL PERSONAL OPERATIVO DE BASE**

FECHA DE ULTIMA MODIFICACION	JUNIO/30/2006
------------------------------	---------------

CODIGO	NIVEL	PUESTO	SUELDO BASE BRUTO	COMPENSACION GARANTIZADA BRUTA	PERCEPCION MENSUAL BRUTA
			1103	1509	

BASE

ZONA ECONOMICA 2					
TO3804	3	ESPECIALISTA TECNICO	\$4,250.00	\$0.00	\$4,250.00
AO3805	4	SECRETARIA "B"	\$4,350.00	\$0.00	\$4,350.00
TO2806	4	TECNICO ESPECIALISTA DE CAMPO	\$4,350.00	\$0.00	\$4,350.00
AO1807	5	JEFE DE OFICINA	\$4,460.00	\$0.00	\$4,460.00
AO3806	6	SECRETARIA "A"	\$4,530.00	\$360.00	\$4,890.00
TO3805	6	TECNICO ESPECIALIZADO	\$4,530.00	\$360.00	\$4,890.00
TO6804	6	ANALISTA PROGRAMADOR "B"	\$4,530.00	\$360.00	\$4,890.00
PO2804	7	MEDICO GENERAL	\$4,600.00	\$870.00	\$5,470.00
TO3823	7	TECNICO SUPERIOR	\$4,600.00	\$870.00	\$5,470.00
ZONA ECONOMICA 3					
TO3804	3	ESPECIALISTA TECNICO	\$4,650.00	\$0.00	\$4,650.00
AO3805	4	SECRETARIA "B"	\$4,750.00	\$0.00	\$4,750.00
AO1807	5	JEFE DE OFICINA	\$4,855.00	\$0.00	\$4,855.00
AO03806	6	SECRETARIA "A"	\$4,900.00	\$470.00	\$5,370.00
PO2804	7	MEDICO GENERAL	\$4,940.00	\$1,045.00	\$5,985.00
TO3823	7	TECNICO SUPERIOR	\$4,940.00	\$1,045.00	\$5,985.00

Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS . tabulador autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El primer tabulador refiere al personal sustantivo: Distribuido en seis columnas, la primera columna se encuentra el código compuesto por letras y números, es decir, CF que identifica al personal de confianza y el número es un consecutivo de control de plaza al cual le corresponde un sueldo, asimismo, el monto esta ligado con las partidas presupuestales que asigna la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La segunda columna denominación de puesto: Esta ligado con los requerimientos del perfil de puesto, tema que se vio en incisos anteriores.

Sueldo Bruto: Es el monto del sueldo base que le corresponde a la plaza que ocupe el trabajador, y como se podrá observar es mayor al salario mínimo, sin incluir impuesto sobre la renta correspondiente.

Compensación de riesgo: En el caso del personal sustantivo ( Ministerio Público de la Federación, Agente Federal de Investigación y personal de campaña), se asigna una cantidad extra de sueldo, en virtud de que este personal arriesga su vida al enfrentarse a la delincuencia organizada.

Total Bruto: Consiste en la suma del sueldo bruto más compensación garantizada y/o en su caso de riesgo.

Total Neto: Consiste el total bruto menos impuesto sobre la renta.

El personal de estructura esta compuesto: Por el Procurador, Subprocuradores, Directores Generales, hasta Jefes de Departamento.

En este tabulador se podrá observar que existen códigos (CF) con igual número denominación de puesto y niveles pero con diferente sueldo bruto, diferente compensación garantizada.

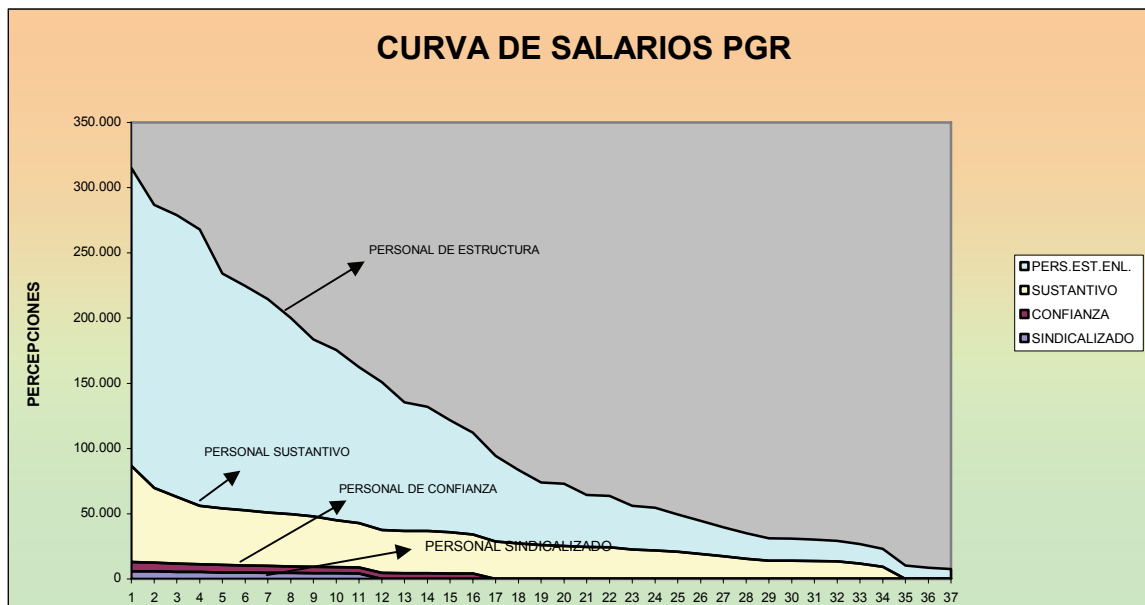
La compensación garantizada: Es aquella cantidad extra de sueldo que se otorga al trabajador por el hecho de ocupar un puesto con mayor responsabilidad.

Personal Operativo (incluye personal de confianza y sindical): Personal de confianza comprende todos los puestos referidos en la tabla de tabulador del personal operativo de confianza, de igual manera los puestos del sindicato se refieren en la tabla del personal del sindicato pero a diferencia del personal de confianza se le identifica con las asignaturas las letras, AO, PO, TO., y el número correspondiente para el control de la Institución y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la columna de nivel es la nomenclatura que esta ligado con el código de puesto y el sueldo bruto, este último lo tienen dividido en dos zonas económicas, la zona 2 es el sueldo que le corresponde a todo el personal que se encuentra ubicado en el Distrito Federal y zona 3 le corresponde al personal que se encuentra en los diferentes estados de la República Mexicana.

Cabe hacer mención que el personal de enlace existe un problema de identificación, toda vez que en el Art. 4 inciso c del Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal; publicado en el diario oficial 31 de mayo de 2006 (primera sección) de la Secretaría de la Función Pública; dice "mando", que comprende a los servidores públicos de confianza de los grupos jerárquicos del **P** al **G** del anexo 13 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2006, u homólogo a dichos grupos.

Se contradice con el de las disposiciones Transitorias SEXTA del ACUERDO por el que se expide el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado por el diario oficial el 31 de mayo 2006; en virtud de que indica el personal de mando comprende de la **O** al **G**. Cabe aclarar que tal como se señala en las tablas de tabulador indicados anteriormente la "**P**" corresponde al personal de enlace.

En la siguiente grafica se puede observar la disparidad de las percepciones del personal de base y operativo de confianza con respecto a las percepciones del personal sustantivo y de estructura (mando); asimismo, del personal sustantivo con el personal de estructura.



Para realizar la presente grafica, compacte puesto de igual percepción mensual bruto; en virtud de que existen varios puestos de igual percepción; por falta de homogeneidad en el nivel no lo considere, tal como se puede observar en las tablas del tabulador de sueldos del personal.

Con los elementos expuestos anteriormente podemos explicar como en la práctica funciona o aplican el modelo de escalafón en la Procuraduría General de la República y como las promociones se realizan sin dicho modelo como lo contempla la Ley.

1.- Debe quedar claro que el modelo de escalafón no es aplicado como tal por la Institución y el Sindicato de la Procuraduría General de la República, esto es debido que al consultar con el personal del sindicato y confianza respecto si habían tenido alguna promoción desde la fecha de su ingreso a través de la aplicación del modelo de escalafón o si conocían alguna convocatoria o publicación para participar en dicho modelo, como resultado indicaron que si han tenido promociones, pero no a través del modelo de escalafón conforme a los requerimientos que se establece en la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Compilación Laboral Interna.

2.- Existe una confusión en las promociones y renivelación, la primera como se ha planteado en los incisos anteriores de debe de aplicar a través del modelo de escalafón tal como lo marca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su Compilación Laboral Interna; la renivelación se da como ajuste monetario a la plazas a la par con otras plazas de otras Instituciones, con la autorización de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte la misma Institución tiene contemplado en su presupuesto tres rangos de sueldo: mínimo, medio máximo, el candidato que fue apto e ingresa a una plaza de estructura se le otorga el mínimo y si viene bien recomendado se le da el máximo, lo que no sucede con el personal de confianza y sindical que se les otorga el mínimo.

Se elaboró un esquema de acuerdo a como se dan en la practica las promociones, tomando algunos puestos de ejemplo, es decir, para los puestos del sindicato con el nivel más bajo al más alto, y para el personal sustantivo de igual forma quedando como se muestra el cuadro Modelo de Escalafón actual de la Procuraduría General de la República.

3.- Como se podrá observar las promociones son en forma vertical ascendentes. En caso del personal de confianza no existe, no sería justo decir que en su totalidad no existen promociones, las pocas que aplican son muy esporádicamente; en la mayoría de los casos cuando existen plazas vacantes se contrata personal externo, generando así inconformidad interna a no considerarlos como candidatos a ocupar la plaza vacante; a pesar de demostrar documentalmente sus estudios, capacitación y experiencia.

4.- Cabe hacer mención a la pregunta ¿estaría en la mismas condiciones el personal de estructura (jefes de departamento, subdirectores, directores, etc.) y Ministerial para la aplicación del escalafón al igual que el personal de confianza (administrativo-operativo)?

De principio no, en virtud de que el personal Ministerial se rige por el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y el consejo de profesionalización los evalúa anualmente tal como se explicó anteriormente en el concepto de promociones en la Procuraduría General de la República.

Referente al personal de estructura queda en el limbo, debido a que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 8 indica que “ El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional....”

Puntualizando el artículo 8 referido anteriormente de la Ley del Servicio Profesional, respecto del sistema de seguridad pública y nacional, la Procuraduría General de la República en su artículo 5 de la Ley Orgánica refiere.

1.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad pública y demás disposiciones aplicables. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría deberá:

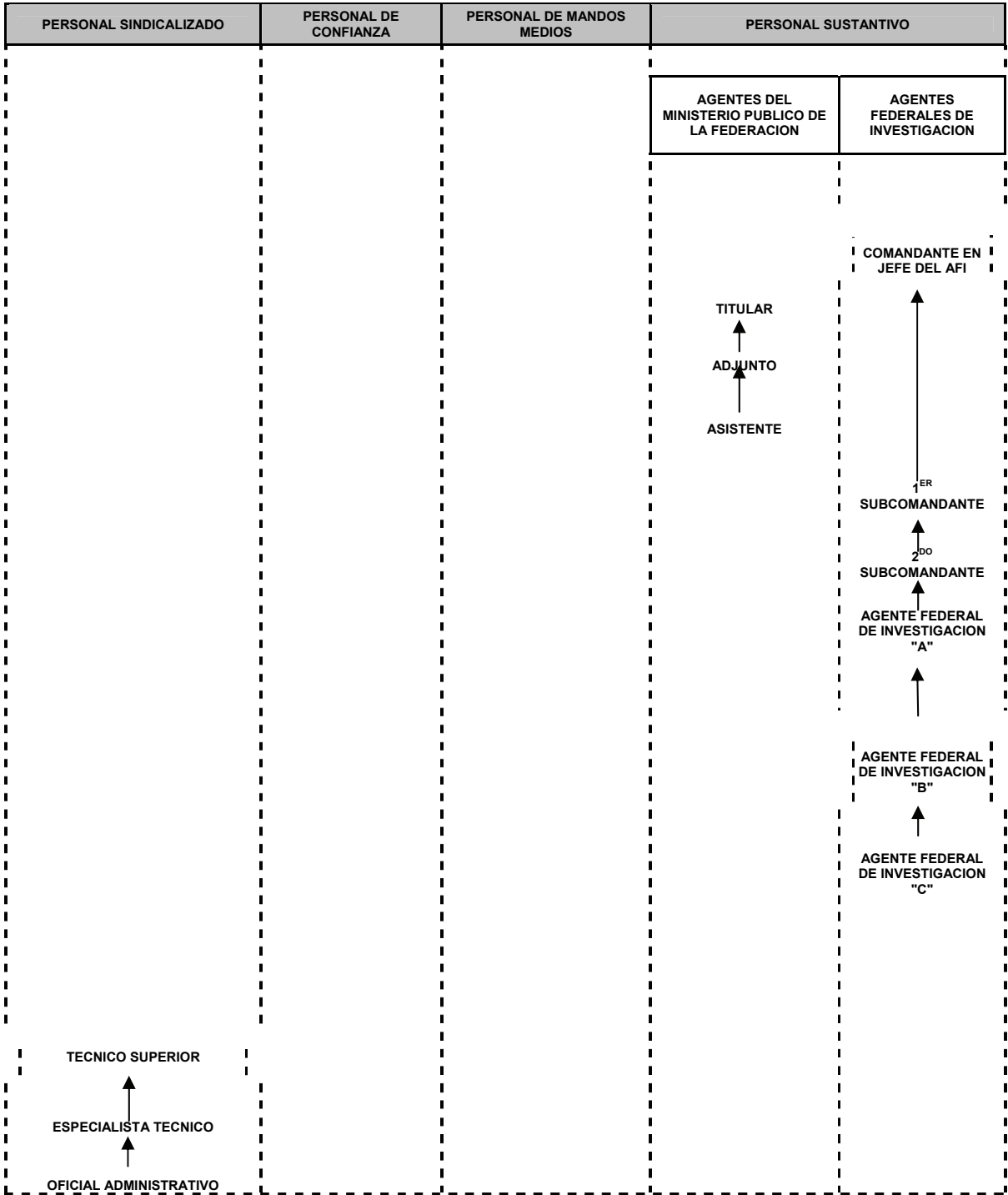
- a) En el ámbito de su competencia, promover, celebrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en el marco del Sistema de Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la ley de la materia;
- b) Participar en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
- c) Participar en la Acciones de suministro, intercambio y sistematización de información, en los términos previstos por la Ley General que Establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

III.- Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

Con estas atribuciones puedo intuir que el personal de la Procuraduría General de la República de confianza (personal administrativo de apoyo incluyendo a los de enlace), de estructura administrativo, están excluidos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.



**MODELO ESCALAFONARIO ACTUAL DE LA P.G.R.**



#### **4.5.- MODELO DE ESCALAFÓN PROPUESTO**

Modelo de escalafón que se propone en este informe debe de contemplar lo siguiente

1.-Para un mejor funcionamiento del modelo, la Dirección General de Recursos Humanos tiene que aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato de los Trabajadores de la Procuraduría General de la República cumplir con lo que estableció en su Compilación Laboral 2002-2004. Asimismo, que el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano (CeDH) se aboque a realizar la evaluación correspondiente para la promoción a la plaza vacante convocada, y dependiendo del resultado que se aplique como tal, en caso de que fuera no apto dejarlo en su plaza para otra oportunidad.

2.- En caso de que se genere una plaza vacante perteneciente al sindicato, el Titular de la Unidad Administrativa debe de reportarla a la Dirección General de Recursos Humanos; conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Dirección General en comento a la Comisión Mixta de escalafón; esta debe dar a conocer a través de convocatorias y publicaciones. La Comisión mixta de escalafón debe de acordar con Sindicato y la Dirección General de Recursos Humanos que no se dará de alta a ningún trabajador en el sistema de nómina hasta que dicha Comisión entregue la resolución correspondiente.

Siguiendo el modelo, por ejemplo, el oficial administrativo que según el catálogo de la Procuraduría le corresponde un nivel 2 con el sueldo correspondiente de \$3,950.00 pesos; tendría oportunidad de concursar hasta una plaza de técnico superior y/o en su caso a una plaza de confianza de subcoordinador de servicios y si tiene los estudios correspondientes que se solicita para ocupar una plaza de jefe de departamento también puede participar; para casos especiales como participar en las convocatorias de Agente del Ministerio Público Federal se le den las facilidades de asistir; para las plazas de Agente Federal de Investigación se les permita participar en los cursos de preparación y exámenes, con el sueldo que tiene actualmente.

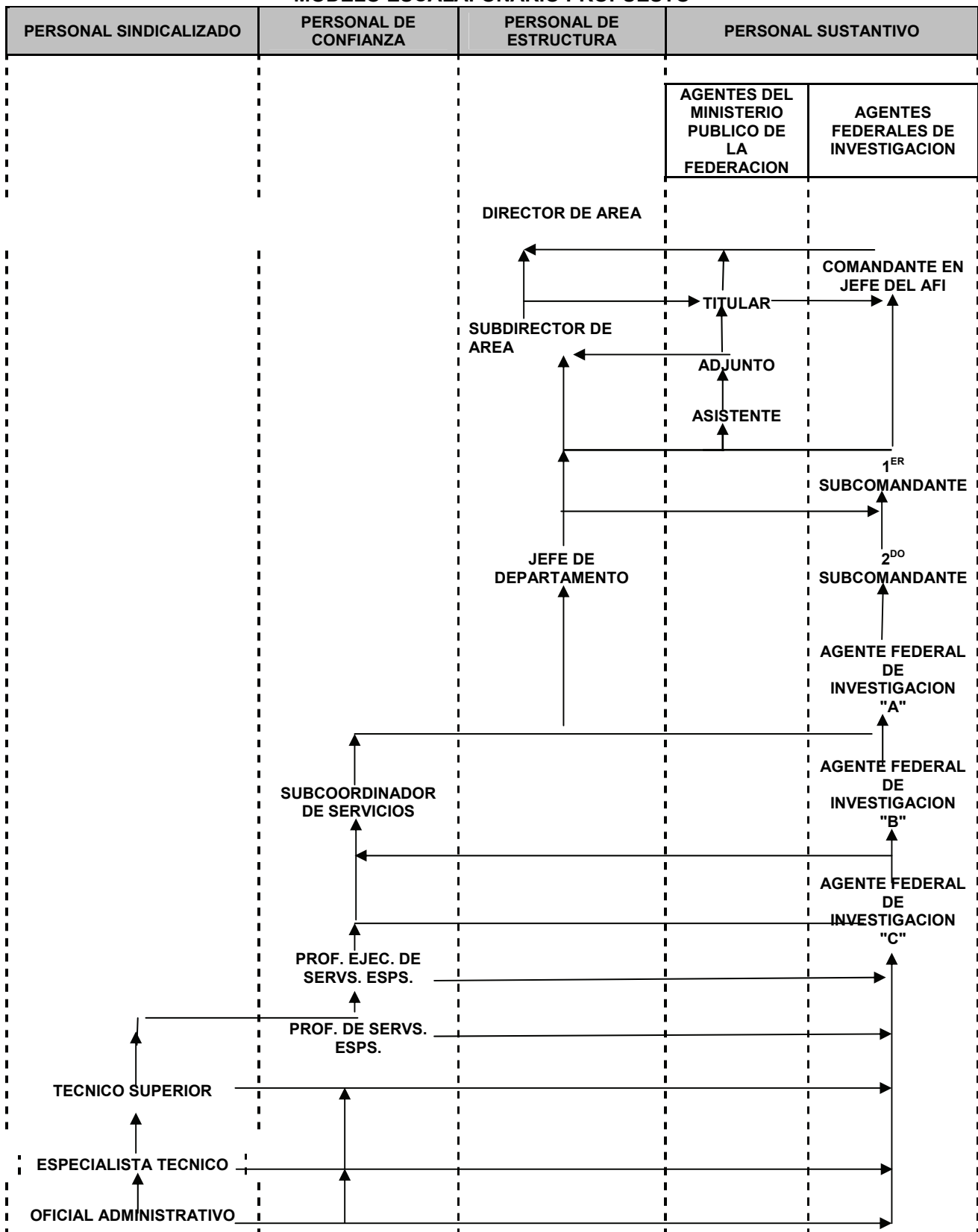
Continuando con el modelo las plazas de confianza de igual manera se convoca; el personal que tiene plaza de profesional de servicios especializados en forma vertical puede participar hasta una plaza de subcoordinador de servicios y en forma horizontal una de jefe de departamento siempre y cuando, cumpla con el perfil y tenga los estudios requeridos por la normatividad de la Institución; para que pueda ocupar un puesto ministerial o de investigación, se le den las mismas oportunidades como se explico en ejemplo del personal del sindicato.

Para poder cubrir una plaza de Agente Ministerial tienen que presentar la documentación personal y comprobar como mínimo estudios de licenciatura en Derecho acreditar los exámenes correspondientes y pasar por una evaluación del consejo de profesionalización de la Institución por ende, este puede ocupar un puesto de estructura y de confianza; referente a la plaza de investigación tiene que asistir a los cursos correspondiente, con la misma oportunidad, con el sueldo que tiene actualmente.

Al investigador se les pide como mínimo estudios de preparatoria o equivalente puede participar en el concurso de plazas de confianza, en este caso se puede contemplar por ejemplo aquellos que estén a punto de jubilarse para que realicen funciones administrativas.

Como se podrá observar el mecanismo no sale del contexto de la normatividad que tiene la Institución, en virtud de que tienen que cumplir con los requisitos establecidos; además que la instrumentación del modelo de escalafón sería más viable y funcional para todo el personal de la Procuraduría General de la República, evitando casos de corrupción; por otra parte, provocaría motivación para que el personal se siga preparando y que sus esfuerzos no se vean reprimidos, esto conlleva a estimular al personal, y su ética profesional sería más arraigada.

### MODELO ESCALAFONARIO PROPUESTO



## **RESUMEN**

Para llegar al objetivo de este informe, se tuvo que realizar la revisión de algunos textos de varios servidores públicos de la Procuraduría General de la República, quienes aluden la importancia de la creación de ésta Institución desde la época de la colonia a través de la mencionada Reales Audiencias, de acuerdo a la leyes del año de 1626 hasta la consolidación de su Ley Orgánica y Reglamento vigente hasta nuestros días.

Así mismo, se consultó trabajos de algunos economistas, referidos a la Intervención del Estado de cómo participan con acciones, actividades y servicios a través de las instituciones de la Administración Pública Federal, asignando recursos humanos, materiales y distribución del ingreso.

Uno de los economistas más destacados observó desde el punto de vista de la ciencia económica; el desenvolvimiento de la administración de Justicia, en virtud de que los incrementos de los costos para defender la invasión y violencia de un país, así como los gastos de la soberanía fueron insuficientes, y por tal motivo tuvieron que recurrir a los impuestos o tributos. También aclaro que la administración de justicia no es gratis; por otra parte, hizo alusión a la corrupción y que para evitarla que por ningún pretexto los presentes, regalos y donativos fueran admitidos, a cambio de que se les diera los emolumentos justos.

Con base a lo anterior, podemos ubicar entonces a la Procuraduría General de la República, que es una Institución de la administración Pública de Justicia del Gobierno Federal.

El Gobierno Federal tal como se explico en el capítulo I fue ubicada por tres áreas: Operativo, Administrativo y de Servicios.

La Administración Pública como se consideró también en el capítulo I, que es una organización que tiene la acción de realizar objetivos y fines públicos y contar con personal preparado.

Es decir, que la Procuraduría General de la República es una Institución Pública Federal y es parte de la Administración Pública; por lo tanto, tiene áreas de recursos humanos, en consecuencia podemos hablar de Servidores públicos.

El Servidor público, tal como se planteó en el capítulo I; que es una persona física que satisface necesidades del público y que lo clasificamos en empleado, funcionario y alto funcionario.

Para darle más sustento al objetivo, se recurrió a plasmar y transcribir el fundamento jurídico.

Partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ubicar la normatividad de la Procuraduría General de la República, donde están contemplados los empleados, funcionarios, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Dentro de su Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General, tiene como objeto establecer la organización y funcionamiento. Para cumplir sus objetivos Faculta a los titulares de las Unidades Administrativas y Órganos, los recursos materiales, financieros y recursos humanos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Para continuar con el objetivo del tema, tome a una Unidad Administrativa Oficialia Mayor de la Procuraduría General de la República, quien vigilará la aplicación de las normas y procedimientos en materia de administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Referente a los recursos humanos, la Oficialia Mayor encomienda a la Dirección General de Recursos Humanos de operar el sistema de administración y desarrollo personal e integra el anteproyecto del presupuesto anual de servicios personales.

La Dirección General de Recursos Humanos, establece y aplica políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y contratación de personal.

Planea y opera el sistema escalafonario, aplica políticas de análisis de puestos, tabulador de sueldo, el sistema de premio y estímulo y recompensas que establece la Ley.

Participa en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, designa representantes en las Comisiones Nacionales Mixtas de escalafón de la Procuraduría General de la República. Asimismo, elabora programas de capacitación y adiestramiento.

Como se describió en la presentación de este documento, la existencia de personal: Alto funcionario, funcionario (personal de estructura) y empleado (personal de confianza y sindicalizado); estos están contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley Federal del Trabajo.

El personal sindicalizado, por la facultad que le otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, elabora su reglamento Interno, conocido como compendio Laboral Interna.

Incluyen en su Compilación Laboral su Reglamento de Escalafón y controla sus plazas asignadas en acuerdo con la Oficialía Mayor de la Institución, Así mismo, son parte integrante de la Comisión Nacional Mixta; y vela por los intereses de sus agremiados.

He hablado en este informe del personal de confianza, sin embargo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son de confianza:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la república.
- II. En el Poder Ejecutivo, los de las Dependencias y los de las Entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
  - a) Dirección, en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
  - b) De Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
  - c) Manejo de fondos o valores, El personal de apoyo queda excluido.
  - d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditorías.
  - e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con los elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
  - f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta de inventarios.
  - g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.
  - h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores superiores; Secretario, subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador general y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.
  - i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
  - j) Los Secretarios Particulares de : Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
  - k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
  - l) Los Agentes de las policías Judicial y los miembros de las Policías Preventivas.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

De acuerdo al cuadro Tabulador y Catálogo de Puesto de personal de confianza y sindical de la Procuraduría General de la República, y considerando los incisos anteriores, ninguno se apega. En virtud, podemos indicar a lo que refiere la Ley es nada más al personal de estructura (alto funcionario y funcionario), Pero esta contradicción a aclarar sería tarea para los legisladores mexicanos, precisando los cargos que será considerados de confianza.

También se menciona en capítulo II, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de que esta ley es violada por los titulares de las diferentes unidades administrativas de la Procuraduría General de la República al no permitir el funcionamiento del escalafón, es decir, en los cambios de administración que ha tenido la Procuraduría General de la República; se presentan nuevos titulares y en vez de valorar al personal, lo primero que hace es pedir renuncias para ocuparlas con personal recomendado por ellos mismos, aunque no cubran los requerimientos de los puestos.

Si para la aplicación del escalafón, se requiere educación, capacitación, experiencia y antigüedad; es necesario, entonces recurrir a algunos economistas que ya habían contemplado y expuesto que los trabajadores y empleados han adquirido mayores conocimientos en centros educativos y otros a través de la práctica, con objeto de tener un salario mayor al que perciben.

Por ejemplo Adam Smith que uno de los factores que influye de manera importante en el crecimiento económico es la calificación de la fuerza de trabajo. También diferenció al capital físico del capital humano, otorgando al capital humano un papel relevante en la creación de la riqueza.

Thomas Malthus, observó que los problemas de la educación repercuten en lo social.

David Ricardo, aunque poco menciona la educación, refirió de esta la creciente habilidad científica e industrial de los productos.

John Stuart Mill, tenía claro que la educación era el mejor medio para inculcar hábitos de prudencia y superación.

Alfred Marshall, decía que el éxito industrial se debía a las habilidades, educación y eficiencia de la población; además consideró a la educación como una inversión.

Irving Fisher, dio un valor económico a los trabajadores, incorporándolos en el concepto de capital.

Resumiendo todos los planteamientos de los diferentes economistas utilizados en este informe concibieron la educación y capacitación como forma de inversión que producen beneficios a corto y largo plazo, para mayor información de este resumen se puede ver en el capítulo III.

La gente se encarga de diseñar y producir los bienes y servicios; de controlar la calidad; de distribuir los productos; de asignar los recursos financieros y de establecer los objetivos y las estrategias para la organización. Sin gente eficiente es imposible que una organización logre sus objetivos.

En el inciso 3.2 del capítulo III se habló de las diversas concepciones que han existido sobre las personas que explican y justifican, de algún modo, las formas de gestión que se han realizado sobre ellas en el seno de las organizaciones y el rol y posición jerárquica que se les tenían asignados a sus órganos especializados.

Las concepciones señaladas en el inciso 3.2, han tenido un carácter evolutivo y acumulativo, en cuanto a que todas ellas siguen estando presentes en las organizaciones, si bien con distinta intensidad.

Las organizaciones se componen por todos los arreglos funcionales y formales para realizar el trabajo y la producción; por ejemplo: diseñar los puestos de trabajo, establecer responsabilidades, fijar procedimientos estándares, poner canales de comunicación, asignar líneas y niveles de autoridad, poner reglas y normas de conducta y varias acciones similares.

El objetivo esencial, primario y final, de estas acciones estructurales es tratar de asegurar que el comportamiento humano sea acorde con la demandas del trabajo.

El comportamiento humano se compone de todas las variables de la conducta: la personalidad del individuo, sus valores y actitudes, sus necesidades, sentimientos, percepciones, aprendizajes y muchas dimensiones similares. Así, cualquier acción humana en el trabajo se forma por la acción específica de varias de estas dimensiones; por ejemplo, el conocimiento del trabajo, la habilidad y fuerza motriz, los deseos de hacer las cosas, la percepción de un problema, la sensibilidad al trato del supervisor, etcétera.

Como ya se menciona en inciso 3.3 que la administración de recursos humanos es un proceso administrativo aplicado al crecimiento y conservación del esfuerzo, experiencia, salud, conocimientos, habilidades de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización.

Desde el punto de vista conceptual se traduce como el proceso por el cual la administración se asegura de que tiene al personal correcto, que es capaz de determinar aquellas actividades que ayudan a la organización a alcanzar sus objetivos. Entonces traduce los objetivos de la organización en términos de los trabajadores, que son necesarios para satisfacer esos objetivos.

Por lo que la planeación de personal tiene que estar integrada internamente en los planes para el reclutamiento, selección, colocación, capacitación y evaluación, deben ser desarrollados en forma tal que por ejemplo, los planes de capacitación de la organización reflejen sus planes para reclutar y seleccionar nuevos empleados externamente. Los planes de personal deben estar integrados con el proceso general de planeación de la organización.

Por último, cuando se habló del modelo de escalafón; este funciona a través de la promociones, cumpliendo con los requisitos de mayor grado de estudios, mayor capacitación, antigüedad y experiencia.

En el caso de la Procuraduría General de la República se pudo observar que existe reglamento de escalafón de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el Compendio Laboral Interno del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Procuraduría General de la República. Sin embargo no existe un modelo grafico de aplicación, tampoco difusión de convocatorias y/o publicaciones, así como una cultura de aplicación por parte de los titulares de la diferentes unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, donde se vea estimulado el empleado, funcionarios, desde el punto de vista de la conceptualización que se expuso en el inciso 1.3 del capítulo I.

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Si la Procuraduría General de la República es una Institución Jurídica, debe tener cuidado de no violentar la Ley Federal de los Trabajadores o Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Si la misma Institución tiene Unidades Administrativas (Visitaduría General, Contraloría Interna, y Derechos humanos) estos mismos deben de cuidar que no se viole ningún derecho de los trabajadores.

Si la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el Reglamento de Escalafón, la Procuraduría General de la República y el Sindicato deben de apegarse a ella.

Deben de hacer efectiva la Comisión Mixta de Escalafón y que consideren al personal denominado personal de confianza.

Se debe de dar una iniciativa de ley para que el sea contemplado al personal de confianza en las mismas circunstancias que al personal del sindicato, es decir, que la misma ley concrete que puestos son de confianza para que tengan los mismo derechos que el personal del sindicato en la aplicación del escalafón, en virtud de que se encuentra en un estado de indefensión.

Iniciativa de ley para que eliminen las evaluaciones que se tiene que someter cada tres años el personal de confianza que realiza funciones administrativas, en virtud de la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en julio de 2004, respecto al polígrafo, donde indica el no existe personal calificado para aplicar esta técnica al personal administrativo. Ante esta observación, podemos decir que los exámenes debían de aplicarse para ayudar al personal con problemas psicológicos y no para encontrar elementos jurídicos de justificación para su despido.

La Dirección General de Recursos Humanos, tiene que trabajar conjuntamente con la Comisión Mixta de escalafón y Unidades Administrativas para aplicar el escalafón. En virtud de no contratar personal externo, sin antes de aplicar dicho escalafón.

Que se reconozca al personal de confianza, sindical y funcionario en el servicio de carrera, en virtud de que es personal que más dura en la Institución, existen casos que se les reconoce sus años de servicio en el programa de antigüedad; a diferencia del alto funcionario que dura muy poco.

No por el hecho de que se instrumente el escalafón, no significa que afecte los recursos presupuestarios asignados a la Procuraduría General de la República, si no todo lo contrario se aprovecharía los recursos asignados a las plazas vacantes.

Al funcionar dicho escalafón, el personal de confianza tendría más motivaciones para esforzarse en capacitarse, presentar con más calidad y eficiencia su trabajo, evitaría actos de corrupción; impulsaría a sus propios compañeros participar y demandar mayor capacitación y/o buscar más preparación educativa en escuelas públicas o privadas.

Obligaría a los diferentes centros educativos a tener o preparar programas de educación y técnicas con mayor especialización.

Entre mayor dominio de las ciencias y/o técnicas el trabajador ofrecería mejor sus servicios de calidad; reflejando así la atención y respeto al ciudadano quien es que demanda mayor seguridad y combate a la delincuencia organizada. Se evitaría que los procesos penales fueran lentos.

Por último, en el entendido de que el trabajador al tener una plaza con un nivel mayor al que tenía, mejora sus percepciones y antigüedad, asimismo, en su jubilación saldría también beneficiado.



## Bibliografía

- Acosta Romero Miguel.  
Teoría general del derecho Administrativo, primer curso,  
editorial Porrúa, México 1999
- Aguilar Alfonso.  
Capacitación y Desarrollo de Personal, 3ª edición. Editorial.  
Limusa 2001
- Ayala Espino José.  
Economía del Sector Público Mexicano.  
UNAM, Grupo editorial esfinge, México
- Bayon, Marine Fernando.  
50 casos Prácticos de Recursos Humanos. Editorial  
SINTESIS/COLOFON
- Becker, Gary  
Human Capital. A theoretical and empyrical analysis,with special  
reference to education.  
Chicago University, Usa, 1967
- Bosquet R.  
Evolution et perspectives de la fonction personnel, en pratique  
de la Fonction Personnel. París Weiss-Morin, les Editions d'  
organization 1982
- Bracho Teresa.  
Educar y capacitar ¿misiones confrontadas?, CIDE,  
México, 1984
- Carnoy Martín.  
Eficacia y equidad de la enseñanza y la formación  
profesionales. Revista Internacional del Trabajo. Vol113  
número2, 1976
- Comisión Económica para América Latina.  
Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva  
con equidad. CEPAL. Chile, 1992
- Compilación Laboral Interna 2001-2004 Sindicato Nacional de  
los Trabajadores de la Procuraduría General de la República  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano.
- Correa Héctor.  
Economía de los recursos humanos. F.C.E.. México 1970
- Covey Stephen.  
Los siete hábitos de la gente altamente eficaz. Paidós 1990
- Delgadillo Gutiérrez Humberto.  
El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos,  
Porrúa, México 2001 cuarta edición
- Diario Oficial de la Federación.  
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el  
ejercicio 2005
- Diccionario jurídico Mexicano.  
Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México  
2001
- Fayol, H.  
General and Industrial Management. Londres. Pitman, 1949
- Fisher Irving.  
The nature of capital and income. New York, Mcmillan

Gallardo Velásquez Anahí y Cecilia Naranjo.  
Aproximaciones a la Organización creativa. El proceso de cambio y las organizaciones UAM-ADCSH, 1995

Gallardo Velásquez Anahí y Cecilia Naranjo.  
El factor humano en las organizaciones más allá de la racionalidad. Gestión y Estrategia/No. 10. Edición de aniversario/ Julio-Diciembre/ UAM-A

Goleman Daniel.  
La inteligencia emocional. Javier Vergara editor, 1995

Guzmán Raymundo.  
Administración de Personal. Editorial Limusa 1999

Hampton David R.  
Manuel de Desarrollo de Recursos Humanos. Editorial Trillas 2000

Keynes John.  
Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. F.C.E, México, 1982

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Mainero Carlos.  
La administración Pública, editorial Conaculta

Malthus Thomas.  
The principle of population, London 1806

Martínez de Ita Maria Eugenia.  
El papel de la educación en el pensamiento económico, revista Aportes, benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México 1977

Marshall Alfred.  
Principes of economics, Memillan and Company, London

Martínez Morales Rafael.  
Direcciones Jurídicos temáticos, tomo 5 derecho Burocrático.  
Bajo la Voz servidor Público, Oxford university, México

Moreno Prudencio.  
Neoliberalismo económico y reforma educativa, en revista Perfiles Educativos, Número 67, México 1995

Mc Farland D. E.  
Administración de Personal: Teoría y Práctica. F.C.E. 1999

Muñoz Amato P.  
Introducción a la Administración Pública II, editorial F.C.E.

P.G.R.  
Que es la Procuraduría General de la República y Procuradores

P.G.R.  
Modelos de calidad

Palomar de Miguel Juan.  
Diccionario para Juristas, México 1999

Piña Vara Rafael.  
Diccionario órganos Administración Pública Federal, editorial  
Porrúa

Piore Michael.  
La importancia de la teoría del capital humano para la  
economía del trabajo: un punto de vista disidente. En el  
mercado de trabajo: teorías y aplicaciones. Alianza  
Universitaria. España 1983

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de  
la República

Schein E.  
Psicología de la organización, Madrid Prentice, Hall, 1978

Schultz Theodore.  
Invirtiendo en la gente. La cualificación personal como motor  
económico. Ariel. España, 1981

Senge Peter M.  
La quinta disciplina. Juan Granica. España, 1996

Stiglitz, Joseph E.  
Economía del Sector Público, segunda edición. Publicado por  
Antonio Bosh, Editor

Smith Adam.  
Riquezas de las Naciones, segunda edición, Publicaciones  
Cruz, S.A.

Tyson S y Fell A.  
evaluating the personal. Londres Hutchinson, 1986

Uamas Ignacio.  
Educación y mercado de trabajo en México, UAM. México 1989

Uriz Javier.  
La subjetividad de la Organización. El poder más allá de las  
estructuras XXI de España Editores S.A. 1964

Vels Augusto.  
Selección de Personal y el Problema Humano en la  
Organizaciones. Editorial Herder/Colofon