

10
24j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

*EL SERVICIO CIVIL EN MEXICO, ANALISIS
Y PERSPECTIVAS (EL CASO DEL SERVICIO
CIVIL EN LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS
DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA)*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :

JUAN CARLOS GUTIERREZ MUÑOZ

GLORIA RODRIGUEZ CHAVEZ

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. MEX.

1988

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Págs.

- INTRODUCCION	1
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL	1
1.1. REVOLUCION INDUSTRIAL	1
1.2. DESARROLLO DEL SINDICALISMO	2
1.3. ADMINISTRACION CIENTIFICA	3
1.4. EPOCA PATERNALISTA	6
1.5. PSICOLOGIA INDUSTRIAL	8
1.6. RELACIONES HUMANAS	9
2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	12
2.1. INGLATERRA	13
2.2. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	17
2.3. FRANCIA	19
3.- LA BUROCRACIA	22
3.1. ANTECEDENTES HISTORICOS	22
3.2. CONCEPTO DE BUROCRACIA	25
3.3. LA TEORIA DE LA BUROCRACIA	25
3.3.1. LA TEORIA WEBERIANA	25
3.3.2. LA TEORIA MARXISTA DE LA BUROCRACIA	27
3.3.3. LA BUROCRACIA EN EL ESTADO SOCIALISTA	28
3.4. LA BUROCRATIZACION	28
4.- ELEMENTOS MINIMOS PARA UNA ADECUADA ADMINISTRACION DE PERSONAL	30
4.1. RECLUTAMIENTO	30
4.2. SELECCION	31

	Págs.
4.3. CONTRATACION	34
4.4. INDUCCION	35
4.5. REMUNERACIONES Y PRESTACIONES	35
4.6. CLASIFICACION Y EVALUACION DE PUESTOS	36
4.7. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	38
4.8. MOTIVACION	39
4.9. PROMOCIONES Y TRANSFERENCIAS	42
4.10. RETIROS Y JURILACIONES	43
4.11. LIDERAZGO	44
5.- LA EVOLUCION DEL SERVICIO CIVIL EN MEXICO	47
5.1. ANTECEDENTES HISTORICOS	47
5.2. SITUACION ACTUAL	53
5.3. IMPLICACIONES POLITICAS EN LA IMPLANTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO	56
5.3.1. EL ESTADO MEXICANO	57
5.3.2. EL DESARROLLO ECONOMICO Y POLITICO	58
5.3.3. LAS PIEZAS CENTRALES DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO	59
5.3.4. EL CONTROL DE LA BUROCRACIA	62
6.- EL CASO DEL SERVICIO CIVIL EN LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS	66
6.1. ANTECEDENTES HISTORICOS	66
6.1.1. DESARROLLO DEL SISTEMA DESCONCENTRADO DE PAGO	67
6.1.2. LA SITUACION DEL PAGO	69
6.2. ESTRUCTURA ORGANICA	71
6.3. PLANTILLA DE PERSONAL	75

	Págs.
6.4. SITUACION ACTUAL	81
6.5. LA APLICACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS	82
6.5.1. RECLUTAMIENTO	83
6.5.2. SELECCION	84
6.5.3. CONTRATACION E INDUCCION	85
6.5.4. REMUNERACIONES Y PRESTACIONES	87
6.5.5. EVALUACION DE PERSONAL Y PROMOCIONES	90
6.5.6. CAPACITACION, MOTIVACION Y JUBILACION	92
6.5.7. LIDERAZGO	95
- CONCLUSIONES	96
- ANEXOS	100
1.- ARTICULOS: 182, 183, 184, 185, 186, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	
2.- FORMATO DENOMINADO CEDULA DE EVALUACION DE PERSONAL	
3.- INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO PARA LA AUTOEVALUACION DEL PERSONAL DE LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS	
4.- ARTICULOS: 60, 61, 62, 63, 64, 65 y 66, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	
- BIBLIOGRAFIA	114

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

De todos es conocida la importancia que el Estado Mexicano ha adquirido en la economía, la política y la sociedad en su conjunto. Esto ha determinado que sus actividades sean más y por lo tanto requieren de una gran cantidad de recursos humanos para llevarlas a cabo; sin embargo, el emplear a una gran cantidad de personal sin la adecuada planeación, le ha acarreado los siguientes problemas:

- La configuración de un sistema de personal con escasa preparación, lo que -- origina problemas de ineficiencia e ineficacia, retrasando la modernización de las estructuras administrativas del Estado.
- Un índice elevado de corrupción que afecta y obstaculiza los cambios administrativos en esta materia.
- Ausencia de programas adecuados de reclutamiento, selección, capacitación, -- promoción, motivación, etc., lo que origina que los individuos no se integren a la organización.
- Poca movilidad social de los niveles bajos.
- Salarios bajos para la gran mayoría del personal que contrasta con los salarios elevados que perciben los mandos medios y superiores, provocando un conflicto permanente que tiene su raíz en el nepotismo con todas sus variantes.

El problema es complejo y las alternativas son pocas, sin embargo, el Estado Mexicano tiene el "firme propósito" de mejorar la administración de personal.

Los hechos históricos que testifican las acciones que ha realizado el Estado Mexicano son: la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, la cual -- realizó un análisis de la administración pública, Posteriormente se realizaron las acciones concretas, las cuales, conformaron la Reforma Administrativa de 1976-1982. Dentro de esta etapa se ubica al personal al servicio del Estado, como uno de los problemas a resolver. Así de esta manera al iniciarse el sexenio (1982-1988), se -

manifiesta nuevamente la voluntad del Gobierno de dar una solución definitiva al problema; se crea para tal fin la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil (Junio 29 de 1983), su objetivo es el de sentar las bases para establecer la carrera administrativa y que el conjunto de actividades encaminadas a este fin, permita - "instaurar el Servicio Civil de Carrera, que apoye y contribuya a asegurar la - - lealtad a las instituciones de la República, así como la eficiencia, honradéz y - control de la ejecución del gasto público y en general, el desempeño de las res-- ponsabilidades de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la - Administración Pública Federal". (1)

Sin embargo, y a pesar de que en las últimas décadas en México se ha hablado del Servicio Civil de Carrera, esto ha sido únicamente como parte del discurso político y en referencia a medidas y acciones tendientes a propiciar mejores oportunidades de empleo, remuneraciones y capacitación para el personal al servicio del Estado; asimismo, las diversas acciones desarrolladas que hasta la fecha han afectado al personal, han sido con fines de organización y modernización de las viejas estructuras administrativas que se volvieron obsoletas por el mismo crecimiento - de la burocracia.

El servicio civil de carrera es considerado actualmente como el mejor sistema para el manejo de personal y consecuentemente para la modernización de la administración pública. Consiste en la instrumentación de una reforma microadministrativa; surge en Inglaterra y se extiende a otros países. Los Estados Unidos Americanos y Francia, tienen un servicio civil de los más desarrollados.

El servicio civil dió un mayor impulso a la administración de personal al incorporar a las técnicas de esta disciplina, elementos que permitieron un mejor aprovechamiento de los recursos humanos que prestan sus servicios al Gobierno.

(1) Diario Oficial de la Federación. Junio 29 de 1983

Partiendo de este hecho, esta investigación tiene por objeto analizar la situación y perspectivas de los recursos humanos dentro del ámbito gubernamental. De esta forma siguiendo un orden lógico, el primer capítulo analiza a la administración de personal considerando el desarrollo de las diferentes disciplinas que influyeron a la formación de ésta.

En el segundo capítulo se describen los elementos que aporta el servicio civil de carrera al desarrollo de la administración de personal, asimismo, también se presenta un breve resumen del servicio civil de carrera de los países que han logrado un desarrollo continuo e integrado a éste.

En el tercer capítulo se analiza al personal al servicio del Estado identificándolo con la denominación despectiva que se ha hecho de este (burocracia). Cabe mencionar que de la palabra o término burocracia se ha desarrollado toda una teoría, de la cual su máximo exponente fue Max Weber.

En el capítulo cuarto se describen los elementos mínimos que permiten lograr una adecuada administración de personal, se parte del hecho que todo individuo pasa por diferentes etapas al ingresar a una organización y en cada etapa se debe cubrir ciertas necesidades de éste, lo que permitirá que se integre a la organización.

El capítulo cinco trata la evolución del personal al servicio del gobierno en México. La primera parte se enfoca a los antecedentes legales que se establecieron para regular la relación entre el Estado y su personal, así como los intentos por legislar a favor de un servicio civil de carrera; posteriormente se enmarca la situación actual desde un punto de vista económico. De como éste ha repercutido en el desarrollo de las dependencias y del personal.

La última parte es en relación a la problemática que origina la implantación del servicio civil de carrera en los países en desarrollo, tomando como base la carac-

terización del Sistema Político Mexicano.

En el último capítulo se analiza a la Dirección General de Pagos de la Secretaría - de Educación Pública: desde las condiciones que le dieron origen, su evolución, -- sus objetivos, haciendo énfasis en la estructura de puestos y las políticas establecidas para reclutar, seleccionar, inducir, capacitar, etc., a su personal. Lo anterior configura un sistema de personal, con cierto grado de irracionalidad administrativa que es el reflejo del sistema de personal que impera en la administración - de pública mexicana. Nuestra propuesta sería la introducción de mayor racionalidad administrativa, con base en la introducción de un servicio civil de carrera, pero - no superponiendo este modelo al existente, sino, considerando que por la misma dinámica de la realidad mexicana es posible que ésta evolucione de manera que permita - la introducción paulatina de criterios de mérito en el sistema de personal.

1 ADMINISTRACION DE PERSONAL

Antecedentes Históricos

Para comprender a la moderna administración de personal, partiremos de los hechos históricos que han modificado las prácticas de administración de personal, ya que todos los acontecimientos que conforman la historia han tenido cuando menos cierto efecto en la naturaleza evolutiva de las relaciones entre patrones y empleados. Los acontecimientos sociales, económicos, políticos, tecnológicos y culturales -- que han dejado huella en la historia en general, también han influido indirectamente en el desarrollo y panorama de la administración de personal.

Desde nuestro punto de vista, los principales acontecimientos que han permitido la evolución de las técnicas, instrumentos y mecanismos de la administración de personal son:

1.1 REVOLUCION INDUSTRIAL

La Revolución Industrial iniciada en Inglaterra, trajo consigo cambios en la estructura económico-social, creando las bases para introducir nuevos métodos y técnicas fabriles que transformaron radicalmente los procesos de producción industrial.

La Revolución Industrial abarca un período en el que surgió un sistema fabril y la sustitución de la fuerza humana por la máquina. El trabajo industrial ya no se efectuaba en casa, en su lugar mucha gente trabajaba en una fábrica. Esto hizo posible la supervisión y control más cercano de los trabajadores. También fue posible manejar con más eficacia los procesos de producción. La invención y fabricación de maquinaria accionada por electricidad, se efectuaron a la par del desarrollo del sistema fabril.

Las características más importantes de la Revolución Industrial son: la división y especialización del trabajo, producción en masa, automatización, eliminación de trabajos físicos pesados.

Todos estos avances están estrechamente relacionados y han evolucionado de manera conjunta. La división y especialización del trabajo, han permitido al trabajador convertirse en experto en alguna área de la producción. Esto ha conducido a desarrollar habilidades específicas que condujeron a incrementar la cantidad y calidad del producto. La idea de grandes cantidades se volvió parte del criterio de la producción en masa. Para esta época se hizo evidente que se podía incrementar la producción y ensamble en serie mediante la automatización.

La automatización implicaba el uso de máquinas y sustituye a los trabajadores. Al utilizar la electricidad para accionar las máquinas, fue posible eliminar en gran parte el trabajo físico pesado de la mayoría de las actividades. Junto con el creciente uso de trabajo especializado y maquinaria surgieron los tipos clave de personal. Durante la Revolución Industrial, el trabajo del científico y del ingeniero se volvió particularmente importante y la ciencia y la tecnología alcanzaron nuevos niveles de complejidad.

Sin embargo, no todas las implicaciones de la Revolución Industrial fueron positivas. El incremento de la industrialización produjo también nuevos problemas humanos. El materialismo, disciplina, monotonía, aburrimiento, destitución en el trabajo, impersonalidad, interdependencia del trabajador y fenómenos relacionados con el comportamiento, también provienen de esta nueva era industrial.

1.2 DESARROLLO DEL SINDICALISMO

Poco después del advenimiento del sistema fabril, se empezaron a reunir grupos -

de trabajadores para estudiar los intereses y problemas que tenían en común. Inicialmente analizaron el abuso de los niños, el número de horas de trabajo y las deficientes condiciones de trabajo. Sin embargo, el tiempo extra se convirtió en el punto central de las condiciones económicas. Lo más importante fue la tasa salarial de los trabajadores. Después se le dió más énfasis a los problemas económicos en lo referente a las prestaciones y servicios al empleado. Los trabajadores se reunieron para solucionar o tratar asuntos de interés común y mejorar sus condiciones.

Los antecedentes acerca de las relaciones patrón-empleado, sirvieron para que los trabajadores posteriores se dieran cuenta de que se podía muy poco o nada, cuando ciertos problemas se trataban individualmente con la nueva administración. El criterio básico en el que se apoya el sindicalismo consiste simplemente en que la fuerza radica en el número. Es decir, si hay un número suficiente de personas que colectivamente puedan apoyar una determinada posición, la dirección se verá forzada a escuchar sus quejas, aún cuando éstas hayan sido iniciadas por un grupo reducido de trabajadores. El tipo de fuerza que usaron los trabajadores tomó diversas formas; la más temida era la huelga. Atrasos, abandonos, boicots, sabotaje y la fuerza física real fueron tácticas poderosas que usaron con frecuencia durante el período del sindicalismo

1.3 ADMINISTRACION CIENTIFICA

Esta época inició en 1900 y alcanzó su cima aproximadamente en 1930. El término científico se usa para denominar a esta época debido a que se le dió énfasis al estudio sistemático de las técnicas y procedimientos de la administración. Esta época se caracteriza por haber estudiado los deberes, actividades y responsabili-

dades administrativas. Durante los primeros años de este período histórico, se --
inició el análisis técnico de las operaciones de la máquina.

Generalmente el movimiento de la administración científica se asocia con los tra-
bajos de Frederick W. Taylor, a quien se le ha denominado el padre de la adminis-
tración científica. Popularizó importantes técnicas de administración tales como-
el estudio de tiempos, el estudio de métodos, estandarización de herramientas, un
sistema diferencial de porcentajes de piezas, tarjetas de instrucciones para los-
trabajadores y un sistema de control de costos. Básicamente, Taylor realizó sus -
experimentos y estudios en las industrias acereras y minas de carbón.

Taylor creyó firmemente en la filosofía de el mejor método, ya que sin duda exis-
ten diferentes formas para desempeñar una tarea, pero Taylor explicó que algunos-
de los métodos para realizar una tarea, son mucho más eficaces que otros. Por lo-
tanto si hay varias formas eficaces posibles para realizar cualquier tarea, una -
de estas alternativas debe ser la más adecuada de acuerdo con la factibilidad y -
posibilidad económica. Los trabajos de Taylor se dedicaron a esta idea de descu-
brir el método de desempeñar una tarea más eficaz y económicamente posible.

Antes de Taylor se había puesto poco empeño en descubrir la "mejor forma" para cum-
plir con los objetivos.

La metodología empleada para descubrir esta "mejor forma" se enfocó al estudio de
tiempos y movimientos. Se tomó tiempo a los movimientos del cuerpo del trabajador
mediante un cronómetro y se registró. Luego se intentaron eliminar los movimien-
tos innecesarios. En este esfuerzo por descubrir el mejor método, se estudiaron--
también las formas y tamaños de las herramientas manuales. El movimiento de la ad-
ministración-científica, ha tenido gran influencia en las relaciones patrón em-
pleado y la administración en general. Los estudios de Taylor le dieron mayor ran-

go a la administración mediante plan, diseño y sistema haciendo que declinara la administración regida por intuición y premonición. Así este movimiento contribuyó en gran medida a la profesionalización de la administración. También hizo que los ingenieros tuvieran una función más activa dentro de la administración.

Sin embargo, Taylor ha sido fuertemente cuestionado por su falta de rigor científico en sus aseveraciones y también por la concepción que tenía del hombre, el cual consideraba como parte de la maquinaria. Sin embargo, su pensamiento fue acorde a la época en que vivió.

A diferencia de Taylor, Henry Fayol estructuró y dió orden a la administración científica, propuso se utilizara un método científico que acumulara conocimientos para la incipiente ciencia.

Se conoce como una de sus aportaciones la definición de las áreas funcionales en toda organización. De las áreas funcionales que reconoce se encuentran: las operaciones técnicas, operaciones comerciales, operaciones administrativas. De éstas últimas define lo que actualmente se le conoce como proceso administrativo: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

De mucha importancia resultó lo que él definió como principios administrativos, éstos fueron la consecuencia de considerar que en "materia de administración no había nada rígido ni absoluto". (2) es decir, consideró lo cambiante de los hombres, las situaciones, el medio ambiente y muchos otros factores variables bajo los cuales no se tiene ningún control.

En relación al personal, establece el principio de la remuneración, su objetivo era proporcionar un salario justo para el trabajador, así como adicionalmente primas, premios especiales y participación en los beneficios económicos de la empresa, esto último es lo que se conoce como reparto de utilidades.

(2) Ríos Szalay Adalberto. Orígenes y Perspectivas de la Administración. México, Ed. Trillas 1984 Pág. 93

Sin embargo después de dos ó tres décadas de gran popularidad, este movimiento -- con su criterio exclusivamente ingenieril, empezó a perder algo de su prestigio y brillo debido a su incapacidad para resolver ciertos tipos de problemas administrativos.

Poco después se hizo evidente que la mayoría de los problemas administrativos se debían a fenómenos humanos y no económicos. Tal razonamiento y visión impulsó el surgimiento de la época del bienestar público, la época de la psicología industrial y la época de las relaciones humanas.

1.4 EPOCA PATERNALISTA

La época paternalista es un movimiento filosófico que se manifestó esporádicamente durante el Siglo XIX. La filosofía paternalista es la identificación de una actitud altruista y humanista que parecía existir en algunos de los representantes de niveles más altos de muchas empresas industriales. No hay certeza acerca del porqué y cómo apareció dicha filosofía. Los historiadores lo atribuyen a actividades sindicalistas. Sin duda, en algunos casos el temor al sindicalismo condujo a esta filosofía. Otros observadores piensan que lo que produjo el impulso inicial para esta época fueron las directivas y leyes estatales, ya que algunas leyes estaban destinadas directamente a mejorar las condiciones de los trabajadores, en tanto que otras directivas informales, normas y sugerencias, condujeron indirectamente a mejoramientos ambientales para los trabajadores. Aunque las leyes y el -- sindicalismo influyeron en el movimiento paternalista, aún se cree que los intereses altruistas y humanistas expresados y mostrados sinceramente por determinado personal directivo, causó por lo menos algún efecto en la evolución de esta época. Sin embargo, no todos los trabajadores estaban satisfechos con este movimiento --

paternalista. Se mejoraron relativamente las condiciones de trabajo, pero algunas veces a expensas del individualismo. Algunos aspectos de la época paternalista se definieron como "paternales". No todos los trabajadores gozaban de una relación familiar en la cual el patrón satisficiera a sus empleados todas las necesidades económicas exigiendo a cambio respeto y lealtad. Durante esa época se observó la existencia de situaciones en donde los trabajadores vivían en casas de la propia empresa, compraban su ropa y alimentos en tiendas que poseía y hasta usaban centros de recreación también de la empresa; fue inicialmente aceptado con mucho gusto por los trabajadores, pero después este estilo de vida se volvió intolerable. El paternalismo parecía satisfacer necesidades económicas y de seguridad de los trabajadores, pero lo hacía a expensas de su libertad. Algunos trabajadores estaban tan decepcionados con esta relación patrón-empleado, que la comparaban con la esclavitud o servidumbre.

El movimiento paternalista alcanzó su cumbre de 1900 a 1920. Este movimiento intentó mejorar las condiciones educativas, sociales, higiénicas y físicas de la clase trabajadora, desafortunadamente algunos patrones ofrecían las prestaciones a sus empleados a cambio de que aceptaran trabajar jornadas largas con salarios bajos y en malas condiciones de trabajo. El oportunismo y la conveniencia fueron los motivos de algunas negociaciones.

Durante los últimos años se ha logrado una proporción cada vez mayor de compensaciones para los empleados en forma de prestaciones y servicios por parte de las empresas, este interés por las prestaciones y servicios del trabajador se originó en la época paternalista. Por lo tanto se puede decir, que la filosofía y movimiento paternalista existen todavía, pero han cambiado su naturaleza; su existencia está evidenciada en gran parte por el incremento porcentual de compensaciones

1.5 PSICOLOGIA INDUSTRIAL

La psicología industrial es otro movimiento o filosofía general que comenzó, se desarrolló, creció y maduró hasta alcanzar su forma actual en el siglo XX. Este período corresponde a la época en que los psicólogos se introdujeron al campo de la administración industrial para estudiar sistemáticamente los problemas de personal que existían en diversas empresas industriales. Generalmente este movimiento que empezó alrededor de 1912, se asocia con Hugo Musterber "el padre de la psicología industrial".

Las épocas de la administración científica y de la psicología industrial tienen en común la investigación sistemática de los procedimientos y métodos empleados dentro de la empresa industrial. Sin embargo, la diferencia fundamental consiste en que el movimiento de la administración científica acentuó la participación del ingeniero y el estudio de los métodos de producción, en tanto que el movimiento de psicología industrial acentuó la participación del psicólogo y el estudio de las prácticas de personal.

Muchas prácticas de personal se mejoraron significativamente debido al trabajo -- realizado por los psicólogos industriales. Se hicieron progresos en las prácticas de selección, colocación, pruebas, entrenamientos e investigación. Antes de 1900, la selección y colocación del empleado parecía ser algo fortuita, al hacer la contratación tenía poca importancia las cualidades del trabajador y los requerimientos del trabajo. No se aplicaban medidas disciplinarias para coordinar los trabajos que se iban a realizar, con las habilidades y capacidades de la fuerza de trabajo disponible. La psicología industrial introdujo el concepto de identificación en las áreas de selección y colocación del empleado. La razón del concepto identificación es simplemente que cada uno de los trabajadores tienen características --

únicas e individuales y que las cualidades y requerimientos del trabajo necesarios para éste y las características del trabajador debían igualarse o ajustarse de la mejor manera. El concepto de identificación intenta ligar a la persona correcta con el trabajo correcto.

Los psicólogos industriales fueron primero investigadores que evaluaban el trabajo individual y la diferenciación de los trabajadores. Tal vez el cambio más significativo que produjeron los psicólogos industriales fue la introducción de pruebas dentro de la rutina normal de las prácticas del personal industrial. El análisis de los requerimientos del trabajo y las cualidades del trabajador condujeron también al estudio de procedimientos y entrenamientos de los trabajadores. Si no estaban balanceadas las necesidades del trabajo y las habilidades del trabajador, los ingenieros intentaban reestructurar el trabajo, en tanto que los psicólogos intentaban entrenar o incluso reentrenar al trabajador, de tal forma que estos dos elementos y recursos estuvieran en una concordancia adecuada. El entrenamiento del empleado, el desarrollo de la administración y otros asuntos educativos fueron el resultado posterior del trabajo realizado por los primeros psicólogos industriales. Las contribuciones más importantes de la psicología industrial a la práctica profesional de personal consiste en las pruebas de personal, entrevistas, evaluación de las aptitudes, periodos de aprendizaje, entrenamiento, estudios de la fatiga y monotonía, seguridad, análisis del trabajo e ingeniería humana. De todas éstas, las aplicaciones principales del conocimiento y técnicas de la psicología industrial han sido las pruebas de empleo, la colocación del trabajador, ascensos y entrenamientos.

1.6 RELACIONES HUMANAS

El movimiento de las relaciones humanas alcanzó a su máxima expresión entre 1920-

y 1950, aunque se hayan conocido varios de sus aspectos antes y después de estas fechas. Muchas de las bases de este período se debieron al programa de investigación conducido en las plantas Hawthorne Works de la Western Electric Company de Chicago a finales de los años 20's y a principios de los 50's. Estas investigaciones estuvieron encabezadas por Vannevar Bush y Joseph Barker. Originalmente el estudio fue sobre ingeniería. Se aplicaban variables técnicas y físicas para determinar sus efectos sobre la productividad. El experimento fue abandonado debido a que se encontraron relaciones inconsistentes entre factores físicos y la productividad del empleado. Se cambiaron variables, como temperatura, iluminación, lapsos de descanso, períodos de trabajo y otros y se evaluaron los efectos correspondientes a la producción. Se descubrió que dentro de los límites razonables, no era importante si los factores aumentaban o disminuían .

Cada cambio que se efectuaba, conducía a un incremento en la productividad. Sin embargo ya fuera que aumentara o disminuyera el sentido de los cambios físicos, generalmente conducían a un aumento en la productividad. Los primeros investigadores abandonaron sus experimentos y Vannevar Bush sugirió se trajeran científicos sociales; así más tarde Elton Mayo y sus colegas fueron llamados para estudiar la situación. Ellos concluyeron que los factores sociales y humanos, eran los que producían el fenómeno de la productividad y no las variables físicas. Los trabajadores que se sabían estudiados se sentían privilegiados porque analizaban sus actividades. Participaron conjuntamente como grupo y elaboraron medidas de reportes y equipos de trabajo. Como resultado de este experimento se empezó a analizar la productividad del empleado bajo bases de conducta tales como equipos de trabajo, participación, cohesión, lealtad y compañerismo en lugar de emplear alternativas de ingeniería.

La conclusión fundamental de los experimentos de Hawthorne estuvo en los fenómenos sociológicos y psicológicos que ejercieron aún mayor influencia sobre el rendimiento de lo que hicieron las condiciones de trabajo medibles y físicas. Por consiguiente, los conceptos de sistema social, organización informal, control del comportamiento del grupo, equilibrio, pasaron a formar parte del lenguaje de los escritores de relaciones humanas y de los especialistas de administración de personal.

El movimiento de relaciones humanas, fue como una reacción contra la impersonalidad de la época de la administración científica.

En tanto ésta maduraba y se volvía más profesional, aumentaba la conciencia de que los recursos humanos era lo más valioso que puede poseer una empresa. Ya que ésta puede tener la mejor maquinaria, métodos y equipo, pero si carece de los recursos humanos competentes, los recursos físicos son inútiles.

2.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El Servicio Civil de Carrera impactó notablemente el desarrollo de la Administración de Personal, surge y se desarrolla en el ámbito de la Administración Pública, se inició en Inglaterra y posteriormente en otros países. Es el encargado de regular las relaciones de los gobiernos contemporáneos con su personal.

El servicio civil de carrera fue definido como aquéllos servidores de la corona -- que desempeñaban un cargo político o judicial y debían poseer vocación de servicio; ampliando más el concepto se dice que el servicio civil de carrera describe a las personas empleadas por el gobierno y se rige bajo los siguientes aspectos:

El reclutamiento, la selección y la contratación son con base en el mérito, son -- evaluados periódicamente en la realización de su trabajo; son promovidos con base al índice de eficiencia alcanzado y poseen seguridad en el empleo.

Miguel Duhalt Kauss complementa la definición del Servicio Civil, así dice él que es "un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública". (3)

No existe actualmente un acuerdo general de los elementos que debe tener el servicio civil, sin embargo, se reconocen los siguientes aspectos básicos para éste:

- Fomentar la sana competencia
- Asegurar la permanencia en el cargo
- Neutralidad política
- Establecer un sistema de ingreso al servicio con igualdad de oportunidades
- El mérito como factor principal en todas las fases del servicio
- Asegurar el inicio de una carrera que inicie en la juventud y termine con la jubilación

- Una adecuada clasificación de puestos y el correspondiente plan de salarios. Asimismo, debe existir un organismo responsable de la organización, las normas y el control del servicio civil, además debe mantener estrecha coordinación con todos los organismos de la administración pública, con el objeto de realizar acciones conjuntas de selección, contratación, capacitación etc., así como en todas --aquéllas que tengan relación con el Personal. De igual importancia resulta el que haya una adecuada legislación respecto al servicio civil, se recomienda inclusive que exista una ley de éste. (4)

A los países que se les reconoce que han logrado desarrollar un servicio civil --con más apego a estas características son: Inglaterra, Estados Unidos Americanos y Francia. En este orden describiremos de manera general la estructura del servicio civil de carrera de estos países:

2.1 INGLATERRA

El servicio civil de carrera surgió en Inglaterra en el siglo XIX, como respuesta principalmente al llamado sistema de botín y a las demandas de moralización por --parte de la sociedad inglesa.

Debido a que Inglaterra ha tenido un desarrollo político estable, su administración pública se ha modificado conforme a los planes de los gobiernos electos. Su burocracia se ha desarrollado lentamente y ha tardado en acercarse al modelo Weberiano.

El personal público es considerado por la ciudadanía como responsable de los servicios públicos, bajo un firme control político; el funcionario aunque puede participar en la política, se mantiene neutral. En general se puede considerar que --la burocracia inglesa es "ordenada, simétrica, prudente, articulada, cohesiva y --poderosa". (5)

(4) Idem. pág. 130

(5) Idem. pág. 51

Desde 1854 se establecieron los principios fundamentales del servicio civil y no fue sino hasta el siglo XX en la década de los 60's que éste empezó a tener cambios fundamentales con el establecimiento del comité Fulton. (6)

El comité Fulton fue nombrado en 1966 para que analizara la estructura de contratación, manejo y capacitación del servicio civil Nacional. Las mayores deficiencias encontradas fueron:

- a) Excesivo dominio de una filosofía generalista
- b) Falta de oportunidades por la responsabilidad y autoridad dada a los grupos especialistas
- c) Uso inadecuado de directores especializados
- d) Contacto inadecuado del personal de ventanilla con el público
- e) Personal inadecuado en los puestos de dirección

Ante esta situación las principales recomendaciones del comité fueron:

- a) Se integrara la responsabilidad de contratación y capacitación
- b) Establecer un nuevo departamento de Servicio Civil
- c) La contratación debería ser una función específica
- d) Mayor participación de los departamentos de contratación
- e) El establecimiento de un colegio de Servicio Civil

Antes del comité Fulton el Servicio Civil era manejado por la corona a través de la comisión de Servicio Civil, la cual estaba compuesta por cinco miembros designados por ésta. A su vez la comisión era controlada por el tesoro, el cual fue responsable de observar que se cumpliera la imparcialidad en la selección, los requisitos de integridad y la competencia entre el personal ingresado. El tesoro era la principal autoridad en la administración de personal, sin embargo se había delegado a los titulares de los departamentos, autoridad para designar, disciplinar, pro

(6) Barber P. Michael Public Administration London, Ed. Mac'Donald and Evans 1983
Pág. 69,70,71

mocionar y despedir a los empleados a su cargo. Lo anterior siempre conforme a las reglas establecidas por el tesoro y la intervención de asociaciones de trabajadores a nivel nacional y departamental.

De las primeras acciones que realizó el comité Fulton, fue el establecimiento del departamento de Servicio Civil el cual asumió las responsabilidades del Tesoro. Dependiendo éste directamente del primer ministro.

El Departamento tiene su propio personal y su dirección está a cargo de un Secretario permanente con el título de director del Servicio Civil Nacional. La Comisión del Servicio Civil conserva este nombre y aunque no está separada del Departamento, mantuvo cierta independencia en relación a la contratación.

Las principales funciones realizadas por el Departamento son las siguientes:

a) La dirección de las funciones de Personal, que contempla: el sistema de contratación, la capacitación, promoción, prestaciones al personal y retiros y, en general la asignación de obras, pagos, pensiones y demás condiciones del servicio que estén dentro de su ámbito.

b) Métodos de Dirección: el Departamento tiene la responsabilidad de desarrollar nuevas técnicas de dirección dentro del Servicio Civil y para este fin cuenta con un servicio de Dirección Consultivo. Además debe abarcar lo referente a sistemas de cómputo, procesamiento de datos y otros desarrollos técnicos que permitan una mejor dirección.

Estructura del Personal. Hay cerca de 3 cuartos de millón de funcionarios en el Reino Unido, están organizados en clases funcionales cada una con jerarquía y grados conforme a la responsabilidad que tienen dentro de la clase. Las promociones que se otorgan pueden ser de una clase a otra o dentro de la misma clase.

Existen los requisitos escolares y de edad para ingresar a determinada clase, sin

embargo, cuando el puesto requiere cierta experiencia puede pasarse por alto. ---
Cualquier ingresado inicia normalmente del nivel más bajo, lo que le permite iniciar una carrera dentro del gobierno. No existe casi intercambio de Personal entre el sector público y privado, motivo por el cual se reclutan a los jóvenes recién egresados de las Universidades.

La base del servicio civil es el grupo administrativo, el cual se compone de tres clases: la administrativa, ejecutiva y clerical.

El nivel superior del servicio civil está formado por unos 600 funcionarios con los rangos de Secretario Permanente, Secretario Suplente y Secretarios de Nivel inferior o equivalente. Los nombramientos y promociones dentro del más alto Servicio civil, son controlados directamente por el director del Servicio Civil y el primer ministro. El hecho de que haya aproximadamente 3,500 funcionarios asistentes de Secretario o equivalente, muestra la dificultad de ingresar al grupo más alto.

La clase administrativa: es considerada como la base del grupo administrativo y la más importante dentro del servicio, se compone de Secretariado bajo y superior pero predomina este último. Le concierne el ejercicio y control financiero, así como el desarrollo y ejecución de la política gubernamental.

La vieja clase ejecutiva: es la responsable de la organización y control de los departamentos. Asimismo a los oficiales ejecutivos les concierne la supervisión y dirección de grandes grupos de trabajo de la clase clerical e importantes actividades del gobierno tales como: contabilidad, negociación de contratos, organización y métodos de trabajo y el procesamiento automático de datos.

La clase clerical: le concierne primordialmente la realización de las actividades rutinarias y las funciones que se realizan diariamente.

El servicio civil inglés tiene un gran nivel, aunque se le critica su tradicionalismo, su pérdida de prestigio, la estrechez de su base de reclutamiento y los exámenes que aplican, los cuales son muchas veces inconsistentes, sin embargo, a pesar de las críticas recibidas, el servicio civil de carrera es una realización sin paralelo de imparcialidad, integridad e incorruptibilidad.

2.2 ESTADOS UNIDOS AMERICANOS

"La comisión del servicio civil establecida por la Ley Pendleton, ha tenido, sin lugar a dudas, un importante impacto en el desarrollo de la administración de personal en los Estados Unidos. Siguiendo el patrón del sistema de servicio civil británico, la Ley Pendleton establecía exámenes competitivos de admisión en el servicio público, seguridad relativa de posición de puestos, protección contra despido a los empleados por rehusarse a participar en política, prohibición de actividades políticas, estimulación de un enfoque no partidario a los nombramientos y un comisionado para administrar la ley.

El mayor impacto de la Ley, fue el de fomentar la designación y el avance de los empleados en el servicio público con base en el mérito. Un resultado secundario a través de los años ha sido la estimulación de políticas y progresistas prácticas de personal en los organismos gubernamentales, incluyendo los de los gobiernos estatales, con un impacto resultante en los negocios y las administraciones industriales.

Por ejemplo: por 1890 la Comisión del servicio civil estaba desarrollando precursores de pruebas generales de inteligencia y oficio y por 1900, desarrollaba criterios de entrada para la mayoría de las posiciones dentro de su esfera" (7)

El servicio civil norteamericano se formó originalmente por la comisión de Servicio Civil, la cual dependía y estaba formada por tres miembros cuyo nombramiento -

(7) French Wendell L. Administración de Personal. México, Ed. Limusa 1983
Pág. 46-47

lo ratificaba el congreso, de los tres miembros, dos podían pertenecer a un mismo Partido. La comisión era la encargada de la administración de las funciones de personal, aunque a las oficinas descentralizadas se les delegó las operaciones directas de su personal. El desarrollo del servicio civil fue muy lento, por lo que para 1935 solo 12 Estados habían instituido formalmente el Servicio Civil.

Quizá la más sorprendente diferencia en el manejo de personal, se debió a los niveles de gobierno (Estatad, Municipal y Federal).

Debido principalmente al descubrimiento de problemas de corrupción, caciquismo y al acaparamiento de los cargos públicos por el partido victorioso, fue que el servicio civil se extendió rápidamente.

A principios de 1978 se empezó a gestar una reforma al servicio civil existente, la burocracia se había vuelto demasiado compleja, se había descuidado el sistema de mérito, se toleraban abusos y desempeños ineficaces, se permitían abusos de autoridad y desconocimiento de derechos, excesivas trabas, demoras, demasiado papeleo y confusión.

En octubre de 1978, a solo seis meses de haberse enviado la propuesta de reforma al Congreso de Estados Unidos Americanos, se aprobó la reforma, la cual fue firmada por el Presidente Carter.

Los cambios más importantes que provocó la reforma fueron: La abolición de la comisión de Servicio Civil, asignándole sus funciones a dos nuevos organismos: La oficina de Dirección de Personal que depende directamente del Presidente y la Comisión Protectora del Sistema de Mérito; independiente del ejecutivo, es la encargada de proteger al trabajador.

Asimismo se estableció un sistema de evaluación del desempeño, se estableció un período de prueba para nuevos Directores y Supervisores y considerada como la ma--

por innovación, se creó el Servicio Ejecutivo Superior.

El servicio civil norteamericano se distingue por basar su reclutamiento en especialidades específicas, lo que permite que el acceso al servicio sea más amplio, por la razón de que los requisitos son mínimos y bajos. Existe una gran movilidad de personal del sector público al privado y viceversa. El burócrata participa abiertamente en la política, puede aún defender su posición ante el congreso, el sistema es abierto y competitivo, así los que compiten buscan alianzas dentro y fuera del gobierno, el burócrata busca salir del anonimato, ser una figura pública, lo que lo lleva a ganar cierto prestigio.

2.3 FRANCIA

El Servicio Civil Francés en relación con el Inglés, tiene en su organización y operación las siguientes diferencias:

- Los dos servicios civiles se desarrollaron en contextos diferentes en relación al papel que jugaba el Estado. El servicio civil inglés se desarrolló durante el periodo del Laissez-Faire, el rol del Estado era unicamente de gendarme, realizaba básicamente funciones de protección; a su vez el servicio civil francés se desarrolló con un Estado altamente intervencionista en todo el ámbito de la vida social y económica.
- El sistema de gobierno francés ha incorporado considerablemente procesos de de concentración administrativa, proceso que ha tardado en incorporar los ingleses.
- Los cursos del más alto nivel en Francia, están mejor orientados hacia las nece sidades del servicio civil, que en Inglaterra.
- Francia nunca experimentó ni alentó la separación entre las carreras de Admi-- nistración Pública, Administración de Empresas y estas con la Técnica, lo cual se dá en Inglaterra; asimismo, reconoció la necesidad de capacitar y formar es-

pecialistas que abarcaran ambas ramas: la Técnica y la Administrativa.

La formación de especialistas en el servicio civil francés, ha sido de vital importancia y aunque en esto se asemejan a los ingleses, éstos han incorporado cuerpos de especialistas en áreas específicas por departamento. Estos especialistas son -- considerados como personal técnico aunque se les reconoce potencialmente como administradores, razón por la cual pueden ser promovidos a algún puesto administrativo. La confianza que ha depositado Francia en la creación de grupos de staff en muchas de las áreas, ha formado una elite mucho más coherente en la toma de decisiones y políticas. Sin embargo, cabe aclarar que no es un sistema perfecto, libre de los - problemas de toda burocracia.

El servicio civil francés está estructurado de la siguiente forma:

a) Clases. El servicio se divide horizontalmente en 4 clases, basadas esencialmente en los antecedentes educacionales, cada una de las cuales con amplias funciones por ejemplo la categoría A se encarga de la política y dirección.

Existen las barreras promocionales entre las clases, por ejemplo: entre la alta categoría A y los cuerpos secundarios.

b) Cuerpos ó Corporaciones, todos los servidores civiles están designados dentro - de las corporaciones con sus particularidades específicas. Las clases en compara-- ción con éstas tienen poca importancia. Las corporaciones han sido definidas como un grupo de servidores gobernados por la misma regulación y calificación correspondiente a los grados. Cada corporación es una perfecta unidad.

c) Servicios. Estos representan las divisiones verticales del servicio civil. Un - servicio se compone de una serie de corporaciones relacionadas verticalmente, ésto hace posible la unificación y buenos resultados en la política y en la prestación de servicios.

d) Grados. Estos existen dentro de cada Corporación.

El reclutamiento se basa generalmente en exámenes, se le dá un pequeño énfasis a la personalidad del individuo, así como a las habilidades que pueda probar. Para ingresar a los cuerpos técnicos, los exámenes son usualmente teóricos, encaminados a probar la inteligencia y habilidades.

El reclutamiento para ingresar a los cuerpos dentro de la clase A, se realiza de la Escuela Nacional de Administración o de la Escuela Politécnica.

Las promociones son objeto de minuciosos exámenes y procedimientos por las altas corporaciones. Dentro de las corporaciones, la promoción es usualmente con base a la antigüedad.

A manera de conclusión, el servicio civil francés se caracteriza por lo siguiente:

- El servicio civil se orienta hacia una carrera dentro del gobierno
- Lealtad hacia las corporaciones más que al servicio.
- El uso de especialistas como administradores.
- Distinción entre funciones técnicas y consultivas, aunque mínimamente.
- Movimiento fluido de las corporaciones dentro y fuera del servicio principalmente de las altas corporaciones.

3.- LA BUROCRACIA

"La palabra burocracia es de origen reciente. El término "bureau" que se utilizó inicialmente, para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII, se enlazó después con un subfijo que significaba regla de gobierno, probablemente en el curso de las luchas contra el absolutismo -- que precedieron a la Revolución Francesa. Durante el siglo XIX, el uso peyorativo del término se extendió a diversos países europeos, en donde los críticos liberales de los regímenes absolutistas la emplearon para desacreditar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios de los gobiernos autocráticos. Desde entonces esta significación peyorativa se ha generalizado, en el sentido de que cualquier crítica dirigida contra organizaciones complejas incapaces de asignar claramente la responsabilidad, contra las normas rígidas y los procedimientos rutinarios aplicados sin la debida consideración del caso concreto, contra funcionarios torpes o la lentitud e incompetencia, contra los directivos conflictivos y la duplicación del esfuerzo o contra la acumulación de cargos y la concentración del control en manos de unos pocos, ha tendido a utilizar este término, sea cual fuere el partido ó creencia política de quien lo haga" (8)

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

La burocracia gubernamental es una institución que posiblemente se originó hace - dos mil años. Desde entonces se dice que los chinos y egipcios contaban con burocracias altamente desarrolladas, las cuales jugaban un papel político que les permitía cierta autonomía frente a los gobernantes y los estratos sociales más elevados, sin embargo sus pretensiones políticas rara vez estaban orientadas al debilitamiento del sistema.

(8) Martínez Silva Mario (Coordinador) Diccionario de Política y Administración - Pública. México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1978, Pág. 179

La burocracia normaba la manera en que debía prestarse los servicios a los distintos grupos sociales, se presentaba como servidora del Estado o de la comunidad, - evitando que se le identificara como servidora personal de los gobernantes. Por - tal motivo los gobernantes desconfiaban y trataban de restringirla desarrollando - algún control político sobre ella.

La tendencia en las burocracias era de lograr cierta autonomía organizativa y social contra la presión y control de los gobernantes. Las burocracias que lograron cierta autonomía, introdujeron sistemas de reclutamiento basados en el nepotismo: "Concibieron sus cargos como prebendas, como propiedad privada y hasta hereditarios, ampliaron el número del personal y de los organismos ó incrementaron la ineficiencia y el ritualismo en la práctica administrativa." (9)

La época de la edad media según Lenin, se caracterizó por: 1) Dominio de la economía natural, 2) Concesión de los medios de producción y de la tierra al productor directo y en particular la fijación del campesino a la tierra, 3) Dependencia personal del campesino al terrateniente (coerción extraeconómica), 4) Estado extraordinariamente bajo y rutinario de la técnica. (10)

Estas características originaron que la función de la burocracia se redujera al - mínimo. Las actividades de defensa correspondían a cada feudo y la prestación de servicios, que eran muy escasos, los realizaban los servidores personales de los señores feudales; de esta manera la relación que guardaba la burocracia con los señores feudales era de vasallaje, por lo que realizaban funciones de personal doméstico y público.

En los siglos XVI, XVIII, época donde se originó y consolidó el Estado Absolutista, la burocracia tomó un matiz diferente. Las Monarquías Europeas para consolidar sus estados, requirieron de un Gobierno centralizado, aumentaron la presta---

(9) Zorrilla Pedro (et al) op. Cit. Pág. 28

(10) Diccionario Marxista de Economía Política. México, Ediciones de Cultura Popular 1979, Pág. 164

ción de servicios é intervinieron más aún en lo económico y social.

Por tal motivo hubo la necesidad de incrementar al personal burocrático y adecuar al mismo tiempo a la administración pública.

Como medida de control sobre la burocracia, se buscó que ésta respondiera ante el Rey o la corona, al mismo tiempo que introdujeron sistemas de reclutamiento y selección, fomentaron su formación y capacitación a través de cursos y "como es el caso de Prusia, llegaron a decretar sistemas de mérito, aunque finalmente degeneraron en sistemas de castas". (11)

El liberalismo modificó la concepción que se tenía del rey, éste pasó a ser un servidor del Estado é instrumento del poder público; dejó de ser la persona que encarnaba la soberanía nacional. La soberanía nacional la representaba el pueblo, todos eran iguales por lo que cualquiera podía asumir un cargo público, la única diferencia era el mérito. Todo empleado público debía actuar conforme a la ley y no de acuerdo a su propia voluntad o a la de otra persona, porque la ley representaba a la voluntad nacional. La acción del Estado no debía intervenir en la actividad privada y las actividades que desarrollara la burocracia debían ser -- tan simples que cualquier persona pudiera hacerlas.

El surgimiento de los partidos políticos y la concepción de lo simple de las tareas gubernamentales, originó que se diera mayor importancia a la lealtad y responsabilidad que debía tener la burocracia para con los gobernantes. Así de esta manera el ejecutivo y el partido en poder incorporaron a sus afiliados a los -- puestos claves que les permitían cumplir con sus programas y satisfacer las demandas de los ciudadanos que votaron por ellos. Esto originó lo que conocemos como "padrinazgo"; los puestos se le otorgaron a personas incapaces, se dió un -- grado elevado de corrupción, falta de seguridad en puesto, porque el partido que

(11) Zorrilla Pedro (et al) op. Cit. Pág. 29

asumía el poder acomodaba a sus partidarios, despidiendo a los del gobierno anterior. Esto es lo que conocemos como "sistema de botín".

La situación prevalecte de la época, originó la necesidad de solucionar el problema de la burocracia, de esta manera se instrumentó una reforma denominada "Servicio Civil de Carrera", ésta sentó los principios reales y teóricos para acabar con la corrupción, el padrinazgo y el sistema de botín. Su fundamento de cambio consiste en dar empleo a personas capaces con igualdad de oportunidad, que media el mérito en todo nombramiento, finalmente asegurar la permanencia y seguridad en el empleo. El servicio civil de carrera surgió en Inglaterra a mediados del siglo XIX, posteriormente se dió en los Estados Unidos Americanos.

3.2 CONCEPTO DE BUROCRACIA

La burocracia es el conjunto de personas que realizan funciones administrativas para una organización, sea ésta una empresa o un Estado.

La burocracia como aparato administrativo se dá en las organizaciones que son amplias y complejas, su función es llevar al máximo la eficiencia y eficacia y así cumplir con los objetivos que sustentan la existencia de la organización.

La burocracia como aparato administrativo de un Estado tiene la función de prestar servicios a los ciudadanos a la vez que es por medio de ésta que se ejerce el poder.

3.3 LA TEORIA DE LA BUROCRACIA

Son dos grandes corrientes de pensamiento que han conceptualizado a la burocracia, por un lado la teoría de Max Weber y por el otro la teoría Marxista.

3.3.1 LA TEORIA WEBERIANA

Weber explica el fenómeno burocrático a partir de lo que él define como los tipos-

ideales de dominación y explica que la dominación es un caso especial del poder. Cuando se habla de dominación se refiere a un mandato específico que concreta la voluntad de un individuo que influencia a otro. Asimismo, la dominación es la relación que se tiene entre individuos, unos que mandan y otros que obedecen bajo una organización formal. Como condición para que se dé la dominación, debe haber un mandato concreto y la obediencia como funcionamiento concreto. La dominación debe ser efectiva y continua.

La dominación establece una relación de reciprocidad entre gobernantes y gobernados, dicha relación tiene un significado de autoridad apoyada por un "conjunto de creencias" que establecen la legitimidad de la organización sobre la cual se estructura la dominación.

Es así que tomando como base estos conceptos, Weber establece los siguientes tipos ideales de dominación, que les corresponde sus tipos ideales de legitimidad: Define el tipo ideal de dominación tradicional, el cual descansa en la creencia cotidiana, en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). El tipo ideal de dominación carismática, es el que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática). Por último el tipo ideal de dominación racional, el cual descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de las llamadas por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). (12)

Dentro de este último tipo ideal, se encuentra a la burocracia como el tipo más puro de dominación.

La burocracia se desarrolla dentro de un ambiente de economía monetaria donde las-

(12) Barenstein Jorge.-El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana. México, Ed. CIDE 1984, Pág. 40

actividades administrativas crecen y se expanden, entonces la burocracia se convierte en el mejor instrumento técnico y de dominación.

El desarrollo del Estado Moderno ha sido una constante para explicar el desarrollo de la burocracia. El Estado Moderno cuenta con el monopolio de los medios de dominación y administración con base en un sistema de captación tributaria centralmente dirigido y con una fuerza militar establecida a disposición de la autoridad central. De esta manera como la burocracia pertenece a la administración, aparece centralmente organizada y orientada racionalmente y, a su vez, la autoridad que representa tiene el monopolio de la ley y por lo tanto el uso legítimo de la fuerza.

Bajo este contexto se presenta la burocracia a la sociedad.

Las características que debe tener toda burocracia según Weber son: precisión, rapidez, claridad, conocimiento del expediente, continuidad, reserva, subordinación estricta, reducción de fricciones y de costos materiales y personales.

3.3.2 LA TEORIA MARXISTA

El estudio y función de la burocracia en el enfoque Marxista, se explica dentro del Estado. En función de esto define el papel de la burocracia dentro de la sociedad, así explica que la burocracia es un conjunto de trabajadores asalariados que no son productivos, su fuerza de trabajo es pagada con ingresos desplazados del capital, sin embargo aunque su trabajo no es productivo, es necesario, porque prestan servicios necesarios para la sociedad como es la educación.

La burocracia se desarrolla en el modo de producción capitalista, es la encargada de crear las condiciones políticas que hacen posible la producción; por lo tanto la función específica de la burocracia es instrumentar la dominación a través del aparato de Estado.

3.3.3 LA BUROCRACIA EN EL ESTADO SOCIALISTA

El fenómeno de la burocracia dentro de los Estados Socialistas ha adquirido gran importancia, pues cualquier pretensión de análisis del socialismo existente debe considerarse el gran aparato burocrático que tienen los Estados Socialistas.

La burocracia se ha constituido en un estrato social con grandes privilegios que en conjunto con el partido dominan y ejercen el poder en el socialismo.

Sin embargo, el Marxismo previendo el problema que pudiera ocasionar la burocracia, propuso condiciones necesarias para su desaparición, las cuales son:

- 1.- Supresión del ejército permanente para sustituirlo por el pueblo armado.
- 2.- Salarios obreros para todos aquéllos que desempeñan cargos públicos.
- 3.- Intervención del pueblo en la ejecución de las funciones propias del poder -- estatal.
- 4.- Establecimiento de una réplica centralista con mayor libertad local que elimi-
ne en absoluto todo burocratismo y todo mando desde arriba.
- 5.- Elegibilidad y revocabilidad de los elegidos a todos los niveles (13).

3.4 LA BUROCRATIZACION

La burocracia como cuadro administrativo al servicio de una organización, ha desarrollado una serie de mecanismos de defensa, estos afectan al público usuario en primera instancia y en segunda a los fines de la organización.

Estos mecanismos de defensa son lo que se conoce como desviaciones burocráticas, las más comunes son: ineficiencia e ineficacia, sobreconformidad, excesiva disciplina, desplazamiento de los objetivos organizacionales, etc.

Las técnicas de reclutamiento, selección y los cursos de capacitación son algunos de los instrumentos administrativos que se han utilizado para tratar de eliminar algunas de estas desviaciones

(13) Sirvent Carlos. La Burocracia. México, Ed. ANUIES 1977 Pág. 33

Otro de los elementos que ha funcionado como medida de control y solución a problemas originados por la burocracia, es el servicio civil de carrera.

4.- ELEMENTOS MINIMOS PARA UNA ADECUADA ADMINISTRACION DE PERSONAL

La administración de personal como disciplina específica del comportamiento del -- hombre dentro de la organización, abarca aspectos complejos y amplios. Así, por ra zones de análisis detallaremos los elementos mínimos que la oficina, unidad o de-- partamento, encargada de esta función en una organización debe realizar para atraer, contratar, desarrollar, promover, etc., a los miembros de la misma.

Partiremos del hecho que toda organización necesita contar con una unidad adminis-- trativa encargada de realizar la función del manejo de personal. Jerárquicamente -- puede ser la única con la decisión de contratar, promover, capacitar, etc., al per sonal, o bien puede realizar la función de asesorar a la dirección respecto a lo -- más conveniente en la materia, con el propósito de cumplir con los objetivos de la organización.

La organización por medio de su dirección establece las políticas que deben seguir se en todo el proceso por el cual pasa un individuo para atraerlo, seleccionarlo, introducirlo, motivarlo, etc., así que la unidad que realiza la función de manejar al personal, se debe apegar a dichas políticas.

Siguiendo un orden lógico se describirán las siguientes etapas que componen los -- elementos mínimos que permiten una adecuada administración de personal: 4.1) Reclu-- tamiento, 4.2) Selección, 4.3) Contratación, 4.4) Inducción, 4.5) Remuneraciones y Prestaciones, 4.6) Clasificación y evaluación de puestos, 4.7) Adiestramiento y Ca-- pacitación, 4.8) Motivación, 4.9) Promociones y Transferencias, 4.10) Retiros y ju bilaciones, 4.11) Liderazgo.

4.1) RECLUTAMIENTO

El reclutamiento es el proceso inicial mediante el cual se atraen a los candidatos para ocupar los puestos vacantes que haya que cubrir en la organización.

Se reconocen dentro del reclutamiento las fuentes internas y externas. Cuando hay una vacante en la organización, se recurre en primera instancia a las fuentes internas, es decir, se realiza un análisis del personal que ya labora en la organización para determinar si existe algún candidato que reúna las características -- idóneas al puesto vacante; de ser así y si el cambio de puesto representa para el candidato una promoción, se hará lo necesario para ubicarlo en el puesto vacante de acuerdo a la política establecida para estos casos. De no existir dentro de la organización el candidato idóneo, entonces se recurrirá a difundir al personal, -- primero, que existe la vacante y segundo las características que debe reunir el -- candidato para cubrir el puesto. De esta manera el personal proporcionará candidatos para que en el proceso de selección se determine su idoneidad al puesto vacante.

Si las fuentes internas no proporcionan el elemento idóneo, entonces se recurre -- a las fuentes externas, por medio de anuncios en el periódico, boletines, puerta de la calle, anuncios de televisión, etc.

Se reconocen como fuentes externas a las instituciones educativas y a las organizaciones.

Es conveniente que las organizaciones mantengan relación con las instituciones -- educativas; en primer lugar para atraer al personal que allí se ha capacitado y -- poder desarrollarlo en las actividades específicas de la organización y en segundo lugar, dado que las organizaciones están inmersas en el cambio y dinámica de -- la realidad, pueden indicar y hasta participar en los cambios y actualización de los programas de estudio vigentes.

4.2) SELECCION

La selección es la etapa --si no la más importante-- una de las más importantes, --

que permite descubrir las habilidades, conocimientos y potencialidades de los candidatos a ocupar un puesto dentro de la organización.

El principio que rige a la selección es el de la idoneidad, esto es que el objetivo es encontrar al candidato más idóneo para ocupar el puesto; se apoya en la clasificación y descripción de puestos, éstos le dan ubicación en la organización y el perfil, conocimientos y experiencia que debe reunir el candidato para ocupar el puesto.

Las etapas más comunes que debe seguir el proceso de selección son:

4.2.1) La solicitud de empleo: esto permite conocer datos generales del candidato tales como: su nombre, edad, domicilio, experiencia, escolaridad, etc.

4.2.2.) La entrevista: nos da un panorama de la apariencia física, su desenvolvimiento, su educación y aspiraciones del candidato. Es importante que independientemente de la impresión que cause el candidato en la entrevista, se le apliquen los exámenes correspondientes al puesto que vaya a ocupar.

4.2.3) Exámenes: éstos nos muestran de manera objetiva los conocimientos, las habilidades, su perfil psicológico y la salud física de los candidatos. Existen para determinar cada situación de los candidatos un tipo específico de exámenes: -- Así de esta manera los exámenes más comunes son: 4.2.3.1) Exámenes de conocimientos teóricos, 4.2.3.2) Examen de conocimientos prácticos, 4.2.3.3) Exámenes psicológicos (de personalidad, de inteligencia etc.), 4.2.3.4) Examen médico.

4.2.3.1) Exámenes de conocimientos Teóricos: son los que se refieren a los conocimientos adquiridos en la escuela, su contenido será de acuerdo al tipo de puesto que se solicite. Así lógicamente, un examen de Secretaria será diferente a un examen de mensajero.

4.2.3.2) Exámenes de conocimientos prácticos: Estos se llevan a cabo cuando el --

puesto solicitado corresponde a algún oficio práctico, por ejemplo los puestos de chofer, secretaria, tornero, carpintero, pintor, etc.

4.2.3.3) Exámenes Psicológicos: éstos han adquirido gran importancia por la razón de que gran parte del esfuerzo que realiza el personal en favor de la organización, obedece a complejas causas inherentes a la personalidad del mismo. Los experimentos de la Hawthorne Works de Chicago, pusieron al descubierto diversos factores que influyen a que el personal sea más productivo. De aquí la importancia que adquirieron la moral, la motivación y la psicología en su conjunto; en el desarrollo del personal que colabora para determinada organización.

La psicología en sí se ha preocupado en predecir la conducta humana, para tal causa ha desarrollado numerosos estudios sobre el comportamiento humano. Así de esta manera se han definido una serie de reacciones humanas con conceptos que explican el comportamiento del individuo bajo cierto estímulo. Por ejemplo: la motivación, la agresión, la frustración, obedecen a ciertos estímulos, unos que provienen directamente del medio externo y los otros son causados por la personalidad misma del hombre.

Los exámenes psicológicos tienen como objetivo definir la personalidad del candidato en primera instancia y en segunda diagnostica su futuro comportamiento en la organización; complementario a esto, pueden realizar algunos exámenes que demuestren el grado de inteligencia de los candidatos.

4.2.3.4) Examen Médico: no es común que las organizaciones se interesen por realizar un examen de la salud física de los candidatos, sin embargo, es necesario que la organización conozca las condiciones físicas de los candidatos, ya que una persona sana tiene mayores posibilidades de desarrollar bien su trabajo, que una persona enferma. Es recomendable que toda organización tenga en su unidad o departa-

mento de personal, un médico que realice un examen aunque sea muy general; de esta manera en los casos de que algo anormal se le detectara al candidato, se le -- practicaría un examen más minucioso, esto siempre y cuando el candidato presentara condiciones idóneas en las demás fases de la selección. De lo contrario esto -- será un motivo para negarle su entrada a la organización.

Al candidato que se le realice un examen más minucioso y en los casos donde sea -- un padecimiento curable sin menoscabo de las funciones que se le van a encomendar, entonces se hará su contratación de acuerdo a las políticas de la organización.

4.3) CONTRATACION

Normalmente la contratación inicial será por un periodo breve en el cual el candi
dato seleccionado mostrará si sus actitudes y aptitudes van acorde con los objeti
vos de la organización.

El tipo de contratación dependerá de la organización en la que se va a laborar.

Si se contrata en un organización privada o en una pública, serán diferentes las -- condiciones de contratación. Si se trata de una organización privada se contrata -- normalmente al personal por 28 días durante un lapso de 9 meses, al término de -- los cuales si se considera que es un elemento que ha cumplido satisfactoriamente -- con las actividades encomendadas se hará acreedor a ser un trabajador de planta o -- por contrato indeterminado.

Lo anterior dependerá de las condiciones estipuladas en el contrato colectivo de -- trabajo de cada organización.

Si se contrata en una organización pública, el tipo de nombramiento determinará -- sus derechos para con la organización. Así se reconocen tres tipos de nombramien -- to: honorarios, confianza y base.

- Honorarios: se contrata al personal por un tiempo determinado ó proyecto al ca --

bo del cual se le podrá separar de la organización (forma de contratación que tiene a desaparecer).

- **Confianza:** es el personal que ingresa por parte de la organización, sus derechos se estipulan en los artículos 182, 183, 184, 185 y 186 (anexo 1) de la Ley Federal del trabajo; la contratación de confianza existe en el sector público y privado, - con las diferencias específicas que atañen a cada organización.

- **Base:** es el personal que goza de la protección sindical; son considerados inamovibles, con la protección que la Ley les confiere en el apartado B del artículo -- 123 Constitucional.

4.4) INDUCCION

Es la etapa en que el candidato seleccionado tiene sus primeras impresiones del -- trabajo, de las instalaciones y de sus compañeros con los cuales va a laborar.

Es recomendable que al personal de nuevo ingreso se le dé una perspectiva de los - objetivos, políticas y funciones de la organización. Asimismo, se le proporcionan los manuales de procedimientos y de la organización para ubicarlo dentro y fuera del contexto donde va a laborar.

En el primer día que labore se le dirá lo que la organización espera de él, igualmente se le presentará con cada uno de sus compañeros.

4.5) REMUNERACIONES Y PRESTACIONES

Es una de las partes de la administración más conflictiva. Desde el punto de vista - legal, se asegura un ingreso mínimo para el trabajador, el cual debe cubrir "Las - necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para promover a la educación obligatoria de los hijos Art. 123 Constitucional. - Fracción VI.

En este orden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy ex-

pública, así en la fracción VII del mismo artículo, establece que para trabajo -- igual, debe corresponder salario igual. Sin embargo por las condiciones económi-- cas que han agobiado al País y concretamente por los programas de ajuste económi-- co, los salarios mínimos han perdido poder adquisitivo, al grado de no cumplir -- con el precepto Constitucional.

La remuneración es el motivo primario por el cual un trabajador se contrata para-- desarrollar determinadas actividades en favor de la organización.

La remuneración debe cubrir, para lograr la adecuada administración de personal, -- las necesidades básicas del trabajador, de no ser así el trabajador se mostrará -- inconforme, no cooperará, será una persona conflictiva que estará causando proble-- mas o bien optará por buscar acomodo en otra organización donde sea mejor remunere-- rado.

Las prestaciones son bienes y servicios que concede la organización como comple-- mento al salario. La mayor parte de éstas se rigen por el contrato colectivo de -- trabajo de cada organización.

Las más comunes de las prestaciones son: Aguinaldo, Despensa, Utilidades, Préstamos en efectivo, Préstamos para la adquisición de bienes inmuebles y muebles, Servicio Médico, etc.

4.6) CLASIFICACION Y EVALUACION DE PUESTOS

La clasificación de puestos es el ordenamiento racional que se hace de las dife-- rentes funciones y actividades que desarrolla una organización, las cuales se con-- cretizan en los puestos. De esta manera dentro de la organización habrá personal-- que se dedicará a la función de dirigir, otros a las cuestiones administrativas, -- otros serán mensajeros, secretarias, etc.

La descripción de puestos es una herramienta administrativa que nos permite cono-- cer las actividades que debe realizar una persona en un puesto específico.

La evaluación de personal tiene como objetivo principal, apreciar las cualidades del individuo como trabajador, permitiendo detectar a los mejores elementos o aquéllos miembros de la organización que se destacan por su poca eficiencia y ésto sea la base para modificar, adecuar, ó transformar las desviaciones que suceden al personal en perjuicio de los fines de la organización. Existe más de un método con atribuciones metodológicas y rigor científico para medir el desempeño de personal, sin embargo el que más frecuentemente se utiliza es la evaluación por puntos. Consiste en la descripción de factores a los cuales se le asigna un valor en puntos. Los factores considerados en la evaluación son por un lado las actitudes que tiene el personal en la organización. Entendiendo por actitud el comportamiento afín o no a lo que la organización establece como políticas; así como también los rasgos más sobresalientes de la personalidad de cada individuo. Por ejemplo se considera su responsabilidad, su dedicación, su iniciativa, su estabilidad emocional, etc.

Por otro lado se consideran los conocimientos asimilados en las instituciones educativas, así como también, los adquiridos en trabajos anteriores que desarrollan alguna habilidad específica del individuo en el quehacer humano.

Una vez que se define cada factor especificando éste hacia las actividades de cada puesto, se estandariza la puntuación de manera que todos los factores tengan igual importancia en el resultado de la evaluación. La cantidad de puntos es una escala específica que puede ser del 1 al 10 ó del 10 al 100.

El resultado determina los cursos de acción que deberán tomarse para con el personal evaluado; que podrá ser desde un curso de capacitación, una promoción, una compensación económica, transferirlo, implantar un programa motivacional, etc., ó bien, en otro extremo, separar al personal que lo amerite de la organización. Lo anterior conforme a lo establecido en la Ley.

4.7) CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

La capacitación y el adiestramiento son factores necesarios e indispensables para el desarrollo del individuo dentro de la organización.

Se diferencia el adiestramiento de la capacitación por considerarlo como habilidad o aprendizaje que se realiza en el manejo de maquinaria o equipo, tiene que ver con el trabajo en que se desarrolla esfuerzo físico.

La capacitación es más amplia en su contenido y aunque abarca al aprendizaje, - tiene que ver concretamente con los aspectos técnicos y teóricos del trabajo a - desarrollar.

La capacitación puede ser antes de ingresar a la organización, ó una vez ingresado a ella. De hecho al ingresar a una organización, hay un período de capacitación en el cual el individuo asimila las funciones que va a desarrollar.

Una vez que asimila dichas funciones, es importante procurarle capacitación permanente para inducir el desarrollo integral de él y de todos los niveles jerárquicos de la organización, desde el personal de intendencia hasta el gerente o - director general.

Legalmente el derecho a la capacitación se establece en el artículo 123 Constitucional párrafo XIII, el cual establece que "las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o - adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, - métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

La capacitación para que dé buenos resultados debe ser planeada, sistemática, or denada y lo más importante, deberá referirse a las actividades concretas que esté desarrollando el personal.

4.8) MOTIVACION

La motivación es la fuerza interna del individuo que lo empuja a desarrollar cierta actividad con un propósito definido. "La motivación incluye las necesidades, - los deseos, los impulsos y las fuerzas que llevan a la actividad". (14)

Los experimentos de la HAWTHORNE WORKS de Chicago, como ya se mencionó, mostraron la importancia que tiene la motivación para que el personal desarrolle su máximo-esfuerzo. De esta manera se han conceptualizado las reacciones del hombre bajo diferentes enfoques todos en relación a la motivación.

Las teorías que a continuación se describen corresponden a las tomadas por el investigador Víctor Soria Murillo para su libro "Relaciones Humanas Teoría y Casos" (15)

4.8.1) Teoría casual: Considera que la motivación es causada por un estímulo del medio ambiente, el cual provoca un desequilibrio en el individuo que lo empuja a una conducta con una meta u objetivo definido.

Una vez que logra el objetivo el individuo vuelve al equilibrio.

4.8.2) Teoría de fuerza: La motivación es causada por un impulso o fuerza interna del individuo que lo hace desarrollar cierta actividad con un fin. Consideran al medio ambiente como condicionante para lograr la motivación; así reconocen dos tipos de fuerza, las básicas (sed, hambre, sueño, frío) y las adquiridas. Asimismo, reconocen que hay más de una fuerza en lucha para que el individuo desarrolle --- cierta actividad, pero la fuerza más importante se impone sobre las demás.

4.8.3) Teoría cognocitiva: En esta teoría la conducta es determinada por las experiencias pasadas, es decir, el comportamiento del individuo estará determinado -- por el conjunto de experiencias aprendidas, las cuales le dan dirección a la conducta para lograr satisfacer alguna necesidad.

(14) Soria Murillo Víctor. Relaciones Humanas Teoría y Casos. México, Ed. Limusa 1982. Pág. 233

(15) Idem Pág. 234-35-36...247

4.8.4) Teoría de la asociación afectiva: Tiene que ver con la asociación de ideas y experiencias pasadas. Su hipótesis central se basa en la "señal paralela al efecto", por ejemplo: Si un jefe se muestra siempre nervioso cuando le va a pedir a uno de sus subordinados que se quede a laborar más tarde. Siempre que suceda esta acción, el subordinado asociará dicha reacción con el pedimento de que se quede a laborar más tarde.

De los motivos más importantes que reconocen son el de la afiliación y el de la realización. Por afiliación definen a los individuos que requieren estar en reuniones, fiestas y eventos sociales de cualquier tipo etc. La realización tiene que ver con los individuos con aspiraciones económicas elevadas.

4.8.5) Teoría motivacional de Maslow: De las teorías sobre la motivación, la de Maslow es una de las más aceptadas; si se toma como un modelo conceptual para analizar la conducta. Maslow define lo que él llama: jerarquía de necesidades, las cuales las clasifica como: 4.8.5.1) Necesidades fisiológicas, 4.8.5.2) de seguridad, 4.8.5.3) de amor, 4.8.5.4) de estima y 4.8.5.5) necesidades de propia actualización.

4.8.5.1) Necesidades fisiológicas: son las necesidades básicas que requiere el individuo para sobrevivir, tales como: vestir, calzar, comer, dormir, etc. Cuando el individuo no satisfaga estas necesidades, su conducta estará motivada al logro de éstas.

Es responsabilidad de la organización proporcionar los elementos necesarios para satisfacer estas necesidades. Su medio en este caso será el salario que otorgue a su personal.

4.8.5.2) Necesidades de seguridad: una vez que el individuo satisface las necesidades fisiológicas según Maslow, pasará a otra etapa, la cual buscará satisfacer-

otras necesidades, en este caso, la necesidad de obtener seguridad contra robos, accidentes, desórdenes de tipo social, etc. Según Soria Murillo, en los países--Subdesarrollados la tendencia a la seguridad es más alta en referencia a los países desarrollados.

Respecto a la organización, el individuo para satisfacer esta necesidad, deberá sentir seguridad en el empleo, en la prevención de accidentes, en las instalaciones etc. Sin embargo, la organización deberá considerar sus políticas respecto a esto. Si el individuo no siente seguridad en su empleo, desarrolla un gran esfuerzo para mantenerse en él, esto es a corto plazo. Si a la larga no se resuelve su situación, esto pudiera desmoralizarlo al grado de provocar otro tipo de conducta en perjuicio de la organización.

4.8.5.3) Necesidades de amor y afiliación: tienen qué ver con la necesidad de -- los individuos de sentir amor, afecto, pertinencia a un grupo, amistad, sociabilidad, etc.

Dentro de la organización, el individuo debe sentir amistad, comprensión, la -- aceptación de un grupo, etc., para que se sienta motivado a desarrollar su mejor esfuerzo para realizar su trabajo.

4.8.5.4) Necesidades de estima: se reconocen dos tipos de estima, la estima interna y la estima externa: La estima interna es la que el individuo se tiene a -- sí mismo; lo hace apreciar la vida en sí. La estima externa es el reconocimiento ó aprecio que hacen las personas para con un individuo que lo hacen reforzar su propia imagen, se caracteriza en el prestigio o bien en el status.

4.8.5.5) Necesidades de propia actualización: Se refieren a las más altas aspiraciones del individuo. Es cuando el individuo desarrolla una de sus potenciali -- dades al máximo; al grado de llegar al virtuosismo; se dice que logra su auto--

rrealización.

Con respecto a la organización, es difícil procurar al individuo condiciones para lograr su realización, por ser sus deseos y aspiraciones, muchas de las veces, -- ajenas a las actividades de la organización.

Se pueden cuestionar muchas cosas a la teoría de Maslow, pero lo más importante - en este caso es que la conducta motivada y sus teorías están abiertas a la investigación y al análisis, de todos aquéllos que están preocupados por lograr actitudes positivas en el personal.

4.9) PROMOCIONES Y TRANSFERENCIAS

Administrativamente la evaluación es el soporte para promocionar o transferir al personal dentro de la organización. El principio que debe regir a toda promoción, es el mérito y la capacidad probada. Resulta problemático realizar acciones que - permitan el logro de promociones con base en el mérito, sin embargo esto no es -- imposible .

La evaluación es el primer soporte técnico-administrativo que nos permite sondear la problemática del personal, así como también nos proporciona la retroalimentación necesaria para corregir muchas desviaciones del personal, que lesionan los - intereses de la organización y lo más importante, señala objetivamente a los individuos que son susceptibles de sufrir una promoción ó en su defecto, una transferencia.

La promoción es la situación en la cual un individuo cambia de un puesto a otro - con percepciones mayores a la que recibía con su anterior puesto.

La transferencia consiste en el cambio físico y de actividad que sufre un individuo en la organización de acuerdo a las inquietudes propias, con fines de capacitación o bien en el último de los casos por necesidades de la propia organización

Es requisito indispensable que toda organización tenga un adecuado sistema de promociones y transferencias y una política bien establecida al respecto.

Lo anterior inducirá a los individuos a desarrollar aptitudes y actitudes de acuerdo a los fines personales y organizacionales.

Se entiende por aptitud al conjunto de conocimientos y experiencias de una área de la realidad que permite su interpretación y transformación.

Se entiende por actitud al conjunto de reacciones que tiene el individuo con sus compañeros de trabajo, jefes y demás personas que tienen relación con la organización. Incluye a la disciplina, el respeto a la autoridad, la colaboración, la integración, las buenas relaciones, etc.

4.10) RETIROS Y JUBILACIONES

Toda organización deberá contar con un adecuado plan de retiro ó jubilación, sea ésta por enfermedad o por vejez.

La Constitución Política de México establece en su artículo 123 fracción XXIX que: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidéz, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores".

Asimismo, dado que la Ley le confiere a los trabajadores al Servicio del Estado, particularidades asentadas en el apartado B del artículo 123. Este establece en la fracción XI que: La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidéz vejez y muerte

El retiro o jubilación, deberá responder a un principio real de justicia social,

sin embargo, en la actualidad no logra aún niveles satisfactorios; pese a lo estipulado legalmente.

Los objetivos de un adecuado sistema de retiro los resume Wilburg Jiménez Castro - en los siguientes: 1) Permite la eliminación y reemplazo del personal viejo e incapacitado dentro de un sistema de justicia social, 2) Aumentar el rendimiento al -- cambiar personas viejas o cansadas por elementos jóvenes, facilitando además las - oportunidades de promoción, 3) Recompensar al buen servidor dándole justo descanso y asegurándole un mínimo decoroso de vida para sus últimos años (16)

4.11 LIDERAZGO

Para lograr la integración de los elementos que nos llevan a lograr una adecuada - administración de personal, es necesario que las personas que desempeñan el rol de dirección y supervisión, reúnan ciertas características que les permitan canalizar inquietudes y derimir conflictos.

Estos puestos implican el concepto de poder y autoridad. El poder establece la relación entre uno ó mas individuos. Obliga a la obediencia de unos con otros. Así - de esta manera, "En la organización formal el poder se transforma en autoridad. El derecho de usar la fuerza está entonces atado a ciertas posiciones relativas dentro de la organización y este derecho es lo que comúnmente llamamos Autoridad" (17)

Se reconocen dentro de la organización los siguientes tipos de Autoridad: 4.11.1-- Autoridad técnica, 4.11.2 Autoridad Personal y 4.11.3 Autoridad carismática.

4.11.1 Autoridad Técnica: es aquélla que se tiene en razón al prestigio y la capacidad que dan ciertos conocimientos sobre una determinada materia. Se dá en los -- grupos de trabajo y en las Universidades. Es una autoridad informal, es decir, se obedece a quien no está asignado formalmente como jefe (por su experiencia, habi--

(16) Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México, Ed. Fondo de Cultura Económica 1982, Pág.363-364.

(17) Arias Galicia Fernando. Administración de Recursos Humanos. México, Ed. Trillas 1981, Pág. 141

lidad o por sus conocimientos)

4.11.2 Autoridad formal: Se dá cuando un jefe delega en un subordinado en forma - evidente, que todo mundo lo sabe, parte de su autoridad, es decir, le confiere -- formalmente su autoridad.

4.11.3 Autoridad Carismática: Se refiere a cualidades inherentes a cada individuo que le permiten lograr de otros obediencia. Se les reconoce como líderes y surgen en situaciones específicas. Se dice por tal razón que existe un líder para cada - situación, es decir, cuando se va a organizar una fiesta surge un líder que organiza a los demás, les dice qué hacer, cómo se va a hacer, etc. Así para el trabajo, para protestar, para conseguir cosas etc. existe un líder.

4.11.4 Liderazgo: El liderazgo como cualidad inherente al hombre, determina también el rumbo de las actividades dentro de la organización. Se dice que existen 3 tipos de liderazgo dentro de la Autoridad. De esta manera se reconoce al: ---

4.11.4.1 Líder Autoritario, 4.11.4.2 Líder Paternalista, 4.11.4.3 Líder Democrático.

4.11.4.1 Líder Autoritario: es el clásico jefe que revestido en la Autoridad delegada, quiere conseguir la obediencia y disciplina de sus subordinados amenazando y reprimiendo. Este tipo de líder causa muchos conflictos en su grupo de trabajo.

4.11.4.2 Líder Paternalista: es el jefe que trata a su personal con las consideraciones de un padre hacia sus hijos o su familia. Las relaciones de los subordinados pueden ser en varios sentidos. Unos aprovechan la situación y la manejan - a su favor, consideran que el jefe es tonto, otros sienten que el jefe es el que aprovecha la situación y manipula a los subordinados por el hecho de tratarlos - como sus hijos. Otra situación que suele presentarse es que todo el grupo aprove

cha la situación y haga cada quien lo que más le convenga.

Este liderazgo cuando se hace concientemente se logra colaboración y coordinación del grupo, si no es así, provoca mucha indisciplina y obstaculiza los objetivos - del trabajo.

4.11.4.3. Líder Democrático: es el jefe que apoyado en autoridad informal, logra la colaboración y cooperación de su grupo de trabajo. Se caracteriza por escuchar y pedir opiniones, fomenta la responsabilidad y seguridad del personal.

Dentro de la caracterización de los tipos de Autoridad y Liderazgos no se debe -- asumir una sola forma de autoridad ni de liderazgo, es necesario que todas las -- personas que ejercen una jefatura, sean lo suficientemente flexibles para ejercer la autoridad y el liderazgo según la situación concreta que se les presenta.

5.- LA EVOLUCION DEL SERVICIO CIVIL EN MEXICO

5.1 Antecedentes Históricos

En la actividad gubernamental de la etapa posterior a la revolución de 1910, se han realizado diversos esfuerzos por establecer un servicio civil que resulte adecuado para dar cumplimiento a las tareas que en número creciente ha tenido que desarrollar el aparato administrativo estatal.

En 1911 el congreso consideró necesario establecer una ley basada en el Sistema de Mérito, pero no fue sino hasta 1931 que la Ley Federal del Trabajo en su artículo segundo estableció, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes de servicio civil que al efecto se expidieran.

Con base en lo anterior, el Presidente Abelardo Rodríguez, expidió el 9 de abril de 1934, un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil. Este acuerdo asentaba cuatro normas para la designación de derechos y obligaciones de los empleados y decía que ningún empleado protegido podría ser cambiado sin una justa razón probada delante de un comité del servicio civil. Para el funcionamiento del servicio civil se establecieron las comisiones respectivas en las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingresos a la administración y de los requerimientos para desempeñar los puestos de las categorías en que quedaba dividido el servicio.

La vigencia limitada de este acuerdo (12 de abril al 30 de noviembre de 1934), tuvo la desventaja, entre otras, de ser una concesión (iniciativa) del ejecutivo no respaldada debidamente, ya que la Ley de Servicio Civil, no llegó a expedirse; ésto impidió que el acuerdo llegara a tener una aplicación amplia.

Una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores, fue fijada por el Presidente Lázaro Cárdenas en septiembre de 1938 al expedirse el --

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual reglamentó con amplitud la relación jurídica de trabajo.

Si bien el estatuto no recogió el concepto de servicio civil en los términos del acuerdo presidencial de 1934, estableció la distinción que puede resultar equivalente; dividió a los empleados del gobierno en dos grupos: base y confianza, pudiéndose considerar a los primeros como los integrantes de un servicio civil de carrera, a los cuales se aplicaba las normas del estatuto, quedando excluidos de dicha reglamentación los empleados de confianza

El estatuto incluyó normas sobre derechos de los trabajadores y reguló la jornada de trabajo, los descansos y salarios. Señaló que los poderes de la Unión tendrían la obligación de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para la realización de los ascensos de los trabajadores. Por otra parte reguló el derecho de todos los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad correspondiente y no estableció ninguna norma que prohibiera la realización de paros ó huelgas; por el contrario incluyó dos capítulos para reglamentar éstas. Además previno la formación de una federación de sindicatos a la cual quedaban obligados a pertenecer los que se formaran en las unidades administrativas. Dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijaran al iniciarse cada periodo de gobierno, incluyendo la participación sindical correspondiente. Los acuerdos eran respecto a horas de trabajo, intensidad y calidad de trabajo, normas para evitar los riesgos profesionales, normas disciplinarias, exámenes médicos y reglas convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo. Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores, remitió a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en cuanto a enfermedades no profesionales, estableció las licencias que se debían conceder. Incluyó, también, -----

las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver conflictos.

Este Estatuto fue anulado en 1941 por la emisión de un nuevo Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se reconoce que uno de los problemas fundamentales es el de definir la relación entre el empleado y el gobierno, ya que en años anteriores se hacía la consideración de que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y privados, eran casi idénticos y que el artículo 123 de la Constitución cubría a ambos.

En la evolución de la administración de personal en el sector público mexicano, -- uno de los pasos de gran importancia fue la creación del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, en octubre de 1960 a través del cual los derechos de los trabajadores se elevaron a rango constitucional. La adición de las normas contenidas en este apartado quedaron plenamente fundamentadas al definirse que la relación laboral entre el Estado y sus servidores es muy diversa a la existente entre patrones y trabajadores.

El apartado B establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales.

Posteriormente la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores, -- quedó ampliado a través de la expedición de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de apartado B del Artículo 123 Constitucional, promulgada en diciembre de 1963.

En esta nueva Ley del derecho burocrático se mantiene la distinción entre trabajadores de base y confianza, haciéndose una basta enumeración de los que son considerados dentro de esta última categoría, que no tienen derecho a la inamovilidad con

cedida a los trabajadores de base y que además quedan excluidos del régimen de esta Ley.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares en las dependencias e instituciones gubernamentales. El 10 de noviembre de 1972 se reformó y adicionó el -- apartado B, para establecer el derecho de los trabajadores a obtener habitaciones baratas y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de -- la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de los burócratas y establecer un sistema de financiamiento que les permita adquirir casa-habitación.

El establecimiento y cumplimiento de normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, quedó formalmente regulado en el acuerdo presidencial del 5 de diciembre de 1975. En 1965 se establece en México la Comisión de Administración Pública y marca el -- inicio de lo que fue llamado posteriormente "Reforma Administrativa", su trabajo consistió fundamentalmente en realizar un estudio sistemático de la situación en -- que se encontraba la administración pública mexicana.

Sus informes sirvieron de base para detectar los numerosos problemas que aqueja-- ban al aparato administrativo. En este aspecto uno de los problemas que resalta-- ban, era el gran atraso en el que se encontraba la administración de personal. -- Desde entonces se observaban problemas como despido de recursos humanos, ausencia de programas de reclutamiento, ascenso y promoción que garanticen, tanto igual -- dades de oportunidad como permanencia y atracción de mejores elementos.

Ante esto el gobierno manifestó su voluntad para mejorar la administración de per -- sonal.

Asimismo los estudios realizados por la Comisión recaló la importancia de esta-

blecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores, que abarcara todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones y desarrollo, para que de esta manera se comprendiera desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público. También señaló que la Constitución otorga a los servidores del Estado todas las garantías que reclama un sistema moderno de personal público, pero que, sin embargo, el cumplimiento adecuado del objetivo constitucional se había visto entorpecido por la ausencia de mecanismo normativo que corrigiera la dispensión de los esfuerzos, la incongruencia é incompatibilidad de sistemas y prácticas que impidieran irregularidades.

El análisis y recomendación de la Comisión de Administración Pública, propició la participación de los encargados de la administración y desarrollo de personal público, dando lugar a la parte relativa de las Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

El acuerdo presidencial dictado el 27 de enero de 1971 estableció las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal y cuyo propósito consistió en la obtención de niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo cual se veía la necesidad de introducir reformas en las estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal.

Con base en lo anterior el 27 de diciembre de 1972 se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Asimismo, durante el periodo comprendido en los años de 1971 a 1976, se emprendieron diversas acciones directamente encaminadas a mejorar la administración de personal público.

Por acuerdos presidenciales dictados el 25 de junio de 1971 y el 13 de marzo de 1973, se ordenó promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, así como establecer una adecuada coordinación con el ISSSTE para desarrollar los programas de capacitación.

La administración de 1976-1982, también llevó a la práctica acciones concretas para establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo garantizara los derechos de los trabajadores y permitiera un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

El propósito fundamental del sistema de desarrollo de personal era el de reformar los procedimientos de selección, promoción y capacitación del personal, con lo cual se pretendía desechar viejos hábitos y asegurar que el personal de nuevo ingreso, sean personas adecuadas al puesto y preparadas para desempeñar sus funciones.

El actual gobierno en el intento de dar continuidad a la política de mejorar la eficiencia administrativa del sector público y garantizar la calidad de los servicios, establece a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera. Para lo cual se expide el 29 de junio de 1983 un acuerdo que determinara la creación de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, integrada por los Secretarios de Gobernación, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública, de Trabajo y Previsión Social, del Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y de Programación y Presupuesto quien será el que la presida.

Esta comisión sería la encargada de determinar los mecanismos jurídicos y administrativos necesarios para ofrecer a los servidores públicos seguridad y estabilidad en el empleo, garantizando al mismo tiempo su desarrollo. Sentando las bases para la implantación del servicio civil de carrera.

5.2 SITUACION ACTUAL:

La situación económica actual en México, ha obligado al gobierno de Miguel de la Madrid a implementar medidas correctivas que permitan controlar los desajustes -- ocasionados. Las repercusiones económicas en el sector público se hacen palpables con los recortes presupuestales que reducen considerablemente el gasto corriente. Así pues, la burocracia en las dos últimas décadas ha sido considerada de diversas maneras, "En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz llega a su clímax la burocracia tradicional, iniciada con los Regímenes Institucionales, la que presencié y sellé puntualmente las etapas de la legitimidad. Displicente y rezongona, habituada a -- soportar y esquivar caprichos del autoritarismo, educada en la labia silente ante las injusticias del favoritismo, capaz de rebeldías ocasionales, causante de -- prestigios internos y externos, esta burocracia resulta espacio natural y conquista laboral de las clases medias. Sin que exista propiamente la carrera de civil -- servant, la burocracia es un ámbito protector, tamizada por la corrupción, medida por la entrega servicial, caracterizada por la atrofia progresiva.

No es ciertamente un paraíso pero es lo mejor que le puede suceder a muchos.

En su afán de poner al día el Sistema, combinando leves modificaciones con vastas añadiduras, el presidente Luis Echeverría decide renovar la burocracia convirtiéndola en punta de lanza de la modernización. Al frente los "Tecnócratas", aquéllos -- que le otorgan a su habla cifrada, las características de una hazaña.

El enemigo es el viejo estilo, ponderado y conservador.

Una burocracia debe ser dinámica y agresiva y, en atención al new look, lo nuevo prodiga por doquier: Paraestatales, Direcciones, Fideicomisos, Organismos Descentralizados, Comisiones Consultivas y de Técnica Consultiva, incluso Secretarías - de Estado. Se incrementan los salarios del nivel medio y superior, se masifica el acceso al aparato administrativo, se confía en los recursos del país creando plazas, intensificando caótica y gozosamente la contratación desenfrenada. La explosión de empleados de base, empleados de confianza, supernumerarios, tienen una -- razón casi explícita: el progreso será mas evidente mientras más resonantes los -- nombres de las Direcciones, mientras más interminables las Comisiones y Subcomisiones.

Una idea obsesiva en el sexenio de Echeverría: modificar el ritmo y rumbo de la -- Nación a través de la promulgación de programas, de la conversión de un conjunto premoderno de una administración francamente contemporánea. Solo ese salto garantiza la plena capacitación de México. Las numerosas quejas contra la ineficiencia el despilfarro, la tardanza, no mellan una convicción profunda: de la modernización de la burocracia depende el futuro del país, que no se está derimiento en el campo ni siquiera en la industria, sino en la creación de Planes Básicos y Proyectos Nacionales y, además, la burocracia es el gran colchón, el infalible laberinto de contención donde la protesta y quienes la enarbolan se extravían y disuelven periódicamente.....

Ampliar la burocracia es domar el porvenir y, en el sexenio de José López Portillo, los tecnócratas orquestan la multiplicación de oficinas: más salarios altos, más compensaciones, más empleos, más súbditos, más lealtades adquiridas perennemente.

La psicología del auge requiere de la interminable partenogénesis burocrática y -- de la consolidación de las clases medias, seguras de las garantías de su ambiente creciente: ese cielo salarial, abundante es ofrocimientos públicos y privados in-

terminables". (18)

Esta administración ubica en el centro de su estrategia al empleo y genera empleos suficientes para la población que en ese momento lo demandaba, así pues, se generaron entre 1977 y 1980 más de tres millones de nuevos puestos de trabajo.

Lo anteriormente expuesto, muestra como fue fortaleciéndose la burocracia durante los tres últimos sexenios, incrementándose el tamaño del sector público considerablemente.

Sin embargo, los avances alcanzados en materia de "pleno empleo" y modernización del aparato público, se ven truncados en el año de 1985 por las medidas económicas puestas en vigor por el gobierno de Miguel de la Madrid al realizar ajustes al gasto público.

Es necesario mencionar que el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), enfrentó el desplome del modelo de desarrollo implantado por los anteriores gobiernos; - la economía se caracterizaba por: el desplome y retroceso de la producción, inflación, deuda externa de gran magnitud, inestabilidad en el mercado petrolero internacional y la tendencia declinante de sus precios. Para hacer frente a esta situación el gobierno pone en marcha el "Programa Inmediato de Reordenación Económica", en materia de empleo, este programa tiene como objetivo la "defensa de la planta productiva" y con ella la de los "empleos existentes", así como el de "crear empleos productivos".

En 1985 estas consideraciones son olvidadas por el gobierno al decidir llevar a cabo un ajuste administrativo, reduciendo el tamaño del sector público, reconociendo que es mayor de lo que la economía y la sociedad pueden sostener, razón por la cual se fue aplicando poco a poco recortes en el presupuesto gubernamental, afectando al personal público, a la industria, al campo, al suspender obras públicas -

(18) Proceso. Revista Semanal. No. 458, México 12-08-85, Pág. 12-13.

que iban a realizar las dependencias del gobierno.

En este contexto general, la Secretaría de Educación Pública también fué afectada, a pesar de estar considerada como prioritaria, las actividades de la dependencia se vieron afectadas por un recorte presupuestal de 24,000 millones de pesos. La S.E.P., tomó las primeras medidas: suprimir una Subsecretaría, seis Direcciones Generales y una Unidad. Así mismo, reforzó las acciones que venia aplicando desde principios de año; congelación de plazas, compactación de salarios y suspensión de becas entre otras.

El documento interno "Lineamientos de los Procesos de Racionalización y Reestructuración de la S.E.P.", indica que cesan sus funciones las Direcciones Generales de Planeación, Educación Inicial, Organización y Métodos e Información Administrativa.

Además de la Subsecretaría del Deporte con sus Direcciones Generales y Centros de Educación Física, así como la Unidad de Televisión Educativa y Cultural. Las funciones de estos organismos las asumirán algunas Direcciones Generales que se conservan.

5.3. Implicaciones Políticas en la Implementación del Servicio Civil de Carrera en México.

El hecho de querer introducir, mayor racionalidad a la Administración Pública Mexicana, por medio de la implementación de un Servicio Civil de Carrera fuerza a ciertas reflexiones con relación al Sistema Político Mexicano. La caracterización de éste implica limitar su análisis a ciertos aspectos fundamentales, sin dejar de reconocer la importancia de otros.

En orden lógico definiremos: el tipo de Estado que tiene México, el desarrollo --

político y económico, las piezas centrales del Sistema Político Mexicano y el control de la burocracia.

5.3.1. El Estado Mexicano

Por Estado se entiende de manera muy general a " un sistema inmerso en la sociedad encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica " (19), pero cada Estado guarda particularidades propias de las condiciones donde actúa y se desarrolla. El Estado Mexicano se ha desarrollado en un contexto que se considera atrasado o subdesarrollado, es el heredero del régimen patrimonial y al mismo tiempo palanca de la modernización. --- (20).

México surge a la vida independiente en 1821, en aquel momento inicia un período de formación que culmina con la consolidación del Estado Nacional (1867), este período que permite la pacificación del país después de la guerra de reforma: origina un Estado centralista y fuerte, reflejo de la concentración de poder en manos del presidente.

La paz social adquirida permitió que durante el gobierno de Porfirio Díaz, se diera un importante desarrollo económico, sin embargo, el régimen de Díaz: fué un ejemplo clásico de máquina política corrupta, el Congreso Nacional Mexicano se encontraba lleno de partidarios del régimen y era un cuerpo sometido a la voluntad del dictador.

Un segundo período se ubica después del proceso revolucionario. La revolución no -

(19) Andrade Sánchez Eduardo. "La Intervención del Estado en la Economía". (GTPC) México, Ed. UNAM. 1986. p. 4

(20) Paz Octavio. "El Ogro Filantrópico". México, Ed. Joaquín Mortiz, 1981.

dió lugar a un desplazamiento decisivo de clase social, sino a la transformación -- primordialmente generacional de la ya existente que originaron ciertos cambios sociales, permitiendo el nacimiento de un nuevo sistema político, que da paso a un -- proceso nuevo de fundación de poder político, en el cual el ejecutivo es la fuerza que concentra el poder.

5.3.2. El Desarrollo Económico y Político.

El tema de desarrollo ha sido tratado desde varios puntos de vista sin llegar realmente a un acuerdo general de las implicaciones que éste tiene. " Recientemente, - se han hecho intentos de considerar el desarrollo como un fenómeno que se da dentro de un contexto más amplio que afecta todos los aspectos de la vida de un país ". -- (21).

Visto así, de una manera integral requiere de transformaciones de tipo político, social, económico, cultural, religioso, psicológico, las cuales, son la base para que el hombre organice la sociedad en que vive. Sin embargo, aunque las variables del desarrollo y se influyen entre sí, pueden reaccionar, y de hecho es así, de manera independiente. " Es decir, es posible tener un desarrollo económico sin un desarrollo sustancial y correspondiente en lo político o social, pero eventualmente, el ritmo del desarrollo económico tendrá que disminuirse para permitir una evolución - de las otras variables aunque no necesariamente del mismo grado ni con la misma intensidad ". (22)

El Desarrollo Económico.- México ha tenido un desarrollo económico limitado o inclinado a favorecer ciertos grupos, así como también, la modernización vista ésta -

(21) Figueroa Rodulfo. "Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios". México, ed. Colegio de México 1981, pág. 22

(22) Idem. pág. 25.

como palanca de un mayor desarrollo no se ha dado. Existen Estados con gran pobreza y falta de obras de infraestructura, así como, existen otros como el Distrito Federal en donde hay una gran concentración de recursos y obras en desarrollo, sin embargo, en éste existen grandes grupos humanos marginados en situaciones de pobreza extrema, que son ignorados por el gobierno.

Desarrollo Político.- Si medimos el desarrollo político en México en relación a la paz social y la estabilidad política lograda por los gobiernos posrevolucionarios - éste ha sido "deslumbrante" y "enorme". Pero si lo vemos como un "proceso de politización, mayor compromiso de los ciudadanos en las actividades estatales, en los cálculos de poder y de sus consecuencias". (23); estaríamos concluyendo que no ha habido tal en México.

5.3.3. Las Piezas Centrales del Sistema Político Mexicano.

El análisis de un sistema político, lleva a considerar los siguientes aspectos: el sistema de partidos, el electorado, el parlamento, las cortes y el presidencialismo. Sin embargo, en este caso, el parlamento y las cortes están sujetas al control del presidente, lo mismo que el partido aunque este es el punto de apoyo para el gobierno, lo que lo ubica en una dimensión diferente en relación al congreso y a las cortes. Por esta razón el análisis del partido oficial y el presidencialismo explica en gran medida el funcionamiento del sistema político mexicano.

El partido oficial (P.R.I.) fué fundado en 1929, con el fin de integrar a todas las facciones revolucionarias y a los distintos Jefes de los ejércitos revolucionarios, que seguían, mostrando fuertes tendencias hacia los levantamientos armados. -

(23) Riggs W. Fred. "Los Burócratas y el Desarrollo Político; Una Concepción Paradójica". Compilación Lapalombara, Argentina, Ed. Paidós 1963, pág. 131.

De 1920 a 1929 los cambios de gobierno mostraron la necesidad de encontrar un medio, que permitiera estos cambios por vías pacíficas, es decir; por medio de una contienda política y no por medio de las armas. Iniciado por Calles, ha cumplido satisfactoriamente su objetivo esencial: La estabilidad del gobierno.

" Aunque el partido ha experimentado reorganizaciones y ha cambiado su nombre dos veces desde su creación, subsiste a la fecha en lo esencial con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI), y sigue siendo válida la opinión de un observador de este asunto que en 1964 señalaba lo siguiente:

Desde 1929... no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador... ha llevado al poder a seis presidentes a casi 200 gobernadores, a 282 senadores". (24)

El partido incorporó en sus filas a los obreros, campesinos y al sector popular, -- con la clara tendencia de lograr una conciliación de clases. A pesar de los logros obtenidos, el partido tiene el reto de mantenerse en esta línea, para lograrlo tiene que resolver cuando menos los siguientes problemas:

- 1) El primero, se refiere a iniciar una mayor democratización en la toma de decisiones, que implica la participación de la base del partido, el neocardenismo es -- una de las primeras respuestas a esta situación.
- 2) La segunda es relación a la credibilidad que pueda lograr con los ciudadanos para lograr el voto; y legitimar realmente sus postulaciones.

El control del PRI en el escrutinio electoral con el apoyo del gobierno, limita el desarrollo de un verdadero sistema de partidos, por un lado y por el otro existe -- una fuerte sospecha de fraudes en la mayoría de las elecciones efectuadas que han --

(24) Figueroa Rodulfo. Op. cit. pág. 79

originado una gran apatía por parte de los ciudadanos para votar.

El Presidencialismo.- Para determinar de una manera exacta la naturaleza, del poder ejecutivo y los límites de su acción, es preciso definirlo. La Constitución Política Mexicana concede al poder ejecutivo amplias atribuciones, es la fuerza que organiza y concentra el poder y las facultades del Estado para dominar y dirigir a la sociedad, es la cúspide de las decisiones políticas y administrativas.

La centralización del poder en el presidente obedece a las siguientes circunstancias:

- Nace en el período posrevolucionario respondiendo a la necesidad imperiosa de integración.
- Quita la dominación del Sistema Político de las manos de los dirigentes militares revolucionarios.
- Por la situación geográfica, los poderes federales se encuentran localizados físicamente en la Ciudad de México "este simple hecho geográfico a determinado con el tiempo una concentración demográfica, económica, cultural y política que ha convertido al Distrito Federal en el órgano vital de toda la nación " (25)
- Por la estructura jerárquica, que sitúa como autoridad superior al presidente de la República, quedando subordinados a él todas las demás autoridades.
- La subordinación y sometimiento de los poderes legislativo y judicial, a la voluntad del presidente.

El campo de acción del poder ejecutivo es ilimitado, en la totalidad del país se hace sentir su voluntad.

(25) Cosío Villegas Daniel. "El Sistema Político Mexicano". México, Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz. 1982, pág. 24

5.3.4. El Control de la Burocracia

El manejo de las acciones del gobierno por parte de la burocracia obliga necesariamente a ejercer un control sobre ella, de manera que no adquiera tanto poder como para utilizar su gestión en beneficio propio.

Los sistemas de reclutamiento de la burocracia ofrecen serias consideraciones en relación a su control. Existen tres criterios de reclutamiento: el político, el mérito y corrupto. Según Rodolfo Figueroa (26), las dos primeras responden uno a una racionalidad política y el otro a una racionalidad administrativa, el último lo define como el "reclutamiento de un individuo por simples lazos familiares (nepotismo), -- económicos, o de simple amistad, no es el resultado de un razonamiento congruente -- con las necesidades del Estado ni responde a enfoques técnico-administrativos". Según él, el reclutamiento será con base a las prioridades nacionales, así por ejemplo, si la prioridad es la estabilidad política, la integración nacional y la consolidación de un gobierno el reclutamiento se hará con criterios políticos, es decir, el compadrazgo y la lealtad deberán predominar. Una vez que se logra estabilidad -- en la estructura política y esta ha sido capaz de absorber los cambios generados por el desarrollo económico, entonces es conveniente introducir el reclutamiento con base en el mérito, en los niveles intermedios de las dependencias. El establecimiento de un sistema de mérito por completo, requerirá del desarrollo de las instituciones políticas que controlen su gestión. Riggs lo plantea de la siguiente manera: "la existencia de una burocracia de carrera sin una fuerza correspondiente en las instituciones políticas no provoca necesariamente, eficiencia administrativa. Sin una con

(26) Figueroa Rodolfo. Op. cit.

ducción política firme, los burócratas tienen pocos incentivos para brindar buenos servicios, cualquiera que sea su calificación formal y su experiencia previa y profesional. Prefieren utilizar su control efectivo para resguardar sus intereses burocráticos -Inmovilidad en el cargo, derecho de prioridad, beneficios marginales, tolerancia para el bajo rendimiento, derecho a violar las normas oficiales- en lugar de adelantar en la consecución de las metas programadas. En consecuencia, la burocracia de carrera, basada en los méritos, de los países en desarrollo, no solo dejan de cumplir los fines administrativos que se la han fijado, sino que se interpone en el camino del crecimiento político". (27).

El servicio civil de carrera surgió en un país desarrollado el éxito obtenido, empujó a otros países a su establecimiento. Por la misma influencia y auge de éste los países en vías de desarrollo han tratado de imitar a estos países, sin embargo, las diferencias entre las naciones en desarrollo y las desarrolladas son el obstáculo para aplicar modelos que han funcionado en las segundas. Visto de otro modo, "la presión de los asesores internacionales y la necesidad de personal técnicamente calificado para cubrir los servicios planificados de los gobiernos modernos han dado como proliferación en todos los países en desarrollo de un servicio civil y sistemas de selección de personal basados en los conceptos de mérito y de carrera"(28). Aún con todos los inconvenientes, planteados en torno al servicio civil de carrera sigue siendo la única respuesta a la irracionalidad administrativa de la burocracia, este hecho encuentra de alguna manera respuesta en la tesis de Rodolfo Figueroa, planteada líneas atrás y que tiene que ver con las prioridades nacionales de cada país. (29).

(27) Riggs W. Fred. Op. cit. pág. 121-122

(28) Idem. pág. 120

(29) Figueroa Rodolfo, Op. cit.

En el caso de México según Rodolfo Figueroa, el reclutamiento ha evolucionado de un sistema corrupto a uno mixto, es decir, durante la colonia los puestos públicos se vendían al mejor postor, posteriormente con la Independencia, la guerra de Reforma y la Revolución las prioridades del Estado eran la integración nacional, la estabilidad política y la consolidación del gobierno, para que se iniciara el desarrollo económico.

En respuesta a estas prioridades el reclutamiento adquirió un carácter político, el compadrazgo, la lealtad y el servilismo predominaron durante estas etapas. A partir de 1940, México inicia un proceso más acelerado de desarrollo -permitido éste por la segunda guerra mundial-, el giro que dió el país y las necesidades que originó la --modernización, modificó las prioridades nacionales, se había logrado la estabilidad del país, por lo tanto, el criterio de reclutamiento había cambiado, se estaban considerando aptitudes técnicas y lealtad política, es decir, era un reclutamiento de carácter mixto, seguía conservando criterio político mezclado con algunos matices de mérito. Este sistema desde nuestro punto de vista sigue vigente y explica en parte la irracionalidad administrativa existente.

Desde nuestra perspectiva, el sistema de reclutamiento que inicia el presidente, --- llamando a un grupo de colaboradores que coloca a la cabeza de cada una de las secretarías, legítima que este se reproduzca hacia abajo en todos los niveles de la administración pública; este sistema permite un control interno de la burocracia. Las -interrogantes son muchas al respecto; ¿quién controla al presidente, si éste controla al poder legislativo y judicial y al partido predominante?. y si reconocemos que ha habido un desarrollo continuo en México, ¿sera posible que su base reclutamiento de funcionarios evolucione hacia un servicio civil de carrera?. De alguna manera - el desarrollo de las instituciones políticas y del desarrollo político en general -

podrá limitar el poder presidencial y como consecuencia y en apego a las teorías -- habrá un claro control de la burocracia.

Finalmente, cabe decir que no es necesario un sistema de reclutamiento rígido, que sea totalmente de mérito o político, sino por el contrario, un sistema flexible, -- con matices propios al país que se trate, pudiendo ser de mérito, político y hasta corrupto, sin olvidar y teniendo como objetivo superior la racionalidad administrativa, concretizada en un servicio civil de carrera.

6.- EL CASO DEL SERVICIO CIVIL EN LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS

En la década de los 60's. el gobierno Mexicano emprendió la tarea de modernizar su aparato administrativo. Así en primer lugar se realizaron los análisis correspondientes a detectar los problemas. La Comisión de Administración Pública (CAP-9-04-1965), se encargó de realizar un diagnóstico de la situación de la administración pública.

Sus informes fueron la base para realizar acciones concretas de diversa índole, destaca entre estas acciones, los procesos de desconcentración y descentralización de muchas funciones administrativas. Le corresponde a la Dirección General de Pagos, encontrarse inmiscuida en este proceso de desconcentración.

6.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

En cumplimiento a la política de desconcentración y descentralización manifestada en la década de los 70's, la Secretaría de Educación Pública emprendió los trabajos necesarios para participar en el cambio. De esta manera en el sexenio de Luis Echeverría se crearon nueve Unidades de Servicios Desconcentrados, cuyo objetivo era la recolección de información. Su existencia fue corta, pues en el siguiente sexenio se instrumentó la Reforma Administrativa, la cual dió un mayor impulso a este proceso. Así en 1978 se crearon las Delegaciones en los Estados como organismos desconcentrados.

Estas Delegaciones concentraron las funciones de la Secretaría en cada Estado. La concentración de órganos de decisión en la ciudad de México, así como la centralización de actividades que en una época se había justificado, se había vuelto un obstáculo para la eficiencia del sistema educativo federal.

Con el objeto de apoyar el programa de desconcentración de funciones de la Secretaría, se optó porque la Oficialía Mayor desconcentrara las tareas de Soporte Ad-

ministrativo que permitieran la correcta operación de las unidades desconcentradas.

"Dentro de este contexto general fue desarrollado un sistema que permitió desconcentrar a las Delegaciones Generales el pago al personal, tanto docente como administrativo que presta sus servicios en las entidades federativas" (30)

6.1.1 DESARROLLO DEL SISTEMA DESCONCENTRADO DE PAGO

El problema del pago al personal de la Secretaría de Educación Pública, no era un problema nuevo, sin embargo, para 1980 había alcanzado dimensiones alarmantes. El reflejo de esta situación, fueron las diversas manifestaciones que realizaron los profesores de los diversos Estados de la República, en el centro de la ciudad de México. Esto propició que el pago se realizara con matices urgentes.

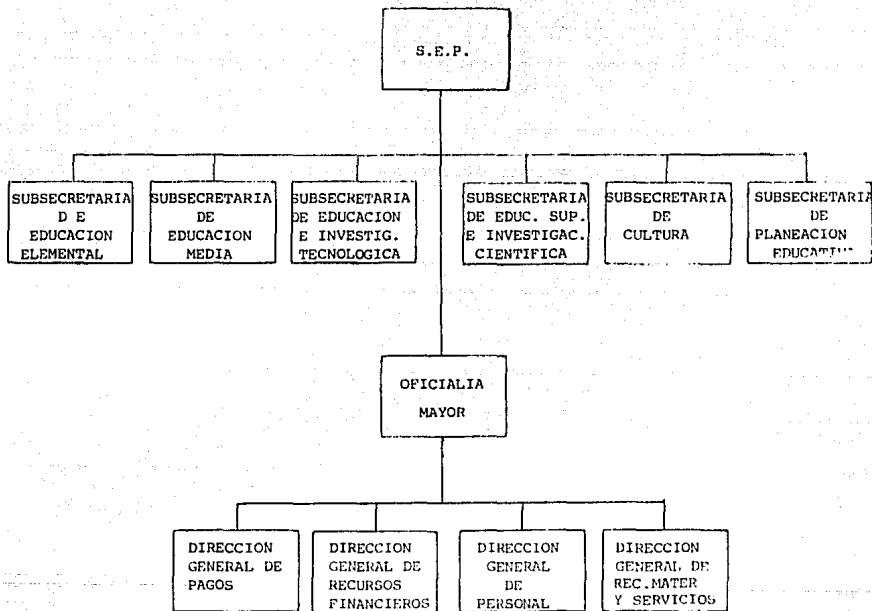
El pago del personal de la Secretaría de Educación Pública lo había venido efectuando la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que dicha responsabilidad se trasladó a la Secretaría de Educación Pública en enero de 1981.

Con la finalidad de cumplir eficientemente con la responsabilidad encomendada, la Secretaría de Educación Pública, adecuó la estructura interna de las áreas que -- hasta entonces venían realizando las funciones del pago. De esta manera en enero de 1981, la coordinación ejecutiva del programa de pago de remuneraciones, se convirtió en la Dirección General de Pagos, con el objetivo de llevar a cabo la desconcentración del pago de remuneraciones.

La Dirección General de Pagos dentro del contexto general de la administración pública central, depende de la Oficialía Mayor, la cual a su vez se encuentra en nivel jerárquico abajo de las subsecretarías, aunque depende directamente del C. -- Secretario. (cuadro 1)

(30) Secretaría de Educación Pública. Memoria del Programa para el diseño e Implantación del Sistema Desconcentrado de Pagos. México 1980-82, Pág. 4

CUADRO 1



6.1.2 LA SITUACION DEL PAGO

Para 1980 existía un rezago en el pago de sueldos de 350,000 movimientos que se encontraban en trámite. El retraso se debía a la falta de fluidez, desactualización y falta de información, así como poca confiabilidad de la misma, procedimientos inadecuados y alto grado de procesamiento manual de la información requerida para realizar el pago. Además el procesamiento que se venía utilizando para realizar el pago, era sumamente complejo debido a los siguientes factores:

- "La Secretaría de Educación Pública manejaba en 1980 aproximadamente, el 60% -- del total de plazas de la administración federal.
- Alto grado de heterogeneidad en las formas de pago a docentes y administrativos.
- Elevado número de conceptos de percepciones y deducciones particulares para el personal magisterial.
- Elevado número de movimientos e incidencias de personal" (31)

Para poder efectuar la desconcentración del pago se desarrolló la infraestructura administrativa y técnica que consistía en: el sistema desconcentrado de pagos, su objetivo era delegar las funciones administrativas del pago que se realizaban centralmente. En apoyo a este sistema se creó otro, el cual se le denominó SAASEP, - su función fue apoyar a los responsables del manejo y control de recursos humanos materiales y financieros, para que operaran de manera oportuna y ágil. El SAASEP contempló también la capacitación para todo el personal involucrado en el proyecto, tanto a nivel central como en las Delegaciones Generales de los Estados. Por último y dado el gran volumen de la información que se manejaba, se adquirió un equipo de cómputo que facilitara su manejo y procesamiento.

La desconcentración se llevó a cabo en forma progresiva y en etapas, para que el procedimiento del pago se eficientara y se estableciera la infraestructura que re

(31) Torres Marcola (et al). El Caso del Sistema Desconcentrado de Pagos de la --
Secretaría de Educación Pública. México, Ed. CIDE 1985, Pág. 4

solciera los problemas de pago.

Las etapas que se siguieron fueron las siguientes: Se asignaron las funciones a las Delegaciones Generales establecidas en los diferentes Estados de la República y a las siete Subsecretarías (actualmente sólo existen seis, desapareció la Subsecretaría del Deporte a mediados de 1985) y a la Oficialía Mayor. En esta etapa la nómina y los cheques se seguían realizando centralmente.

En la segunda etapa se realizó un proceso llamado piloto en 10 Delegaciones Generales, estas contaban con un equipo de cómputo para procesar la información, generar la nómina e imprimir cheques; todo esto con la supervisión y vigilancia de personal capacitado de la Dirección General de Pagos. Este proceso fue en paralelo al procedimiento que se hacía centralmente. La última etapa consistía en que el pago deberían realizarlo las Delegaciones Generales de los Estados, cada una de las Direcciones de Personal de las Subsecretarías y la Oficialía Mayor.

A principios de 1982 el sistema mostraba resultados satisfactorios y gran confiabilidad, por lo que se implantó de manera definitiva el sistema piloto. Así, para septiembre de 1982 se concluyó la desconcentración operativa del pago a 31 Delegaciones Generales y 4 Direcciones de Personal. Faltando por incorporarse la Subsecretaría del Deporte y Educación Elemental, mismas que se incorporaron en septiembre de 1983, quedando pendientes las Subsecretarías de Planeación Educativa y Cultura y Recreación.

Cabe hacer mención que aunque la desconcentración se concluyó en septiembre de 1982, las Delegaciones Generales denominadas posteriormente Unidades Desconcentradas de Pago, venían a la ciudad de México a hacer las impresiones de sus cheques, pues aún no contaban con impresoras. Equipo que se tuvo hasta principios de 1983. Una vez que se terminó este proceso de desconcentración, la Dirección General de

Pagos inició las acciones concernientes a consolidar el sistema, lo mismo que a establecer mecanismos que le permitieran la captación de información, registro de análisis, verificación y control de la misma.

6.2 ESTRUCTURA ORGANICA

La Dirección General de Pagos al iniciar la desconcentración, su estructura orgánica estaba formada por órganos específicos para esta función (cuadro 2) al concluir el proceso de desconcentración se reestructuró internamente (cuadro 3) ahora con la finalidad de normar, evaluar y controlar la función del pago.

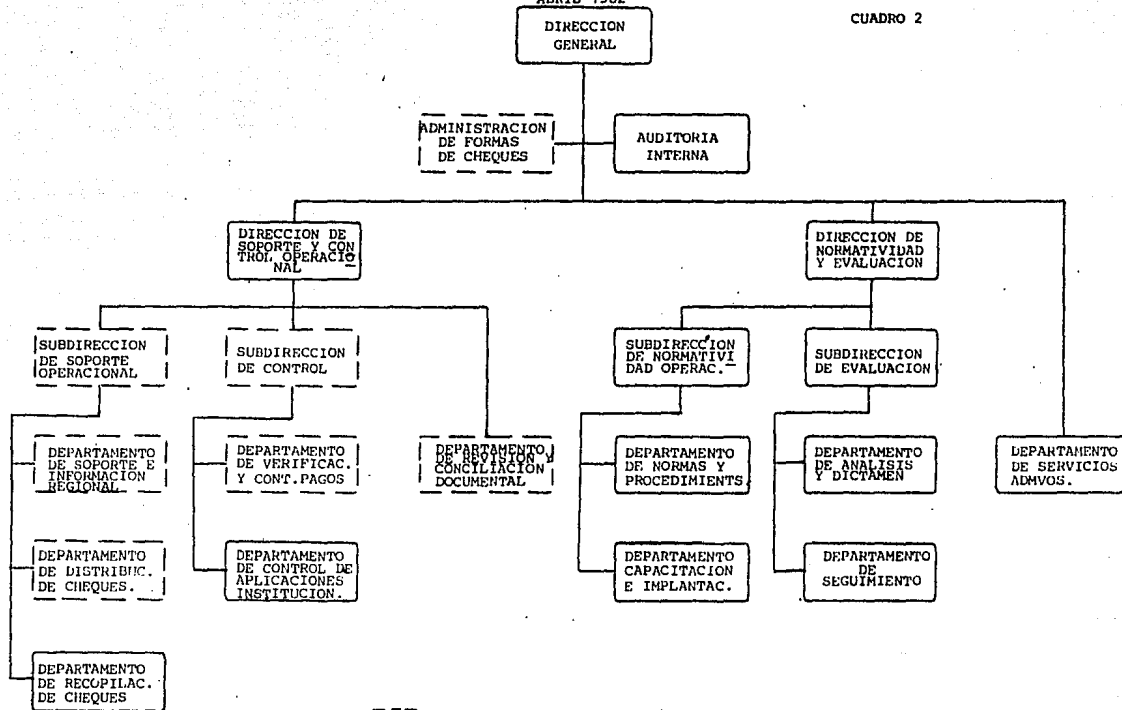
A partir de 1983 la Dirección General de Pagos (D.G.P.), empezó a crecer en su estructura orgánica, creándose en ese entonces una nueva Dirección de Área.

Para 1984 el crecimiento de la Dirección General de Pagos (desde nuestro punto de vista, era desmedido), fue enorme en relación a 1982.

En 1982 la D.G.P. se componía de una Dirección General, 2 Direcciones de Área, 4 Subdirecciones y 11 Departamentos, para 1984 había una Dirección General, 2 Direcciones Generales Adjuntas, las Direcciones de Área eran 5, las Subdirecciones eran 13 y el número de los Departamentos había llegado a 39 (cuadro 4), el crecimiento fue de más de 200%. Esta tendencia declinó en 1985 y se inició con la desaparición de la Dirección General; se corrió el rumor que el Director General había sido llamado por el Secretario de Educación para formar parte de su grupo de asesores. De esta manera la Dirección General de Pagos quedó dividida en dos Direcciones Generales independientes una de otra, pero con objetivos y propósitos comunes, por lo que guardaban relación estrecha. Esta situación duró poco tiempo, pues a raíz del recorte presupuestal efectuado por el Gobierno Federal a mediados de 1985, se fusionaron las dos Direcciones Generales en una sola.

DIRECCION GENERAL DE PAGOS
 DIAGRAMA DE ORGANIZACION
 ABRIL 1982

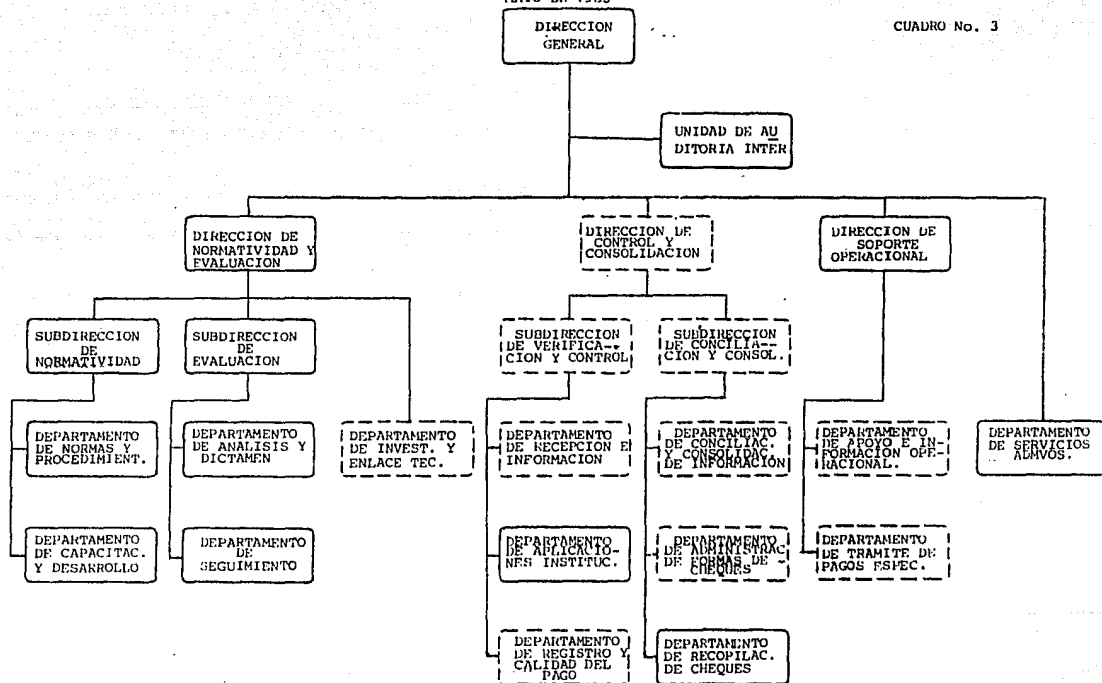
CUADRO 2



--- Unidades que desaparecieron a partir de 1983.

DIRECCION GENERAL DE PAGOS
 DIAGRAMA DE ORGANIZACION
 MAYO DE 1983

CUADRO No. 3



--- UNIDADES INCORPORADAS A LA ESTRUCTURA ORGANICA

Por esta situación la D.G.P. se reestructuró orgánicamente y así, para 1986, había definido una nueva estructura (cuadro 5), la cual no ha cambiado en todo 1987.

6.3 PLANTILLA DE PERSONAL

La Dirección General de Pagos al igual que las demás dependencias de gobierno, está organizada con base a una estructura de puestos. Los cuales se clasifican según el tipo de nombramiento, el cual puede ser de base, confianza o de honorarios; el puesto se identifica con 2 letras y 4 números, así se reconoce el identificador CF que corresponde a los puestos de confianza, a los de honorarios se les identifica con el concepto 05, es decir sus percepciones se cargan a este concepto y además al igual que los de confianza, no aportan ninguna cantidad de dinero al Sindicato, finalmente se encuentra el personal con nombramiento de base, el cual se identifica con las letras: TO, SO, AO.

La D.G.P. cuenta aproximadamente con 714 plazas autorizadas con sus correspondientes puestos. Sin embargo no siempre se cubre los sueldos por esta cantidad de - - puestos, debido principalmente a las renunciaciones, licencias o fallas en la impresión de cheques que se tienen que reponer y ya no se incorporan a la nómina ordinaria. Por esta razón la cantidad de puestos varía quincena a quincena.

Para poder verificar los puestos existentes en la D.G.P., se revisó la nómina de pago correspondiente a los meses de julio y agosto de 1987, obteniendo los siguientes resultados:

- Se cubrieron sueldos correspondientes a 675 plazas
- Según el tipo de nombramiento son:

287 de base
387 de confianza
1 honorarios
- Los puestos identificados en la nómina con el salario vigente en el tabulador - de puestos son los que a continuación se describen:

CLAVE DEL PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	S U E L D O	CANT/PUESTOS
CF52118	DIRECTOR GENERAL	\$ 1'934,539.00 UN SOLO NIVEL	1
CF01005	DIRECTOR DE AREA	N-1 \$819,296.00, N-2 \$937,442.00 N-3 \$ 1'063,996.00	5
CF01012	SUBDIRECTOR DE AREA	N-1 \$573,911.00, N-2 \$675,066.00 N-3 \$772,429.00	13
CF53454	SECRETARIO PARTICULAR DEL DIRECTOR GENERAL	\$ 819,296.00 UN SOLO NIVEL	1
CF53457	ENCARGADO DE LA OFICINA DE CONTROL DE GESTION DEL DIRECTOR GENERAL	\$ 772,429.00 UN SOLO NIVEL	1
CF53476	COORDINADOR ADMINISTRATIVO DEL DIRECTOR GENERAL	\$ 772,429.00 UN SOLO NIVEL	1
CF53458	AYUDANTE DE LA OFICINA DE CONTROL DE GESTION DEL DIRECTOR GENERAL	\$ 535,198.00 UN SOLO NIVEL	1
CF01059	JEFE DE DEPARTAMENTO	N-1 \$422,321.00, N-2 \$476,668.00 N-3 \$535,198.00	39
CF34158	COORDINADOR DE TECNICO ESPECIALIZADO	N-1 \$387,975.00, N-2 \$398,227.00	51
CF33116	TECNICO ESPECIALIZADO	N-1 \$351,057.00, N-2 \$361,428.00	4
T06011	INGENIERO EN SISTEMAS	N-1 \$351,057.00, N-2 \$361,428.00	6
CF34015	JEFE DE OFICINA	N-1 \$319,773.00, N-2 \$325,041.00	18
A01001	JEFE DE OFICINA	N-1 \$319,773.00, N-2 \$325,041.00	12
CF53455	SECRETARIA DE LA OFICINA DEL DIRECTOR GENERAL	\$ 325,041.00 UN SOLO NIVEL	2
T06007	ANALISTA EN SISTEMAS COMPUTACIONALES	N-1 \$319,763.00, N-2 \$325,041.00	35

CLAVE DEL PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	S U E L D O	CANT/PUESTOS
T06017	TECNICO EN MANTENI--- MIENTO DE SISTEMAS DE COMPUTO	N-1 \$ 304,293.00, N-2 \$309,623.00	13
CF34120	SUBJEFE DE OFICINA	N-1 \$ 304,293.00, N-2 \$309,623.00	10
A01003	JEFE DE SECCION	N-1 \$ 296,858.00, N-2 \$ 301,138.00	11
A04003	ANALISTA DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	N-1 \$ 296,858.00, N-2 \$ 301,138.00	11
CF3309	JEFE DE PROYECTO	N-1 \$ 296,658.00, N-2 \$ 301,138.00	2
CF3301*	ANALISTA ESPECIALIZA DO.	N-1 \$ 296,658.00, N-2 \$ 301,138.00	
CF32005	ANALISTA DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	N-1 \$ 296,658.00, N-2 \$ 301,138.00	20
CF33057	ANALISTA TECNICO	N-1 \$ 296,658.00, N-2 \$ 301,138.00	21
T03002	ANALISTA TECNICO	N-1 \$ 296,658.00, N-2 \$ 301,138.00	32
CF3416	JEFE DE SECCION	N-1 \$ 296,658.00, N-2 \$ 301,138.00	16
CF53453	CHOFER DE DIRECTOR - GENERAL	\$ 301,138.00 UN SOLO NIVEL	1
T06018	PROGRAMADOR	N-1 \$ 292,902.00, N-2 \$ 295,979.00	4
CF12005	PROGRAMADOR	N-1 \$ 292,902.00, N-2 \$ 295,979.00	9
CF53459	SECRETARIA DE LA OFI CINA DE CONTROL DE - GESTION DEL DIRECTOR GENERAL.	\$ 295,979.00 UN SOLO NIVEL	1
T06023	OPERADOR DE COMPUTADORAS	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	2
T06024	CONTROLADOR DE PROCESOS	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	9
T06025	AUXILIAR DE PROGRAMACION	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	2
CF12006	OPERADOR DE COMPUTADORAS	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	22
CF08016	SUPERVISOR	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	23
CF12012	AUX. DE PROGRAMACION	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	1
CF34095	SECRETARIO AUXILIAR	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	1
CF12015	CONTROLADOR DE PROCESOS	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	2
CF34006	SECRETARIA DE DIRECTOR DE AREA	N-1 \$ 287,549.00, N-2 \$ 291,912.00	7
CF34172	SECRETARIA AUXILIAR DE DIRECTOR	N-1 \$ 282,089.00, N-2 \$ 286,490.00	3
CF21045	AUXILIAR DE AUDITOR	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$ 286,490.00	1
CF34011	AUXILIAR DE PRESUPUESTO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$ 279,812.00	1
T03004	AUXILIAR DE ANALISTA TECNICO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$ 279,812.00	48
T06019	ANALISTA AUXILIAR DE -- PROCESOS	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$ 279,812.00	5

CLAVE DEL PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	S U E L D O	CANT/PUESTOS
T06026	CINTOTECARIO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$279,812.00	6
CF34003	SECRETARIA DE SUBDI-- RECTOR DE AREA	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$279,812.00	14
A01010	AUXILIAR DE PRESUPUESTO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$279,812.00	1
A04012	AUXILIAR DE ANALISTA-- ADMINISTRATIVO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$279,812.00	3
CF33060	AUXILIAR DE ANALISTA ADMINISTRATIVO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$279,812.00	5
F3-059	AUXILIAR DE ANALISTA TECNICO	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$279,812.00	8
CF34012	AUXILIAR DE CONTABILI-- DAD	N-1 \$ 275,395.00, N-2 \$ 279,812.00	1
CF12008	SUPERVISOR DE CAPTURA	N-1 \$ 268,646.00, N-2 \$273,078.00	2
CF33011	DIBUJANTE	N-1 \$ 268,646.00, N-2 \$273,078.00	5
T06015	SUPERVISOR DE CAPTURA	N-1 \$ 268,646.00, N-2 \$273,078.00	14
CF34177	SECRETARIA AUXILIAR DE SUBDIRECTOR	N-1 \$ 268,646.00, N-2 \$273,078.00	1
T06027	CAPTURISTA	N-1 \$ 255,170.00, N-2 \$259,619.00	21
T06031	CAPTADOR Y REVISADOR DE DATOS	N-1 \$ 255,170.00, N-2 \$259,619.00	8
CF12010	CAPTURISTA	N-1 \$255,170.00, N-2 259,619.00	11
CF3404	SECRETARIA DE JEFE DE DEPARTAMENTO	N-1 \$ 255,170.00, N-2 \$259,619.00	25
A01004	JEFE DE MESA	N-1 \$ 255,170.00, N-2 \$259,619.00	5
CF34017	JEFE DE MESA	N-1 \$ 255,170.00, N-2 \$259,619.00	2
A07004	RECEPCIONISTA	N-1 \$ 235,725.00, N-2 \$239,129.00	1
A8003	SECRETARIA DE JEFE DE OFICINA	N-1 \$ 235,725.00, N-2 \$239,129.00	4
CF34053	SECRETARIA DE JEFE DE OFICINA	N-1 \$ 235,725.00, N-2 \$239,129.00	2
S08011	TECNICO EN MANTENIMIE <u>N</u> TO	N-1 \$ 235,725.00, N-2 \$239,129.00	1
CF18020	ELECTRICISTA	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	1
CF34031	ALMACENISTA	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	1
CF07012	AUXILIAR DE PAGADOR	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	1
CF18056	INTENDENTE	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	2
A08004	TAQUIMECANOGRAFA	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	3
A08005	MECANOGRAFA	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	1
CF34052	TAQUIMECANOGRAFA	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	1
CF18024	CHOFER	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	6
S13008	CHOFER	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	2
S06002	INTENDENTE	N-1 \$ 230,051.00, N-2 \$233,455.00	1

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CLAVE DEL PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	S U E L D O	CANT. DE PUESTOS
CF18038	OPERADOR DE MAQUINAS DE REPRODUCCION	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	1
A05010	MENSAJERO	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	2
A01026	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	12
CF34026	MENSAJERO	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	3
CF34014	MECANOGRAFA	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	4
CF34027	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	8
S05015	OPERADOR DE MAQUINAS DE REPRODUCCION	N-1 \$ 225,512.00, N-2 \$227,782.00	1
CF18028	VIGILANTE	\$ 222,017.00, UN SOLO NIVEL	1
CF18049	AUXILIAR DE INTENDENCIA	\$ 222,017.00, UN SOLO NIVEL	12
S06006	AUXILIAR DE INTENDENCIA	\$ 222,017.00, UN SOLO NIVEL	12

* SUELDOS VIGENTES HASTA EL 30 DE DICIEMBRE DE 1987.

Los puestos anteriormente descritos se sujetan a las siguientes reglas de aplicación del tabulador de la Secretaría de Educación Pública:

- El importe del tabulador que se consigna, constituirá el sueldo mensual bruto compactado que deberá cubrirse al personal que trabaje tiempo completo de acuerdo con la jornada legal establecida, por lo que quien labore tiempo parcial, deberá pagársele la parte proporcional correspondiente.
- El importe autorizado en este tabulador, incluye el sueldo total compactado que se asigne al personal que ocupa los puestos que se indican y no deberá otorgarse en ningún caso un importe superior al monto señalado.
- Todo el personal de nueva contratación, deberá ser iniciado en el mínimo rango establecido, con el propósito de que el movimiento horizontal entre éste y el máximo, se haga en función del desempeño del trabajador y los importes que se autoricen después del nivel mínimo, deberán ser tipificados a la persona y no

al puesto, a fin de cumplir con el objetivo de estimular a quien desarrolle -- con eficiencia el puesto correspondiente.

- d) El tabulador tiene vigencia a partir del 4 de junio de 1985 y podrá aplicarse -- a partir de esta fecha, siempre y cuando las áreas cuenten con los recursos necesarios.

6.4 SITUACION ACTUAL

La Dirección General de Pagos tiene como tarea primordial modernizar los procedi-- mientos del pago que permitieron la desconcentración a nivel nacional.

Actualmente, norma, vigila y controla a 31 entidades federativas, 7 Subsecretarías y al Instituto Politécnico Nacional. Las cuales como organismos desconcentrados -- realizan el pago de remuneraciones del personal de la Secretaría de Educación Pú-- blica.

Los logros de este proceso de desconcentración están a la vista, desde que se im-- plantó el sistema de pago desconcentrado, se acabaron los plantones en el centro -- de la ciudad de México, por parte de los maestros. Por cuestiones relacionadas con el pago de remuneraciones, cabe mencionar que el objetivo inicial del proceso de -- desconcentración del pago era "cubrir correcta y oportunamente el pago de remunera-- ciones al personal de la Secretaría, en el lugar donde prestan sus servicios" (). Asimismo el tiempo en que se le pagaba al personal de nuevo ingreso se redujo de -- 180 días a únicamente 15 días, lo anterior con base a la simplificación de los pro-- cedimientos, optimización de los programas y equipo de cómputo. Por la formación -- adquirida por el personal en las actividades desarrolladas, tanto a nivel central-- como desconcentrado y la adecuada coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto; los Terceros Institucionales (ISSSTE, AHISA, FOVISSSTE), el sindicato (S.N.T.E.) y demás organismos que guardan relación con el pago de remuneraciones --

al personal de la Secretaría.

6.5 LA APLICACION DEL SERVICIO CIVIL EN LA DIRECCION GENERAL DE PAGOS

En este capítulo nos referiremos a las condiciones reales que imperan en la D.G.P. con respecto al 6.5.1) Reclutamiento; 6.5.2) Selección; 6.5.3) Contratación e Inducción; 6.5.4) Remuneraciones y Prestaciones; 6.5.5) Evaluación de Personal y - Promociones; 6.5.6) Capacitación, Motivación y Jubilación; 6.5.7) Liderazgo. Consideramos estas etapas como el esquema básico de un Sistema de Personal, bajo este modelo caracterizaremos al existente en la D.G.P., lo que nos permitirá demostrar que no existe un Servicio Civil de Carrera con las características de: Imparcialidad, Integridad e Incorruptibilidad, como se ha dado en otros países.

Aclaremos que cualquier sistema tiene múltiples relaciones y cada relación es importante para el desarrollo de éste y además requerirá de un análisis específico. Por ejemplo, el sistema de Personal de la D.G.P., guarda relación con el Sindicato (F.S.T.S.E), con el escalafón, con el sistema político, con la crisis económica, con el sistema educativo, etc...

Asimismo, no es nuestra intención inclinar nuestro análisis hacia un solo punto, - estamos convencidos que los cambios dentro del Sistema de Personal, deberán ser en conjunto, para lograr realmente su optimización.

6.5.1 RECLUTAMIENTO

La D. G. P. no cuenta con una área administrativa específica que realice las funciones de reclutamiento y selección de personal. En consecuencia, no cuenta con una política definida que precise las normas y criterios rectores del reclutamiento, tampoco ha realizado estudios para identificar las fuentes de reclutamiento de interés para la institución, ni ha establecido mecanismos para atraer a los aspirantes más calificados para ocupar los puestos vacantes.

La D. G. P. no emplea ningún medio de reclutamiento, el personal proviene básicamente de personas recomendadas por el mismo personal que en ella labora y que recomiendan a los mandos superiores, quienes se encargan de realizar una primera entrevista que sirve de base para dar seguimiento al proceso de selección. Cabe aclarar que en el manejo de plazas, aunque estas son de base, el Sindicato no interviene ni ejerce influencia alguna para que ingresen candidatos propuestos por él.

Asimismo siguiendo el patron de lo que ha sido el reclutamiento en México, en la D. G. P. éste tiene carácter político. Lo anterior es más evidente en el reclutamiento de los mandos medios y superiores. Cuando hay una vacante en un puesto de mando medio o superior, generalmente se les recluta del grupo de amigos que tienen los Directores de Área ó Subdirectores, teniendo prioridad las designaciones hechas por el Director General.

A raíz de las restricciones económicas que han ocasionado: congelamiento de plazas, que no haya plazas de nueva creación, demasiados requisitos para el ingreso de algún candidato, perfiles académicos demasiado altos para puestos bajos etc., el reclutamiento a todos los niveles, se ha vuelto una cuestión puramente política.

El candidato que se recluta ingresa a la organización dependiendo de la persona que lo haya recomendado.

6.5.2 SELECCION

La D. G. P. siempre ha tenido un departamento que realiza entre sus actividades el proceso de selección; anteriormente tenía el nombre de Capacitación, actualmente se le conoce con el nombre de Departamento de Recursos Humanos. Este Departamento recibe a los candidatos que envían los mandos superiores y realiza lo siguiente:

- Proporciona al candidato la solicitud de empleo.
- Aplica exámenes de: personalidad, conocimientos generales, de inteligencia y de conocimientos técnicos.
- Proporciona los resultados de los exámenes al mando superior que le haya enviado al candidato, observando el perfil psicológico de éste.
- Integra un expediente de los candidatos que le son enviados para aplicarle exámenes y lo archiva.

El Departamento de Recursos Humanos no interviene en la decisión de contratar a de terminado candidato, únicamente califica los exámenes, determina si está aprobado o no y con base a esto y a su perfil psicológico, recomienda o no su contratación. Cabe aclarar que el documento que proporciona este departamento como resultado de los exámenes, es requisito que acompaña a toda la demás documentación que requiere el candidato para su contratación y además debe recomendar la contratación de éste; de lo contrario no se autoriza su contratación, esto es normativamente.

Una vez que el candidato haya hecho los exámenes, regresa con la persona que lo -- haya enviado, éste recibe por separado los resultados de los exámenes; lo que le - permite tomar la decisión de contratarlo, dependiendo de las circunstancias que en vuelvan al candidato, incluso, si no pasa los exámenes y es recomendado por al---- quien de mucha influencia, se le contrata de todos modos. Lo que hace de la selección un requisito puramente administrativo.

6.5.3 CONTRATACION E INDUCCION

Desde sus inicios la Dirección General de Pagos, tiene personal contratado por: -- honorarios, base y confianza. A través del tiempo la tendencia ha sido desaparecer las contrataciones por honorarios, no despidiendo al personal, sino cambiándoles -- el tipo de contratación, en este caso, el cambio ha sido a una plaza de confianza. La contratación por honorarios se caracteriza por carecer de todas las prestacio-- nes que goza el personal de base y confianza. Por esta razón reciben el pago de -- sus servicios casi íntegro, únicamente se les descuenta el impuesto sobre el traba-- jo.

El proceso de cambio de plaza ha avanzado gradualmente, casi ha desaparecido la -- contratación por honorarios, esto se refleja en la nómina de julio-agosto de 1987-- en la cual únicamente se cubrió el sueldo de una plaza de honorarios.

Se entenderá por plaza a la "Unidad Presupuestal que se asigna a los puestos para-- que sean desempeñados durante un ejercicio (de enero a diciembre). La plaza puede-- asignarse a personas distintas, ya que está vinculada al puesto. El puesto define-- la función y las condiciones de trabajo; la plaza únicamente define el monto presu-- puestal asignado a un puesto determinado". (33)

Lógicamente al cambiar las plazas de honorarios por plaza de confianza; éstas últi-- mas crecieron en un porcentaje que representan actualmente más del 50% del perso-- nal que labora en la Dirección, existen aproximadamente 287 plazas de base por 387 de confianza.

El personal de confianza se diferencia con el de base, por no contar con la protec-- ción sindical y los beneficios que ésto implica.

El personal que tiene plaza de confianza es de todos los niveles jerárquicos, des-- de intendentes hasta el Director General. Los mandos medios y superiores (jefes de

(33) Castelazo R. José. Técnicas y Especialidades en la Administración de Perso-- nal Público. (PRAXIS 69), México, Ed. I.N.A.P. 1985. Pág. 40

Departamento, Subdirectores, Directores de Area y Director General) se componen -- por 62 personas, las cuales, tienen puesto de confianza, entendiendo por puesto: - a "la unidad de trabajo especifica e impersonal constituida por un conjunto de operaciones que se deben realizar y las aptitudes que debe reunir su titular en determinadas condiciones de trabajo.

El puesto constituye la base del sistema de administración de personal; es el contenido de trabajo y por tanto, se vincula a todo el sistema a través de todos los procesos" (34), por esta razón algunos puestos de mando medio tienen plazas de base y hay un jefe de Departamento que tiene plaza de honorarios.

Siguiendo las reglas de sistema politico mexicano, el personal de mandos medios y superiores, está sujeto a los cambios y vaivenes de los funcionarios de mayor rango y a su vez éstos están sujetos a los cambios sexenales.

La incertidumbre es para el personal que no está ubicado dentro de los mandos medios ó superiores, este personal denominado dentro de la misma burocracia como la "tropa" incluye desde coordinadores de técnicos especializados hasta intendentes, dentro de éstos el temor a perder el empleo se ha hecho más grande a raíz del recorte de personal ocurrido en 1985, el cual incluyó únicamente personal de confianza, el personal de base fue reubicado.

De esta manera podemos decir que en el sistema de personal de la D. G. P.:

- Menos del 50% del personal tiene seguridad en empleo
- Las contrataciones en los mandos medios y superiores son de carácter politico, razón por la cual su contratación se vincula con lo que se conoce como sistema de botín.

En la D. G. P. hay pocas contrataciones durante el año, las que hay son debido a renuncias, licencias ó jubilaciones. Cuando ingresa una persona a la D. G. P., in

(34) Idem pág. 40

dependientemente del tipo de contratación, no existe un período de prueba con parámetros establecidos que permitan una evaluación objetiva de su desempeño, motivo - por el cual todas las contrataciones son definitivas; aunque esto vaya en perjui--cio del trabajo y de la institución.

Una vez que se ha contratado al personal, existe un proceso de inducción en dos fases. La primera consiste en presentar al personal con sus compañeros de trabajo, - se le explica de manera general lo que se hace en el área en que fue asignado y se le responsabiliza de alguna función. La segunda fase ocurre posteriormente y con--siste en llevar al personal a las otras áreas de la D.G.P., se les explica qué se hace en cada area y la relación que se tiene con el área donde colabora, sin embargo esta inducción no siempre se hace, además no es a todos los niveles jerárquicos de la Dirección.

6.5.4 REMUNERACIONES Y PRESTACIONES

Las condiciones económicas en que el personal se contrata para desarrollar ciertas funciones dentro de una organización, siempre es conflictiva aunque tenga niveles-satisfactorios. Ahora bien, si las condiciones no son satisfactorias, la cuestión-económica se vuelve la principal causa de los conflictos.

Como consecuencia de la crisis económica que ha tenido México y que se ha agravado en la década de los ochentas, el poder adquisitivo de los trabajadores se ha dete--riorado gradualmente. En este contexto, la D. G. P. no podría ser la excepción; -- hay un conflicto permanente por las diferencias en los salarios. La mayoría del --personal desea ser promovido al puesto inmediato superior, porque ésto representa un aumento en su salario; el inconveniente es que no valoran objetivamente si merecen esta promoción: Se perciben a sí mismos como merecedoras a todo lo que la ins--titución les pueda dar, no evalúan objetivamente su trabajo y limitaciones. Ahora-

bien, si vemos el problema desde la situación económica que atraviesa el país, todo el personal debiera ganar más (excepto los mandos medios y Superiores), pero si lo vemos desde el punto de vista del esfuerzo, la productividad y desgaste físico, entonces se tendría que hacer un análisis minucioso de cada una de las actividades que se desarrollan en la D.G.P. y éstas encuadrarlas en la estructura de puestos.-
Teniendo como base lo anterior, desarrollar un adecuado sistema de salarios.

Existen diferencias considerables entre los sueldos de los mandos medios y superiores y el demás personal (De Coordinadores de Téc. Esp. a intendentes).

Las siguientes cifras aclararán nuestro punto de vista:

De coordinador de téc. esp. a intendente existen 14 niveles entre los cuales de -- uno a otro la diferencia en salario oscila de \$ 5,673.00 a \$ 36,799 .00. El nivel más bajo que es el de auxiliar de intendente con el de coordinador de téc. esp. -- que es el más alto, los separan los 14 niveles y en dinero la diferencia es de --- \$ 176,210.00 (todas las diferencias son mensuales). Ahora bien dentro de los mandos medios y superiores que hay en la D. G. P. existen 4 niveles, la diferencia en -- entre un nivel y otro oscila de \$ 46,876.00 a \$ 870,543.00, la diferencia entre el -- Jefe de Departamento que es el nivel más bajo y el Director General que es el más -- alto es de \$ 1'399 ,341.00. Con el propósito de profundizar en estas cifras, compara -- raremos el nivel más alto de la "tropa" que es Coordinador de téc. esp., con el -- más bajo de los mandos medios que es el de Jefe de Departamento.

La primera diferencia la ubicamos en los niveles, mientras el puesto de Jefe de De -- partamento tiene tres niveles en el tabulador con el siguiente sueldo: N1 ----- \$ 422,321.00, N2 \$ 476,668,00 y N3 535,198,00 y la diferencia entre nivel 1 al 2 -- es de \$ 54,347.00 y del nivel 2 al 3 es de \$ 58,530.00 y entre el nivel 1 y 3 la -- diferencia es de \$ 112,877.00. El Coordinador de Téc. Esp. tiene únicamente 2 nive

les con el siguiente sueldo: N1 \$ 387,975.00, N2 \$ 398,227.00 y la diferencia entre un nivel y otro es de \$ 10,252.00. De esta manera la diferencia entre los dos puestos es de \$ 24,094.00, \$ 78,441.00 y \$ 136,971.00 en los tres niveles respectivamente, en relación al nivel 2 de Coordinador. Esta diferencia es nominalmente, - ya que con los bonos de actuación que reciben mensual y trimestralmente, la diferencia es aún más grande.

Los bonos es una percepción que reciben los mandos medios, independientemente de lo que reciben por nómina. La política y gestión de bonos se le atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta recibe de la D.G.P. la relación de -- los mandos medios, de los cuales autoriza el pago; una vez que son autorizados los pagos, se deposita el monto en una cuenta bancaria individual en el Banco SOMEX, - los depósitos son efectuados por las instancias administrativas responsables y se hace el retiro con un cheque emitido por el beneficiario, el monto de la cantidad de dinero se calcula con base a un porcentaje que oscila entre el 20% y 30% aproximadamente, aunque pudiera ser más alto. Como la información de los bonos se maneja de manera confidencial y sigilosa, es difícil obtener información verídica, sin embargo, haremos un cálculo aproximado del monto en dinero que obtiene un Jefe de Departamento tomando como media el 25%. Actualmente se les está dando un cheque mensual y uno trimestral con base a su sueldo nominal de un mes y tres respectivamente, así el cheque de bono mensual es por \$133,799.00 (en el nivel tres) y el trimestral por \$401,398.00, la sumatoria de su sueldo en tres meses es de \$2'408,388. mientras que el de coordinador en tres meses es de \$ 1'194,671.00. Como se puede - observar, hay una diferencia de más del 100%. Lógicamente si se compara el puesto de coordinador con algún otro puesto superior al de Jefe de Departamento, la diferencia aumenta en proporciones poco imaginables. Esta situación a todas luces in-

justa, es bien conocida por la mayoría del personal de la D.G.P. y provoca inconfor-midad, frustración, desmotivación, etc., lo cual repercute en el desarrollo del traba-jo y en las relaciones interpersonales que favorecen un ambiente agradable y cordial en el trabajo.

Otra política sobre los salarios que ha seguido la D.G.P., es respecto al sueldo -- que fija el tabulador, el cual en muchos casos no se respeta, es decir, se remunera al personal abajo de los niveles que fija el tabulador, éste, además, establece que en ningún caso deberá pagarse un importe superior al señalado, pero no reglamenta -- respecto a pagar abajo del nivel fijado; situación que es aprovechada por los diri- gentes de la D. G. P., para cubrir sueldos al personal en estas condiciones.

6.5.5 EVALUACION DE PERSONAL Y PROMOCIONES

La evaluación de personal es una función administrativa que se está llevando a cabo en la Dirección General de Pagos, es a partir de 1982 cuando se realizan los prime- ros esfuerzos para implantar la evaluación de personal a fin de contar con un ins- trumento que proporcionara elementos objetivos, confiables y veraces que sirvieran de base para la promoción del personal.

Es hasta el año de 1986, cuando la Dirección emite el instructivo de "Lineamientos para la Participación Creativa y Autoevaluación del Personal" , en el cual estable- cen las normas de operación, los formatos para la evaluación y los parámetros.

La evaluación se realiza en forma trimestral y participan en ella el trabajador y -- el Jefe del Departamento, considerándose básicamente la participación cotidiana de los empleados en la realización de los programas establecidos. Se utiliza el forma- to denominado "Cédula de evaluación del personal" (anexo 2), en el encabezado se -- anotan los datos del área y los de la persona a que se va a evaluar. La parte de -- abajo está integrada en tres módulos (Aptitudes Profesionales, Actitudes Personales

y comportamiento en la Institución), veinte factores de evaluación y cinco valores de asignación que van del 1 al 5 (5= Muy bien, 4= Bien, 3= Suficiente, 2= Deficiente y 1= Muy Deficiente)

El intervalo de calificación por módulo está determinado por la importancia relativa de cada uno de los factores. La calificación global de la evaluación será la base sobre la cual se implementará los cursos de acción a seguir, en consecuencia -- Anexo(3).

Hasta ahora la práctica de evaluación de personal se lleva a cabo dentro de la Dirección General de Pagos, como una función administrativa más, sin aportación de beneficios ya que no han sido adoptadas las medidas establecidas previamente.

Es importante hacer notar que la evaluación debe realizarse sobre las cualidades del individuo al desempeñar un puesto y que al carecer la institución de una descripción de puestos, los encargados de realizar la evaluación, no tienen claro conocimiento de lo que van a valorar; por lo tanto, las calificaciones que otorgan, reflejan en gran parte su apreciación y simpatía por la persona.

Promociones. Estas en la D. G. P. no se dan como un proceso continuo, con base al desarrollo de personal, o bien que sea un peldaño de una carrera dentro del gobierno.

Estas se dan básicamente por la desocupación de las plazas ya existentes en la propia D. G. P. Para que se dé una promoción debe existir una vacante, en primer lugar, en seguida la persona que puede ser objeto de promociones debe estar en el puesto inmediato inferior y cumplir con los requisitos académicos que se requieren para el trámite administrativo. Sin embargo, son pocas las promociones que hay, -- por la sencilla razón que se desocupan pocas plazas, además, por esta razón, existe más de un candidato para ocupar la plaza, lo que provoca serios conflictos en--

tre el personal.

Dentro de la estructura jerárquica de la D. G. P., existen diferencias fundamentales para las promociones. Esto se dá básicamente entre los mandos medios y superiores y el demás personal.

Permeadas éstas de un carácter político, es más fácil ascender de auxiliar de intendencia hasta coordinador de téc. esp., que de éste a Jefe de Departamento y de éste a Subdirector y así sucesivamente.

El acceso a los mandos medios se ha hecho muy estrecho; si vemos el número de personas con puesto de coordinador de téc. esp. que es de 51, la probabilidad de promoción, si hay una vacante, es de 1.9%; ésto siempre y cuando se realizara de ésta manera. En la D. G. P. aunque se han dado casos en los cuales efectivamente se promociona a un coordinador de téc. esp. a Jefe de Departamento; se ha hecho de manera discreta por razones no conocidas; lo cual pone al descubierto vínculos del sistema de personal con el padrinazgo.

Otra posibilidad promocional es el escalafón, éste debe tener como base la experiencia y antigüedad, sin embargo en la D. G. P. no existe un procedimiento para ingresar a él y que sea del conocimiento del personal, además entre el escalafón y el personal debe mediar el sindicato, sin embargo, éste no interviene para nada en las promociones.

El escalafón es un instrumento descuidado por los dirigentes sindicales, lo que ha originado su desaparición, cuando menos en la D. G. P.

6.5.6 CAPACITACION, MOTIVACION Y JUBILACION

De todos es conocido el porcentaje elevado de empleados públicos con apenas un grado de preparación suficiente para enfrentar problemas muy elementales.

A fin de cubrir la heterogeneidad en escolaridad, en conocimientos, en preparación

técnica y cultura de los trabajadores, surge la capacitación. Sin embargo, la capacitación que ofrece la Dirección General de Pagos, presenta problemas de incongruencia y dispersión, ya que no está mediada en relación con las necesidades funcionales de la institución. Los programas de capacitación impartidos tanto por la Dirección de Personal de la Secretaría de Educación Pública como por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se dan en forma desarticulada en cuanto a su finalidad, organización, contenido y método, además de no responder a las necesidades existentes, considerando que el tipo de cursos programados no son adecuados a los puestos, no permiten fortalecer y desarrollar el conocimiento sobre las funciones que se realizan.

Por otra parte, los programas de capacitación que se planean, presentan desviaciones motivadas por la carencia de personal especializado en estas áreas; y si a esto agregamos el exceso de personal desmotivado e indiferente ante la capacitación, se tiene como resultado un nivel de capacitación muy por debajo de lo que necesita la D. G. P. para elevar la preparación de su personal y poder cumplir con objetivos planeados.

MOTIVACION. El aspecto motivacional dentro de la D. G. P., no ha sido debidamente encausado y planeado. Se tienen los cursos de capacitación los días que se pueden otorgar como premio de puntualidad o de asistencia; las vacaciones extraordinarias otorgadas por el comité de evaluación con base al artículo 96 de la Ley Federal de Premios Estimulos y Recompensas Civiles y las gratificaciones que en dinero se otorgan a mediados y a fin de año. Todo esto si se planea mejor y se establecen políticas y normas, sería un factor motivacional muy favorable para incrementar el esfuerzo del personal en el desarrollo de las actividades. Por ejemplo: uno de

los factores más importantes, es el referente a las gratificaciones que se dan en los meses de julio y diciembre, en este caso se tiene establecido que se otorgan-- a las personas que en el desarrollo de sus funciones hayan dado un esfuerzo extra, sin embargo, vemos que no es así, puesto que en algunas ocasiones se ha generaliza-- do el procedimiento de otorgar compensaciones y remuneraciones especiales a todo -- el personal, sin tener en cuenta ningún criterio de justicia. Cabe aclarar que la D. G. P., tiene como política que para que se le considere al personal como un ele-- mento productivo, debe permanecer más tiempo del establecido en su área de trabajo, aunque en éste tiempo no haga nada. Ahora bien, para hacer esta acción más eficaz, es necesario definir de antemano las políticas y principios que deberán observar -- los empleados y que sirva de base a las autoridades para la toma de decisión de -- otorgar premios e incentivos, esto eliminaría las situaciones de incertidumbre en-- tre el personal y daría transparencia al procedimiento.

Esto sería solo el principio de un mejor manejo del aspecto motivacional que debe-- rá ir acompañado de otras medidas que involucren a todo el sistema de personal.

JUBILACION. La población de la D. G. P., es en su mayoría joven, no es muy común -- ver que alguna persona se jubile. Los casos de jubilación son por años de servi-- cios y el trabajador no tiene problemas ni inconvenientes por parte de la institu-- ción para realizar los trámites administrativos para ello. Las condiciones especí-- ficas con las cuales se jubila una persona, están establecidas en la Ley del ---- ISSSTE (anexo 4) Esta jubilación no es el resultado de una carrera en el gobiern-- o llena de satisfacciones, más bien representa el liberarse de un ambiente rutiniza-- do, conflictivo y poco satisfactorio. Además la retribución económica así como es-- tán los salarios, está muy por abajo de permitir una vida digna y decorosa. La per-- sona que se jubile no puede vivir de su pensión, necesita tener otro medio por el-

cual obtenga otro ingreso o bien seguir trabajando fuera de gobierno. Por esta razón, la jubilación no responde al esfuerzo y dedicación que los trabajadores desarrollan en sus 30 años de servicio.

6.5.7 LIDERAZGO

El jefe de Departamento desarrolla la función más importante en relación al liderazgo, éste es el enlace entre los mandos Superiores y la "Tropa". Se supone que debe desarrollar un liderazgo afín a las disposiciones que emite el Director General por medio de sus Directores de Area y Subdirectores; sin embargo, no hay un liderazgo definido y uniforme, probablemente se deba a la "estructura organizacional" "al respeto a la unidad de mando" o bien a la indiferencia o poca importancia que le han dado los mandos Superiores al liderazgo.

Un buen liderazgo en la D.G.P. implicaría: Coordinación en el trabajo, fomentar la confianza Jefe-Subordinados, derimir conflictos, canalizar inquietudes, unificar los grupos de trabajo, democratizar el conocimiento, inducir hacia una formación del personal, establecimiento de normas y políticas en relación al comportamiento del Personal, de éstos aspectos son pocos los que se cubren, si acaso aquéllos que le permiten a un Jefe mantenerse en el puesto. La mayoría de los Jefes (mandos medios y Superiores) no tienen un plan específico de trabajo que incluya ciertos rasgos de liderazgo, apoyados por la autoridad que les confiere el puesto, manejan definen y solucionan los problemas de trabajo y del personal, con base a su estado de ánimo; esta situación origina conflictos permanentes que afectan el trabajo y las relaciones interpersonales.

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

El sistema de personal de la D. G. P., tiene las siguientes características:

- El proceso de reclutamiento y selección, no son planeados ni ordenados dentro -- del marco de las necesidades que tiene la D. G. P., de encontrar candidatos idóneos para el desarrollo de sus actividades.
- La poca seguridad en el empleo que se ha acentuado desde 1985, provoca inquietudes en el personal, lo que repercute en su desarrollo, muestra además la inexistencia de la planeación en el crecimiento de los organismos del Estado.
- Estructura salarial incongruente en relación con la estructura organizacional y como consecuencia origina un empobrecimiento de la mayor parte del personal y -- una situación de privilegio para una minoría.
- Carencia de un sistema adecuado de análisis de puestos para conocer la responsabilidad y requisitos a cubrir en cada puesto, en consecuencia la selección y evaluación de personal no se realizan adecuadamente, originando la ausencia de referencias objetivas para reacionalizar las promociones de personal.
- No se utiliza racional ni eficientemente las aptitudes de los trabajadores, tam-- poco se ha identificado ni desarrollado sus potencialidades para que contribuyan más significativamente a alcanzar los objetivos de la institución.
- Falta de mecanismos ordenadores en todas las fases del sistema de personal, con base en la aptitud y el mérito.
- Falta de perspectivas para el desempeño de una carrera pública que asegure tanto en lo económico, como en lo relativo a la realización humana.
- Como resultado de todo lo anterior, el sistema de personal se encuentra dentro -- de un círculo vicioso, que tiene dos grandes repercusiones negativas: baja pro-- ductividad de la fuerza de trabajo empleada por la D. G. P., y por otra parte,

insatisfacción y frustración del personal.

Lo anterior muestra el índice de irracionalidad administrativa que existe en la Dirección General de Pagos en relación a su sistema de personal, aunque pudiera éste tener racionalidad política, desde dos puntos de vista. El primero sería como resultado de las políticas del gobierno en general, y en respuesta a las prioridades nacionales de integración, Consolidación del gobierno y estabilidad política. En segundo lugar sería con la finalidad; de cumplir con los objetivos de simplificación y modernización de los procedimientos del pago de remuneraciones, al personal de la Secretaría de Educación Pública, es decir, el personal responsable de coordinar el proyecto de desconcentración del pago, recluto al personal básicamente con criterio político (amistad y lealtad primordialmente), colocando en la evolución del proyecto, personal en ciertos puestos claves a nivel técnico, principalmente en el Area de Cómputo, con criterios de mérito. Ahora bien; estas condiciones se producen en todas las dependencias de gobierno, dando forma a un sistema de personal con criterio mixto, pero inclinado más a criterios políticos,

Las acciones que modificarían sustancialmente el sistema de personal serían las siguientes:

- El establecimiento de una Ley de Servicio Civil de Carrera que comprenda principalmente, lineamientos tales como:
 - 1) Inamovilidad de los funcionarios de menor a mayor rango que desarrollen funciones administrativas, con capacidad y aptitudes probadas; asegurando el desarrollo de una carrera dentro del gobierno.
 - 2) Establecimiento en el ingreso, promociones y otras fases que lo requieran, de rigurosos exámenes.
 - 3) Agrupar al personal en clases específicas que determinen la complejidad y -

responsabilidad de las funciones que desarrollan, con base en ésto, desarrollar una estructura más homogénea y justa de remuneraciones.

Así mismo, la comisión intersecretarial de Servicio Civil creada recientemente deberá normar, vigilar y hacer cumplir la ley. Dentro de su responsabilidad estará:

- 1) La coordinación de todos los organismos de la administración pública federal, en relación a las nuevas políticas de reclutamiento, selección, contratación, promoción, etc.
- 2) El análisis para propuestas concretas en la reordenación del sistema de personal.
- 3) Fomentar, apoyar y conducir hacia una filosofía de mérito y de sana competencia que sustente todas las acciones emprendidas en todas las fases del servicio.
- 4) Canalizar el reclutamiento hacia las instituciones educativas con el propósito de atraer los recursos humanos mejor calificados, considerando los niveles de complejidad y responsabilidad en las funciones por realizar.

Los pasos anteriores responderán al grado de desarrollo político existente, de manera que permita el control de la burocracia. Desde luego, estos pasos se encuentran dentro de una lógica administrativa, que no debe ser aplicada de hoy a mañana, sino acorde a las necesidades y prioridades que vaya requiriendo el gobierno. Así mismo la evolución deberá ser siempre hacia una mayor racionalidad administrativa, de hecho el sistema de personal ha evolucionado y no existe razón alguna para que ya no lo haga.

Por otro lado, y considerando la gran cantidad de personal que labora para el gobierno, éste debe emprender una labor de formación y motivación a fin de generar una mayor productividad del personal, lo anterior con base a las técnicas de admi-

nistración de personal, enfocándose principalmente en los renglones de capacitación, evaluación del personal y promociones.

ANEXO 1

CAPITULO II

TRABAJADORES DE CONFIANZA

Artículo 182. Las condiciones de trabajo de los Trabajadores de confianza, serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Artículo 183. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

Artículo 184. Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento, se extenderán a los trabajadores de confianza; salvo disposición en contrario, consignadas en el mismo contrato colectivo.

Artículo 185. El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley.

Artículo 186. En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador -

de confianza hubiese sido promovido a un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.



OFICIALIA MAYOR

CEDULA DE EVALUACION DEL PERSONAL

HOJA: _____ DE: _____

F E C H A

DIA MES AÑO

SUBDIRECCION DE AREA: _____

JEFATURA DE DEPARTAMENTO: _____

DATOS DEL COLABORADOR: NOMBRE COMPLETO: _____ FILIACION: _____ INGRESO A FEDERACION: _____ S.E.P. _____
 GRADO MAXIMO DE ESTUDIOS: _____ DENOMINACION Y CLAVE DEL PUESTO: _____
 SUeldo MENSUAL Y NIVEL \$: _____ FECHA DEL ULTIMO MOVIMIENTO: _____

M O D U L O S

FACTORES	APTITUDES PROFESIONALES						FACTORES	ACTITUDES PERSONALES						FACTORES	COMPORTAMIENTO EN LA INSTITUCION					
	EVALUACION	MUY BIEN	BIEN	BUFI - CIENTE	DEFI - CIENTE	MUY DEFI - CIENTE		EVALUACION	MUY BIEN	BIEN	BUFI - CIENTE	DEFI - CIENTE	MUY DEFI - CIENTE		EVALUACION	MUY BIEN	BIEN	BUFI - CIENTE	DEFI - CIENTE	MUY DEFI - CIENTE
CONOCIMIENTOS							RESPONSABILIDAD							RESPECTO A LA AUTORIDAD						
PRODUCTIVIDAD							DEDICACION							INTEGRACION						
HABILIDAD PROYECTIVA							COLABORACION							COORDINACION						
ANALISIS DE PROBLEMAS							CONSTANCIA							RELACIONES						
CREATIVIDAD							INICIATIVA							ASISTENCIA						
VISION DE CONTEXTO							LIDERAZGO							PUNTUALIDAD						
TOTAL DEL MODULO							FLEXIBILIDAD							TOTAL DE MODULO						
TOTAL GLOBAL						%	ESTABILIDAD EMOCIONAL							TOTAL GLOBAL						%
							TOTAL DE MODULO													
							TOTAL GLOBAL						%							%

ANEXO 2

OBSERVACIONES Y / O RECOMENDACIONES

--	--	--

ELABORO

COLABORADOR

APROBO

JEFE DE DEPTO.

ACUERDO DE CONFORMIDAD

SUB. DIR. DE AREA

INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO

FORM. No. 10 DE 19
VERSION

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

FECHA DE EMISION

26 / 06 / 86
DIA / MES / AÑO

III. GUIA TECNICA PARA LA AUTOEVALUACION

De manera conjunta y democrática, el servidor público y el Jefe del Departamento respectivo, deben evaluar trimestralmente con objetividad=veracidad, confiabilidad=congruencia y validez=justicia, el desempeño acreditado por las responsabilidades cumplidas, de acuerdo con los cuatro sentidos de ponderación ya descritos.

El calendario de las evaluaciones trimestrales es el siguiente:

EVALUACION	PERIODO QUE SE EVALUA	ENTREGA A LAS SUBDIRECCIONES PARA SU APROBACION Y POSTERIORMENTE A LAS DIRECCIONES DE AREA PARA SU AUTORIZACION
1a.	1o. de abril al 30 de junio	primer quincena de julio
2a.	1o. de julio al 30 de septiembre	Primer quincena de enero
3a.	1o. de octubre al 31 de diciembre	Primer quincena de abril
4a.	1o. de enero al 31 de marzo	

Las evaluaciones de referencia, las deben realizar tanto el propio colaborador acerca de su desempeño, como el Jefe de Departamento sobre sus colaboradores, con el propósito de que confronten sus apreciaciones y se definan acuerdos conjuntos sobre los resultados de la evaluación y los cursos de acción a seguir en consecuencia.

INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO

HCJA No. 11 DE 19
VERSION

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

FECHA DE EMISION
26 06 86
DIA / MES / AÑO

Al efecto, se han establecido tres módulos, veinte factores evaluación y 5 valores de asignación, a saber:

- MODULO DE APTITUDES PROFESIONALES

- . Conocimientos y Experiencia.- Formación e información adquirida académicamente, así como la experiencia acreditada en el desempeño del trabajo, lo que implica cierto grado de especialización.
- . Productividad.- Relación existente entre la calidad y cantidad de los proyectos y actividades producidos y atendidos, en función de los recursos y tiempo empleado para ello.
- . Habilidad Proyectiva.- Capacidad y oportunidad para definir el curso de las acciones o estrategia que habrá de seguirse en situaciones y proyectos determinados, así como para la asignación de prioridades al respecto.
- . Análisis de Problemas.- Capacidad para identificar y delimitar ordenadamente las variables de los problemas que se enfrentan, así como la precisión de las relaciones que tienen con otros factores o situaciones para efectos de previsión.

INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO

HOJA No. 12 DE 19

VERSION:

FECHA DE EMISION:

26 / 05 / 86
DIA / MES / AÑO

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

- . Creatividad.- Capacidad para idear sistemas novedosos y éxito funcional de las contribuciones aportadas para la modernización de los métodos de producción de -- los servicios del área de adscripción.
- . Visión del.- Facultad de comprender y totalizar las circunstancias a corto, mediano Contexto y largo plazos, orientada a mejorar los sistemas actuales, planear racionalmente las actividades a su responsabilidad y nutrir la toma oportuna -- e informada de decisiones.
- MODULO DE ACTITUDES PERSONALES
- . Responsabilidad.- Cumplimiento de los compromisos que se asumen en la realización de las -- actividades asignadas.
- . Dedicación.- Empeño y cuidado manifestado en la ejecución de las tareas.
- . Colaboración.- Disposición para aceptar y realizar las actividades encomendadas y las -- propuestas para participar, tanto de carácter ordinario, como extraordinario.
- . Constancia.- Continuidad, perseverancia, tesón o disciplina permanente con que se asume cotidianamente la realización de las tareas encomendadas.
- . Iniciativa.- Voluntad y motivación para emprender, originar o iniciar acciones en forma individual, grupal e institucional.

INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO

HOJA No. 13 DE 19
VERSION

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL.

FECHA DE EMISION
26 06 86
DIA / MES / AÑO

- . Liderazgo.- Capacidad natural o adquirida, demostrada en la organización, conducción, y orientación de grupos de trabajo, así como la confianza y apoyo que se ofrece a los individuos con quienes interactúa.
- . Flexibilidad.- Facilidad de adaptarse a diferentes situaciones así como para adecuar -- las modificaciones que surjan en la realización del trabajo emprendido.
- . Estabilidad .- Emocional Comportamiento que se manifiesta ante situaciones tensas, difíciles o -- bajo presión.
- MODULO DE COMPORTAMIENTO EN LA INSTITUCION
- . Respeto a la .- Autoridad Reconocimiento, colaboración y disciplina que se otorga a las facultades y competencia de los que dirigen y coordinan las actividades.
o
- . Integración.- Pertenencia e identificación con que se incluye y participa con los miembros de los grupos de trabajo, con los proyectos y el área en su conjunto
- . Coordinación.- Disponibilidad para aceptar y actuar en cooperación y relación grupal -- sistemática, de acuerdo a la organización establecida.
- . Relaciones.- Capacidad para interactuar y comunicarse con sus compañeros y directivos.

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

FECHA DE EMISION
26 06 86.
DIA / MES / AÑO

- . Asistencia.- Constancia para acudir a sus labores cotidianas en los días preestablecidos.
- . Puntualidad.- Regularidad para presentarse en el horario autorizado, así como cumplimiento a las políticas institucionales en este aspecto.

El método de ponderación y asignación de valores cuantitativos, implica calificar con 5 el nivel de muy bien, con 4 bien, 3 suficiente, 2 deficiente y 1 muy deficiente, de conformidad a los siguientes intervalos de calificación por módulo:

- INTERVALOS DE CALIFICACION EN EL MODULO DE APTITUDES PROFESIONALES

- | | | |
|--|-------------------|-------------------|
| 1. Conocimientos de 1 a 5 puntos | 1. Muy bien | de 26 a 30 puntos |
| 2. Productividad de 1 a 5 puntos | 2. Bien | de 21 a 25 puntos |
| 3. Habilidad Proyección de 1 a 5 puntos | 3. Suficiente | de 16 a 20 puntos |
| 4. Análisis de Problemas de 1 a 5 puntos | 4. Deficiente | de 11 a 15 puntos |
| 5. Creatividad de 1 a 5 puntos | 5. Muy deficiente | de 6 a 10 puntos |
| 6. Visión del Contexto de 1 a 5 puntos | | |

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

FECHA DE EMISION

26 06 86
DIA / MES / AÑO

Valor máximo para el módulo de aptitudes profesionales = 30 puntos

- INTERVALOS DE CALIFICACION EN EL MODULO DE ACTITUDES PERSONALES

7. Responsabili dad	de 1 a 5 puntos	1. Muy bien	de 35 a 40 puntos
8. Dedicación	de 1 a 5 puntos	2. Bien	de 28 a 34 puntos
9. Colaboración	de 1 a 5 puntos	3. Suficiente	de 21 a 27 puntos
10. Constancia	de 1 a 5 puntos	4. Deficiente	de 14 a 20 puntos
11. Iniciativa	de 1 a 5 puntos	5. Muy Deficiente	de 8 a 13 puntos
12. Liderazgo	de 1 a 5 puntos		
13. Flexibilidad	de 1 a 5 puntos		
14. Estabilidad emocional	de 1 a 5 puntos		

Valor máximo del módulo de actitudes personales = 40 puntos

- INTERVALOS DE CALIFICACION EN EL MODULO DE COMPORTAMIENTO EN LA INSTITUCION

15. Respeto a la Autoridad	de 1 a 5 puntos	1. Muy Bien	de 26 a 30 puntos
16. Integración	de 1 a 5 puntos	2. Bien	de 21 a 25 puntos
17. Coordinación	de 1 a 5 puntos	3. Suficiente	de 16 a 20 puntos



DIRECCION GENERAL DE PAGOS

INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO

HOJA N.º 16 DE 19

VERSION

FECHA DE EMISION		
26	06	86
DIA	MES	AÑO

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

- | | | | |
|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| 18. Relaciones | de 1 a 5 puntos | 4. Deficiente | de 11 a 15 puntos |
| 19. Asistencia | de 1 a 5 puntos | 5. Muy Deficiente | de 6 a 10 puntos |
| 20. Puntualidad | de 1 a 5 puntos | | |

Valor máximo para el módulo de Comportamiento en la Institución = 30 puntos

Los cursos de acción a precisar, con base en los resultados obtenidos, se definen a partir de los siguientes códigos de recomendaciones:

CODIGOS DE RECOMENDACIONES

Se anotan las letras A, B, C, D o E según corresponda, de acuerdo a la calificación obtenida por cada colaborador.

"A" (Muy Bien=84 a 100 puntos)

Personal a considerar para ascensos, estímulos, reconocimientos, para desempeñar actividades de confianza, supervisión y responsabilidad, así como para que participe en programas de mayor dificultad e importancia.

"B". (Bien = 68 a 83 puntos)

Personal a tomar en cuenta para estímulos, reconocimientos, para participar en actividades de confianza, supervisión y responsabilidad, apoyando su desarrollo al incluirlo en-

INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTO

HOJA No 17 DE 19
VERSION

TEMA: LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACION CREATIVA Y AUTOEVALUACION DEL PERSONAL

FECHA DE EMISION
26 / 06 / 86
DIA / MES / AÑO

programas de dificultad e importancia mayores a la de los programas en que haya participado hasta ese momento.

"C" (Suficiente = 52 a 67 puntos)

Personal a considerar en cursos de motivación y capacitación, o bien tomarlo en cuenta para transferencia o reubicaciones.

"D" (Deficiente = 36 a 51 puntos)

Personal susceptible de motivación y capacitación, para considerarse su transferencia, --- reubicación o inclusive, si el caso lo amerita, liquidar su relación laboral con la institución.

"E" (Muy deficiente = 20 a 35 puntos)

Personal a considerar para liquidar su relación laboral con la Institución, con fundamento en lo que el marco legal y normativo vigente en la materia establece.

ANEXO 4

SECCION SEGUNDA

PENSION POR JUBILACION

Artículo 60.- Tiene derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 -- años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

SECCION TERCERA

PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS

Artículo 61.- Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, - los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuvieran 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al instituto.

Artículo 62.- El cómputo de los años de servicios se hará considerando uno solo de los empleos, aún cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios, - cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará, por - una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de trabajador.

Artículo 63.- El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se - determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

15 años de servicios	50%
16 años de servicios	52.5%
17 años de servicios	55%
18 años de servicios	57.5%
19 años de servicios	60%
20 años de servicios	62.5%
21 años de servicios	65%
22 años de servicios	67.5%
23 años de servicios	70%
24 años de servicios	72.5%
25 años de servicios	75%
26 años de servicios	80%
27 años de servicios	85%
28 años de servicios	90%
29 años de servicios	95%

Artículo 64.- Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los artículos 60, 63, 67, 76 y demás relativas de esta Ley, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento.

Artículo 65.- El derecho al pago de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese percibido el último sueldo antes de causar baja.

Artículo 66.- El trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años al Instituto, podrá dejar la totalidad de sus aportaciones --

con el objeto de gozar de la prerrogativa de que al cumplir la edad requerida para la pensión, se le otorgue la misma. Si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión en los términos de esta Ley.

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

- Arias Galicia Fernando. Administración de Recursos Humanos. México, Ed. Trillas 1981.
- Barber P. Michael. Public Administration. London, Mac Donald and Evans LTD, -- 1983
- Barenstein Jorge. El Análisis de la Burocracia Estatal desde la perspectiva Weberiana. Mexico, Ed. CIDE 1984.
- Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa. Vol. I, II, III, México, Ed. Porrúa 1980.
- Castelazo R. José. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. (PRAXIS 69), México, Ed. INAP. 1985.
- Coordinación General de Estudios Administrativos. La Administración y el Desarrollo de Personal Público. Colección Seminarios Núm. 9, México 1983.
- Cosío Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano. México, Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982.
- Chandler Ralph (et al). The Public Administration. New Yor, Ed. Jhon Wiley & -- Sons 1983.
- Diccionario Marxista de Economía Política. Mexico, Ediciones de Cultura Popular 1979.
- Dirección General de Pagos (Secretaría de Educación Pública). Manual de Organización. Mexico 1986.
- G. E. Aymer. The King's Servants The Civil Service of Charles I. London Ed. -- Routledge de Kegan Paul. 1961.
- Figueroa A. Rodulfo. Las Prioridades Nacionales y las Políticas de Reclutamiento de Funcionarios Públicos en los Países en Desarrollo. México, Ed. Colegio de México 1981.

- French Wendell L. Administración de Personal. Mexico, Ed. Limusa, 1983.
- Harol Koontz y Cyril O'Doonell. Elementos de Administración, Mexico, Ed. Mac
Craw Hill 1983.
- Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Mé-
xico, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Martínez Silva Mario (Coordinador). Diccionario de Política y Administración Pú-
blica. México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración
Pública, 1978.
- Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. Vol. II, México -
Ed. Fondo de Cultura Económica, 1978.
- O. Glen Stanl. Public Personnel Administration. New York, Ed. Harper & Row Pu-
blishers, 1983.
- Reyes Ponce Agustín. Administración de Personal. México, Ed. Limusa, 1981.
- Riggs W. Fred. Burocracia y Desarrollo Político: Una Concepción Paradójica. - -
Comp. Lampalombara, Argentina, Ed. Paidós, 1963.
- Ríos Szalay Adalberto. Orígenes y Perspectivas de la Administración. México, --
Ed. Trillas, 1984.
- Say M. Shafritz. Dictionary of Public Administration. New York, Ed. Factus on
File Publications, 1986.
- Secretaría de Educación Pública. Memoria del Programa para el Diseño e Implan-
tación del Sistema Desconcentrado de Pagos al Personal de la S.E.P., México, 1980-
1982.
- Sirvent Carlos. La Burocracia. Mexico. Ed. ANUIES 1977.
- Silicio Alfonso. Capacitación y Desarrollo de Personal. México, Ed. Limusa, --
1983.

- Soria M. Víctor. Relaciones Humanas Teoría y Casos. México, Ed. Lumisa, 1982.
- Smith H. Peter. Los Laberintos del Poder. México, Ed. Colegio de México, 1981.
- Torres Islas Marcela (et al). El Caso del Sistema Desconcentrado de Pagos de la Secretaría de Educación Pública. Mexico, Ed. CIDE, 1985.
- Tucker William P. The Mexican Governement today. Minneapolis (U.S.A.), Ed. University of Minnesota Pres. 1958.
- Waldo Dwight. Administración Pública. México, Ed. Trillas, 1978.
- Zorrilla Pedro (et al). La Administración Pública Federal. México, Serie de Estudios # 26. UNAM, 1970.