EL SERVICIO CIVIL EN EL GOBIERNO FEDERAL

Rosa María Guerrero Virgen

Introducción

El acelerado desarrollo económico, político y social de nuestro país, ha requerido de la intensificación de esfuerzos en materia de planeación de la administración pública, debido al reconocimiento de la estrecha relación que guarda la administración pública y el desarrollo de la estructura económica de nuestro país.

Los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer y planear la actividad económica, han transcurrido en forma paralela con los esfuerzos realizados por prestar mejor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado.

Resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del Servicio Civil como un medio seguro de activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública.

Un Estado moderno requiere de la planeación como requisito fundamental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país; atendiendo a ello, se ha instrumentado el Servicio Civil para que en forma sistemática, continúa y dinámica aplique y coordine en su implantación los métodos de investigación social, los principios que la rigen, y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía; todo ello, con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país.

Aquí, cabe señalar que hasta nuestros días no ha llegado a integrarse un verdadero Servicio Civil de Carrera, aún cuando desde 1934 quedó plasmado en nuestras leyes, por lo cual el Estado se ha enfrentado a una serie de factores adversos para desarrollar las potencialidades de sus programas, planes y estrategias.

Cabe así destacar algunos de los elementos que prevalecieron y que impedían el cometido de la buena marcha de la administración del personal:

1. Ausencia de objetivos precisos que impiden definir una verdadera carrera del Servicio Civil.
2. Incongruencia en el sistema de análisis de puestos y como consecuencia un catálogo de empleos inadecuado, que impedía obtener buenos resultados en el reclutamiento, selección, promoción escalafonaria, evaluación y capacitación.
3. Incierta estructura de remuneraciones y la falta de un tabulador de sueldos acorde con las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.
4. Sistemas escalafonarios deficientes que desestimulan el espíritu del trabajador.
5. Incertidumbre respecto a las funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal.
6. Diferentes contenidos en relación a las condiciones generales de trabajo, etc.

Como se observa, en la administración

del personal se carecía de políticas previsorias que lograran imprimir dirección, continuidad, dinamismo y eficiencia a la administración pública.

Por ello, la instrumentación del Servicio Civil requiere de estrategias idóneas de planeación, para que progresivamente pueda ir cubriendo todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un Servicio Civil, que dé respuesta a las inquietudes de los servidores públicos con estricto apego a la Ley que lo regirá, con lo cual la administración pública experimentará todos los procesos que requiere su modernización.

El ejecutivo federal, consciente de la importancia que revisten los servidores públicos en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos y metas institucionales, adoptó como uno de los lineamientos explícitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la instauración del Servicio Civil de Carrera "...lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público. Se fomentará la vocación de servicio personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal".¹

Entendiéndose por Servicio Civil "la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente; con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. 6.2.3.5. p. 175.

Se inserta así, dentro de la administración pública, el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental, que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Marco Administrativo

Para poder concretizar los objetivos que en materia de Servicio Civil se ha planteado el gobierno federal, se creó la Dirección General del Servicio Civil; la cual por acuerdo presidencial del 1o. de marzo del año en curso, se fusionó con la unidad de modernización de la administración pública federal, para, con ello, dar origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

Esta coordinadora en materia de Servicio Civil tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del poder ejecutivo federal, así como implantar, analizar e integrar la información básica necesaria.
2. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema de operación y registro correspondiente.
3. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, diseñar procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la administración pública federal.
4. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la administración pública federal.

5. Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la administración pública federal, y sancionar las modificaciones de las mismas.²

El 29 de junio de 1983, por acuerdo presidencial se establece la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo federal, para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal.

La comisión está integrada por los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como también por el secretario general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y como secretario técnico fungirá el coordinador general de Modernización de la Administración Pública Federal.

Las funciones de esta comisión son:

- a. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- b. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- c. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo, que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- d. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a

las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

- e. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Planeación del Servicio Civil

A continuación hacemos referencia al Servicio Civil de Carrera y destacamos que su diseño, coordinación, supervisión y evaluación ha obedecido a un claro enfoque de modernización de los sistemas de administración del personal federal, por lo que se ha procedido a sentar las bases, para que las acciones arriba mencionadas converjan en un corto y mediano plazo en la instauración del Servicio Civil de Carrera.

La regulación del Servicio Civil se ajusta a una planeación integral, cumpliendo con las condiciones siguientes:

- Integración de sus etapas con las del desarrollo social, cultural y económico del país.
- Integración y vinculación entre sí de cada una de las etapas previstas.
- Integración de los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución, para alcanzar los objetivos que han sido delimitados.

Lo anterior nos permite apreciar que la planeación del Servicio Civil reúne las siguientes características:

- a. Continuidad y sistematización del proceso;
- b. Aplicación de un enfoque interdisciplinario que permite formular los programas,

² Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1983.

- c. Observa un carácter democrático en la planeación y
- d. Precisión de las metas y etapas que son necesarias para alcanzar los objetivos de la planeación.

Es pertinente señalar que el modelo del Servicio Civil requiere crear condiciones de trabajo y de vida adecuada para los trabajadores al servicio del Estado, y que respondan a la realidad existente en el país, por lo que su diseño ha partido de bases técnico-metodológicas sólidas que permitan dar coherencia, viabilidad y soporte al modelo, el cual debe responder necesariamente a la realidad, es decir, deben contemplar las condiciones económicas, políticas y socio-culturales del país.

Marco Jurídico del Servicio Civil

1. Los instrumentos jurídicos relacionados con el Servicio Civil de Carrera, son los siguientes:

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

b. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Ley reglamenta los derechos consignados en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades, la organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

2. Bases jurídicas que permiten su instrumentación:

a. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32 Fracción X.

Esta ley faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del poder ejecutivo federal.

b. Ley de Planeación. Artículo 14.

Ley que señala las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta la opinión de las dependencias y proyectar y coordinar la planeación regional, entre otras.

c. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el período post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.

d. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que puede originar la mala actuación de todo servidor, es un ordenamiento congruente con la tesis de renovación moral del presidente de la República.

e. Ley de Premios, Estímulos y Reconocimientos Civiles.

Esta ley establece los premios y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismos por una destacada actuación en el servicio público, constituye uno de los elementos que per-

miten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

f. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Este ordenamiento atribuye a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, entre otras funciones, la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del poder ejecutivo federal, así como implementar, analizar e integrar la información básica necesaria.

g. Acuerdo Presidencial de fecha 29 de junio de 1983.

Mediante este acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tiene las siguientes funciones:

- Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.

h. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; en el capítulo *La Política Económica General*, en su punto 6.2.3.5. "Lineamientos para Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público", señala que se persiguen dos propósitos generales: mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto.

Para lograr el primer propósito, se adoptará entre otros lineamientos, la instauración del Servicio Civil de Carrera, en colaboración con la Federa-

ción de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado: la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

Etapas del Servicio Civil

Ante la problemática que representaba la administración de personal, la coordinación general se avocó a instrumentar las etapas y procesos que configuran el Servicio Civil.

I. Pre-empleo

Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

En cuanto al reclutamiento:

- Las entidades a través de sus Unidades Administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

Fuentes internas

- Serán las propias ramas de actividad en donde se genere la vacante, ajustándose al Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado, así como el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones; además de las plazas vacantes que se generen en pie de rama.

Fuentes externas

- Se acudirá en primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo a través de la celebración de convenios.

La selección se llevará a cabo median-

te un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante, para ocupar el puesto de que se trate.

II. Empleo

Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos

Dentro de esta etapa intervienen los siguientes procesos:

1. Nombramiento o contratación, cuyo objetivo es:

- Establecer la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado.

2. Inducción, su objetivo en este caso es el de:

- Proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permite identificarse con: el puesto que se le asigne; los objetivos institucionales; la carrera que realizará en el Servicio Civil; e informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

3. Los objetivos de la capacitación radican en:

- Aportar al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y, por la otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar.
- Propiciar que las dependencias cuenten con personal preparado, para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

4. El objetivo de la etapa de desarrollo consiste en:

- Proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y social.

5. La promoción tiene como objetivo:

- Permitir al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración, a través del Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado.

III. Post-empleo

Esta etapa final de la carrera del servidor público, representada por la conclusión del servicio activo prestado en la administración pública federal, preservando sus derechos a la seguridad social se integra por:

1. La baja, cuyo objetivo es:

Concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el Servicio Civil, originada por despido, renuncia o por defunción.

2. El objetivo de la jubilación es:

Proporcionar las prestaciones socioeconómicas a todo aquel trabajador que, en el ámbito del Servicio Civil, haya cumplido los años de servicios que marca la legislación vigente.

3. El objetivo de la pensión es el de:

Proveer de seguridad, en todos los aspectos, a todo aquel trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

Catálogo General de Puestos

Prosiguiendo con el esfuerzo de adecuar la administración pública al desarrollo del país, se procedió a precisar los objetivos en materia de Catálogos de Puestos General e Institucional.

Estos objetivos son los de:

- Proporcionar descripciones perfectamente definidas, claras y consistentes de los puestos que integran las estructuras de organización de la administración pública federal.
- Proporcionar una base sólida sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.
- Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración del personal, a las estructuras de organización de las dependencias del gobierno federal, tales como: reclutamiento, selección, nombramiento y capacitación dentro de un sistema integral de administración y desarrollo de personal.
- Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado, que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para un adecuado servicio público.

A partir de los objetivos trazados y para efecto de conformar el Catálogo General de Puestos, se diseñó una metodología general en la cual quedó comprendida la metodología para el análisis y valuación de puestos del gobierno federal, apoyada en un mecanismo participativo a través del cual se recogieron las valiosas experiencias y opiniones que sobre la materia, aportaron todas las dependencias del sector público.

Con esta base se elaboró el Manual de Valuaciones correspondiente y sus procedimientos de aplicación, asimismo se diseñaron los formatos-soporte para recopilación y concentración de información, y se estructuraron los cursos de capacitación necesarios para garantizar la unidad de criterios en la aplicación de la metodología propuesta. Para efectos de valuación se decidió emplear el *Método de puntos*, por considerarse más objetivo y adecuado a las características del universo de puestos de estudio.

Se integró así, con cuatro factores principales —conocimientos y aptitud, responsabilidad, esfuerzo y ambiente y riesgos— el llamado Catálogo de Factores. De esos cuatro factores principales surgieron, a su vez, trece subfactores específicos con sus correspondientes grados de calificación. Se definió la escala de evaluación a emplear y se establecieron los pesos relativos a cada factor, subfactor y grado.

De igual manera, se dio orientación precisa respecto a la elaboración de las descripciones de los puestos, ya que se carecía de ellas e incluso el mismo puesto era conocido con distintas denominaciones, dando origen a confusiones y duplicidades.

La información relativa a las descripciones de los puestos y a la valuación de los mismos, fue concentrada y las dependencias se encargaron de enviarlas, para su procesamiento, a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La información recibida de los distintos ramos, a través de los formatos, fue sometida a un proceso de análisis e integración con apego a la metodología que previamente había sido diseñada para el efecto, los resultados iniciales pueden resumirse en: identificación, homologación y compactación de los puestos reportados por las dependencias, racionalización y estandarización de los contenidos de funciones y responsabilidades por cada puesto, clasificación de puestos y funciones y creación del banco de información respectivo; así como del diseño de la estructura básica de los Catálogos General e Institucionales de Puestos.

Este Catálogo General de Puestos está integrado por 6 grupos, 85 ramas y aproximadamente 1,200 puestos; sujeto a las altas y bajas solicitadas por las dependencias.

Adicionalmente, se llevó a cabo la captación, validación y carga de la información relativa a percepciones reales del personal del gobierno federal (sector central).

Una vez formada la base de información antes descrita, ello hizo posible crear la re-

lación puestos-percepciones (actuales). Lo anterior permitió precisar los objetivos que en materia de remuneraciones, deberán elaborarse global e individualmente. Todo ello, con el objeto de consolidar estructuras de sueldos y salarios más justas y generar los planes necesarios en el corto, mediano y largo plazo, en función de prioridades y recursos disponibles.

Es importante recalcar que este esfuerzo conjunto de las dependencias y entidades con la Secretaría de Programación y Presupuesto, en primer lugar ha hecho posible asociar, en forma directa, las remuneraciones de los puestos con los contenidos reales de sus obligaciones y responsabilidades, dándole así vigencia al precepto constitucional de que a trabajo igual corresponde salario igual.

Tabuladores de Sueldo

A continuación se procedió al establecimiento de Tabuladores de Sueldos, los cuales tienen como objetivos:

- Asignar remuneraciones a los puestos en función de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades.
- Consolidar estructuras orgánicas equilibradas y presupuestos racionales de operación.
- Con ellos se logrará el desarrollo integral del personal que, sin lugar a dudas, constituye el elemento más valioso de que dispone el Estado.

La racionalización de tabuladores tiene como punto de partida las estructuras actuales de las remuneraciones, por tal motivo se les solicitó a todas las dependencias el envío de información al respecto, a través de formatos y listados. Ello permitiría asociar las percepciones actuales con los puestos valuados, estableciendo una relación directa entre los sueldos y salarios pagados y las obligaciones y responsabilidades. En cada caso se calcularon las medias, modas y promedios ponderados que servirían para definir las curvas mediante las cuales se pueden detectar, con mayor precisión, los

puestos infrapagados y sobre pagados. También podrían calcularse los costos en que se incurriría para llevar a cabo distintas alternativas de normalización y las prioridades a considerar, en función de cantidad de personal beneficiado, costo y recursos disponibles.

Adicionalmente y con el propósito de vincular los sueldos y los salarios con el mercado nacional de trabajo, se llevaron a cabo las encuestas necesarias (por puesto), para determinar la posición relativa de las remuneraciones pagadas al personal federal, respecto a las que se cotizan actualmente a nivel nacional.

Lo anterior permitirá analizar con objetividad y proponer los planes y programas que habrán de desarrollarse a corto, mediano y largo plazo en cada dependencia, para regularizar sus tabuladores y alcanzar los objetivos que han sido establecidos a este respecto, y que son:

- Remuneraciones en función de obligaciones y responsabilidades.
- Escalafones funcionales e intercomunicados apoyados en la capacitación.
- Mejorar la administración de los sueldos y salarios del personal federal.

Escalafón Funcional e Intercomunicado

Dentro del Servicio Civil se ha previsto otra etapa fundamental, que radica en el establecimiento del Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado.

La instrumentación de este sistema implica poner en marcha una compleja red de actividades, a partir de la preparación de instrumentos básicos tales como: el Catálogo General de Puestos del gobierno federal; los Catálogos Institucionales; el Tabulador General de Sueldos; los Tabuladores Institucionales; etc., todo lo cual configura una base sólida que permitirá el comportamiento eficaz de dicho sistema.

En el contexto del Servicio Civil el obje-

tivo fundamental del escalafón funcional es el de:

- Permitir el movimiento ascendente del servidor público, vía capacitación, entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

El objetivo de la intercomunicación es el de:

- Realizar los movimientos de promoción, que permitirá a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo e inclusive en otras ramas de distintos grupos, por medio de la capacitación.

Este universo de posibilidades de ascenso permitirá el desarrollo del servidor público, brindándole la oportunidad de superarse en el aspecto personal y por ende,

en el ámbito familiar y social.

Hemos mencionado sólo algunas de las acciones que se han instrumentado dentro de esta carrera administrativa, en el ámbito de la administración federal: poniendo énfasis en que esta carrera pretende básicamente, vincular los intereses del Estado como empleador y los de los trabajadores como portadores de servicios, al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, con lo cual se garantiza la continuidad de los programas establecidos, así como la estabilidad laboral del trabajador, a través del diseño e instrumentación de todas las acciones previstas, que tienden a dar vigencia a sus derechos y su desarrollo en el aparato público. Dentro de este contexto, el Servicio Civil logrará la consecución de los objetivos que persigue en el campo del desarrollo integral de los servidores públicos.