

INFORME FINAL Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO-TALLER SOBRE RECURSOS HUMANOS Y CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL*

INFORME FINAL

El Instituto Nacional de Administración Pública, a través de su Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, convocaron a un *Seminario-Taller sobre Recursos Humanos y Carrera Administrativa Municipal*, que se llevó a cabo en el Centro Vacacional del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en Valle de Bravo, Estado de México, del 25 al 29 de junio de 1984.

Objetivos

1. Conocer el estado en que se encuentran los estudios y trabajos relativos al servicio civil en el Gobierno Federal.
2. Comprender el papel que juega la capacitación en el establecimiento del servicio civil.
3. Examinar la situación de los servidores públicos municipales en la República Mexicana.
4. Analizar las relaciones laborales existentes según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de los Estados de la República, sus Leyes Orgánicas y leyes especiales relativas a la materia.
5. Discutir la situación de la capacitación a los servidores públicos municipales.
6. Ponderar alternativas para el estableci-

miento de la Carrera Administrativa Municipal en México.

7. Determinar elementos básicos para la legislación local sobre el Servicio Civil Municipal.

Participantes

Asistieron a esta reunión, participantes del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas.

Metodología

Previo a la discusión de los temas a tratar, se realizó un ejercicio vivencial de integración del grupo y se efectuaron sesiones de asamblea y de grupos de trabajo, con lo que se consiguió una total y activa participación de los asistentes.

Se proveyó a los participantes, de una colección de los siguientes documentos:

1. Recomendaciones y conclusiones del Seminario *Estrategias para la Capacitación de los Gobiernos Locales en Latinoamérica* (Quito, Ecuador, 8-11 de noviembre de 1983).

* Valle de Bravo, Edo. de México, 25-29 de junio de 1984.

2. Informe final, conclusiones y recomendaciones del *Seminario Latinomericano de Capacitación para Instructores en Administración Municipal* (México, 5-23 de marzo de 1984).
 3. Informe final, del Seminario-Taller sobre la *Carrera Administrativa Municipal y su Relación con la Función de Capacitación y Adiestramiento* (Bogotá, Colombia, 7-11 de mayo de 1984).
 4. Textos de las ponencias del Seminario-Taller de Bogotá, Colombia, correspondientes a México, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, España, Gran Bretaña y Naciones Unidas.
 5. Decreto No. 38 que crea la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa.
 6. Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.
 7. Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.
 8. Decreto No. 69 que crea la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.
 9. Metodología de análisis y valuación de puestos del gobierno federal, de la Dirección General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
 10. Sistema de capacitación para los trabajadores del ISSSTE, presentado por Rubén Fernández Lima.
 11. Documento sobre el servicio civil del gobierno federal, presentado por Rosa María Guerrero Virgen.
- dan situaciones de hecho, que hacen que los mismos miembros del cabildo desempeñen al mismo tiempo funciones administrativas municipales, careciendo, por lo tanto, el municipio de trabajadores propiamente dichos.
2. De acuerdo a esta tipología, se puede afirmar que la precariedad de los recursos con que cuentan los municipios rurales, provoca que los miembros del ayuntamiento tengan que desempeñar al mismo tiempo, labores administrativas que normalmente se consideran de confianza. La proporción de este tipo de trabajadores de confianza, disminuye en la medida en que los municipios evolucionan hacia el tipo urbano y metropolitano. En estos últimos, el porcentaje de empleados de base es del 80 por ciento.
 3. En los municipios menos desarrollados, la situación laboral se concreta a obedecer las instrucciones del presidente municipal y a recibir a cambio, una contraprestación que, por lo general, está por debajo del salario mínimo.
- A medida que los municipios van adquiriendo una mayor organización administrativa, las relaciones laborales se van estructurando, delineándose de manera más precisa las funciones y atribuciones, hasta llegar a los municipios metropolitanos, en donde existen de manera formal varios niveles de decisión, descripciones de puestos y funciones específicas.
4. No existe un sistema administrativo de reclutamiento y selección de personal. Los trabajadores de confianza, independientemente del tipo de municipio, son reclutados en forma directa por el presidente municipal. Respecto a los de base, los requisitos de ingreso varían según el grado de desarrollo del municipio y de acuerdo a la preparación que requiere el puesto que va a desempeñar el trabajador. No obstante que en algunos estados la normatividad contempla escalafones y tabuladores, la selección continúa siendo sujeta.
 5. En la mayoría de los municipios rurales,

CONCLUSIONES

I. Situación de los funcionarios y trabajadores de los municipios de la República

1. La situación laboral de los trabajadores de los municipios de la República varía notablemente, según el tipo de municipio (metropolitano, urbano, semiurbano y rural). Dentro de estos últimos, un porcentaje considerable lo constituyen los municipios étnicos, en los cuales se

el número de trabajadores es inferior a 20 y, por lo tanto, de acuerdo con la legislación aplicable no procede la organización colectiva. Sin embargo, en algunos estados los trabajadores de varios municipios se reúnen y forman coaliciones para la defensa de sus derechos laborales.

En los municipios donde existen más de 20 trabajadores, tienen jurídicamente la posibilidad de integrar sindicatos, aun cuando en la realidad no todos ejercen ese derecho. En algunos estados, los sindicatos municipales se integran en federaciones estatales y, en otros, existe un sólo sindicato para los trabajadores del estado y de los municipios.

En forma excepcional, la legislación del Estado de Jalisco permite la integración de un sindicato por cada municipio, aun cuando el número de sus trabajadores sea inferior a 20.

La injerencia de los sindicatos en los procesos de selección, promoción, estímulos, capacitación y conflictos, está estrechamente vinculada con las condiciones políticas de los estados y municipios en que se encuentran.

6. En lo que se refiere a los conflictos laborales, la mayoría de ellos se dirimen a través de una conciliación directa con el presidente municipal, en los casos en que no existe organización sindical. Es interesante señalar que en los municipios rurales-étnicos, las autoridades indígenas tradicionales juegan un papel preponderante en la conciliación y resolución de los conflictos. En los municipios donde existe sindicato, la negociación se da entre el representante del sindicato y la autoridad municipal, siendo mínimos los casos que llegan a conocer los tribunales de conciliación y arbitraje.

Es importante mencionar que en el Estado de Tamaulipas, la legislación laboral vigente contempla la existencia de un tribunal de conciliación y arbitraje para todos los Municipios, para los trabajadores al servicio del ayuntamiento, y que en el Estado de Sina-

loa, este tipo de tribunales existen en cada municipio. En el caso de Chihuahua existirá este tribunal, siempre y cuando el ayuntamiento cuente con un sindicato.

7. Por lo que respecta a las remuneraciones de los trabajadores municipales, en los municipios rurales-étnicos se consideran los cargos del ayuntamiento como honoríficos, siendo por lo tanto, inexistentes o simbólicas las remuneraciones. En los municipios rurales, a pesar de lo establecido por la Fracción IX del Artículo 115 Constitucional, las remuneraciones de los trabajadores con frecuencia son inferiores al salario mínimo. En los municipios semiurbanos se otorga ya el salario mínimo. En algunos municipios metropolitanos existe para cada puesto, un sueldo base uniforme para todos los municipios de un mismo estado; las diferencias de costo de vida son resueltas a través de sobresueldos, a los cuales se agregan frecuentemente compensaciones por servicios especiales o extraordinarios cuyo objetivo es nivelar los salarios y estar así en posibilidad de incorporar personal capacitado de buen nivel.

En lo que concierne a las prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores municipales, éstas son otorgadas en forma directamente proporcional al grado de desarrollo de los municipios. En todos los municipios los trabajadores tienen derecho a la asistencia médica, aun cuando por falta de información o resistencias culturales no lo ejercen. A esta prestación se agregan sucesivamente el derecho a pensión y jubilación, prestaciones económicas, servicio de tiendas, crédito para vivienda, centros recreativos y actividades culturales.

Vale la pena mencionar que sólo los trabajadores de los municipios metropolitanos más importantes, gozan de todas las prestaciones; éstas son otorgadas por organismos federales de seguridad social o bien, en algunos estados, por organismos locales, según lo establecido en convenios de subrogación.

II. Relaciones laborales existentes según la Constitución Política Federal, las Consti-

tuciones Políticas Locales, las Leyes Orgánicas y las leyes aplicables a los municipios

1. En términos generales, se puede afirmar que la mayoría de los estados han hecho ya las adecuaciones que establece la Fracción IX del Artículo 115 Constitucional. Se han reformado así las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales. En aquellos estados que aún no legislan al respecto, estas modificaciones se encuentran en los congresos locales en proceso de discusión para su aprobación.

2. En cuanto a las legislaciones especiales sobre relaciones laborales, encontramos en los estados participantes en el Seminario, cuatro diferentes situaciones:

a) Existen estados que cuentan con leyes o estatutos jurídicos, aplicables a los trabajadores al servicio del estado y de los municipios;

b) En otros casos, encontramos ordenamientos jurídicos, que norman concretamente el servicio civil de los trabajadores del estado y que incluyen a los municipios. Es relevante el esfuerzo legislativo realizado por el Estado de Sinaloa, que recientemente —marzo de 1984— promulgó la ley de los trabajadores al servicio de los municipios de dicho estado;

c) Algunas leyes orgánicas municipales remiten en forma supletoria para la regulación de las relaciones laborales a la legislación estatal aplicable a los trabajadores al servicio del Estado;

d) Finalmente, aun cuando las Constituciones locales y leyes orgánicas municipales mencionan que una legislación especial regulará las relaciones laborales de los trabajadores municipales, en algunos estados esta legislación aún no ha sido expedida.

III. Alternativas para el establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal

Del análisis de la situación imperante en los estados de la República analizados en el Seminario, se concluyó:

1. Las legislaciones especiales vigentes contienen disposiciones relativas al escalafón, la capacitación, seguridad social y condiciones generales de trabajo. Sin embargo, no se expiden aún las normas reglamentarias que permitan su completa aplicación, haciendo nugatorios muchos de los derechos que de estas leyes se derivan.
2. La puesta en marcha del sistema del servicio civil en México, implica un proceso que no necesariamente se inicia con la legislación. En el ámbito federal, la ley del servicio civil es aún un proyecto y, no obstante esto, en forma operativa la Secretaría de Programación y Presupuestos ha elaborado ya un catálogo de puestos y un sistema escalafonario que está vigente en la actualidad.
3. De conformidad con los lineamientos de política laboral, expuestos por la representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el proyecto de ley del servicio civil federal se contempla como sujeto de la misma, todo el universo de trabajadores públicos, incluyendo los empleados de confianza. El propósito de esta innovación, es el dar estabilidad a los niveles técnicos y de mandos intermedios, cuya permanencia en el empleo depende hasta ahora, de los cambios políticos de los titulares de las dependencias.
4. A nivel estatal y municipal se podría llevar a cabo el mismo proceso antes señalado. Sin embargo, esta labor se dificulta por lo limitado de los recursos y por algunos obstáculos específicos a nivel municipal, como son las siguientes:
 - La heterogeneidad de los 2378 municipios, desde el punto de vista económico, social, político y cultural.
 - El limitado número de trabajadores de base que existen en los municipios rurales y semiurbanos, por lo cual las disposiciones del servicio civil municipal estarían destinadas, en su mayoría a los trabajadores de los municipios metropolitanos y a algunos urbanos.

- En la mayoría de los municipios no existe un sindicato que pueda participar en los procesos de selección y promoción de los trabajadores municipales.
 - Las limitaciones de carácter técnico que impiden, a nivel municipal, la instrumentación de estos procesos.
 - No basta la determinación jurídica para transformar y erradicar tradiciones y viejas prácticas de la administración municipal, tales como:
 - o El cambio absoluto trienal de los trabajadores municipales, al entrar en funciones el nuevo ayuntamiento.
 - o El concebir la administración municipal como botín político de partidos, grupos, camarillas y corporaciones;
 - o La existencia de cacicazgos y otras formas tradicionales de ejercicio del poder.
5. Con objeto de no dejar las cosas en el estado en que encuentran, condenando así al municipio a la inmovilidad, se planteó la necesidad de promover un proceso de cambio y modernización municipal, estableciendo en forma gradual la Carrera Administrativa Municipal regulada a través de leyes del servicio civil, que si bien no serían aplicables de inmediato a todos los municipios, sí sentarían las bases para el desarrollo futuro de los ayuntamientos en su organización y funcionamiento.

IV. Situación de la capacitación a los servidores públicos municipales

1. Marco de referencia jurídico de la capacitación.- En la mayoría de las legislaciones vigentes en los estados de la República analizados en el Seminario, se prevé la capacitación. En algunos, como una obligación de los trabajadores de asistir a cursos de capacitación y adiestramiento y, en otros, como una obligación a cargo del gobierno. Ciertos ordenamientos la-

borales omiten mencionar la capacitación.

2. Respecto a los órganos que coordinan e imparten la capacitación, no existe un centro coordinador a nivel estatal para la capacitación en los municipios. Sin embargo, existen diferentes organismos e instituciones cuya jerarquía y funciones son heterogéneas (comisiones, coordinaciones, centros, direcciones, etc.), que imparten capacitación aun cuando sea en forma no sistemática.
3. En relación al proceso de operación del sistema de capacitación, se observa que se han efectuado cursos de capacitación coordinados por los diferentes organismos estatales federales, atendiendo principalmente a la capacitación inductiva y, en algunos casos, a la capacitación para el puesto, olvidando la capacitación para el desarrollo. Todo esto, sin ponderar previamente los intereses y necesidades reales del trabajador municipal.
4. Por último, la capacitación se imparte preferentemente a los niveles directivos, sobre todo a los titulares de cargos de elección popular y, en forma menos intensiva, a los empleados de base y de confianza. Cabe señalar que en todos los casos los cursos son de corta duración y con intervalos prolongados, impidiendo así la continuidad y el proceso de control, evaluación y seguimiento.

V. Elementos básicos para la legislación local sobre la Carrera Administrativa Municipal

Para el establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal, se establecieron como elementos básicos que deben considerarse en las legislaciones locales, los siguientes:

Inmovilidad.— Es la obligación del Estado y el derecho del trabajador a permanecer en el servicio mientras cumpla con sus obligaciones. Sólo podrá ser removido o separado por causas expresamente señaladas en la legislación.

Capacitación.— Es el proceso permanen-

te de comunicación que permite, a través de la enseñanza-aprendizaje, transmitir conocimientos para modificar las actitudes e incrementar las habilidades de los trabajadores, a fin de que desarrollen de manera eficiente y eficaz las tareas que les corresponden.

Escalafón.— Es el sistema organizado para efectuar las promociones, ascensos, estímulos e incentivos, permutas y, en general, todo movimiento relacionado con los trabajadores.

Selección.— Es la evaluación de las habilidades, conocimientos y aptitudes del candidato a ocupar un puesto, de acuerdo a los requerimientos del mismo.

Sindicalización.— Es la organización de los trabajadores constituida para el estudio y defensa de sus respectivos intereses, así como para su mejoramiento económico, social y cultural.

Remuneración.— Es la retribución que debe otorgarse al trabajador municipal, a cambio de los servicios prestados.

Seguridad Social.— Son las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores municipales: atención médica, jubilación, pensión por invalidez, vejez o muerte, prestaciones económicas, tiendas, créditos hipotecarios, adquisición de vivienda y prestaciones sociales, recreativas y culturales, entre otras.