



La Administración de Personal en la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION EDUCATIVA
P R E S E N T A
Guillermina Guadalupe Vega Hernández

Director: Dr. Victor Manuel Martínez Chávez

04/96.

A MIS PADRES:

SALVADOR VEGA HERNANDEZ +

JULIA HERNANDEZ CHAVEZ

RITA HERNANDEZ CHAVEZ +

A MIS HIJOS:

JESSICA GABRIELA

FABIAN

ANGEL

TUS SUEÑOS SE PUEDEN
CONVERTIR EN REALIDAD...

SI TE TOMAS EL TIEMPO
NECESARIO PARA PENSAR QUÉ
ES LO QUE QUIERES EN LA VIDA.

SUSAN POLIS SCHUTZ.

INDICE

| | PÁGS. |
|---|-------|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| CAPITULO I | |
| UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA. | |
| 1.1. Antecedentes | 10 |
| 1.1.1. Génesis | 19 |
| 1.1.2. Políticas y Objetivos Institucionales | 30 |
| 1.2. Organización | 36 |
| 1.2.1. Área de Regulación y Control | 38 |
| 1.2.2. Área Sustantiva | 40 |
| 1.2.3. Área Adjetiva | 41 |
| 1.3. Evolución | 42 |
| CAPITULO II | |
| EL PROCESO DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL CONFORME A UN MODELO TEÓRICO | |
| 2.1 La Administración de Personal | 45 |
| 2.2. Área de Personal | 51 |
| 2.2.1. Obtención de Personal | 53 |
| 2.3. Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal | 53 |
| 2.3.1 Reclutamiento | 54 |
| 2.3.2. Selección | 55 |
| 2.3.3. Análisis y Valuación de Puestos | 56 |
| 2.3.4. Contratación | 62 |
| 2.3.5. Proceso de Inducción | 65 |
| 2.3.5.1. Objetivos, Políticas y Control | 67 |
| 2.4. Proceso para mejorar la eficiencia del Personal | 69 |
| 2.4.1. Adiestramiento | 71 |

| | |
|---|----|
| 2.4.2. Capacitación | 72 |
| 2.4.3. Desarrollo y formación de personal | 74 |
| 2.4.4. Objetivos de la Capacitación | 76 |
| 2.4.4.1 Objetivos Institucionales | 76 |

CAPITULO III

| | |
|---|-----|
| CONTRASTACIÓN | |
| 3.1. Confrontación entre el ser y el deber ser del área de personal | 81 |
| 3.1.1. Servicio Civil de carrera | 82 |
| 3.2. Área de Personal | 84 |
| 3.2.1. Reclutamiento | 85 |
| 3.2.2. Selección | 85 |
| 3.2.3. Análisis de Puestos | 87 |
| 3.2.4. Contratación | 88 |
| 3.2.5. Proceso de Inducción | 90 |
| 3.3. Proceso de Capacitación y Actualización | 94 |
| 3.4. Propuesta | 96 |
| CONCLUSIONES | 98 |
| BIBLIOGRAFIA | 101 |
| HEMEROGRAFIA | 105 |
| ANEXOS | |

INTRODUCCIÓN

Dentro de la modernización que el Estado mexicano se planteó durante el sexenio salinista, la educación no fue la excepción; para ello se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, en el que se plantea como estrategia prioritaria la reorganización del sistema educativo y la superación de los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva.

Asimismo se buscó consolidar un auténtico federalismo educativo, por lo que a partir de la firma de dicho Acuerdo las Entidades Federativas juegan un papel primordial tomando el control administrativo de la educación, su aplicación y racionalización de los recursos destinados.

En este contexto se ubica el objeto de estudio. De ahí, se desprende un cuestionamiento necesario para esta investigación: ¿Qué sucedía con el Distrito Federal? Como respuesta a esta pregunta, el interés en particular de esta investigación se centra en conocer el nuevo proyecto para la Administración de la Educación en el D. F., el cual constituye el hilo conductor básico para fundamentar esta tesis.

Esta innovación organizativa con este nuevo enfoque administrativo se manifiesta con la creación de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI), ya que la Secretaría de Educación Pública elige a la Delegación Política de Iztapalapa, la cual fue seleccionada por tener un alto grado de marginación educativa en general, (para una mayor aclaración véase INFRA apartado 1.1.1 Génesis de esta investigación), para iniciar con ella este proceso de transformación.

Al ser este planteamiento administrativo diferente a las organizaciones existentes hasta este momento, esta Unidad presenta una serie de alternativas de investigación en el campo de la Administración Educativa debido al manejo de los recursos de una organización que apenas tiene algunas opciones exploratorias para futuras alternativas dentro de su

Deseo hacer patente que el tema de investigación de éste trabajo académico se definió en el Seminario de Apoyo a los Egresados para la Titulación de la propia Universidad Pedagógica Nacional, impartido por el Doctor Víctor Manuel Martínez Chávez utilizando el Método Científico.

Asimismo deseo manifestar mi agradecimiento al Doctor Martínez Chávez por su asesoramiento y sus observaciones tan atinadas para la elaboración de esta tesis, así como al Licenciado Enrique Varas Gómez por el apoyo brindado para la realización de estos seminarios, al Licenciado Oscar Jesús López Camacho de la Academia de Redacción e Investigación Documental de la Universidad por su invaluable ayuda para la redacción y revisión del texto.

Cabe resaltar que después de un proceso de análisis y reflexión personal, el tema elegido fue: "La Administración de Personal en la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa", pues toda organización basa su éxito o fracaso en el personal que la integra. Por esta razón he profundizado en este tópico como factor de cambio institucional. El enfoque teórico de la tesis se fundamenta en la Teoría General de Sistemas puesto que, como organización surgida de la sociedad, esta Unidad presenta un sistema completo en sí y al mismo tiempo es un subsistema de la Administración Pública Federal, la cual contiene fines y objetivos regidos por un orden normativo definido dentro de la política educativa general que cumple funciones específicas para la prestación del servicio educativo.

Este trabajo de investigación está dividido en tres capítulos. En el primero se aborda lo referente a la propia Unidad, los antecedentes, génesis, políticas y objetivos que la sustentan y su organización; y dentro de ésta, las áreas de regulación y control, la sustantiva y la adjetiva, así como la evolución que a tenido en el tiempo que lleva funcionando.

En el segundo se plantea desde el punto de vista teórico qué es la Administración de Personal, se analiza el reclutamiento, selección, contratación e inducción; así como el adiestramiento, la capacitación sus objetivos, su desarrollo y formación.

El tercer capítulo es una confrontación de la teoría con la práctica de como en esta Unidad de Servicios se realiza cotidianamente la administración de personal.

En los anexos se incluye un mapa del Distrito Federal donde se localiza a la Delegación de Iztapalapa, así como un diagrama del enfoque sistémico de las Instituciones Públicas, dos organigramas sobre la USEI, (el segundo de los cuales fue elaborado expresamente por la autora de esta tesis dado que no se localizó un organigrama oficial), un cuadro sinóptico de la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado y un modelo del cuestionario que se aplicó en la Unidad.

La principal motivación para realizar este trabajo se originó en la experiencia de la autora como docente de educación primaria en la propia Delegación de Iztapalapa, por ello se consideró importante analizar el proceso de la Administración de Personal en este nuevo modelo administrativo para la educación en el Distrito Federal y las repercusiones para los maestros adscritos a Iztapalapa.

Una segunda motivación para concluir esta tesis procede del factor afectivo hacia mis hijos, como una muestra de que, pese a todos los obstáculos que se le puedan presentar a una persona, ésta puede concluir todo lo que emprenda (el querer es poder).

Asimismo agradezco a la Universidad Pedagógica Nacional la oportunidad que me dio de concluir otra etapa más en mi formación profesional.

CAPITULO I

UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA

1.1. ANTECEDENTES

1.1.1 GÉNESIS.

1.1.2 POLÍTICAS Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES

1.2. ORGANIZACIÓN.

1.2.1 ÁREA DE REGULACIÓN Y CONTROL

1.2.2 ÁREA SUSTANTIVA.

1.2.3 ÁREA ADJETIVA.

1.3. EVOLUCIÓN.

1.1. ANTECEDENTES.

Es necesario integrar en esta investigación un apartado que tiene como propósito dar a conocer los orígenes, evolución y transformaciones que ha tenido desde su creación y su funcionamiento hasta nuestros días esta Unidad de Servicios Educativos, asimismo establecer y fundamentar la raíz institucional de esta organización en lo referente a la Administración de Personal.

Hagamos un breve recorrido en el desarrollo de la educación en nuestro país, desde el México independiente hasta la época actual, con la firma del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica, que da origen a la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa; ello nos permitirá tener más elementos para comprender esta propuesta administrativa en la educación.

Durante la época juarista, en el Congreso Constituyente, al tratar los legisladores de definir el concepto de Estado-Nación que se deseaba para México, en lo referente al punto educativo, encontramos que en la sesión del 11 de agosto de 1856 en los debates del Congreso Extraordinario entre liberales y conservadores se menciona, "El señor Moreno tiene la duda de si a los poderes generales o a los Estados corresponde legislar en materias de Instrucción pública" (1); con ello podemos vislumbrar que el concepto de descentralización que se maneja actualmente no es algo nuevo, ya que desde ese período se debatía a quién correspondía la educación; al gobierno central o a los gobiernos locales.

En 1889 se realiza el primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, el cual es muy importante política y socialmente, ya que en él se discuten temas que antes no se habían tocado, entre ellos la educación, con conceptos que actualmente permanecen: laica, obligatoria y gratuita.

Uno de los resultados de este Congreso es que se le otorga al Estado más autoridad en la educación de la que se tenía anteriormente. En este momento aparecen los cimientos de lo que es nuestro sistema educativo, y la educación queda en manos del poder central; así como una idea concreta entre educadores y políticos de lo que esperaban fuera el sistema educativo.

¹ ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856- 1857 en Antología de Política Educativa en México I. UPN, México, 1984, p. 186.

En el porfiriato la educación era manejada por el Ministerio de Justicia e Institución Pública, la cual atendía al Distrito y a los Territorios Federales. En 1901 el Congreso crea dos subsecretarías, una de ellas es sólo para Educación; es nombrado titular de ésta Justo Sierra, quien concibe la idea de un Sistema Nacional que abarcara desde los Jardines de niños hasta los estudios superiores, como actualmente funciona nuestro Sistema Educativo Nacional.

En este período, el 15 de agosto de 1908, se crea el Ministerio de Educación y la Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales.

Pasando el enfrentamiento revolucionario y al establecerse de nuevo la República con el Congreso Constituyente de 1917, Venustiano Carranza quería que los Estados de la República tomaran en sus manos la educación y el fortalecimiento del federalismo, por lo que desaparece la Secretaría de Instrucción Pública. Entonces la Educación pasa a los ayuntamientos y en el Distrito Federal se establece la Dirección General de Educación.

Podemos considerar este momento como un nuevo intento descentralizador después de la época del porfiriato, en el que la Educación y su manejo era potestad del poder central, personificado en Porfirio Díaz.

La idea de Venustiano Carranza no fructificó y la "educación en manos de los ayuntamientos fue un fracaso por la falta de recursos"² por lo que de nuevo, el control y posterior desarrollo regresó a las manos del gobierno central, idea que desde la consumación de la Independencia se deseaba.

La gestión de Adolfo Huerta (Presidente Interino de junio a diciembre de 1920), y considerando que lo hecho por Carranza era un retroceso en lo logrado en esta área, promueve por todo el país el establecimiento de una Secretaría de Estado para la Educación y los asuntos que a ella competen. En este contexto, Ezequiel A. Chávez, en 1920, durante un congreso, logra que esta iniciativa sea apoyada por los pedagogos del país y se aprueba que inicie sus trabajos la Secretaría de Educación. La ley que la sustenta jurídicamente fue expedida el 29 de septiembre de 1921; en ella

² CASTREJON DIEZ, Jaime. Ensayos sobre política educativa. INAP, México, 1986. p 53.

se nombra a José Vasconcelos como Secretario de Educación. Con esto nace propiamente el Sistema Educativo Nacional.

En los distintos períodos gubernamentales inmediatos a la revolución se va conformando este sistema y la centralización de la educación con la Secretaría.

Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) se establece una serie de reformas a la educación, entre las que destacamos como importantes para nuestro análisis las siguientes: "La unidad técnica y administrativa del sistema educacional y el control absoluto del estado del servicio educativo para la realización de las normas y fines de nueva educación".³ De este modo, podemos apreciar que la Secretaría de Educación marca la normatividad jurídica y establece la uniformidad de los estudios para el territorio nacional, igualmente establece los ordenamientos administrativos para las escuelas particulares.

Con los gobiernos posteriores a Lázaro Cárdenas del Río, se consolida aún más el centralismo de la educación y la toma de decisiones desde el poder central con una política que va a regir la vida nacional.

Así, llegamos a la administración del Licenciado Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en la cual la educación fue dirigida por el Ingeniero Víctor Bravo Ahuja, uno de los creadores del sistema de enseñanza técnica. Con Luis Echeverría el gobierno realiza una consulta nacional para tener las orientaciones que la sociedad marcaría a la política educativa de este sexenio, que fue conocida como Reforma Educativa. Algunas de sus características fueron las siguientes: se basó en el diálogo, la participación y el consenso, englobó todos los niveles y formas de educación, fue permanentemente, orientada con las normas de la democracia para atender a todos los demandantes del servicio y se concentró en el papel del maestro como elemento fundamental de la educación, pero también resaltando el rol activo del alumno como sujeto de aprendizaje.

Dentro de este gobierno, uno de los avances más significativos fue la expedición de la Ley Federal de Educación, el 27 de noviembre de 1973, documento que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación de 1941. Con esta Ley se configura

³ Ibidem. p. 77

propiamente el sistema educativo nacional como lo conocemos actualmente, al establecer según el Art. 25, fracc. VI y VII lo siguiente:

"Art. 25 Compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública:

VI. Establecer un registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos.

*VII. Establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro;"*⁴

El sistema Educativo, parafraseando a Thomas F. Green, debe reunir las siguientes características primarias: una colección de escuelas, un medio de intercambio y una regla de secuencia. En este aspecto las escuelas son los espacios físicos donde se lleva a cabo el proceso enseñanza-aprendizaje; el medio de intercambio son los planes y programas de estudio, así como los diferentes niveles educativos: preescolar, primaria, secundaria, etc., los cuales tienen un medio de intercambio, que al existir en las diferentes escuelas del sistema, propicia que se manejen los mismos criterios para la secuencia en los planes y programas, lo que permite que el educando pueda pasar de una escuela a otra, ya sea pública o privada, sin ningún problema para la acreditación de sus estudios.

La última característica se refiere a la certificación de cada nivel para acceder al siguiente de una manera estandarizada.

En este modelo de sistema educativo aparecen otras características secundarias: a) tamaño, b) sistema de control y c) concepto de la distribución de resultados

Respecto del tamaño, el concepto utilizado aquí corresponde a la "equivalencia en la relación maestro-alumnos, para que el sistema no pierda su homogeneidad"⁵ es

⁴ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Administración y legislación educativa. Antología, México, 1976. p. 149.

⁵ CASTREJON DIEZ, Jaime. Universidad y descentralización educativa. UNAM, ENEP ACATLÁN., México, 1984. p. 15.

decir, cada maestro atiende, como norma general, un número determinado de alumnos.

El sistema de control se manifiesta en el contenido de la educación plasmado en los libros de texto gratuitos que edita la Secretaría de Educación Pública, en este caso, así como un sistema de exámenes, modelos arquitectónicos de escuelas, control académico y gremial por medio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La última característica secundaria "la de buscar una igualdad en la distribución de beneficios de la educación", es algo que se mezcla con las ideas de justicia social e igualdad, que los regímenes políticos modernos propician, porque la utilizan como base de su propia legitimidad".⁶

Podemos observar con claridad en este periodo gubernamental las características antes descritas; por ello se manejan propiamente a partir de este sexenio el concepto de sistema educativo nacional, aunque con este no se quiere decir que antes no hubiesen existido estos rasgos en las diferentes etapas por las que ha transitado la educación, sólo que en esas fases se fue consolidando el sistema como tal hasta este momento, al definir la Ley Federal de Educación un sistema único de educación para toda la nación.

Durante la gestión de 1976-1982 con el licenciado José López Portillo como presidente de la República, es designado como titular de la Secretaría de Educación Pública el licenciado Porfirio Muñoz Ledo. En febrero de 1977 se anuncia el Plan Nacional de Educación, el cual se da a conocer el 9 de agosto de ese año; en él se destaca, entre otras cosas, un proceso de desconcentración de la responsabilidad de impartir la educación y elevar la calidad de la enseñanza, así como la creación de un sistema que permitiera la actualización permanente del magisterio y elevar la calidad del mismo.

Con el Plan Nacional de Educación se instrumentaría la política educativa del sexenio, pero el 9 de diciembre de 1977 el Lic. Fernando Solana asume la titularidad

⁶ Ibidem, p. 16.

de la S.E.P. al dejarla el Lic. Porfirio Muñoz Ledo, por lo que se hacen los cambios acordes con las ideas del nuevo Secretario.

Entre los objetivos que se busca alcanzar con Fernando Solana están: ofrecer la educación básica a toda la población en edad escolar y aumentar la eficiencia del sistema educativo.

En este gobierno, se sientan las bases para la descentralización educativa con el proceso de desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, el cual representa "uno de sus más relevantes y principales programas prioritarios" ⁷, al crearse en 1978 las Delegaciones Generales de la S.E.P. en los estados, "las cuales absorben diversas representaciones, para algunos niveles educativos que ya existían, y concentraron las funciones de la Secretaría en cada entidad federativa". ⁸

Mientras se realizaba este proceso, el SNTE impugnó constantemente la designación de los delegados generales como representantes de la SEP en los estados, así como también exigía la desaparición de las delegaciones y en su lugar proponía la creación de Direcciones Generales de Educación y Direcciones en cada uno de los niveles educativos existentes, así como en el Distrito Federal; en consecuencia, los nombramientos de los delegados deberían ser de base, no de confianza, y ocupados por docentes, no por funcionarios con formación académica diferente.

Uno de los argumentos manejados por el sindicato respecto de los funcionarios designados por la Secretaría, es que eran personas "desvinculadas del normalismo y por lo tanto impedidos para asumir tales responsabilidades en el proceso de desconcentración".⁹ La experiencia en el magisterio en este campo no era aprovechada por el gobierno en el proceso de planeación educativa, aunque en realidad lo que el sindicato no quería era perder su posición de control como principal negociador con la SEP en la toma de decisiones.

⁷ PESCADOR, José Angel y Carlos Alberto Torres. *Poder político y educación en México*. UTEHA, México, 1985. p.25.

⁸ *Ibidem* p. 49.

⁹ *Ibidem* p. 25.

La Secretaría puso en práctica varias acciones para afrontar las tácticas del sindicato en relación con la política educativa, entre ellas la aceptación para tomar decisiones compartidas en determinadas áreas, realizar al mismo tiempo un cambio en la formación de los docentes con su profesionalización, para, de este modo, limitar el control que ejercía el SNTE sobre el magisterio nacional. Con esta acción surge la creación de la Universidad Pedagógica Nacional. A pesar de que esta Universidad fue una demanda del magisterio nacional por medio del SNTE, la SEP la institucionaliza con un proyecto definido por ella misma. En oposición al proyecto inicial de que sólo fuera para maestros, la Secretaría decide que sea abierta, tanto para normalistas como para egresados de enseñanza media superior.

Otra acción es la remoción de altos funcionarios de la SEP llegados al SNTE, así como tratar de sentar las bases firmes de la descentralización administrativa, para alterar el poder del sindicato a nivel nacional.

Pasamos ahora a la etapa gubernamental del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), con el Licenciado Jesús Reyes Heróles como Secretario de Educación Pública. Este gobierno se inicia con una grave crisis económica que repercutiría en la educación. Durante este sexenio se maneja ya abiertamente el término descentralización de la vida nacional; en educación se le denomina descentralización educativa, dentro de lo que el Lic. Reyes Heróles llama Revolución Educativa.

Esta Revolución sería un proceso a largo plazo y buscaría "acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal."¹⁰ Para este sexenio se elabora el Programa Nacional de Educación, Cultura y Deporte 1984-1988, el cual marca entre sus objetivos "elevar la calidad de la educación en todos sus niveles, racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso social a los servicios educativos [...] descentralizar la educación básica y normal y desconcentrar la educación superior, la cultura y la investigación."¹¹

¹⁰ REYES HERÓLES, Jesús. Educar para construir una sociedad mejor. Tomo II. Conafe, México, 1985, p. 73.

¹¹ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Antología de la Planeación en México (1917-1985) Bienestar Social (1982-1985). FCE, México, 1985. pp. 231-232.

Este plan menciona que la descentralización educativa se concibe como "línea fundamental de acción para combatir la hipertrofia a la que ha llegado el sistema educativo, de manera que la administración de los servicios respectivos quede encomendada a las entidades federativas, sin perjuicio de que la normatividad y planeación de todo el sistema se mantenga en la instancia federal".¹²

La política educativa de este gobierno encausa al federalismo y devolver a los estados la conducción de la educación conforme a sus propias características, tanto geográficas como culturales, así como el manejo del presupuesto destinado a la misma.

Este proceso no fue concluido en este gobierno debido a grandes conflictos entre el SNTE y el Secretario de Educación, además de que al morir Reyes Heróles fue designado el licenciado Miguel González Avelar, pero se avanzó significativamente con el Decreto del 3 de agosto de 1983, en el que se celebran Acuerdos de Coordinación con el fin de establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa y el Decreto del 19 de marzo de 1984, que establece los lineamientos a que estarán sujetas las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.

Este período será ampliado en el siguiente punto de la investigación, ya que a partir de este sexenio que se dan las bases para la creación de la Unidad de Servicios Educativos Tzapotlán, motivo del presente trabajo.

Finalmente arribamos al período gubernamental del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el cual nombra al Lic. Manuel Bartlett Díaz como Secretario de Educación Pública, quien se enfrenta en los primeros meses de su gestión al descontento del magisterio por aumento salarial y democracia sindical, lo que llevo a los maestros "a organizarse en un movimiento que exige, a las autoridades educativas del país, más del 100% de aumentos salariales, y a los líderes del SNTE, libertad para elegir a sus representantes sindicales".¹³

¹² *Ibidem* p. 232

¹³ CAMPA, Homero. "Siete veces ha cerrado la puerta Bartlett a los líderes de la disidencia magisterial", pp. 6-9 *Proceso* No. 643, 27 de febrero de 1989, publicación semanal. Semanario de información y análisis. p.6

Ante el crecimiento del poder magisterial, con el estallamiento de un paro indefinido de labores y con la renuncia de Carlos Jonguitud Barrios, quien durante 17 años había detentado en el poder en el SNTE con la corriente política denominada Vanguardia Revolucionaria, llega a la Secretaría del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE Elba Esther Gordillo Morales, lo que provoca la salida de Manuel Bartlett de la SEP.

El siguiente secretario de educación es el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, quien establece la política educativa dentro del marco modernizador con el cual el presidente Carlos Salinas de Gortari maneja la política nacional.

En este momento encontramos ya el antecedente inmediato de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa (USEI), que con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992 entre el Secretario de Educación, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, los gobernantes de los estados que conforman la República Mexicana y la Secretaría General del CEN del SNTE Profra. Elba Esther Gordillo Morales como representante del magisterio nacional, teniendo como testigo de honor al Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República.

Este documento sostiene como propósito fundamental elevar la calidad de la educación pública y también como estrategia prioritaria la reorganización del sistema educativo, en el cual se superen los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que repercuten en el Sistema Educativo Nacional.

Es en este proceso de Descentralización administrativa para la prestación de dicho servicio, iniciado en el período del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, que se crea un programa piloto en el Distrito Federal para llevar a cabo el mencionado proceso. Este proyecto se implanta en la Delegación Política de Iztapalapa, con la creación de la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa, a quien en adelante se denominará USEI por sus siglas.

1.1.1. GÉNESIS

En los antecedentes se mencionó a grandes rasgos el desarrollo del sistema educativo nacional, para entender por qué surge la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala, desde la concepción del Estado-Nación, hasta el proceso de descentralización que se da actualmente y cuál fue la política educativa que impulsó este proceso.

Como vimos el concepto de modernización empleado al momento de la creación de la USEI no es nuevo, ya que se manejó en los distintos periodos gubernamentales, desde Vasconcelos hasta la fecha. Estableciendo así un panorama general de la política educativa nacional, pasamos ahora a establecer el origen de la USEI, que surge como fortalecimiento a una institución propia del Estado, la SEP, que sustenta en la educación nacional.

Se parte del período gubernamental del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en 1982 donde se establece como una necesidad la descentralización de los servicios administrativos con el fin de lograr una eficiencia en el sistema educativo, debido al crecimiento exagerado de éste y a que se había vuelto difícil el control de su administración.

En esta etapa se le denomina Revolución Educativa a los cambios y transformaciones que se llevarían a cabo en la educación. Con ella se produciría la descentralización educativa. Este fue "el anuncio más importante en materia educativa propuesto por el nuevo gobierno",¹⁴ el 1º de diciembre de 1982. Este anuncio fue tomado por los diferentes sectores de la educación de manera distinta. El SNTE, lo vio como una amenaza a su poder político, al mencionar que la SEP tomó esa decisión en forma unilateral, sin considerar el compromiso que tenía el presidente con el propio sindicato en la toma de decisiones, por lo que éste se opuso y solicitó a la Secretaría de Educación que se suspendieran estas acciones, hasta en tanto la Comisión Mixta SEP SNTE, creada el 16 de febrero de 1983, dictaminara lo conducente a la descentralización.

¹⁴ PESCADOR, José Angel *Op. Cit.* p. 44

En este momento se empieza a dar enfrentamientos con el Secretario de Educación Lic. Jesús Reyes Heróles, quien argumentaba que el propósito de la descentralización era volver el federalismo original, ya que al fortalecerlo y recuperarlo se "estimularía la vitalidad de los estados, municipios y comunidades y adquirirían una mayor cohesión de signo diferente al que ha supuesto la centralización económica, social, política y cultural."¹⁵

Con esto se pretendía, como con Carranza, que cada estado asumiera todo lo relacionado con la educación, al transferir la Federación a los estados los servicios que corresponden a la educación básica y normal.

Respondiendo a los argumentos del SNTE, el Secretario menciona que la descentralización era un proceso que debía hacerse y se haría con la ayuda de los maestros, ya que sin ellos estaría destinada a fracasar; que junto con ellos la ejecutarían, pues no iba en contra de nada, sino en favor de mucho; que no estaba en contra de la acción sindical, los derechos de los trabajadores de la educación serían respetados y se seguiría manteniendo la titularidad del contrato de trabajo entre el SNTE y la SEP, reconociendo al sindicato como el interlocutor oficial para las cuestiones laborales.

Otro argumento fue que con la descentralización se aumentaría la eficiencia y la calidad de los servicios en la educación básica y normal, aunque también se precisó que éste sería un proceso a largo plazo, puesto que no se verían los efectos en forma inmediata y aunque se cometieran errores, éstos se corregirían; que el proceso sería gradual, ya que los cambios no se harían de un día para otro. Igualmente se menciona que se contaría con una gran movilización por parte de todo el pueblo para lograr el éxito. Una razón más que se manejó fue que "parte de la Revolución Educativa tiene por objetivo reivindicar y revalorar en su dignidad la profesión del maestro en este país."¹⁶

Asimismo esta revolución igualmente sería administrativa, pues se busca el cambio de métodos y sistemas; así la descentralización "supone, en el lenguaje

¹⁵ REYES HEROLES, Jesús. *Op. Cit.* p. 94.

¹⁶ *Ibidem* p. 75.

administrativo usual, el traslado de poder hacia los estados y municipios, así como los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes.¹⁷

Dentro de este marco de referencia, lo que se buscaba con la descentralización era sólo transferir el manejo administrativo de la educación básica y normal, pero el poder real en el control de la educación se lo reserva la Federación por medio de la SEP, ya que ésta manejaría la normatividad a través de la elaboración de planes y programas de estudio.

En relación con la Secretaría de Educación, el Lic. Reyes Heróles mencionaba que era una dependencia que había crecido en forma alarmante y por lo tanto era necesario mejorar los servicios que prestaba, hacerlos más eficientes, que en este aspecto, la descentralización ayudaría a que la imagen de la SEP no fuera más un "elefante reumático, algo difícil de mover",¹⁸ que la única manera de hacerlo era descentralizándola.

De este modo el proceso educativo se podría manejar mejor, puesto que se contaría con una mayor participación de los interesados en esta causa, así también, al ser menos los involucrados en cada estado, las autoridades educativas podrían tener una supervisión mayor, tanto a nivel nacional, como estatal y municipal.

La descentralización era un tema en el que se encontraban opiniones opuestas a las del Secretario de Educación, como la de Othón Salazar, líder del Movimiento Revolucionario Magisterial, quien afirmaba que con esta medida se restaría fuerza al SNTE a nivel nacional y que por el contrario se consolidarían cacicazgos ejercidos por los líderes magisteriales de los estados. Entre los estudiosos de la educación, el Dr. Jaime Castrejón Díez opinaba que esta medida sólo era una válvula de escape a las tensiones políticas.

Lo cierto es que esta medida fue asunto de grandes debates, porque la política no sólo era educativa, sino se buscaba la descentralización de la vida nacional. Debido a ello reforman varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Estas reformas se debieron "a las demandas del pueblo mexicano que recogió durante su

¹⁷ PESCADOR, José Angel. *Op. Cit.* p.48

¹⁸ REYES HEROLES, Jesús. *Op. Cit.* p. 84.

campaña electoral¹⁹. Como podemos apreciar, se buscaba restituir a los municipios su autonomía, pero para lograrlo, los municipios deberían ser en verdad libres, puesto que en ellos radica "la base de la vida política de nuestro país [...] porque a través de esta institución el Estado descentraliza, en efecto, los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."²⁰

Ante estas reformas, en una reunión con los integrantes de la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados, el Secretario aclaró que el Art. 3º de la Constitución, que establece las características constitucionales de la educación, no sería reformado, pues lo que se pretendía con la Revolución Educativa era eliminar abusos y cambiar algunas de las prácticas en la educación, así como elevar la calidad de la enseñanza.

En el aspecto administrativo, se intentaba con esta política "asegurar la racionalización y la eficiencia en el uso y distribución de los recursos humanos, financieros y materiales"²¹ para ello se debía elaborar un reglamento en el cuál se contemplara " a). La transferencia de recursos, b). La definición de funciones c). La especificación de obligaciones y derechos de cada una de la partes"²², también se tendría que hacer compatibles los reglamentos para los diferentes niveles de educación como preescolar, primaria, secundaria y normal, ya que se manejarían todos en forma global.

Para concretizar esta política educativa, el presidente de la Madrid expide el 3 de agosto un decreto por medio del cual se propone a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación dentro de los Convenios Únicos de Desarrollo, con el fin de que se establezcan los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. En este decreto se menciona que las partes "a efecto de impulsar la ejecución de acciones de programas nacionales de carácter prioritario, se han comprometido a establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al Gobierno del Estado y con la Intervención de

¹⁹ CELIS, Carlos Ramón. Descentralización y municipalización de los servicios públicos. 43-48 *Economía política* vol. XVI Cuarta época 6 ESCA-IPN. 2º trimestre 1983. p. 44.

²⁰ Ibidem, p. 45.

²¹ PESCADOR, José Angel Op. Cit. p. 51

²² Ibidem, pp. 52-53

éste a los municipio, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación²³.

Estos comités se formarían de la siguiente manera: la presidencia estaría ocupada por el gobernador del estado, el secretario técnico sería un representante de la SEP y los vocales corresponderían a un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), uno de la entidad federativa, que sería el encargado de los servicios educativos; así como un representante seccional del SNTE, pudiendo ser más, en caso de existir varias secciones sindicales.

También podrían participar instituciones, asociaciones o gente que tuviera nexos con la educación básica y normal. Estos comités asumirían las funciones siguientes:

- Ser un órgano de consulta entre el gobierno y las entidades en el proceso.
- Obtener información relacionada con los servicios de educación básica y normal que imparte la federación en el estado y realizar un análisis comparativo en el resto del sistema educativo estatal, en ese nivel.
- Plantear las soluciones a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales en el desarrollo de la descentralización.
- Formular al Ejecutivo, por medio de la SEP, las recomendaciones que procedan acerca de la transferencia de los servicios educativos al estado.

En este decreto también se especifica que las delegaciones generales cambian a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, es decir cambian de nombre pero sus funciones siguen siendo las mismas. Se crea una Coordinación General para Descentralización Educativa, cuya función es auxiliar al titular de la SEP en el transcurso de las acciones de descentralización.

Posterior a este decreto, en marzo de 1984, se dicta otro por medio del cual la SEP es autorizada para "celebrar Acuerdos de Coordinación con los Gobiernos de los Estados, mediante los cuales se transfieren a éstos los servicios, creándose Consejos

²³ *Ibidem*, p. 120

Estatales de Educación, presididos por los gobernadores e integrados por los representantes del Estado, de la SEP, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del SNTE, así como el establecimiento de los Servicios Coordinados de Educación, dedicados a unificar la prestación de los servicios estatales y federales de educación, con el propósito de llegar a su plena unificación operativa.²⁴

Con base en el decreto mencionado, se firmaron el 20 de julio 12 acuerdos con los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Este proceso no llegó a consolidarse en todo el territorio nacional, en parte, como se mencionó anteriormente, por la resistencia del SNTE y porque el Lic. Reyes Heróles fallece antes de concluir su período como titular de la SEP, por lo que su sucesor no sigue con lo que iniciará su antecesor y prefiere no tener enfrentamientos con el SNTE, por lo que busca "un entendimiento con el sindicato para quitar presión al momento".²⁵

Así llegamos al período gubernamental del Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien retoma lo que había dejado interrumpido el Lic. Reyes Heróles. En este sexenio surge propiamente la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa. Durante esta administración no se maneja el concepto de descentralización, sino de modernización de la educación básica; y así como la descentralización no era sólo educativa, la modernización tampoco se refiere a la educación, sino al proyecto político nacional, es decir, modernizar el país en todas sus áreas; económica, política, industrial, etc.

Al inicio del gobierno del presidente Carlos Salinas, éste designa como secretario de Educación Pública al Lic. Manuel Bartlett Díaz, quien se enfrenta a diversos problemas dentro de la SEP, entre ellos con Carlos Jonguitud Barros, líder vitalicio del SNTE; enfrentamientos con los maestros disidentes en un conflicto por el aumento salarial y democracia sindical aglutinados en la Coordinación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

²⁴ REYES HEROLES, Jesús *Op. Cit.* p. 93

²⁵ CASTREJON DIEZ, Jaime. *Op. Cit.* p. 128.

En febrero de 1989, el movimiento magisterial no sólo se da en el Distrito Federal, sino en otros estados de la República, como Chiapas, Michoacán, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Zacatecas.

Mediante oficios, Bartlett amenazó con reprimir administrativamente a los maestros que participaran. Sus amenazas sólo radicalizaron el movimiento que, para mediados de marzo, abarcaba la totalidad de las 5000 escuelas del Distrito Federal, más de 3000 en varios estados. El 17 de abril el magisterio inició un paro indefinido, que dejó sin clases a 10 millones de alumnos.²⁶

Ante esto, Bartlett junto con el Secretario de Gobernación y el del Trabajo, buscó que el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje resolviera por la vía jurídica que legalmente el CEN del SNTE "convocara a un congreso extraordinario para la Sección nueve del Distrito Federal".²⁷

Con ello se propició la caída del líder del SNTE, quien renuncia el 23 de abril al liderazgo ejercido durante 17 años.

Al caer Jonguitud Barrios, llega al CEN del SNTE la Profra. Elba Esther Gordillo Morales, la cual se integra a las negociaciones con la CNTE. En éstas se avanza cediendo, o perdiendo, por parte del SNTE, algunas secciones a la distancia, entre ellas la misma sección Nueve, por lo que se levanta el paro de labores y se reinician las clases normalmente.

Más adelante, en octubre del mismo año, se vuelven a plantear nuevos problemas al Secretario, entre ellos los Estados de Michoacán y Guerrero en el interior y en el D.F. la sección 9 en lucha por autorización de 300 comisionados para la gestoría sindical; la Sección 10 por respeto al triunfo de la delegación de educación física y en la 11 por aumento salarial a los no docentes.

²⁶ CAMPA, Homero. "Bartlett rompió las reglas: se adelantó a la presidencia y difundió su renuncia", pp. 6-10 Proceso No. 793. 13 de enero de 1992. Publicación semanal. Seminario de información y análisis. p. 7.

²⁷ Idem.

Bartlett no resuelve los problemas a tiempo, por lo que nuevamente los maestros inician el sistema de movilizaciones, marchas, bloqueo de calles y mítines en la SEP. Por orden presidencial, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el Secretario de Gobernación intentaron resolver el conflicto sin éxito, por lo que Elba Esther Gordillo intentó resolverlo sola.

Posteriormente, en presencia de otro paro indefinido de labores, Bartlett decide aplicar el reglamento de trabajo y se les descuenta sus sueldos a los maestros paristas, quienes ante el peligro de ser cesados en forma masiva y sin haber logrado sus demandas, deciden levantar el paro.

Después de esto, el Lic. Bartlett pudo suponer que ya había pasado lo más difícil en la lucha con los maestros, pero no fue así, pues con la profesora Elba Esther nunca pudo ponerse de acuerdo y continuamente se acusaban uno al otro de lo que sucedía con la educación, tanto en el plano laboral como en el pedagógico, por lo que el proyecto modernizador, continuación y concretización de la descentralización, no se pudo implementar.

Con todos estos conflictos, Bartlett deja la SEP el 6 de enero de 1992 y en su lugar es nombrado el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, (Secretario de Educación Pública del 7 de enero de 1992 al 28 de noviembre de 1993), quien es el responsable de la modernización de la educación, "la descentralización del servicio educativo, la profesionalización del magisterio, la reorganización de la vida escolar, la elaboración y aplicación de nuevos planes y programas de estudio y la reformulación del libro de texto gratuito".²⁸

En este marco, el 18 de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica, (ANMEB) entre el Secretario de Educación, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, los Gobernadores de los estados que conforman la República Mexicana y por el SNTE, la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional, Profra Elba Esther Gordillo Morales, teniendo como testigo de honor al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari; en el cual se sostiene como propósito fundamental, elevar la calidad de la educación pública y también como estrategia prioritaria la reorganización del sistema

²⁸ ACOSTA, Carlos y Homero Campa. "En Educación Pública, 24 titulares y una tradición de proyectos inconclusos". pp. 11-13 Proceso No. 793, 13 de enero de 1992. p. 11.

educativo, en que se superen los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que repercuten en el sistema educativo nacional.

Para lograr lo antes mencionado, se argumenta que se requiere entonces que se consolide el federalismo educativo, como lo mencionaba Reyes Heróles en el tiempo en el que fue Secretario de Educación. Por ello, a partir de la firma del Acuerdo los estados de la República toman el control administrativo de la educación y el uso y racionalización de los recursos destinados a ella.

Con el fin de cumplir con el Acuerdo, se establecen lineamientos generales entre los estados y la SEP, ya que ésta continuaría manejando, como siempre, la normatividad de la educación, con respecto a planes y programas de estudio. Entre estos ordenamientos se especifica en el aspecto laboral que, para no interrumpir el pago de los trabajadores docentes y administrativos, durante los 6 meses siguientes de transferencia a los estados, la SEP será la responsable de cubrir las percepciones, de conformidad a la normatividad con la que se trabajaba. Después de esto, cada estado determinaría cómo realizar el pago a su personal

De este modo, la Secretaría de Hacienda sería la encargada de entregar los recursos presupuestales que se necesiten para el pago de salarios, pero una vez terminado el ejercicio fiscal 1992, cada estado adaptaría sus propias políticas salariales, y así para los diferentes aspectos que conlleva la administración de la educación, como son: aumento salarial, sistema escalafonario, compatibilidad de empleos, cambios de adscripción, definición de plazas a transferir, creación de plazas, carrera magisterial, actualización del magisterio, homologación, cuotas sindicales, personal comisionado en el SNTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Fondo de la Vivienda del Issste (FOVISSSTE), Aseguradora Hidaigo S. A (AHISA.), Fondo de Retiro de los Trabajadores del Estado (FORTE), Seguro Mutualista y medalla "Maestro Rafael Ramírez", Instituida por acuerdo presidencial en 1973 como un reconocimiento a los maestros con 30 años de servicio.

Con respecto a los aspectos presupuestales, se manejó un ordenamiento similar en los mecanismos de radicación de recursos.

En el Distrito Federal se inicia la descentralización educativa mediante un proyecto piloto, el cual se establece en la Delegación Política de Iztapalapa, con la creación de la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa, dependiente de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y en relación jerárquica de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal, la cual inicia sus actividades el 1° de julio de 1993.

La delegación de Iztapalapa se ubica al oriente de la ciudad de México (anexo 1) cuenta con una superficie de 117.5 Km², (7.8% de la superficie del D.F.). Su población de acuerdo al Censo Nacional de Población de 1990, es de 1'490,499 habitantes lo que representa el 18.1% de la población total del D.F. La densidad de población es de 12,685 personas por kilómetro cuadrado. Del total de la población el 72.3% es mayor de 12 años de edad.

El crecimiento poblacional en el D.F., de acuerdo a los datos de 1970 a 1990, en estos 20 años ha sido de .89%; sin embargo en Iztapalapa durante ese mismo período fue de 5.21%, hecho que la convierte en la delegación del D. F. con más población. Según datos de la Delegación Política, los últimos 4 años (hasta 1994) el crecimiento promedio ha sido del 1.7%, es decir, que hasta ese momento el total de habitantes es de 1'594,467.

Originalmente la estructura de Iztapalapa fue de 8 barrios y 16 pueblos, que presentaron un crecimiento moderado de su población hasta los años sesenta, a partir de entonces cambia en forma acelerada hasta llegar a tener actualmente 16 barrios, 16 pueblos, 125 colonias, 210 unidades habitacionales, 14 ampliaciones y 8 zonas urbano-ejdales.

Este crecimiento se da como resultado de la inmigración de familias procedentes principalmente de los estados de Oaxaca, Chiapas, Michoacán, y Guerrero, mismas que se asientan de manera irregular en terrenos ejdales o pequeñas propiedades de los habitantes de la región, adicionalmente se presentan procesos de reubicación de grandes grupos de familias procedentes del resto del D. F. así como de inmigración de familias centroamericanas. Este hecho propició el establecimiento de cinturones de miseria, así como dinámicas muy complejas de propiedad de la tierra, organización y cohesión social, liderazgo e Inclusive violencia.

Esta conformación y dinámica social de la delegación ha generado que en ella existan un gran número de organizaciones pertenecientes al movimiento urbano. Entre ellas destacan: la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), el grupo Antorcha Popular, Asamblea de Barrios, la Unión de Comerciantes, Inquilinos y Colonos (UCIC), etc., además de las uniones o asociaciones de vecinos de cada colonia, barrio y unidad habitacional.

Según el Censo Nacional de Población 1990, la población económicamente activa representa el 33.5% del total, con un índice de ocupación de 97.3%. El 21.4% de la población ocupada percibe menos de un salario mínimo (S.M.), el 44.5% entre uno y dos S. M., el 1.6 % más de diez S. M. y el 1% no recibe ingreso alguno (sobre el 31.5% restante no se tiene información)

Por lo anteriormente descrito, esta Delegación es la que tiene las mayores cifras de analfabetismo, rezago educativo, inasistencia en preescolar, primaria y secundaria; se ubica en los estratos más bajos de escolaridad y de absorción escolar, así como sus niveles de eficiencia educativa se encuentran también en los umbrales menos favorecidos, en comparación con el resto del Distrito Federal; por lo que esto contribuyó a tomar la decisión de iniciar en Iztapalapa, cuanto antes y con la máxima prioridad, el proceso de reestructuración de los servicios educativos en el D.F.; por medio de una reorganización administrativa, la cual tienda hacia la disminución del burocratismo, como se manejó con la Revolución Educativa y una mayor equidad y eficiencia en la educación.

Con la creación de esta Unidad se busca un mayor acercamiento de los servicios a los integrantes de la comunidad educativa de Iztapalapa, el arraigo del personal adscrito a la USEI, por el acercamiento a sus domicilios así como un ahorro de tiempo y dinero. Acorde con ello, el personal podrá realizar sus trámites administrativos, en los módulos de la Unidad evitando un desgaste de energía y tiempo, así como una atención oportuna y expedita

1.1.2. POLÍTICAS Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES.

En este apartado se mencionarán las políticas institucionales desde la política educativa nacional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), así como los cambios sufridos en el Art. 3º Constitucional, que define la concepción filosófica de la educación nacional y la creación de la Ley General de Educación, como la ley reglamentaria de éste.

A partir de la interpretación que se da a estos documentos, se establecen las políticas y objetivos para cada institución particular, en este caso se ordenan las políticas y objetivos particulares de la USEI, como centro prestador del servicio educativo en la Delegación Iztapalapa.

En el PND se establece que la educación debe tener una congruencia con el desarrollo nacional, por lo tanto, se requiere que exista una modernización en cuanto a los métodos de enseñanza y el contenido de la educación. Para lograrlo, se necesita que las partes se integren en un todo y se vinculen al aparato productivo; se busque la integración de otros elementos que participan en el proceso educativo, como son los padres de familia, la comunidad y los maestros; que todos en conjunto busquen elevar la calidad de la educación.

La política educativa que se manejaría en este sexenio está resumida en el capítulo 6 del PND, en el "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", en el cual se indica que la prioridad será la educación Básica, puesto que ésta es la que agrupa al mayor número de la población atendida.

En este punto se hace énfasis en que se debe abatir la reprobación y deserción escolar, ya que esto acarrea una baja eficiencia terminal, asimismo se retoma lo hecho durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid en cuanto a la descentralización, por lo que ésta sería prioritaria dentro del programa de la modernización educativa.

El Art. 3º. Constitucional es modificado durante este gobierno, mas los cambios que sufre están estrechamente relacionados con las reformas al artículo 130, que reglamenta las relaciones entre el Estado y la Iglesia. En esta conexión, en el anterior

artículo 3°. se especificaba que las corporaciones religiosas, así como los ministros del culto no podían intervenir en los planteles donde se impartiera educación primaria, secundaria y normal, ni en la destinada a los obreros o campesinos; pero ante la nueva relación que se buscaba entre Estado-Iglesia y el reconocimiento oficial a ésta, se hacía necesario darle validez o reconocimiento oficial a lo que ya realizaba la Iglesia en la educación.

Así, en noviembre de 1991, el grupo parlamentario del PRI propone a la Asamblea de la Honorable Cámara de Diputados de la LV Legislatura un decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se incluyen los artículos: 3°. , 5°. , 24°. , 27°. , y 130.

De este modo y conforme al artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la Presidencia de la Cámara turna lo que se refiere al artículo 3°. a las Comisiones Unidas en Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación.

Esta iniciativa de los diputados provocó un gran debate entre los investigadores, intelectuales y población en general, ya que las opiniones se dividieron a favor y en contra, así como la definición de qué se buscaba en realidad. En este sentido citaremos a José Woldenberg, que se preguntaba:

¿ Educación laica o religiosa? y ¿ Enseñanza religiosa o enseñanza más religión? [...] que de ninguna manera es lo mismo. En el primer caso, los contenidos de la educación estarían fijados por las propias iglesias o por los padres de familia. En el segundo, los contenidos seguirían siendo laicos, establecidos y supervisados por la Secretaría de Educación Pública y se remitirían en las escuelas privadas que así lo decidieran, por fuera del programa oficial y sin ser parte integrante del mismo y absolutamente optativa, la religión.²⁹

Como vemos los cambios no eran algo sencillo, pues lo que estaba en el centro era la educación.

²⁹ WOLDENBERG, José. "¿De que se trata?". *La Jornada* 30 de noviembre de 1991, p. 5.

En los argumentos que se exponen en la Cámara de Diputados, se menciona que las condiciones actuales no son las mismas que existían en 1917, puesto que en ese momento de nuestra historia no existía un sistema educativo nacional y la mayoría de las escuelas era atendida por religiosos, quienes no acatarían en sus centros escolares el laicismo establecido por el Estado para garantizar la libertad de creencias. Pero actualmente, "El estado imparte cerca del 95 por ciento de la educación primaria y más de 90 por ciento en la secundaria".³⁰ Por lo tanto tenía que asumir la nueva pluralidad existente en la sociedad mexicana, que solicitaba se establecieran nuevas relaciones con la iglesia.

Así después de varias sesiones de debates en la Cámara, se aprueba el decreto de reformas en lo general por mayoría de votos y se turna a la Honorable Cámara de Senadores, la cual lo aprueba también en lo general, quien lo turna al ejecutivo para su aprobación.

De este modo el nuevo texto del artículo 3º. es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993. Para nuestro estudio es importante destacar las siguientes fracciones:

Fracc. III que establece que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos [...] considera la opinión de los gobiernos de las entidades federativas [...]

*Fracc. VIII El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios...*³¹

Con base en lo anterior se fija la política de descentralización que lleva a cabo este régimen.

³⁰ ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. H. CAMARA DE DIPUTADOS. PALACIO LEGISLATIVO LV LEGISLATURA CRONICAS DE LAS REFORMAS A LOS ARTICULOS 5º, 24º, 27º y 130º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1992. p. 30.

³¹ SEP. ARTÍCULO 3º Constitucional y Ley General de Educación. 1993. p. 28.

Posterior a las modificaciones del artículo 3º., se presenta una iniciativa de ley para la creación de la Ley General de Educación en la cual se precisa aún más cómo se circunscribe la descentralización educativa.

Esta nueva Ley General de Educación sustituye a la Ley Federal de Educación, vigente desde 1973, la cual ya no era congruente con los planteamientos de la modernización educativa. La Ley General de Educación establece en el Capítulo I las disposiciones generales, el derecho a la educación, la obligación del Estado de proporcionar servicios educativos para la población que demande la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), así mismo está adaptará las características propias de la región a los educandos.

En el Capítulo II, y para apoyar el manejo del nuevo federalismo que se estableció en el ANMEB, se determina cuáles son las facultades que le corresponden a las autoridades locales, a la Federación y a los Estados en la prestación del servicio educativo y en la formación de docentes.

En la exposición de motivos para la aprobación de esta ley, el Presidente Salinas de Gortari delimita la descentralización educativa en el Distrito Federal de la manera siguiente:

"En congruencia con el objetivo de acercar a las autoridades locales a la escuela, que es esencial del nuevo federalismo educativo, esta iniciativa propone que el gobierno del Distrito Federal se responsabilice de la operación de los servicios de la educación básica en su jurisdicción. La correspondiente transferencia comenzaría al inicio del ciclo lectivo 1994-1995".³²

Sin embargo, hasta el momento esto no se ha dado en su totalidad en el D.F. .. ya que sólo existe el proyecto piloto de la USEI que empezó el 1º de Julio de 1993.

En la segunda sección de este Capítulo se establecen las responsabilidades, funciones y atribuciones de la SEP, en cuanto a planes y programas de estudio, calendario escolar, libros de texto gratuitos y todas aquellas que se requieren para

³² *Ibidem* p.40

mantener el carácter nacional de la educación básica y normal., así como los ordenamientos a los que se deben sujetar las autoridades estatales y locales con respecto a lo anterior expuesto.

Se destaca en esta sección el papel del maestro y se indica todo lo referente a su revalorización profesional en los aspectos de: salario, nivel de vida, vivienda, arraigo frente al grupo, reconocimientos, estímulos, etc. En este sentido surge la carrera magisterial , el cual es un sistema de promoción horizontal , que no resuelve los problemas del conjunto magisterial, ya que sólo unos cuantos acceden a este incremento económico y tampoco les es suficiente para elevar su nivel de vida.

En la sección tres de este Capítulo II, se incorporan los lineamientos para realizar una evaluación sistemática del sistema educativo nacional.

El Capítulo III habla acerca de la equidad de la educación y de las medidas que se tomarán para que todos los educandos tengan las mismas oportunidades de acceso y permanencia en la educación, principalmente los grupos más desprotegidos y marginados.

En el Capítulo IV se enumeran los tipos y modalidades de educación, los planes y programas de estudio y el calendario escolar.

Los lineamientos de la educación que imparten los particulares se precisan en el Capítulo V , en el VI la validez de estudios y certificación de conocimientos; en el VII las obligaciones y derechos de los padres de familia, la vinculación escuela-comunidad , por medio de los consejos de participación social y finalmente el Capítulo VII que indica las infracciones, sanciones y procedimientos administrativos en caso de incumplimiento de la propia ley.

En este marco referencial en la USEI se retoma las políticas establecidas anteriormente ya que la Delegación Iztapalapa es la que enfrenta en mayor medida muchos de los problemas que se desean abatir bajo eficiencia terminal, mayor analfabetismo, rezago educativo, marginación y en relación al resto del D.F., esta Delegación Política presenta las menores oportunidades educativas, por lo que la política institucional de esta Unidad se enmarca en la política educativa nacional, que tiene como prioridad la educación básica y cuyo propósito principal es elevar la

calidad de la educación. Por ello la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., dependiente de la SEP establece la USEI con el siguiente objetivo:

REGULAR LA OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL, EN EL MARCO DE UNA RELACIÓN MÁS ESTRECHA ENTRE LA AUTORIDAD Y LOS PROTAGONISTAS DEL QUEHACER ESCOLAR, A FIN DE MEJORAR LA CALIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EDUCACIÓN QUE SE BRINDA A NIÑOS, JÓVENES Y ADULTOS QUE ASISTEN A LOS PLANTELES UBICADOS EN LA DEMARCACIÓN DE IZTAPALAPA. ³³

Y con la intención de probar un nuevo modelo de atención educativa en el D.F., en el cual se impulse localmente el desarrollo educativo, mediante un proceso que incorpore a todos aquellos involucrados en la educación, grupos, organizaciones sociales y comunidad en general.

Se entiende a la escuela como el núcleo del sistema educativo y se pretende satisfacer las necesidades de educación de la población de Iztapalapa, asegurando el acceso y permanencia de los educandos en la educación básica.

En la relación con la política de descentralización, se acercan los servicios administrativos a los docentes que laboran en Iztapalapa, para evitar la pérdida de tiempo, como cuando los trámites se hacían en las Direcciones Generales de Educación, de Personal o directamente en la SEP.

Con el establecimiento de esta Unidad se pretende abatir el burocratismo, "una mayor equidad y eficiencia en la educación, así como un sistema de microplaneación participativa que permita la toma de decisiones bajo consenso, en forma eficiente y oportuna." ³⁴

³³ SEP Manual General de Organización de la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa. Documento de trabajo de circulación interna laboral. México, 1993. p.3.

³⁴ SEP Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. USEI. Documento de trabajo interno de circulación interna. México S/F p.4.

1.2 ORGANIZACIÓN

Una vez definidas las políticas y objetivos de la Unidad de Servicios Iztapalapa, se requiere analizar ésta como organización institucional, para la cual se define qué es una organización. Esta surge cuando los seres humanos tuvieron la necesidad de obtener mejores productos con menor esfuerzo y a medida que el trabajo requirió mayor especialización.

La organización es producto de la evolución del ser humano en sociedades que se volvieron más complejas, a la cual debía haber mayor cooperación entre todos para no duplicar funciones y volver eficiente y eficaz su trabajo. De este modo la organización es un producto social.

La organización también se puede identificar como una fase del proceso administrativo, ésta es la "identificación del trabajo por realizar y asignación de este trabajo en una forma lógica y ordenada".³⁵

Como un organismo social, dentro del enfoque de sistemas, se ubica como un sistema abierto, el cual tiene insumos, un procesamiento de los mismos, con lo que se obtienen productos y que tiene una constante retroalimentación, la que esta sujeta al medio ambiente con factores internos y externos. En este sentido el todo es igual a las partes, ya que cada una de ellas interactúa con el todo y si alguna se afecta se afecta el sistema mismo.

Dentro de este enfoque sistémico, la organización es para:

KAST, FREMONT E. Y James E. Rosenzweig:

1. *Un subsistema inserto en su medio y*
2. *Orientado hacia ciertas metas - gente con propósito, incluyendo*
3. *Un subsistema técnico - gente que utiliza conocimientos, incluyendo equipo e instalaciones-,*

³⁵ RODRIGUEZ VALENCIA, JOAQUÍN. Introducción a la Administración con enfoque de sistemas. ECASA, México, 2º. Reimp. 1993.p.38

4. *Un subsistema estructural - gente que trabaja en actividades integradas -;*
5. *Un subsistema psicosocial - gente que se interrelaciona socialmente y que es coordinada por*
6. *Un subsistema administrativo - que planifica y controla el esfuerzo global.³⁶*

Victor Martínez Chávez precisa:

Se considera que una organización es una unidad social, constituida en forma deliberada con fines y objetivos predeterminados sobre una base de actuación de cierta permanencia que se rige por un orden normativo y se estructura alrededor del centro de poder y de decisión internos y externos, que regulan y controlan su operación para examinarla al cumplimiento de sus objetivos. La organización está constituida por grupos de individuos que establecen relaciones interpersonales de trabajo, determinan las divisiones y la especialización de las labores, y operan bajo una jerarquización formal de posiciones y cargas, al diferenciar al individuo en el puesto, la función o las actividades que corresponde desempeñar. Toda la organización se puede considerar como un ente dinámico que mantiene nexos permanentes; con el medio que le rodea, el que a su vez influye en forma directa e indirecta en su funcionamiento.³⁷

Retomando lo expuesto , la USEI es una organización institucional considerada como un subsistema del sistema educativo nacional, que tiene objetivos y metas definidas dentro de una política educativa general, cumple funciones específicas dentro la prestación del servicio educativo. Así mismo en esta institución existen líneas de autoridad en un subsistema administrativo, el cual jerarquiza, ordena y sistematiza los recursos humanos , financieros, materiales, tecnológicos y de información.

³⁶KAST, FREMONT E. Y James E. Rosenzweig. Administración en las organizaciones. trad Jorge Morcos Flores.MC.Graw Hill.México, 1976.p.22.

³⁷MARTINEZ CHAVEZ, Victor Manuel. Teoría y práctica del diagnóstico administrativo. TRILLAS. México, 1989.p.205.

Esta organización es resultado de una necesidad social: brindar un servicio educativo eficiente en la Delegación Iztapalapa, la cual tiene como pieza fundamental el elemento humano, la cual requiere una administración que cumpla con el objetivo de la institución.

Aquí se ubica el objeto de estudio de esta investigación: la administración de personal en la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa; ya que esta es la encargada de buscar y seleccionar a las personas Idóneas para determinados puestos, así como crear y mantener condiciones de trabajo que permita a estos individuos el desarrollo y crecimiento de sus potencialidades y una fuente de satisfacción personal.

1.2.1 ÁREA DE REGULACIÓN Y CONTROL

De acuerdo al enfoque de sistemas con el cual se analiza la USEI y considerándola como una institución pública, se precisa en este punto el subsistema de regulación y control, éste "se encarga de la definición de políticas, funciones y acciones para la organización. Considera también los estratos donde se lleva a cabo la toma de decisiones y las estructuras formales e Informales de comunicación y control, tanto Interno como externo".³⁸ (ver anexo 2)

Esta área es la encargada de definir, dentro de las políticas generales, las específicas para la demarcación de Iztapalapa, contemplando las necesidades de los autores principales del proceso: alumnos, personal docente, directivo, administrativo, padres de familia y comunidad en general, dentro del proceso enseñanza-aprendizaje, así como asegurar el acceso y permanencia de los educandos en la educación básica. O asimismo, implementa acciones con las organizaciones sociales establecidas en Iztapalapa, representaciones sindicales del SNTE, instituciones de investigación educativa, delegación política, trabajo conjunto con otros organismos de la administración pública federal y con el sector privado interesado en la educación.

³⁸HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana. Administración y desarrollo de personal público. INAP México, 1994 p.108.

Estas actividades se concretizan en el programa: CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL EN EL D.F., en el cual tiene como objetivo ; "Elevar la calidad de la educación básica y normal en el D.F., mediante la optimización de la práctica docente, organización y gestión escolares, así como de las condiciones físicas y materiales de los planteles ".³⁹

Este documento de carácter normativo interno, regula y delimita niveles de autoridad y responsabilidad, líneas formales de comunicación y fundamenta el proceso organizativo de ella misma.

Dentro de las funciones específicas que debe atender la Dirección General se encuentran las de planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar la operación de la unidad, así como los centros escolares de educación básica adscritos a ella, los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de información, conforme a las normas y lineamientos establecidos por la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

También debe desarrollar estrategias para la difusión y supervisión del cumplimiento de la normatividad técnico-pedagógica, planes y programas de estudio, contenidos, métodos y auxiliares didácticos, así como de las técnicas e instrumentos para la evaluación del aprendizaje escolar; captar las necesidades de actualización del personal docente, directivo y administrativo de los planteles escolares de su jurisdicción y del personal docente, directivo y administrativo de los planteles escolares de su jurisdicción y del personal de la unidad, apoyar la organización y gestión escolares.

Debe integrar el programa operativo anual, así como el programa de presupuesto, evaluar sus resultados e informar a la Subsecretaría los avances y resultados obtenidos.

³⁹ SEP, Subproyectos a desarrollar por la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa. Documento de trabajo de circulación interna. México, 1993.p4.

1.2.2. ÁREA SUSTANTIVA

En esta Unidad se realiza la actividad sustantiva, la cual representa "el conjunto de actividades específicas o de rama, directamente relacionadas con el objeto de la institución, cuyo desarrollo dan a la dependencia su razón de ser".⁴⁰

En la organización de la Unidad, el área sustantiva es aquella que lleva a cabo las funciones básicas constituidas por:

- Asesoría Jurídica, la cual auxilia a la dirección, así como a las áreas que la integran en la interpretación de la leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativas a los asuntos de sus respectivas competencias, conforme a los lineamientos que establezca el director; compila y difunde las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se relacionen con la esfera de competencia de la Unidad.

- Información y Relaciones Públicas, cuya función es coordinar, apoyar y atender las actividades de las relaciones públicas e información al público.

- Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria que atienden la demanda de servicios existentes en la demarcación de su competencia, apoyan el cumplimiento de la normatividad técnico-pedagógica de carácter nacional (planes, programas y materiales educativos), correspondientes a estos niveles en los centros de trabajo de su responsabilidad en la dirección.

- Planeación y Apoyo Técnico, que elabora y propone a la Subsecretaría programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de la educación básica y normal en la jurisdicción que le corresponde.

Por lo anteriormente descrito el área sustantiva de la Institución es el subsistema que realiza las acciones para las cuales se creó esta Unidad.

⁴⁰ MARTÍNEZ CHAVEZ, Victor Manuel Op.Cit,p.197.

1.2.3 ÁREA ADJETIVA.

La función de la Unidad es el "conjunto de actividades auxiliares o de servicios de las que requieren órganos básicos y asesores en otros órganos de servicios, para el cumplimiento de las funciones específicas."⁴¹

Estas actividades o de servicios se encuentran en la Coordinación Administrativa, la cual planea, programa, organiza, dirige, controla y evalúa el funcionamiento de los órganos que le son adscritos para mejorar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Dirección de Servicios Educativos, conforme a las normas, políticas y procedimientos aplicables de la Subsecretaría.

Otra función de esta coordinación es dirigir, coordinar y controlar las actividades relativas al reclutamiento, contratación, inducción, desarrollo y control de personal administrativo, técnico y manual de la Unidad de conformidad con las normas establecidas por la Subsecretaría, estableciendo los mecanismos que permitan detectar en forma permanente las necesidades de capacitación y desarrollo de personal adscrito a la USEI, realizando las acciones correspondientes.

Esta coordinación tiene más funciones, pero para esta investigación las relevantes son las antes descritas, por lo que se puede mencionar que la Administración de Personal o Recursos Humanos se encuentran inmersa en la función adjetiva de la Unidad. En este punto se precisa que para la USEI los dos términos son iguales, pero para esta investigación se manejará la Administración de Personal, por lo que se define a ésta como el área encargada de buscar los empleados idóneos para la organización, la cual debe optimizar todas las capacidades de las personas a fin de que alcancen junto con la institución los objetivos con eficiencia y eficacia, además de buscar la realización de metas personales.

⁴¹ Idem.

1.3. EVOLUCIÓN

La USEI surge con el propósito de lograr que la escuela vuelva a ser un espacio resultado de la participación y desarrollo de un proceso educativo con calidad, asimismo como el inicio de un proceso de descentralización en el Distrito Federal; este proceso se da al principio como una desconcentración administrativa "entendida como el traslado del poder decisorio y la competencia de un órgano superior a otro inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad aunque disminuye la subordinación"⁴², así como de los recursos humanos que se integraron a ella, provenientes de las distintas Direcciones Generales, responsables de los niveles educativos en el D.F., como preescolar, primaria, secundaria, inicial, especial, para adultos y normal.

En un principio la unidad se organizó retomando la estructura tradicional del sistema educativo nacional: por niveles y modalidades educativos (ver anexo 3), así como en módulos de atención, esto apoyó una propuesta eficaz y propicio la integración del personal administrativo proveniente de las diversas Direcciones generales responsables de los niveles educativos en el D.F. en ese momento.

En esta etapa se inicia con los esquemas organizacionales y de gestión que expresaban la continuidad de las tradiciones de la SEP; por lo que la USEI se identificaba como una Institución a escala de la Secretaría.

En la segunda fase se analizó la estructura centralizada de la unidad y viendo las autoridades que este tipo de organización no era la adecuada para las necesidades para la delegación de Iztapalapa, se elaboró un plan de trabajo institucional basado en la dinámica demográfica adecuada la extensión territorial, logrando así la unificación de criterios de diversas instituciones, grupos sociales y políticos provocando un cambio en las prioridades de lo administrativo a lo educativo.

En relación a este Plan de Trabajo, era necesario hacer que los protagonistas del proceso educativo participaran ampliamente en los procesos de planeación, programación y presupuestación educativas para evitar el aislamiento técnico por nivel y modalidad educativos y la baja funcionalidad de los Consejos Técnicos

⁴² PESCADOR, José Angel. *Op.Cit.*p.48.

Escolares, ya que nos se contaba con información precisa para educar la normatividad técnica a los contextos regionales y locales por lo que el Plan de Trabajo Institucional reorienta el proyecto, se asigna un presupuesto propio y se define su techo financiero. "Con base en esto se decidió programar mas del 80% del gasto para beneficio directo a las escuelas; el resto se canalizó a gastos de administración".⁴³

Una parte medular de este Plan es superar el enfoque tradicional de la operación educativas por niveles, por lo que se reorganiza la USEI en cuatro regiones geográficas, siendo éstas las sig.: Centro, San Lorenzo Tezonco, San Miguel Teotongo y Cabeza de Juárez, actualmente la USEI esta integrada organizativa y funcionalmente de la sig. manera.

Dirección General

- Coordinación Técnica.
- Coordinación de Proyectos Especiales.
- Dirección de Servicios Educativos San Miguel Teotongo.
- Dirección de Servicios Educativos San Lorenzo Tezonco.
- Dirección de Servicios Educativos Cabeza de Juárez.
- Dirección de Servicios Educativos Centro.
- Dirección de Planeación
- Coordinación Administrativa.

No existiendo un organigrama actual, se ve la necesidad de realizar uno conforme a los datos planteados. (anexo 4)

⁴³ SEP.SSEDF USEI Calidad de la Educación Básica Reorganización de los servicios de educación básica en el Distrito Federal. Unidad de servicios educativos Iztapalapa Documento de trabajo interno de circulación interna. México, 1994. p.5.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL CONFORME A UN MODELO TEÓRICO.

2.1. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

2.2. ÁREA DE PERSONAL.

2.2.1. OBTENCIÓN DE PERSONAL.

2.3. RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL

2.3.1. RECLUTAMIENTO

2.3.2. SELECCIÓN

2.3.3. ANÁLISIS Y VALUACIÓN DE PUESTOS

2.3.4. CONTRATACIÓN

2.3.5. PROCESO DE INDUCCIÓN.

2.3.5.1. OBJETIVOS, POLÍTICA Y CONTROL

2.4. PROCESO PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL PERSONAL

2.4.1. ADIESTRAMIENTO

2.4.2. CAPACITACIÓN

2.4.3. DESARROLLO Y FORMACIÓN DE PERSONAL

2.4.4. OBJETIVOS DE LA CAPACITACIÓN

2.4.4.1. OBJETIVOS INSTITUCIONALES.

2.1 LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Existe cierto número de importantes aspectos de la organización que generalmente se estudian bajo el título de administración de personal. En sentido amplio, podría decirse que toda la administración es administración de personal; en la práctica, sin embargo, el especialista en personal trata con asuntos de radio más limitado, asuntos que a la larga son de máxima importancia para la institución.

En este apartado se integra el marco conceptual de la administración del personal público federal que trabaja en las distintas dependencias del gobierno, al cual se le denomina burocracia.

Para Marx Weber: La burocracia, como el Estado mismo, es un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su denominación sobre las otras clases sociales.

Considera la burocracia como la más eficiente forma de organización inventada por el hombre [...] cualquiera que sean los cambios políticos y sociales, la burocracia permanece.⁴⁴

La burocracia se refiere a una organización producto de la necesidad del hombre para el logro de objetivos relacionados con la actividad propia del Estado. En este sentido, Weber concibe a la burocracia como la forma más eficiente que podrán utilizar las organizaciones complejas, entre ellas las dependencias gubernamentales, que aparecen dentro de la sociedad moderna.

Este autor define un modelo burocrático basado en una sociología, con las siguientes características:

▪ la división del trabajo en áreas especializadas; una estructura de autoridad jerárquica, reglas generales y órdenes que gobiernan las operaciones; impersonalidad formal para eliminar las consideraciones personal de las decisiones oficiales; políticas de

⁴⁴ MOUZELIS P. Nicos Organización y Burocracia, de Península, Barcelona, España, 1991, p. 15-26-31.

personal basadas en criterios objetivos para fomentar un servicio de carrera." 45

De este modo podemos encontrar que en las dependencias del gobierno, existe la división del trabajo en áreas especializadas, entre las cuales está la administración del personal, que se sujeta a una estructura jerárquica y actúa conforme estatutos y reglamentos establecidos por una autoridad superior.

Si la burocracia para Weber es el instrumento que hace a las organizaciones complejas que sean eficientes, entonces cada miembro de la organización debe responder a lo que se indique por medio de reglas estrictas, las cuales imponen un control y disciplinas rigurosas para lograr los objetivos de la institución en forma eficiente. En esta conceptualización el elemento humano es sólo una parte sujeta a cumplir órdenes, sin que intervengan sus necesidades individuales.

Posterior a Weber, otros investigadores de la administración se dieron a la tarea de investigar el comportamiento humano dentro de las organizaciones, entre ellos está Frederick W. Taylor, conocido como el Padre del Movimiento Científico, ya que fue el primero que realizó estudios sistemáticos del trabajo humano.

Taylor era un ingeniero industrial norteamericano y sus investigaciones las realizó en la industria metalúrgica, estos estudios son conocidos como Tiempos y Movimientos, ya que este autor analizó el tiempo que requería una máquina o trabajador para realizar determinado proceso y de esta manera eliminar los tiempos erróneos e inútiles. Para Taylor era importante la colaboración entre la Gerencia y los obreros en la adaptación del sistema científico de la Administración del trabajo.

" Taylor subrayó la importancia de la selección y preparación de los obreros: a cada cual había que encargarle el trabajo que mejor pudiera desempeñar, de acuerdo con su habilidad inicial y su potencialidad de aprendizaje." 46

45 WEISS, Moshe. Citado por Mario Martínez Silva en la Administración Pública Federal UNAM. México, 1972 p. 31.

46 HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio y Nicolás Ballesteros. Inda Fundamentos de Administración. F.C.A. UNAM. México, 1987. p. 113

Taylor es criticado por considerar a los obreros como una máquina más a la cual se le pudiera programar, sin embargo su influencia en la administración fue trascendente; tanto en los Estados Unidos como en Francia, Italia, Alemania, Japón y Rusia.

Taylor dio mucha importancia al análisis del puesto con su sistema de tiempos y movimientos, a la selección de personal, así como la planeación que debe realizar la Dirección de la empresa, sin embargo para este autor el trabajo dejó de ser algo creativo que proporcionara al obrero satisfacción personal.

Otro estudioso del comportamiento humano en las organizaciones fue Elton Mayo. Con este autor se inicia propiamente el estudio de las relaciones humanas.

Mayo era un sociólogo que realizó sus estudios en la Western Electric's Hawthorne, "El objetivo principal de la investigación era el examen de las condiciones de trabajo en su relación con la producción y, más en general, la determinación y clasificación de los diversos problemas existentes en toda la situación laboral."⁴⁷

Mayo descubrió que para los trabajadores era fundamental ser considerados como parte importante de la empresa, estos problemas se pueden determinar como factores psicológicos, asimismo la existencia de grupos formales e informales dentro de la organización. El grupo formal incluye al personal y sus relaciones formales en cualquier organización, ya sea industrial, comercial, estatal, etc.

El grupo informal es aquel que se establece espontáneamente, basado en la simpatía, amistad, intereses comunes, etc., éstos son generalmente grupos pequeños que instituyen sus propias reglas, obligaciones y derechos, sus relaciones se miden conforme a la cohesión que tengan.

Con base en los estudios de Elton Mayo, se desarrollaron otras investigaciones basadas en los grupos, su comportamiento y su dinámica en los aspectos de: Comunicación, liderazgo y fuerzas de unión; cooperación, cohesión, competencia, etc.

⁴⁷ MOUZELIS, Op. Cit. p. 106.

La burocracia entonces forma parte de una organización tan compleja como el Estado mismo, surge de la necesidad de la sociedad por obtener, por parte del Estado, servicios como salud, seguridad y educación, entre otros, en forma eficiente, asimismo existen en ella grupos formales e informales los cuales pueden, en determinado momento, hacer que éstos servicios sean de calidad o no.

Desde el punto de vista administrativo, la eficiencia "puede definirse en términos de una doble relación entre recursos empleados y producto obtenido, por una parte, y el grado en que este producto coincide con el objetivo, por la otra."⁴⁸

Entre los recursos que emplea la administración están los recursos humanos. En este sentido el personal que forma parte de una organización debe realizar funciones específicas para el logro de sus objetivos, por lo que en este contexto se ubica la administración de personal, como una parte de la administración general de una empresa o institución.

La administración de personal es definida de la manera siguiente:

MIGUEL DUHALT KRAUSS. "Corresponderá a la administración de personal la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el sector público y que se conocen despectivamente con el nombre de burocracia."⁴⁹

MARIO MARTÍNEZ SILVA. "La administración de personal esencialmente tiene como finalidad asignar racionalmente los recursos humanos, mantener e incrementar el nivel de las habilidades que los mismos deben poseer conforme a la estructura orgánica y técnica de las organizaciones y sustentar en ellas cierto patrón de comportamiento congruente con las operaciones que éstas realizan para lograr sus objetivos."⁵⁰

⁴⁸ DUHALT KRAUSS, Miguel. "La administración de personal en el sector público" en *La administración pública federal*. UNAM México, 1972, p.71.

⁴⁹ *Ibidem*, p.72.

⁵⁰ MARTÍNEZ SILVA, Mario. "Los sistemas de personal en la administración pública", en *La administración ... Op. Cit.* p.37.

ARIAS GALICIA. *La Administración de Recursos Humanos es el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades etc., de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general.*⁵¹

LEONARD D. WHITE. *"Las grandes tareas de la administración de personal son las de encontrar y conservar hombres y mujeres idóneas y ayudar a la creación y mantenimiento de condiciones de trabajo bajo las cuales puedan dar el máximo de sus potencialidades."*⁵²

De lo expuesto con anterioridad, la administración de personal es un proceso administrativo, el cual tiene como finalidad encontrar a aquellas personas aptas, capaces y dispuestas para determinados puestos, así como proporcionar un desarrollo integral a los empleados en beneficio propio y de la institución a la cual pertenezcan. En el sector público, la administración de personal debe buscar a los individuos que sean capaces de comprometerse en un servicio público eficiente, que borre la imagen que se tiene de la burocracia como ineficiente o de papeleo solamente.

En la administración de personal se ubican las personas encargadas de lograr que estas características se cumplan. Esos individuos son los que desempeñan funciones directivas.

Desde el enfoque sistémico, la administración de personal es un sistema en sí mismo, el cual para Mario Martínez Silva tiene los elementos que se enumeran:

A. Un Regulador del Sistema. Elemento normativo que orienta las acciones efectuadas en relación al personal, incluye:

-Objetivos, planes, programas y presupuestos, que definen la asignación de personal, y los recursos destinados a ellos.

⁵¹ ARIAS GALICIA, Fernando. *Administración de Recursos Humanos*. TRILLAS México, 1986.p27.

⁵² WHITE, Leonard D. Citado por Hernández Puente, Adriana en *Administración y desarrollo... Op. Cit* p.113.

-Estructura orgánica y técnica, que ordena al personal en distintos puestos, establece los conocimientos y habilidades para desempeñarlos y determinar la selección, remuneración, evaluación, capacitación y reclasificación.

B. Entrada del sistema (input). Son los individuos que pasan del medio ambiente a la organización. Las funciones de entrada son: El reclutamiento, la selección, la contratación y la inducción al puesto, basadas en políticas de personal y específicamente, en el análisis de puestos, a partir de los cuales se satisfacen las necesidades de la organización en materia de personal.

C. El procesador del sistema (caja negra). Comprende las funciones a través de los cuales se conservan, mejoran y perfeccionan las cualidades del personal que labora en la organización; éstas son:

-Remuneraciones, prestaciones, condiciones de trabajo, higiene y seguridad, que dan satisfacción básica para que el individuo desempeñe su labor.

-Motivación, que se emplea para que el individuo de su mejor esfuerzo.

-Evaluación del desempeño, diseñada para controlar y corregir el comportamiento del personal.

-Capacitación, desarrollo y promoción, que ayudan al aprovechamiento de las potencialidades de los individuos dentro de la organización.

Salida del sistema (output). Implica la satisfacción de las expectativas .

D. Personales de los individuos, así como de los objetivos y metas de la organización, ya que el personal debe tener dentro del organismo un mínimo de expectativas satisfechas, a fin de que permanezca dentro del mismo hasta su jubilación y no exista deserción por expectativas no satisfechas."⁵³

✓ La administración de personal cumple una función primordial en toda organización, y en el caso específico de la administración pública federal en México,

⁵³ MARTÍNEZ SILVA, Mario, citado por Hernández Puente en *Op.Cit.* pp 114 -116

se debe aplicar considerando estos aspectos, ya que ella es la encargada del manejo óptimo del elemento principal de cualquier administración ; el elemento humano, puesto que de éste depende el logro de objetivos, planes, programas, de las instituciones con las que cuentan nuestro país, para cumplir las políticas nacionales en las áreas de su competencia.

El ser humano no le pertenece a la institución, como los demás recursos, por lo que la administración del personal tiene entre sus funciones el crear todas las actitudes y aptitudes que se requieran del mismo, mediante técnicas e instrumentos a su alcance, para lograr tener un personal competente, además de ayudarlo a su realización como seres humanos, que vean la función que desempeñan como un medio de satisfacer metas personales y se sientan comprometidos con lo que hacen, con quién lo hacen, para quién y cómo, en pocas palabras se diría que "se pongan la camiseta" de la institución u organización para la que trabajan.

2.2 ÁREA DE PERSONAL

Introducción

Dentro de una organización se requiere de un área precisa que se encargue de la administración de personal. El elemento humano es algo complejo de administrar ya que influye en él muchas cosas, desde sus conocimientos, habilidades , actitudes y aptitudes hacia el puesto que desempeñan, hasta las situaciones personales o familiares en el desempeño de su función, por lo que esta área tiene un peso de suma importancia en la organización.

En la administración pública federal cada institución cuenta con un área de personal, a la cual se le ha denominado de diferentes maneras: Dirección, Subdirección, Departamento, Oficina, etc., dependiendo de otras características como, estructura organizacional, funciones, descentralización o desconcentración de éstas, etc.

Esta área cumple una función adjetiva de la institución, pues es el apoyo para el logro de los objetivos de la organización, por lo que debe tener una relación estrecha

con el Director General para que sea consciente de la importancia de la administración del personal, tener autoridad jerárquica para que sus decisiones sean aceptadas y acatadas, mantener un contacto constante con los niveles a los que atiende y sirve además como un medio para la solución de problemas laborales.

Esta área es la encargada de la obtención de personal, así como de vigilar que éste se desempeñe en forma adecuada, conduciéndolo a lograr un mejor servicio; para ello debe realizar una planeación.

La planeación es el proceso anticipatorio de asignación de recursos para el logro de fines determinados.

En este caso la planeación es preparar en forma anticipada la asignación de personal que se necesita en determinados puestos, para el logro de objetivos fijados por la institución.

La planeación se puede realizar a corto plazo el cual es por lo general de un año. A mediano plazo de uno a tres años, y a largo plazo mas de tres años.

La planeación en cuanto al personal que requiere la institución, es un proceso continuo que contempla: qué hacer, cuándo hacerlo, quién y cómo lo hará de manera eficiente. Este proceso es dinámico, ya que debe ser acorde a las necesidades, funcionamiento y cambios externos e internos de la organización, para que lo planteado se mantenga constantemente actualizado.

A través del proceso de planeación son definidos los requerimientos de personal, tanto cualitativa como cuantitativa, [...] la planeación de personal es complementaria al establecimiento general de las políticas y los objetivos de la organización.[...] En las instituciones públicas los procesos de planeación y organización de la fuerza de trabajo han adquirido gran relevancia, dado que representan los principales medios para redimensionar el tamaño de las Organizaciones que integran el sector público, además de que

*les permiten mantenerse dentro de los límites que marca el presupuesto."*⁵⁴

Si la planeación se hace de manera incorrecta, puede darse el caso de un crecimiento sin control del personal y un desperdicio de las capacidades y habilidades de los trabajadores.

2.2.1 OBTENCIÓN DE PERSONAL

Como se mencionó anteriormente, una de las funciones del área de personal es la obtención de personal que reúna las características específicas para un puesto determinado. Esta área requiere buscar a los empleados Idóneos en cantidad y calidad para la institución. En el caso del sector público debe captar aquellas personas que tengan un alto sentido de responsabilidad, ya que estos elementos prestarán un servicio a la sociedad.

Para poder realizar esta función se requiere realizar un proceso de reclutamiento, selección y contratación de personal.

2.3. RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL

Una vez que se ha planeado y organizado qué personal se requiere para la institución en cantidad y calidad, se inicia la etapa de reclutamiento de personal.

⁵⁴ HERNÁNDEZ, Puente, Adriana Op.Cit. pp.201-203.

2.3.1 RECLUTAMIENTO

El reclutamiento es para:

ADRIANA HERNÁNDEZ: El proceso mediante el cual se localiza al personal que formalmente posea los requisitos o requerimientos generales que exige un determinado puesto.⁵⁵

SALVADOR MERCADO: Consiste en proveernos de una cantidad suficiente de solicitantes durante el transcurso del año, para que de entre ellos podamos escoger aquellos que reúnan los requisitos necesarios y tengan las características adecuadas para llegar a ser buenos empleados.⁵⁶

AGUSTÍN REYES PONCE. Hace de una "persona extraña" un "candidato".⁵⁷

✓ Conforme a lo anterior, el reclutamiento es el proceso a través del cual se localizan candidatos para ocupar un determinado puesto. Su objetivo es buscar y atraer solicitantes capaces de cubrir las vacantes que se presenten.

✓ El reclutamiento se puede realizar mediante fuentes internas y externas a la organización. La bolsa de trabajo y los sindicatos pertenecen a las primeras. Las segundas son aquellas que utilizan los medios masivos de comunicación.

✓ Una política que se sigue comúnmente es que cuando exista una vacante, antes de recurrir a fuentes externas, deberá procurarse cubrirla, en igualdad de circunstancias, con personas que ya estén laborando en la organización y para quien esto signifique un ascenso.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 41.

⁵⁶ MERCADO, Salvador *Administración aplicada Teoría y práctica*, LIMUSA, México, 1993 p.397.

⁵⁷ REYES PONCE, Agustín *Administración de Personal*, LIMUSA, México, 1984 p.84.

2.3.2 SELECCIÓN

Esta etapa la definen de la manera siguiente:

REYES PONCE. La selección busca entre los "candidatos" los mejores para cada puesto.⁵⁸

SALVADOR MERCADO. Es la selección de la persona idónea para un puesto determinado y a un costo adecuado.⁵⁹

ARIAS GALICIA. Procedimiento para encontrar al hombre que cubra el puesto adecuado, a un costo también adecuado.⁶⁰

La selección por lo tanto, es el proceso en el cual se escoge de entre los candidatos reclutados, aquél que tenga con mayor proximidad las cualidades requeridas para el puesto. Esta fase es importante, ya que el personal que se prefiere debe ser aquél que cuente con las aptitudes, actitudes y habilidades necesarias para el puesto al cual se incorpore, considerando que el empleo le proporcione satisfacciones profesionales y personales que le motiven al logro de los objetivos institucionales.

La finalidad de la selección es analizar las habilidades y capacidades de los solicitantes, para decidir, sobre bases objetivas, cuáles tienen mayor potencial para el desempeño de un puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal como de la organización.

Este proceso se integra de la siguiente manera:

a. Solicitud de empleo. El solicitante presenta por escrito una solicitud de Ingreso a la organización, anexando los documentos que contemplan la petición; se puede realizar mediante el curriculum vitae, en el cual se asientan los datos generales del solicitante, escolaridad, experiencia laboral, cursos, etc.

⁵⁸ Idem

⁵⁹ MERCADO, Salvador Op.Cit.p. 380.

⁶⁰ ARIAS GALICIA, Fernando. Op.Cit.p. 257.

b. Entrevista. "Su finalidad es observar directamente, por el especialista de la organización, el desenvolvimiento, seguridad y confianza con que el candidato se manifiesta ante las condiciones hipotéticas que eventualmente el entrevistador le presente, muchas veces en una aparente charla informal."⁶¹

c. Pruebas y exámenes. Estas permiten conocer de una manera objetiva las cualidades con que el aspirante al puesto cuenta, el nivel de conocimientos generales y los precisos para el cargo. Las pruebas pueden ser de aptitud, de capacidad, técnicas, psicotécnicas, etc, a fin de eliminar, hasta donde sea posible, la subjetividad en las decisiones.

2.3.3 ANÁLISIS Y VALUACIÓN DE PUESTOS

Dentro de la fase de selección de los aspirantes a ocupar un puesto en una institución, se debe realizar un análisis y valuación de éstos que permita conocer de manera específica cual es el candidato que se buscará, conforme a las características exactas de un puesto, a fin de elegir al solicitante idóneo.

Al hablar de puesto, se refiere a:

*El conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal.*⁶²

*Puesto es una unidad impersonal de trabajo cuyo desempeño implica un conjunto de habilidades, responsabilidades y esfuerzos y que se desarrolla en un ambiente determinado.*⁶³

⁶¹ HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana. *Op. Cit.* p. 244

⁶² REYES PONCE, Agustín. *El análisis de puestos*. LIMUSA WILEY, México, 1972. p. 16

*Conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que integran una unidad de trabajo, específica e impersonal.*⁶⁴

Conforme a lo antes descrito, el puesto es impersonal, requiere de habilidades, responsabilidades y condiciones específicas para su desempeño, así como un ambiente determinado. El puesto es independiente de la persona que lo realiza, sin embargo varias personas pueden tener el mismo puesto al realizar las mismas actividades, tener iguales responsabilidades y condiciones similares para su desempeño.

Al seleccionar un candidato para su ingreso como trabajador al servicio del estado, éste ocupará una plaza, la cual es una unidad individual de trabajo y se entiende como " el conjunto de labores y responsabilidades asignadas de manera permanente a un solo empleado, en determinada adscripción."⁶⁵

Así el puesto es genérico y la plaza específica.

Para precisar el contenido de un puesto, se aplica la técnica de análisis de puestos, que permiten separar y ordenar los elementos que integran un puesto.

*El análisis de puestos: es conocer todos y cada una de las tareas que ha de llevar a cabo una persona en un puesto de trabajo, así como los requisitos mínimos para ocupar el mismo, para que sea desempeñado en forma eficaz y eficiente.*⁶⁶

*Es la investigación de las responsabilidades y tareas a desarrollar en cada puesto, así como de los requisitos de ocupación correspondiente para precisar su contenido y describirlo adecuadamente.*⁶⁷

⁶³ Comisión Mixta de Escalafón. *Manual para descripción, análisis y evaluación de puesto*. SEP México, 1970 p. 71, citado por Miguel Duhalt Krauss en "Una selva semántica y jurídica" INAP, México, 1977, p. 13.

⁶⁴ ARIAS GALICIA, Fernando, *Op. Cit.*, p. 177

⁶⁵ DUHALT KRAUSS, Miguel. *Una selva semántica y jurídica*, INAP México, 1977, p. 13.

⁶⁶ BERNAL, Elba *Bases para el análisis de puestos*. México, El Manual Moderno, 1992 p. 20

⁶⁷ HERNÁNDEZ FUENTE, Adriana, *Op. Cit.*, p. 209

En el análisis de un puesto, se necesita para obtener datos precisos de trabajo a ejercer, separando objetivamente las tareas a desempeñar de las características que deba poseer el trabajador. Estos datos se ordenan en grupos de una manera lógica, así también se deben registrar por escrito en forma clara y sistemática.

Reyes Ponce distingue cuatro tipos de análisis de puestos:

1.- El que realiza con el fin de mejorar de sistemas de trabajo. Prácticamente comprende sólo la descripción de puestos, cuyos elementos, además de ser muy minucioso, deben estar ligados en forma de que se perciba con precisión la secuencia de los mismos;

2.- El que se hace para orientar la selección de personal. En él lo fundamental es, por el contrario, la especificación, orientada con miras a constar si un candidato posee los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el puesto satisfactoriamente.

3.- El análisis formulado con miras al adiestramiento del trabajador. En él se procura establecer grados en las cualidades que se requieren en un puesto, en consonancia con los sistemas que se empleen para calificar los que posean los individuos que vamos a adiestrar.

4.- El que se estructura con la finalidad de servir a la valuación de puestos. Suele ser el más amplio y preciso, pero en él se toman en cuenta sólo los elementos que pueden encontrarse en todos los puestos de una empresa.⁶⁸

Para Adriana Hernández Puente, las partes básicas del análisis de puestos son:

a) Datos generales del puesto. Comprenden:

Nombre o título del puesto.

- Ubicación en el organigrama de la institución.

- Ubicación física en las instalaciones de la Organización.

⁶⁸ REYES PONCE, Agustín. El Análisis... Op.Cit.p.19.

- Nombre del puesto por el que es supervisado.
- Nombre de los puestos bajo su supervisión.
- Horarios y turnos de trabajo.

↪ b) Descripción genérica del puesto. Comprende una definición de cada una de las funciones o tareas del puesto en orden de importancia, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Unidades o personas afectadas por la función.
- Objetivo o razón de la función.

↪ c) Descripción analítica de las funciones. Consiste en una descripción detallada de cada función, tomando en consideración:

- Los sistemas, procedimientos y técnicas utilizadas.
- El tiempo estimado para cada tarea (en días, quincenas y meses).
- La frecuencia con la que se ejecutan las tareas (cotidianas, periódicas, eventuales y contingentes).

↪ d) Requerimientos o Perfil del candidato a ocupar el puesto. Comprende los requisitos ideales que debe reunir la persona para que pueda desempeñar satisfactoriamente las funciones del puesto. Generalmente se clasifican en:

- Escolaridad formal necesaria (preparación o grado académico deseable para el desempeño de las funciones)
- Conocimientos o habilidades especiales como idioma, manejo de máquinas o técnicas especiales, destreza manual, memoria etc.
- Experiencia, que consiste en investigar si es estrictamente necesaria para desempeñar el puesto y el tiempo requerido.
- Responsabilidad atribuible al puesto en razón del manejo de recursos económicos, valores y equipo de la organización, tramites, procesos y tecnología que impliquen un manejo de datos e información confidencial dirección de personas, etc.
- Esfuerzo, definido a través del análisis de las tareas del puesto, lo que conduce a determinar el tipo de esfuerzos físicos o psíquicos que se requieren.
- Condiciones de trabajo, se relacionan con el medio ambiente físico de trabajo, la forma de ejecutarlo y los riesgos a los que está expuesto el trabajador.

e) Referencias. Son los datos de la persona o personas que proporcionaron la información sobre lo puesto, a fin de evaluar su confiabilidad. También se incluyen observaciones del análisis de puestos.⁶⁹

La información que se necesita para lo antes descrito se puede obtener por medio de: cuestionarios, entrevistas y observación; éstos se determinan de acuerdo a las necesidades y naturaleza de la institución y se pueden combinar de acuerdo al estudio que se realice.

"El siguiente paso, una vez realizado el análisis es la evaluación del puesto, éste permite determinar la base necesaria para una adecuada correspondencia entre los elementos constitutivos del puesto y la remuneración a él asignada".⁷⁰

La valuación del puesto es la Técnica que permite asignar un salario adecuado a un trabajo específico .

Las técnicas o métodos para la valuación del puesto son:

- ✓ 1.- Método de alineamiento, jerárquica o rango de puestos. Este método esta basado en una valoración subjetiva en relación a la importancia del puesto.
- ✓ 2.- Método de escalas, grupos predeterminados o gradación previa. Los puestos se clasifican en grupos definidos con anterioridad, éstos se conocen como clase cuando contiene puestos similares, o grado, cuando los puestos son análogos en dificultad pero diferentes en su naturaleza.
- ✓ 3.- Método de comparación de factores. En este caso se separan los factores del puesto y cada uno se le designa un valor monetario; se valúan los puestos varias veces en función de los factores elegidos, así se elabora una escala de evaluación para elaborarlos jerárquica o salarialmente.
- ✓ 4.- Método de valuación por puntos. Se hace una valuación cuantitativa de los puestos comparando factores, como en el anterior, pero en este método cada factor

⁶⁹ HERNANDEZ PUENTE, Adriana. Op.Cit.pp 210 - 211

⁷⁰ Idem.p.231

se divide en subfactores y grados de dificultad. A cada factor se le asigna un valor llamado punto; esto sirve para elaborar la escala de salarios.

El Gobierno Federal utiliza el último método, y que tiene las características de objetividad, difusión y cierta sencillez.

Los factores y subfactores que se analizan son:

- 1.- Conocimientos y aptitud. Conocimientos, criterio e iniciativa y experiencia.
- 2.- Responsabilidad. De deberes, por dirección y supervisión, económicas, por relaciones, por la seguridad de otros y por información confidencial.
- 3.- Esfuerzo. Mental físico y presión de tiempo.
- 4.- Ambiente. Ambiente y riesgos.

Una vez que se ha realizado un análisis y valuación de puestos, con lo anteriormente descrito, se determina un catálogo de puestos en el cual:

Se establecen los parámetros para un adecuado proceso de reclutamiento y selección de personal.

Entre los elementos que deben contener los catálogos institucionales de puestos se encuentran: las funciones de cada uno de ellos, los requerimientos para su desempeño, el señalamiento de los niveles salariales máximos y mínimos que le corresponden según la rama y grupo a que pertenezcan, así como la clave que se le asigne para su identificación y registro. [...]

El catálogo de puestos constituye la base para el establecimiento y adecuación de las estructuras escalafonarias, en líneas de ascenso relacionadas unas con otras para dar a los trabajadores la posibilidad de llegar a los máximos niveles de escalafón.⁷¹

⁷¹ *Ibidem*, p. 220

El catálogo debe ser actualizado considerando el análisis, valuación y clasificación de puestos que se modifiquen o se anexen en una institución.

2.3.4 CONTRATACIÓN.

Esta es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y la institución a la cual pertenecerá el candidato seleccionado.

En las instituciones gubernamentales, esta relación se establece mediante la aceptación de un nombramiento por parte del empleado; en las organizaciones privadas, conforme a la firma de un contrato de trabajo.

La legislación nacional que regula las relaciones laborales en el sector centralizado precisa que éste surge en virtud del nombramiento expedido por un funcionario facultado, el cual debe formularse necesariamente con un documento también denominado nombramiento [...]

De acuerdo con la legislación nacional, el nombramiento debe contener el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deben prestarse, determinados con la mayor precisión posible; el carácter del nombramiento: definitivo, provisional o interino; la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y el lugar donde prestará sus servicios.⁷²

En este punto el trabajador debe de estar enterado de todo lo concerniente a su ingreso en la organización, horario, salarios, impuestos, etc. y toda la información que precise de manera que conozca sus obligaciones y derechos como empleado. Una vez que se sabe todo lo anterior, la persona decide su contratación con la institución.

⁷² *Ibidem*, p. 246-247.

La contratación de los trabajadores al servicio del estado es legislada por el Apartado 13 del artículo 123 constitucional, en el cual se encuentran las disposiciones generales en cuanto a:

1. Jornada de trabajo, diurnas y nocturnas.
2. Días de descanso
3. Vacaciones
4. Salarios conforme al presupuesto de la federación
5. Igualdad de trabajo y salarios, sin distinción de sexos
6. Retenciones y descuentos de salario
7. Designación de personal basado en conocimientos y aptitudes de los aspirantes.
8. Ascensos basados en un sistema escalafonario
9. Despidos e indemnizaciones
10. Derecho de asociación para la defensa de sus intereses, así como el derecho de huelga cuando sus derechos sean violados en forma general y sistemática
11. Seguridad social: servicio médico, asistencial y vivienda
12. Solución de conflictos sometidos al Tribunal de Conciliación y Arbitraje
13. Leyes que reglamentan al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada
14. Relaciones de los trabajadores del sistema bancario
15. Empleados de confianza y de base

La ley que reglamenta el artículo mencionado es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la cual se hace una distinción entre los trabajadores de base y de confianza.

Son trabajadores de confianza [...]

a) Porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del Presidente de la República.

b) Por la naturaleza de sus funciones, (como en el caso de sectores miembros de los servicios policíacos y de tránsito, etc.)

c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos (como en el caso de [...] adscrito a la Secretaría de la Presidencia o Secretarías particulares, etc) [...]

Son trabajadores de base, cuando no están incluidos en la enumeración de los empleados de confianza.⁷³

Existen asimismo los trabajadores que aparecen en las listas de raya; estos son los temporales pues su relación laboral está sujeta a plazos fijados o relacionados con obras determinadas.

Conforme en nombramiento que se les expide en sus contratación, los trabajadores se pueden clasificar en:

a. Definitivos. Son todos los trabajadores que el Estado emplea en forma periódica y estable para la localización de sus labores cotidianas. Comúnmente a estos trabajadores también se le denomina de planta.

b. Interinos. Son aquellos que ocupan una vacante en forma temporal, hasta por seis meses en una plaza de planta.

c. Provisionales. Las vacantes se cubre en forma temporal mayor a seis meses en una plaza de planta. En esta clasificación se encuentran los trabajadores eventuales, los de lista de raya, de obra terminada, tiempo fijo, supernumerarios, interinos que cubren una plaza que tiene titular hasta el reingreso del mismo o la designación de otro.

Los trabajadores de base son inamovibles cuando ocupan una plaza en forma definitiva y cuando pasados seis meses después de su ingreso a esa plaza, no tienen notas malas en sus expedientes.

*Este derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad está expresado en una disposición que prohíbe al patrón, cualquiera que éste sea, separar de su empleo a un trabajador sin justa causa.*⁷⁴

En relación a la contratación de los trabajadores al servicio del Estado, Miguel Duhal Krauss hace la clasificación de éstos conforme a los aspectos jurídicos, rangos,

⁷³ DUHALT KRAUSS Una selva... Op. Cit pp 87-89

⁷⁴ *Ibidem*, p. 95.

relación civil, laboral, etc., en la cual se puede ver de manera esquemática la contratación que realiza el Estado, la cual se localiza en el anexo 5.

2.3.5 PROCESO DE INDUCCIÓN.

Al encontrar un empleado, éste es una persona que se va a iniciar en una organización nueva, que se enfrentará a situaciones desconocidas hasta ese momento para él, como normas, políticas, objetivos, procedimientos, etc, aunque un empleado ya haya trabajado en otra organización similar, cuando se contrata para otra organización, ésta tiene características particulares y específicas, por lo que puede darse el caso de que la normatividad, políticas, etc, tengan especificidades propias que le sean desconocidas.

Dentro de la administración de personal, se contempla un paso importante para el nuevo trabajador en cuanto a: su integración con jefes, compañeros, equipos de trabajo, etc. La institución debe proporcionar al empleado todo lo concerniente para que esto se logre rápidamente.

*Un buen programa de administración de recursos humanos que establezca un sistema técnico de selección de personal quedaría inconcluso si descuidara la importancia y trascendencia que implica la recepción del personal de nuevo ingreso, la información que se le proporciona y su progreso en el trabajo*⁷⁵

Esta etapa se le denomina proceso de inducción, ésta es para...

*Salvador Mercado. Se puede entender por inducción de personal: el conjunto de actividades que se realizan dentro de la administración de personal con el objeto de guiar, orientar e integrar al elemento nuevo al ambiente de trabajo.*⁷⁶

⁷⁵ ARIAS GALICIA, Fernando. *Op.Cit.* p276.

⁷⁶ MERCADO, Salvador. *Op.Cit.* p430.

*Mario Martínez Silva. El primer esfuerzo por conciliar los intereses del individuo con los de la organización y por integrar a personas con diferentes personalidades, habilidades, conocimientos, etcétera, a los grupos de trabajo existentes y a las prácticas del organismo.*⁷⁷

*Adriana Hernández. Significa el proceso o conjunto de actividades tendientes a ubicar física, intelectual y anímicamente al trabajador dentro de la organización.*⁷⁸

De este modo entonces, la inducción de personal es el proceso mediante el cual la organización o institución orienta, guía e integra al nuevo trabajador dentro de la institución, en los aspectos cognitivos, sociales y físicos de su nuevo trabajo.

Este proceso es importante, puesto que para todas las personas la primera impresión que tienen de algo nuevo determina, en muchas ocasiones, el desempeño posterior de las funciones que llevan a cabo dentro de la organización.

En el aspecto cognitivo, el trabajador debe familiarizarse rápidamente con todos los conocimientos e informaciones precisas que debe dominar, en cuanto al puesto que desempeñará en la institución. Esto se logra mediante los manuales de organización, procedimientos y demás documentación legal - órdenes, circulares, etc. - que le permita comprender a fondo su responsabilidad, sus límites y facultades.⁷⁹

El aspecto físico es aquél que se refiere al reconocimiento del lugar donde se desempeñará, así como todos los materiales que requiere para el desarrollo de su labor. En cuanto al aspecto social, recordando que en todas las organizaciones existen grupos formales e informales, es la integración a éstos precosamente y la manera en que se realiza es mediante la presentación formal ante sus compañeros de trabajo, así como proporcionándole un manual de bienvenida que contenga toda la información de la organización, de la cual ya forma parte, para que así se sienten motivada a lograr las metas de ella.

⁷⁷ MARTÍNEZ SILVA, Mario. *Op. Cit.* p. 41

⁷⁸ HERNÁNDEZ, PUENTE, Adriana. *Op. Cit.* p. 249.

⁷⁹ *Idem.*

2.3.5.1 OBJETIVOS, POLÍTICAS Y CONTROL.

La inducción del nuevo personal tiene una serie de objetivos tendientes a lograr que, el trabajador recién llegado cuente con la información precisa y detallada para su rápida adaptación a su empleo y a la institución, para que se sientan entusiasmado y no deserte de la misma.

Salvador Mercado menciona que los principales objetivos de la inducción son los siguientes:

1. *Facilitar la adaptación de los nuevos empleados al ambiente de trabajo.*
2. *Dar al personal toda la información necesaria sobre la organización, su historia, sus políticas, reglamentos, servicios y productos.*
3. *Desarrollar en el personal actitudes positivas hacia su trabajo, sección, departamento, jefes y compañeros.*
4. *Demostrar a los empleados el interés de la empresa por su integración al núcleo de trabajo.*
5. *Despertar sentimientos de satisfacción en el trabajo y de orgullo por la organización.*⁸⁰

Estos objetivos también se pueden aplicar al personal que es ascendido o promovido dentro de la institución.

Las políticas de inducción son aquellas que se refieren al modo de llevar a cabo este proceso, dependiendo de la manera en que se integre a la organización el trabajador. En la medida que el programa de inducción sea efectivo, el personal nuevo conoce cómo se realiza el trabajo, las políticas de personal existentes, sus fundamentos, etc., así como lo que la institución espera de él y las expectativas que éste tenga, con respecto a sus derechos.

⁸⁰ MERCADO, Salvador. *Op. Cit.* p. 431.

El control de este programa debe reflejar "los resultados obtenidos al impartir los programas, por lo que se debe ser capaz de cuantificar sus desviaciones y fallas. Esto se llevara a cabo mediante la valoración de la persona en dos aspectos: su desempeño en el puesto y su comportamiento en el grupo"⁸¹

La evaluación en el puesto es la etapa mediante la cual el jefe inmediato valora en qué medida el trabajador se adapta a su función o puesto. Esta evaluación puede ser considerada en una escala que califique distintos rangos, desde deficiente hasta bien.

La evaluación del comportamiento en el grupo se refiere al nivel de aceptación que el grupo tiene hacia el individuo, así como las relaciones que se establecen con jefes, compañeros y subordinados, ésta también se puede calificar con una escala, cuando la anteriormente citada.

*Se podrá concluir que la etapa de control no cumplirá con sus objetivos si, una vez localizadas las deficiencias del programa, no se procede a su oportuna corrección.*⁸²

Se requieren que en las instituciones se establezcan estos programas, tanto para el personal que ingresa por primera vez a una organización, como para los que son trasladados a una área distinta a la cual se desempeñaban, ya que este personal debe enfrentar un proceso de adaptación con nuevos compañeros, jefes, problemas, materiales, etc; y si la organización no toma esto en cuenta, el trabajador se siente desprotegido en tanto no domine el ambiente en el cual inserta.

En un programa de inducción se pueden apreciar tres partes fundamentales:

1. *Las personas de recién ingreso o nuevos empleados.*
2. *Las personas encargadas de la inducción [...]*
3. *Los trabajadores que ya tienen tiempo en la organización [...]*

Por esto los programas de inducción deben prestar mucha atención a que el empleado se integre al grupo en el cual se desarrollará, creando y

⁸¹ *Ibidem* p 432.

⁸² *Idem*.

*fomentando el sentimiento adecuado de aceptación no sólo por parte del recién ingresado, si no también por parte del grupo ya establecido*⁸³

2.4. PROCESO PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DEL PERSONAL

En este punto de la administración de personal, el marco conceptual es el que se refiere a la capacitación, adiestramiento, formación y desarrollo del personal.

Estos aspectos son los que permiten el desarrollo de habilidades, actitudes, conocimientos, destrezas y todo lo que concierne a lograr desarrollar un trabajo eficiente en cualquier organización. En relación a los trabajadores del Estado, este proceso lleva a que los servicios que presta la Administración Pública, sean acordes a lo que la sociedad espera y demanda de los empleados públicos, además de permitir que estos trabajadores participen en una actualización permanente, la cual les permita mejorar y modificar sus actitudes, para lograr un nivel mayor de competitividad y eficiencia.

*quienes representan al Estado deberán hacerlo con el máximo nivel de conocimientos técnicos y científicos, habilidades y sensibilidad, que sólo podrán alcanzar a través de la capacitación. El personal al servicio del Estado es el que en la actualidad está demandando mayor atención a sus inquietudes formativas y de crecimiento profesional, a fin de mejorar sus expectativas dentro y para el sector público*⁸⁴

Para lograr lo antes mencionado, se requiere capacitación, por lo que ésta se ha definido como:

⁸³ *ibidem* p. 434

⁸⁴ HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana *Op.Cit* p. 319

Acción o conjunto de acciones tendientes a proporcionar y/o a desarrollar las aptitudes de una persona, con el afán de prepararlo para que desempeñe adecuadamente su ocupación o puesto de trabajo y los inmediatos superiores. Su cobertura abarca entre otros, los aspectos de atención, memoria análisis, síntesis y evaluación de los individuos; respondiendo sobre todo al área del aprendizaje cognoscitiva.⁸⁵

Acción de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo.⁸⁶

La actividad de enseñanza/aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes por medio de los cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos.⁸⁷

Por lo tanto, la capacitación es la actividad enfocada a desarrollar o adquirir, en los empleados los conocimientos habilidades, aptitudes y destrezas que se requieren para el desempeño al cual están asignados.

La capacitación, como se mencionan, está relacionada con la educación, ya que está es la que proporciona a los individuos las herramientas conceptuales con las cuales se desarrollan las capacidades mentales de los mismos. La educación es lo que permite a los seres humanos enfrentar, de una mejor manera, las necesidades, laborales, sociales y efectivas de su entorno cotidiano, es la que proporciona los sustentos teóricos para el desempeño de una función o puesto y abarca todos los ámbitos del individuo.

Uno de los medios para mejorar la eficiencia del personal, por lo consiguiente es la capacitación, la cual se puede dividir en:

⁸⁵ RESA TROSINO, Jesús Carlos, ¿Cómo diagnosticar las necesidades de capacitación en las organizaciones? México, Panorana, 1995 p. 25.

⁸⁶ ARIAS GALICIA, Fernando, Op.Cit p. 320.

⁸⁷ Diccionario de Política y Administración Pública Colegio de Licenciados en Administración Pública, Vol I, México, 213 citado por Adriana Hernández Puente en Op.Cit p. 321.

- A. Adiestramiento
- b. Capacitación y
- C. Desarrollo o formación de personal.

2.4.1 ADIESTRAMIENTO

El adiestramiento, en su concepto más simple, es el que se refiere a enseñar a una persona a utilizar su mano derecha; en el aspecto laboral se refiere a la enseñanza de habilidades físicas y técnicas específicas para un determinado puesto, con el fin de lograr que se incrementen los resultados en cantidad y calidad.

Generalmente el adiestramiento se proporciona cuando se necesitan mejorar procedimientos de rutina o que se repiten frecuentemente y se les da principalmente a los trabajadores que realizan funciones operativas.

Reyes Ponce hace una división del adiestramiento en razón de su fin, de la manera siguiente:

- 1.- *Adiestramiento al empleado nuevo [...] necesitan darse, aun en el supuesto de que el trabajador posea capacidades previas para el puesto. [...]*
- 2.- *En caso de cambio de puesto [...] prácticamente se está en el mismo caso de un obrero nuevo que necesita ser adiestrado [...]*
- 3.- *Por cambio de sistemas. Cuando, en razón de cambios de métodos de trabajo o de simplificación de éste, [...] es indispensable adiestrar, para enseñar técnicamente los nuevos métodos, ya que de ese adiestramiento puede depender el éxito del cambio*
- 4.- *Para corrección de defectos [...] Cuando algunos empleados están realizando deficientemente su labor.⁸⁸*

⁸⁸ REYES PONCE, Agustín. Administración de. Op.Cit. p 104

En la administración Pública Federal, el adiestramiento se enfoca principalmente hacia aquellas actividades que tienen menor grado de dificultad, como las de choferes, mecanógrafas, archivistas, almacenistas, etc.

2.4.2. CAPACITACIÓN.

La capacitación como etapa del proceso enseñanza laboral, es aquella en la cual ésta antecede a la adiestramiento . En este sentido

la capacitación significa preparación enseñanza o instrucción , mediante la proporción de conocimientos teóricos prácticos, independientemente del objetivo propuesto, de la finalidad a satisfacer o del sujeto al que se le imparta [.] está orientada a quienes desempeñan funciones que requieren no sola destreza manual, sino al personal de niveles o posiciones de mayor responsabilidad.⁸⁹

La capacitación para el personal público tiene su origen en el Primer Estatuto de los Servidores Públicos, de 1938, el cual fue expedido por el presidente Lázaro Cárdenas del Río, en el que se designa el establecimiento de academias, a los que los trabajadores asistirían voluntariamente, para mejorar su preparación técnica.

A partir de esta fecha, surgen diversos programas y centros de capacitación, hasta llegar a la creación de la dirección General del Servicio Civil, a través del Sistema Nacional de Capacitación y el Programa Nacional de Capacitación y Productividad.

Según Agustín Reyes Ponce, la capacitación se puede dividir en las siguientes categorías:

⁸⁹ HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana. Op.Cit p 326.

a. La que se da sobre conocimientos que serán aplicables dentro de un puesto determinado.

b. La que se da sobre conocimientos aplicables en todo un oficio.

c. La que se imparte sobre conocimientos que se refieren a toda una rama industrial, bancaria, comercial, etc.⁹⁰

La forma en que se puede proporcionar capacitación es mediante:

- 1.- Clases. Enseñanza sistematizada dada por maestros en clases formales.
- 2.- Cursos breves. Estos son de poca duración y se dan en relación a un tema específico dentro de una materia más amplia.
- 3.- Becas. En este caso los empleados asisten a centros de enseñanza superior especializados.
- 4.- Conferencias. Estas se dan en exposiciones de 1 a 2 hrs. con un tiempo de preguntas y respuestas acerca del tema.
- 5.- Método de Casos. Este método utiliza como base de la enseñanza, un caso concreto para ser estudiado y analizado para su solución.

La capacitación es una de las formas más efectivas de enfrentar el cambio, de adecuarse a la modernidad, de modificar actitudes y desaparecer vicios ancestrales. Sin ser la panacea, es la herramienta más efectiva para contribuir al cambio, la misión de las personas que crean en su beneficios, consistirá en promoverla y desarrollarla en sus centros de trabajo.⁹¹

⁹⁰ REYES PONCE, Agustín. Administración de ... Op.Cit. p 107

⁹¹ RESA TROSINO, Jesús Carlos. Op.Cit. p. 20.

2.4.3 DESARROLLO Y FORMACIÓN DE PERSONAL.

Esta etapa última de la capacitación es aquella que busca, además de los conocimientos específicos, el crecimiento interior del empleado.

Siguiendo con Agustín Reyes Ponce, este autor puntualiza lo referente a la información de personal, con los siguientes conceptos:

*crear en el entrenado un conjunto de hábitos morales y sociales, sin los que todo lo antes explicado, puede resultar inútil*⁹²

De este modo se requiere:

Formación de hábitos sociales. Quizá más importante radica en que el conjunto de reglas establecidas y exigidas, el trato que se da a los empleados, las entrevistas que con ellos tengan, el ejemplo de sus jefes, etc., tiendan siempre, del modo más sistemático que sea posible, a formar en aquéllos, hábitos de limpieza, de estabilidad emocional, de compañerismo, de aprecio por la negociación que los ha recibido, de atención, de iniciativa, de asuidad, de cuidado.

Hábitos morales. Destaca el sentido de responsabilidad, ya que, cuando se ha logrado que cada persona posea este sentido, puede decirse que, con base a éste., todo lo demás puede alcanzarse. Pero es indiscutible que habrá que crear también en él, espíritu de sacrificio, necesario para el cumplimiento de su deber, la lealtad para sus compañeros y la empresa, la discreción en los problemas que conozca, el espíritu de justicia y equidad para tratar los asuntos de los empleados bajo su mando, la decisión para resolver oportunamente un problema, el espíritu de servicio, etc

⁹² REYES PONCE, Agustín Administración de... Op.Cit p 112

— Aceptación de una filosofía social justa. [...] nociones y sistemas que rigen la vida social - v.gr: concepto de sociedad, de propiedad, de persona humana; [...] etc.- [...] más que la enseñanza teórica, que es sólo un medio, lo que se busca en esta formación, es el convencimiento y la aceptación de los principios justos y adecuados al respecto.

— Personalidad. Cuando se trata jefes, principalmente por lo que respecta a los de alta categoría, es indispensable, además, desarrollar en ellos un conjunto de características que les den el "status social", y el conjunto de cualidades psicológicas que necesitan para ejercer con eficiencia el mando. No basta, normalmente, con que una persona haya sido designada jefe: es necesario que sus subordinados vean que tiene el nivel, la forma de vestir, los hábitos y el modo de actuar, propios de un jefe. Todo [esto], difícilmente puede recibirse con la mera capacitación o con el adiestramiento.⁹³

Toda esta conceptualización se refiere a la iniciativa privada sin embargo, ésta sería "deseable inculcar entre los propios trabajadores del estado",⁹⁴ ya que así se crearía conciencia a los empleados públicos de la importancia de su función dentro del aparato burocrático, lo cual elevaría el nivel de eficiencia de las oficinas gubernamentales, borrando la imagen que se tiene actualmente de gente impreparada e improductiva dentro de la administración pública.

Así la capacitación, como un proceso, comprende las tres etapas mencionadas.

Para Adriana Hernández Puente, un servidor público requiere:

- 1.- *Poseer conocimientos específicamente vinculados con el quehacer de la Administración Pública.*
- 2.- *Perfeccionar su criterio a través de la práctica diaria (lo cual es común a otras ocupaciones) y*

⁹³ *Ibidem* p. 113.

⁹⁴ HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana, *Op. Cit.* p.329

3.- *Una formación ética y política, la cual no se adquiere ni espontánea ni cotidianamente, por lo que la capacitación debe prever, dentro de sus alcances, este último aspecto*⁹⁵

2.4.4. OBJETIVOS DE LA CAPACITACIÓN.

2.4.4.1 OBJETIVOS INSTITUCIONALES

En relación a la Administración de Personal Público, objeto de estudio de esta investigación, el objetivo institucional de la capacitación es, según Adriana Hernández Puente...

*elevar la potencialidad de respuesta del servidor público, mediante el mejoramiento de sus actitudes y aptitudes, lo que significa mejorar su nivel de conocimientos y su disposición hacia la función pública.*⁹⁶

Si como se menciono anteriormente, corresponde a la Administración de Personal encontrar y conservar hombres y mujeres idóneos para determinados puestos, entonces la capacitación tiene como objetivo, para el sector público, desarrollar y acrecentar en los servidores del Estado, las capacidades de los individuos para que estos a su vez estén mejor preparados, que tengan voluntad de servicio, que se comprometan con los objetivos y metas del mismo, para elevar los niveles de eficiencia y productividad.

Para lograrlo, la capacitación en las instituciones publicas debe tener las siguientes características, siguiendo con Adriana Hernández:

⁹⁵Ibidem pp.330-331.

⁹⁶Ibidem p.331.

a) *Que la capacitación sea un proceso permanente y coherente con los lineamientos generales [...] con el fin de lograr uniformidad en las acciones respectivas en el sector público.*

b) *Que los sistemas de capacitación diseñados por cada organismo público estén orientados al desarrollo de las funciones generales de la institución y de las actividades específicas que se efectúan en cada unidad administrativa.*

c) *Que el proceso de capacitación y desarrollo en las dependencias y entidades sea el medio de profesionalización del servidor público, es decir, que éste adquiera los conocimientos adecuados para desarrollar óptimamente sus tareas de acuerdo al área en que labore, además de tomar conciencia sobre el carácter trascendental que éstas tienen por ser de orden público*

d) *Que en la medida en que los servidores públicos intervengan en los programas de capacitación y desarrollo, cumpliendo con los requisitos de asistencia, participación y aprovechamiento, la institución a la que pertenezcan, reconozca su iniciativa de superación e instaure las medidas respectivas para su promoción a puestos de mayor responsabilidad, remuneración, o algún otro beneficio que estimule su esfuerzo.*

e) *Que establezca la instancia de corresponsabilidad de la aplicación del proceso de capacitación entre los niveles globalizador, sectorial e institucional; y se defina que es en este último nivel en el que recae primordialmente la ejecución de tal proceso.⁹⁷*

Para establecer un correcto sistema de capacitación se requiere, en primer lugar, detectar las necesidades de capacitación de los empleados, mediante un diagnóstico, éste es el instrumento que suministra la información mínima con la cual se pueden tomar decisiones precisas, que permiten ahorrar tiempo, dinero y esfuerzo.

El diagnóstico lleva a conocer qué necesidades de capacitación se van a cubrir: de conocimientos, de habilidades, de aptitudes o de actitudes, para ayudar a los trabajadores en el desempeño correcto de su puesto.

⁹⁷*Ibidem* pp. 331-332.

Se han mencionado en varios puntos de análisis, actitud, aptitud, conocimientos, habilidad y hábitos; José Carlos Reseca, los define de la siguiente manera:

1) Actitud.

Tendencia del comportamiento afectivo, regida por el conocimiento que un individuo tiene con respecto a hechos, personas, situaciones o instituciones.

2) Aptitud.

Potencialidad del individuo para aprender, condición o serie de características que le permiten adquirir, mediante algún entrenamiento específico, un conocimiento o una habilidad.

3) Conocimiento.

Conjunto de datos o principios que conforman el saber humano.

4) Habilidad.

Conocimiento o destreza necesarias para ejecutar las tareas propias de una ocupación.

5) Hábito.

Comportamiento del ser humano caracterizado por cierta habilidad y adquirido mediante el ejercicio y repetición de una experiencia o costumbre⁹⁸

Una vez obtenido el diagnóstico, se alcanzan asimismo los siguientes objetivos:

1. Se cuenta con información cuantitativa y cualitativa de las necesidades de capacitación, adiestramiento y formación del personal de la organización, clasificando ésta por puesto, área de adscripción y región.
2. Se determinen las prioridades de capacitación de personal, con el fin de establecer una programación anual de los recursos que se detectaron.
3. Se determinan los programas de capacitación y los puestos de trabajo y las personas que participarán en los cursos.

⁹⁸RESA TROSINO, Jesús Carlos. *Op. Cit.* pp. 26-27

4. Se estructura un inventario inicial de habilidades del personal.

5. Se establecen los objetivos, contenidos temáticos, recursos necesarios, etc., precisos para los cursos que se van a impartir.

6. Se especifican cuáles necesidades son de capacitación, de adiestramiento y cuáles de formación o desarrollo.

Con base en la información anterior, se elabora un Programa Anual de Capacitación, donde se establezca todo lo anterior en forma sistematizada.

Para llevar a cabo la ejecución del Programa , es necesario que todo el personal participe en él, involucrándolo directamente con los resultados. El programa de capacitación debe ser sometido a una evaluación general, por parte del área de administración de personal, para comprobar que los resultados que se previeron, son las que realmente se alcanzaron y de no ser así, reorientarlo o sustituirlo; por lo que es necesario tener un seguimiento del personal que se capacitó, observando su comportamiento , ya que de su desarrollo futuro dependerá que el programa que se realizó haya sido válido para la organización y para el personal que demandó esa capacitación.

CAPITULO III

CONTRASTACIÓN

3.1. CONFRONTACIÓN ENTRE EL SER Y EL DEBER SER DEL ÁREA DE PERSONAL.

3.1.1. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

3.2. ÁREA DE PERSONAL.

3.2.1. RECLUTAMIENTO.

3.2.2. SELECCIÓN.

3.2.3. ANÁLISIS DE PUESTOS.

3.2.4. CONTRATACIÓN.

3.2.5. PROCESO DE INDUCCIÓN.

3.3. PROCESO DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN.

3.4. PROPUESTA.

CONTRASTACIÓN.

3.1. CONFRONTACIÓN ENTRE EL SER Y DEBER SER DEL ÁREA DE PERSONAL.

En este apartado se comparará la Administración de Personal, de la teoría hacia la práctica, en la U.S.E.I. recordando el objeto de estudio de esta investigación es la Administración de Personal por lo que se hará una confrontación teórico práctico del proceso de reclutamiento, selección, contratación, inducción, y capacitación en la unidad, por lo que se vio la necesidad de realizar un sondeo que permitiera conocer como se realiza el proceso de la Administración de personal.

Para ello se aplicó un cuestionario (anexo 6) a una muestra de 90 empleados de una población total de 295, sabiendo que esta muestra rebasa el porcentaje mínimo requerido para ser confiable.

Al intentar obtener un permiso oficial por parte del Coordinador de Recursos Humanos de la Unidad, no fue posible lograrlo, porque implicaba mostrar deficiencias en el manejo de la Administración de Personal.

Ante esta dificultad, se recurrió al vínculo amistoso y laboral con los empleados de la Unidad, logrando así la aplicación de los cuestionarios mencionados; que fueron contratados fuera de la Unidad.

Contando con la buena intención de los encuestados, cabe hacer notar que algunas de sus respuestas, ante preguntas difíciles para ellos, que pudieran representar algún compromiso personal, se evadieron o sus respuestas no fueron del todo precisas.

En el cuestionario aplicado se buscó un equilibrio en las preguntas para conocer el proceso realizado de reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, actualización y promoción de los empleados adscritos en la Unidad, puesto que se requería contar con esta información para realizar la confrontación de la teoría a la práctica, en su mayoría, las preguntas fueron cerradas, para evitar en la medida de lo posible dispersión en las respuestas.

Conforme al análisis teórico realizado en el capítulo II, se puede decir que el desarrollo de la Administración de Personal está presente en la U.S.E.I., sin embargo es necesario realizar este análisis comparativo para determinar como se da en la práctica.

Retomando el concepto de burocracia de Max Weber, en el cual se concibe a ésta como la forma más eficiente que utilizan las sociedades complejas, entre ellas las dependencias gubernamentales, en este caso la U.S.E.I. es una de ellas, la cual está supeditada a la S.E.P. y asimismo forma parte de la Administración Federal. En esta Unidad es aplicable el concepto weberiano de burocracia, en cuanto a la división del trabajo en áreas especializadas y sujeta a una estructura jerárquica que actúa con base en estatus y reglamentos establecidos.

Mas en la U.S.E.I., la burocracia institucional que se desarrolla en ella no corresponde al modulo teórico, puesto que esta Unidad no existe una impersonalidad formal que elimine las consideraciones personales en decisiones oficiales, ni tampoco políticas de personal que se basen en criterios objetivos para alentar un servicio de carrera burocrática.

3.1.1. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En relación a esto es necesario mencionar algunas de las características de un servicio civil de carrera, el cual surgen en países avanzados como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, para evitar que la gente que trabaje en la Administración Pública Federal sea electa por cuestiones personales antes que profesionales.

Hernández Puente Adriana define el Servicio Civil de Carrera, como:

"un sistema centralizado de administración del personal público o al servicio del estado, al que ingresa por rigurosa

*selección y se asciende previa capacitación y examen hasta los niveles técnicos - administrativos más elevados.*⁹⁹

Retomando el concepto anterior, la U.S.E.I. forma parte de un sistema centralizado de administración de personal público, en el cual el estado mexicano administra a su personal civil de acuerdo a la relación jurídica establecida y formalizada mediante el nombramiento que se expide a los servidores públicos; en este caso a los docentes adscritos a las escuelas de Tzapotlán así como al personal administrativo que labora dentro de la Unidad.

En relación al ingreso por rigurosa elección, en un servicio civil de carrera esto evita el nepotismo, favoritismo o cualquier otro de los vicios que facilitan el acceso a la ineptitud, ineficiencia y corrupción al servicio público.¹⁰⁰

Con base en el resultado de la aplicación de los cuestionarios a los empleados que dependen del Área de Recursos Humanos de la Unidad, el 67% de los encuestados contestó que no se sujetaron a un proceso de reclutamiento de personal, lo cual permite afirmar que en este aspecto, dentro de Tzapotlán, esta parte del proceso de Administración de Personal no se realiza conforme a la teoría. Además de esta manera se continúan presentando casos de recomendaciones y abuso de poder en favor de parientes o amigos, pues en la investigación realizada el 33% fue reclutado por recomendación y el 56% por asignación genérica esto es, los maestros egresados de las Escuelas Normales Federales que ingresan automáticamente al servicio federal, y el restante 11% fueron propuestos por el SNTE, cartera de candidatos u otros.

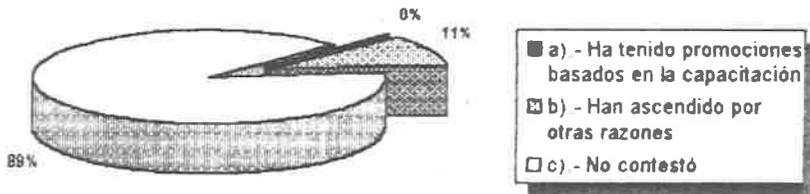
En cuanto al ascenso previa capacitación y examen, "en este proceso se insiste en la necesidad de tener el conocimiento absoluto y permanente de todas las particularidades de cada puesto o posición burocrática".

Con base en el cuestionario mencionado el 100% de los encuestados contestó que han ascendido por otras razones el 89% no contestó. (fig 1)

⁹⁹HERNÁNDEZ FUENTE, Adriana Op.Cit p 368-369

¹⁰⁰Ibidem, p.369.

Fig. 1



De lo anterior se podría entender que en la U.S.E.I. los ascensos están determinados por **otras razones** que no son básicamente el conocimiento del puesto al que son promovidos y se puede afirmar que, por lo menos, en esta Unidad de Servicios no existe un servicio civil que aiente una carrera dentro de la función pública.

3.2 ÁREA DE PERSONAL

En la Unidad el Área de Personal, dentro del organigrama, se identifica como Recursos Humanos, la cual contempla al personal como una parte más de los recursos con que cuenta, mas no como un elemento complejo de administrar como se mencionó en el capítulo anterior. Así se establece que desde la utilización de conceptos, la USEI no centra el objetivo primordial del manejo de personal en el logro de eficiencia y eficacia de los objetivos institucionales.

En la Unidad el área de Recursos Humanos depende de la Coordinación Administrativa ; esta área es la encargada de llevar a cabo los procedimientos de reclutamiento, selección y contratación del personal que ingresa a la misma.

3.2.1 RECLUTAMIENTO

El reclutamiento de personal en Iztapalapa, como ya se indicó anteriormente, se realiza por recomendación, nepotismo o amiguismo, pero también un oficio personal dirigido al Director General, en el cual se deben cubrir los siguientes requisitos para solicitar el empleo:

- Datos personales del solicitante; nombre, domicilio particular y teléfono.
- Nombre y firma del interesado, en original y tres copias.

Se anexa al mismo una fotocopia del curriculum vitae y comprobantes de estudio.

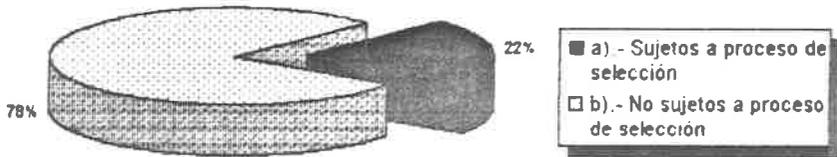
Se puede mencionar, al comparar, que el proceso de reclutamiento en teoría sí está presente, pero en la práctica no existe, pues se ha deformado lo que menciona Salvador Mercado en relación a la burocracia.

3.2.2 SELECCIÓN.

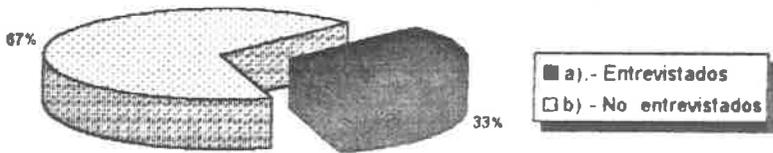
Relacionando la teoría con la práctica, en este sentido se observa que la teoría no se aplica en la USEI en este aspecto de la Administración de Personal. Cabe señalar que la selección se maneja de manera subjetiva, puesto que, de acuerdo a la teoría, en esta etapa se busca que el personal seleccionado sea aquél que cuente con aptitudes, actitudes y habilidades para un puesto específico, sin embargo el personal se selecciona en la Unidad por cuestiones personales que no garantizan el desempeño eficiente para el puesto.

Esto se afirma con base en la investigación de campo, puesto que el 76% de los encuestados no se sujetó a un proceso de selección (*fig. 2*), el 67% no realizó ninguna entrevista con el responsable de su contratación (*fig. 3*), el 89% no se realizaron pruebas específicas para cubrir los requisitos del puesto (*fig. 4*) y el 100% no hizo exámenes psicométricos.

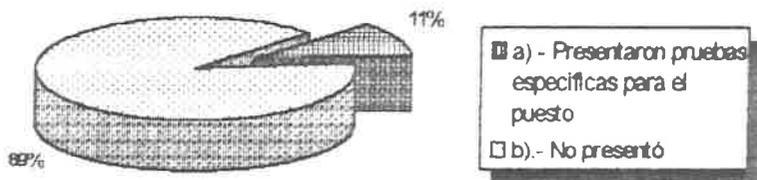
(fig. 2)



(fig. 3)

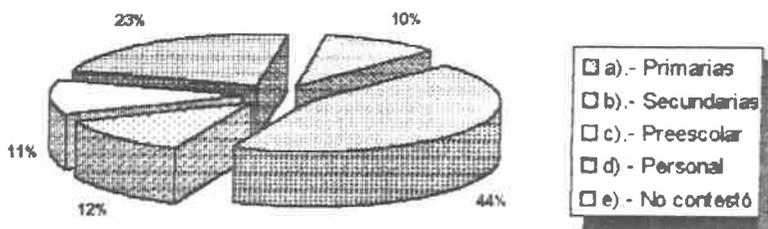


(fig 4)



En el caso de la Unidad, el 44% fue reclutado de alguna de las cinco Direcciones Generales de Educación Primaria, el 12% de Secundarias, el 11% de Preescolar, el 23% de la Dirección General de Personal y el 10% no contestó (fig. 5)

(fig 5)



3.2.3 ANÁLISIS DE PUESTOS

En este punto, la USEI maneja el Catálogo General de Puestos de la Secretaría de Educación Pública y no se puede hacer comparación, el catálogo es sólo enunciativo del puesto y sueldo, más no especifica las características del puesto.

3.2.4 CONTRATACIÓN

Con respecto a la contratación, ésta se formaliza mediante el nombramiento, el cual se enunció en el capítulo anterior.

En el análisis de los datos del cuestionario, se obtuvo lo siguiente:

El 100% cubrió el requisito de entregar copia certificada del acta de nacimiento.

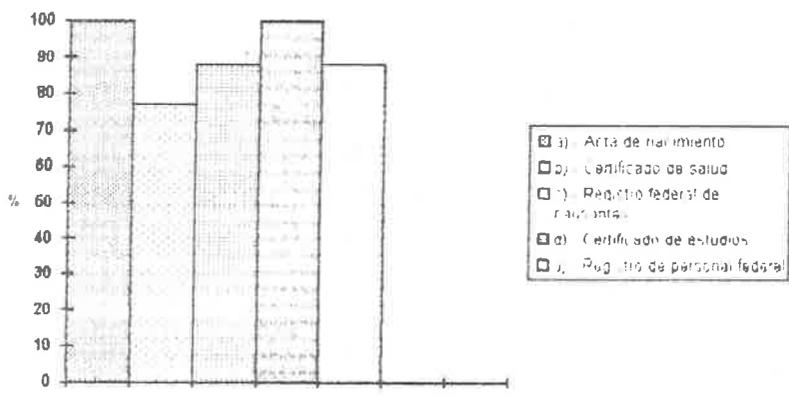
El 77% dio un certificado de salud con 15 días de anticipación a la fecha de contratación, en el caso de las mujeres, además un certificado de no gravidez.

En el 88% facilitó su Registro Federal de Causantes.

El 100% entregó un certificado de estudios que acreditó el nivel de conocimientos para el puesto.

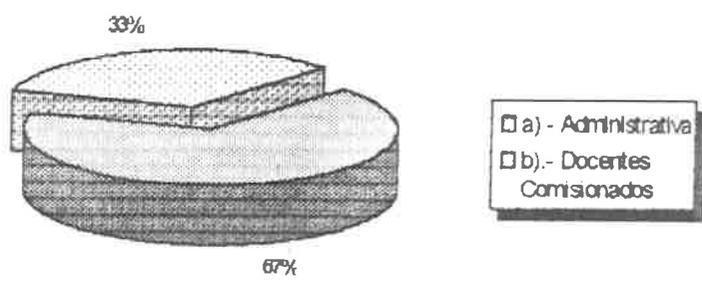
El 88% proporcionó una copia de la filiación en el Registro de Personal Federal. (fig. 6)

(fig. 6)

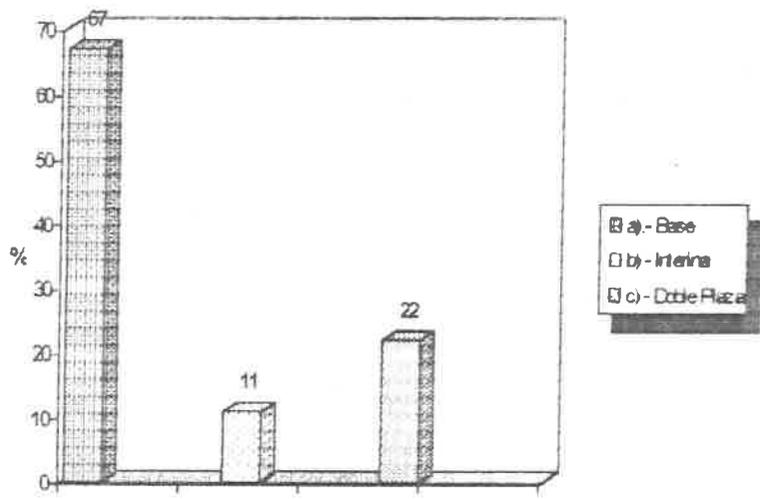


En relación a la plaza que ocupan los empleados de la Unidad, el 67% son administrativas, el 33% son de base, el 11% interinos y el 33% restantes son docentes comisionados en esta área (fig. 7); en cuanto al tipo de plaza, y el 22% tienen una doble plaza, una de base y otra interina (fig. 8)

(fig. 7)



(fig 8)



De acuerdo a lo anterior, en esta parte del proceso de Administración de Personal, se puede afirmar que si se realiza conforme a lo desarrollado en la teoría, ya que se apega a lo que se describe en el capítulo anterior, puesto que todos los servidores públicos deben establecer una relación jurídica con el gobierno federal y estar regidos por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.2.5 PROCESO DE INDUCCIÓN.

En esta cuestión, en el capítulo II se mencionó su importancia para el nuevo trabajador, así como el beneficio para la organización en general y en este caso de la Unidad en particular, de la presentación de un servicio eficiente hacia los usuarios de la misma, como son los maestros, autoridades escolares, padres de familia y comunidad educativa de Iztapalapa.

En este punto es necesario mencionar los servicios que preste la USEI y cómo están integrados. La Unidad cuenta con módulos de atención denominados del modo siguiente:

1. MODULO DE ORIENTACION E INFORMACION.
2. MODULO DE ACLARACION AL PAGO Y NOMINA.
3. MODULO DE EMPLEO Y REMUNERACIONES.
4. MODULO DE SERVICIOS AL PERSONAL.
5. MODULO DE PAGADURIA.
6. MODULO DE REGISTRO Y CONTROL

Los objetivos y funciones de estos módulos, así como los servicios que presentan al público son variados y se detallan los más importantes para tener una visión general de la importancia del personal adscrito a cada uno de ellos, puesto que del conocimiento del puesto a desempeñar por los empleados, dependerá en gran medida una atención eficiente a las demandas del servicio.

En el módulo 2 denominado aclaración al pago y nómina, se realizan los pagos relacionados en los siguientes conceptos: Q. quinquenios, L. licenciatura, T. titulación, FC. fortalecimiento cocurricular, MA. maestría, DO. doctorado, periodo omitido, prima vacacional, diferencias, parte proporcional de aguinaldo.

En el módulo 3, Empleo remuneraciones, los servicios se refieren a: altas por número de ingreso, plaza adicional, cambio de plaza, bonificación, bajas por renuncias, defunción, término de nombramiento, abandono de empleo (42), comisión residual (43), asuntos particulares (41), dictamen médico. Remuneraciones después de haber gozado de las licencias autorizadas. Así como altas en quinquenios (pago de antigüedad a docentes), por licenciatura, corrección de datos personales y cambios de adscripción y permutas.

El módulo 4 que proporciona los servicios al personal, se refiere entre otros trámites a expedición de credenciales tipo SEP, hojas de servicio, filiación, tarjeta amarilla y rosa (titulación), alta, baja y modificación de salario ante el ISSSTE, estímulos y recompensas al personal docente que cumple de 30 a 50 años y al personal no docente de 10 a 50 años en el servicio.

Constancias de documentos por los siguientes conceptos:

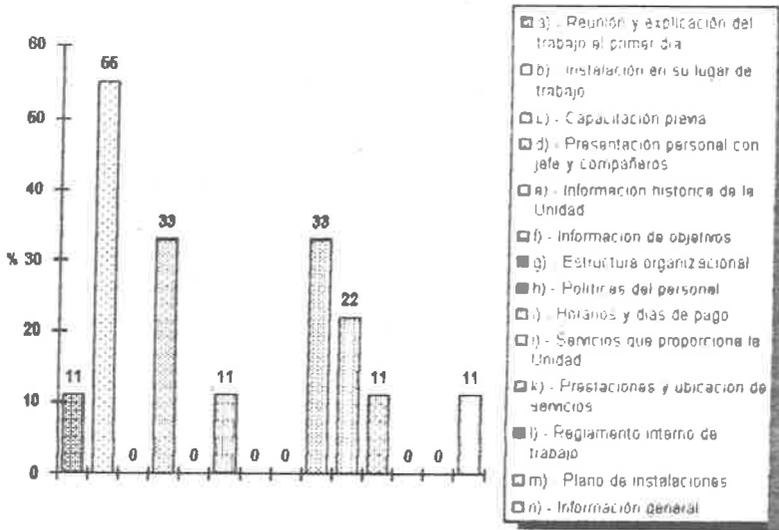
03 préstamos a corto plazo del ISSSTE, 06 préstamos hipotecarios, 55 préstamos hipotecarios FOVISSSTE, 56 descuento hipotecario creciente FOVISSSTE, y 64 rentas FOVISSSTE.

Como se puede observar, los servicios que se dan son muchos y muy importantes para los trabajadores. Principalmente, los módulos 2,3 y 5, ya que éstos son los que más trámites realizan a los trabajadores de los diferentes niveles de la educación adscritos a Iztapalapa. En este sentido es importante conocer cómo fue el proceso de inducción del personal nuevo que se integró a la Unidad.

Conforme al cuestionario, el 89% no contó con una reunión en el primer día de trabajo ni tampoco se le dio una aplicación de su labor, al 45% de los empleados no se les instaló en su lugar de trabajo, al 100% no se le proporcionó una capacitación previa al puesto que ocupa, al 67% no se le ofreció una presentación personal con el jefe inmediato y sus compañeros.

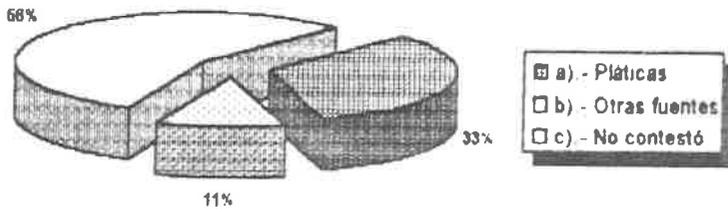
En cuanto a la información y explicaciones amplias de la Unidad sobre sus antecedentes, el 100% no se le dieron, el 89% no obtuvo información acerca de sus objetivos. Acerca de su estructura organizacional, el 100% no se explicó nada, asimismo sobre políticas de personal fue el mismo porcentaje. Con respecto a horarios y días de pago, el 33% sí tuvo acceso a explicaciones, el 67% restante no. En los servicios que presta la Unidad, el 78% no logró información; presentaciones, el 89% no averiguó nada; así también, en relación a ubicación de servicios, el 100% no se le dio ninguna información acerca del reglamento interior de trabajo ni un plano de las instalaciones. Al 11% se le dio alguna información general. (fig. 9)

(fig. 9)



El 33% de las personas que contestaron el cuestionario, obtuvieron la información anterior mediante pláticas, el 11% por otras fuentes y 56% restante no contó nada. (fig. 10)

(fig. 10)



Al analizar los datos anteriores, se puede mencionar que, en promedio al 91% del personal que labora en la USEI no se le proporcionó actividades que permitieran una orientación adecuada en su integración a la Unidad, por lo que se puede afirmar que esta parte de la Administración de Personal en Iztapalapa no corresponde en la teoría administrativa.

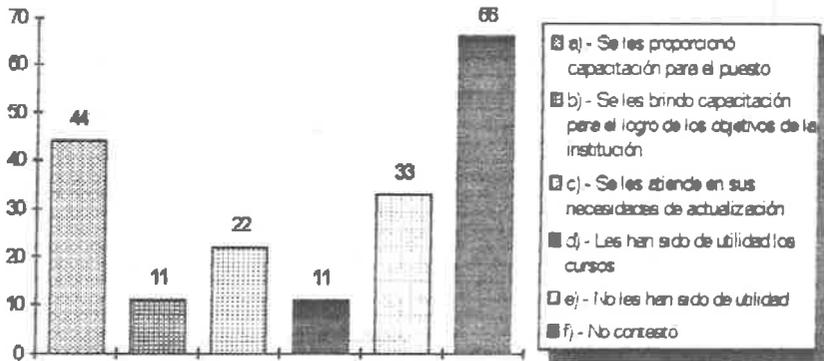
Al no estar presente esta parte del proceso, el personal no puede prestar un servicio eficiente al público, lo que afecta al trabajador en la realización de los trámites que efectúan la Unidad.

3.3. PROCESO DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN.

En esta etapa, se mencionó en el capítulo anterior que la sociedad espera de los servidores públicos un nivel de mayor competitividad y eficiencia, más en Iztapalapa sucede lo contrario, como se pudo advertir por el análisis de los pasos anteriores del proceso de Administración de Personal.

Es desalentador observar que sólo el 44% de los encuestados se les proporcionó capacitación para el puesto que desempeñan, al 11% se les brindó capacitación para el logro de los objetivos de la institución, al 22% se le atiende en sus necesidades de actualización y que en la USEI no existe una área de capacitación para el área administrativa, por lo que se tiene que recurrir a especialistas externos en la materia o a sus propios compañeros para actualizarse; que la periodicidad de los cursos de actualización es de 6 meses hasta más de un año, y en relación a si estos cursos les han resuelto los problemas a los que se enfrentan en el desempeño cotidiano de su función, al 11% sí les han servido, al 33% no y el 66% restante no contestó. (fig. 11)

(fig. 11)



Algunos de los cursos que se les han proporcionado son:

- Aclaración al pago.
- Llenado del volante Sistema Automático y Corrección Oportuna de Pago (SAYCOP).
- Curso de reintegro a la Tesorería de la Federación.
- Servicios al personal.
- Computación.

El 100% de los empleados a los que se les aplicó el cuestionario, contestaron que estos cursos no les han servido para promoción, pues como se describió en el punto de servicio civil, los ascensos se dan por otras razones.

De nuevo encontramos que la teoría no se aplica en la Unidad con respecto a la capacitación y promoción.

Se puede afirmar que la teoría de la Administración de personal en la Unidad de Iztapalapa sólo está presente en forma enunciativa, en cuanto a los pesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción y capacitación de personal, pero no se lleva como una práctica cotidiana elevar la calidad de los servicios que presta la USEI, tal y como fue concebida dentro del marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

3.4 PROPUESTA.

Para superar la ineficiencias que se presentan en la USEI, se requiere cambiar la forma de realizar el trabajo administrativo en la misma, eliminar los niveles de corrupción, nepotismo y favoritismo que existen, saneando el personal para hacerla eficiente y eficaz. Para lograrlo es necesario que se encuentre al frente de la misma, gente con perfiles adecuados a los puestos; ello a partir de que el proceso de la Administración de Personal se realice conforme a la teoría administrativa.

El Estado Mexicano ha invertido en educación superior formando individuos capaces de planear, organizar, dirigir y evaluar proyectos que permitan optimizar todos los recursos con que cuentan una institución. En el caso particular de la USEI, cuya función es eminentemente educativa, es un espacio en el cual los egresados de la Universidad Pedagógica Nacional de la Licenciatura en Administración Educativa tiene un campo laboral donde pueden apoyar esa función ayudando a cumplir con el servicio educativo público.

En la Unidad se requiere instrumentar estrategias mediante las cuales se superen la selección por recomendación. Esta se puede realizar a través de una cartera amplia de candidatos que cubran los requisitos mínimos para el puesto al que aspiran, que la selección se base en exámenes de conocimiento del puesto, para garantizar, en la medida de lo posible, que al ser contratado el candidato, ya conozca lo que va a realizar cotidianamente.

Se requiere que se establezca un programa de inducción que permita al nuevo trabajador una integración rápida a la Unidad y a su nuevo empleo, que impida que por desconocimiento del puesto se cometan errores en perjuicio de los que demandan un servicio; como por ejemplo que en el módulo de aclaración al pago se evite pedir distintos documentos cada vez que un maestro solicita el mismo trámite y ocasiona que tenga que asistir 2 o 3 veces a la Unidad lo cual provocan pérdida de tiempo y, por otra parte las consabidas molestias.

También debe existir un área específica de capacitación que actualice e imparta cursos de las disciplinas administrativas, los cuales permitan elevar el nivel de

eficiencia del personal, lo que repercutiría en beneficio de la propia Unidad de Servicios y sustentaría este proyecto piloto.

Asimismo, esto originará que las promociones estén basadas en criterios objetivos exámenes, cursos de actualización, conocimiento del puesto, antigüedad etc., y no en otras razones como se mencionó en la contratación.

Al realizar la Administración de Personal en la USEI conforme a la teoría administrativa, esto hará que la gente sea más comprometida en su trabajo, porque de este modo puede satisfacer metas profesionales, personales y, en consecuencia institucionales.

El Licenciado en Administración Educativa puede insertar en este campo, puesto que es un profesional capaz de analizar las políticas públicas de la educación, su legislación y organización; y si este modelo educativo que se implementó en Iztapalapa resulta, es el primer paso para la descentralización de la educación en el Distrito Federal, por lo que se puede esperar que avance en todas las delegaciones políticas restantes. Por lo tanto, para los licenciados en Administración Educativa se presenta la oportunidad de incluirse a las nuevas unidades de servicios educativos que en un futuro cercano se establezcan.

CONCLUSIONES

Esta investigación dio como resultado lo siguiente:

1.- La descentralización, como concepto, no es algo nuevo en nuestros días, ya que desde Juárez hasta el presente, es un tema candente, sobre todo en educación.

2.- Se establece un sistema de control adecuado en cuanto a planes y programas de estudio, formación de docentes, construcción de escuelas, niveles educativos que abarcan desde la educación preescolar hasta la educación superior, libros de texto, control gremial de los maestros mediante el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

3.- Sin embargo, al tener la SEP todo centralizado se vuelve una necesidad delegar algunas de las tareas en los estados de la federación. Así se comprende lo que se llamó Revolución Educativa, cuya finalidad era descentralizar los servicios educativos y volver al federalismo inicial que visualizaron Carranza y los que elaboraron la Constitución de 1917.

4.- Para poder llegar a una descentralización de la educación, hubo enfrentamientos entre los sectores involucrados, como el SNTE, quien se opuso a ello, por lo que en un principio sólo se da una desconcentración administrativa en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), pero finalmente realizarla a nivel de los estados en 1992, con la firma del ANMEB, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por lo que entonces cada estado conduce todo lo que se relaciona con la educación, excepto los planes y programas de estudio, que siguen bajo la normatividad de la SEP.

5.- En el contexto del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica surge la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa, como un nuevo modelo educativo para el Distrito Federal dentro de la descentralización de la educación en el D.F. pero esta Unidad, hasta el momento no está descentralizado, sólo está en la etapa de desconcentración administrativa; puesto que depende de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal y no cuenta con un presupuesto

propio para el pago de empleados, como en los estados, pues depende del presupuesto de la Secretaría y de la Dirección General de Personal de la propia SEP.

6.- En cuanto a la política educativa, la Unidad se enmarca dentro de la política del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari y las reformas que se hicieron al Art. 3º., con respecto al federalismo, así como también en la Ley General de Educación, expedida en 1993, la cual establece los lineamientos generales a seguir en el proceso de descentralización, la cual comenzaría en el ciclo lectivo 1994-1995.

7.- Un argumento mencionado por la creación de la Unidad, dentro de la política educativa mencionada, fue impulsar localmente, en Iztapalapa, el desarrollo de la educación, elevar la calidad de ésta y atender a un sector que, en el D.F., enfrenta graves problemas de eficiencia terminal así como de marginación.

8.- Otro argumento que también se manejó para su creación, fue abatir el burocratismo excesivo, mas en la práctica esto no es así, puesto que conforme al análisis éste se ha acrecentado en esta Unidad, al emplear más gente de la necesaria.

9.- En relación a la Administración de Personal se observo que, la Unidad presenta una organización definida administrativamente; ya que cuenta con áreas de regulación y control en las que se definen las políticas a seguir en esta organización, como es la Dirección General, sin embargo desde su creación el 1º de julio de 1993 han existido, hasta el momento tres Directores Generales, con sus cambios en cascada implícitos, lo que no ha permitido tener una secuencia en el trabajo de la Unidad; porque cada una de ellas ha cambiado el modo de hacer las cosas, lo que provoca ineficiencia e ineptitud en el servicio, así como hay un seguimiento adecuado de las acciones implementadas.

10.- En cuanto a la administración de personal y conforme a la investigación de campo efectuada, se puede afirmar que en Iztapalapa se acentúa el uso y abuso del poder en favor de gente que no tiene el perfil adecuado para desempeñar determinados puestos, que no existe voluntad para acabar con el alto grado de corrupción que existe entre servidores públicos, los cuales aún piensan que el servicio civil es un botín para satisfacer objetivos personales, en detrimento de una función que debería ser prestada de manera eficiente.

11.- Al contratar personal que no reúne los requisitos para el desempeño de un puesto específico, esto repercute en los que finalmente tienen que ir a realizar sus trámites a la Unidad y son víctimas del estado de ánimo, ineptitud e ineficiencia de los que los atienden; debido a ello sufren constantes rechazos en la tramitación de un servicio.

12.- El personal de la Unidad no tiene capacitación dentro del puesto que labore y las promociones se basan en "otras razones", que no son precisamente el conocimiento. Aquí cabría decir que, al menos en Tlapalapa, no importa lo que se sepa, sino a quién se conozca.

13.- Se puede afirmar que, en la USEI, no se aplica el conocimiento teórico en lo referente a la selección de personal, su contratación e inducción al puesto, así como la capacitación, se detectó que hay un alto grado de improvisación en la Administración de Personal en la Unidad.

14.- Finalmente se observa que con la creación de esta Unidad, se trasladan vicios del nivel macro al micro, cuando con la creación de la USEI el objetivo era desterrar esos defectos creados, esto no sucede, y tal pareciera que éstos se han acentuado, tales como el corporatismo que se mantiene y las prácticas de corrupción existentes, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, S.E.P. 1992.
- 2.- AGUIRRE VELAZQUEZ, Ramón et. al. Los Retos y las Perspectivas de la Nación. México, CEN del PRI 1987, pp 225
- 3.- Antología de la Planeación en México 1917-1985. México, SPP 1985, pp 645
- 4.- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. H. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo. LV Legislatura Crónicas de las Reformas a los Artículos 5º, 24º, 27º y 130º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1992. pp
- 5.- ARIAS GALICIA, Fernando, Administración de Recursos Humanos. México, Trillas 1987 pp. 536.
- 6.- Artículo 3º, Constitucional y Ley General de Educación. México, S.E.P. 1993. pp. 94
- 7.- BERNAL, Elba. Bases para el análisis de puestos. México, El Manual Moderno, 1992 pp. 20.
- 8.- Bienvenido. México, S.E.P. Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F. USEI 1994 pp.21.
- 9.- Calidad de la Educación Básica. Reorganización de los servicios de Educación Básica en el D.F. Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa. México, S.E.P. S.S.E. D.F., 1994. Documento pp. 8.
- 10.- CASTREJON DIEZ, Jaime. Ensayos sobre política educativa INAP. México, 1986. P. 342.
- 11.- CASTREJON DIEZ, Jaime. Universidad y descentralización educativa UNAM. ENEP ACATLÁN. México, 1984. pp. 86.

12.- Documento de apoyo para la elaboración del programa operativo anual 1994 de USEI, México, S.E.P. S.S.D.E.F. 1994, Documento pp. 40.

13.- DUHALT KRAUSS, Miguel, La Administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico, México, Personal de Dirección. pp.122

14.- _____ Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del estado, México, INAP/SEP. pp. 138

15.- _____ Técnicas de administración educativa: Manual para jefes o supervisores, 4º. de. México, UNAM, pp.136.

16.- _____ La Administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico, México, Personal de Dirección. pp.122

17.- FRENCH, Wendell L. Administración de Personal, Mexico, LIMUSA, 1991, pp 656.

18.- HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana Administración y desarrollo de personal público, INAP, México, 1994. pp. 401.

19.- HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio. Nicolas Ballesteros Inda Fundamentos de Administración, F.C.A UNAM, México, 1987 pp 421

20.- KAST FREMONT E. James E. Rosenzweig. Administración en las organizaciones, trad. Jorge Morcos Flores. MC. Graw Hill. México, 1976. pp. 699.

21.- LANGE, Oscar Richard Los "todos" y las partes: una teoría general de conducta de sistemas, México, Fondo de Cultura Económica pp 89.

22.- LA PALOMBARA, Joseph G. Burocracia y desarrollo político, Buenos Aires, Paidós, pp 435.

23.- Manual General de Organización de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala, México, S.E.P. S.S.E. D.F. 1993, Documento pp 51

24.- Manual de Normas de Personal, México, S E P. 1982 pp 107

25.- Manual de Organización. Subdirección de pagos. Dpto. Nómina. México, S.E.P. Subdirección de Educ. Elemental. Fuente USEI 1994.

26.- Manual de Procedimientos de Empleo y Remuneraciones 1º parte. Num. 2 Colec. de Manuales Administrativos. México, S.E.P. 1982. pp. 201.

27.- Manual de procedimientos de registros y controles 1º parte. Num. 3 Colec. de Manuales Administrativos. México, S.E.P. 1982 pp.201.

28.- Manual de Procedimiento de registros y controles 2º parte. Num. 3 Colec. de Manuales Administrativos. México, S.E.P. 1982 pp.202-422.

29.- MARTÍNEZ CHÁVEZ, Victor Manuel. Teoría y práctica del diagnóstico administrativo. Un enfoque de sistemas. México, Trillas 1989, pp.220

30.- MC. GREGOR, Douglas. El Administrador Profesional. 10ª Impresión, México, DIANA, 1990, pp 221.

31.- MERCADO, Salvador. Administración Aplicada. Teoría y Práctica 1º parte. México. LIMUSA, 1993, pp 543

32.- MOUZELIS P Nicos. Organización y burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. Barcelona, Península, pp. 232.

33.- PESCADOR, José Ángel y Carlos Alberto Torres. Poder político y educación en México. UTEHA. México, 1985. pp.39

34.-Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, PODER EJECUTIVO FEDERAL, SPP 1989. pp 143

35.- Programa de trabajo 1994. Coord. de Rec. Humanos. México. S.S.E. D.F., USEI Documento Coord. Administrativa. 1994.

36.- Reestructuración de los Servicios Educativos en el D.F., Proyecto educativo y operación. México, S.E.P. S.S.E. D.F., 1993, Documento pp. 38.

37.- RESA TROSINO, Jesús Carlos. ¿Cómo diagnosticar las necesidades de capacitación en las organizaciones?. México, Panorama, 1995. pp.55.

38.- REYES HEROLES, Jesús. Educación para construir una sociedad mejor. Vol I, México, SEP CONAFE, 1985. pp 335

39.- _____, Educación para construir una sociedad mejor. Vol II, México, SEP CONAFE, 1985. pp 213

40.- REYES PONCE, Agustín. Administración de Personal 1a. parte México, LIMUSA 1984, pp 245

41.- _____, El Análisis de Puestos 4a. reimp. México, LIMUSA 1971, pp 96

42.- RODRÍGUEZ VALENCIA, Joaquín. Introducción a la Administración con enfoque de sistemas. ECASA, México, 2º. Reimp. 1993. pp.356.

43.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Administración y legislación educativa. Antología, México, 1976. pp.387.

44.- SIERRA DE, Ma. Teresa. Cambio Estructural y Modernización Educativa

45.- SOLARES ROBLES, Laura y Agustín Sánchez González Jesús Reyes Heróles y la Educación México FCE 1994, pp150

46.- Subproyectos a desarrollar por la USEI. México, SEP, S S E D F., 1993. Documento.

47.- WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia?. Buenos Aires, La Pleyade 1977, pp.118.

48.- YÁÑEZ GARRIDO, Luis Anselmo y Samuel Rodríguez Jiménez. Planeación del Desarrollo y Análisis de la Gestión en la Administración Pública. México. PAC 1986, pp141.

49.- ZORRILLA MÁRTINEZ, Pedro et. al. La Administración Pública Federal, México, UNAM 1972, pp 196.

HEMEROGRAFIA

1.- Economía Política, México, ESCA-IPN vol. XVI. Cuarta época 6, 2º trimestre 1983.

2.- La Jornada 30 de noviembre de 1991

3.- Proceso Semanario de Información y Análisis, México, No. 643, 27 de febrero de 1989.

4.- Proceso Semanario de Información y Análisis, México, No. 793, 13 de enero de 1982.

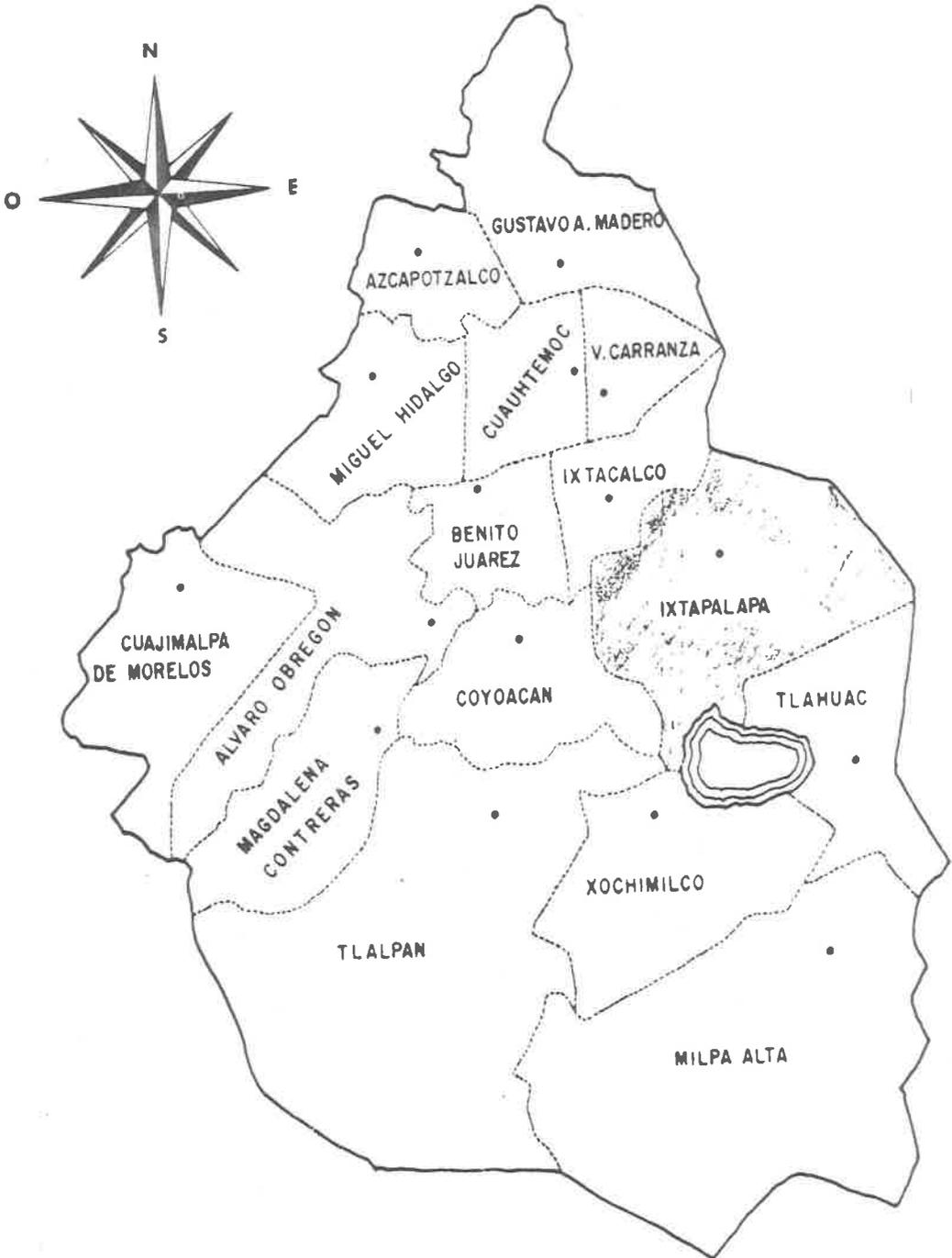
5.- Revista de Administración Pública, Antología 1-54, 1956-1983, México, INAP febrero 1983.

6.- Revista de Administración Pública, México, INAP No. 54, abril-junio 1983.

A N E X O S

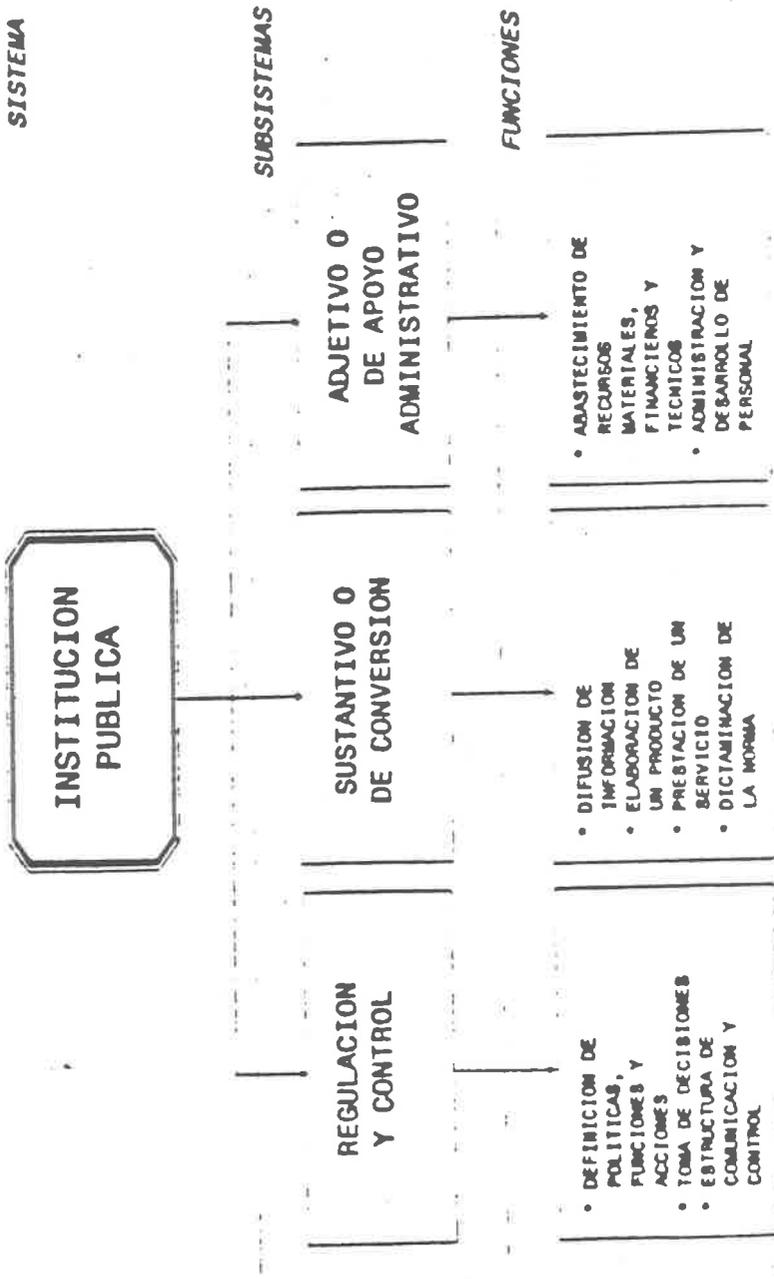
DISTRITO FEDERAL

ANEXO 1.



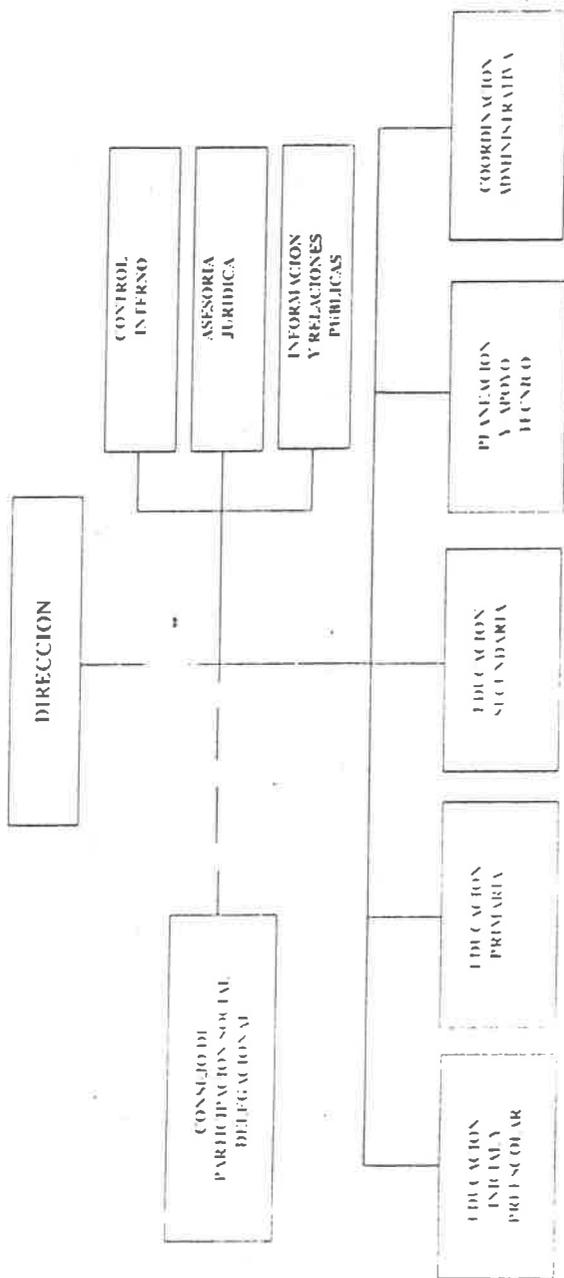
EL ENFOQUE SISTEMICO INTERNO DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

SISTEMA



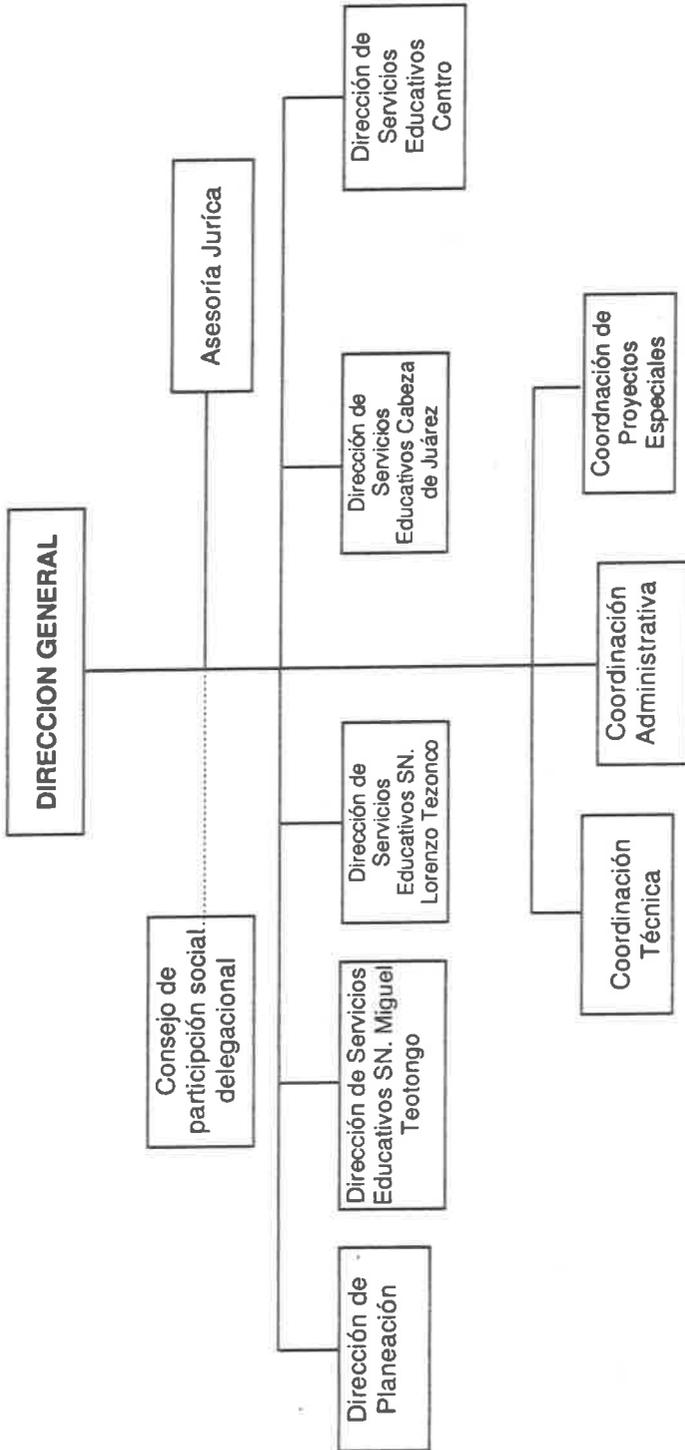
Page 38

UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA



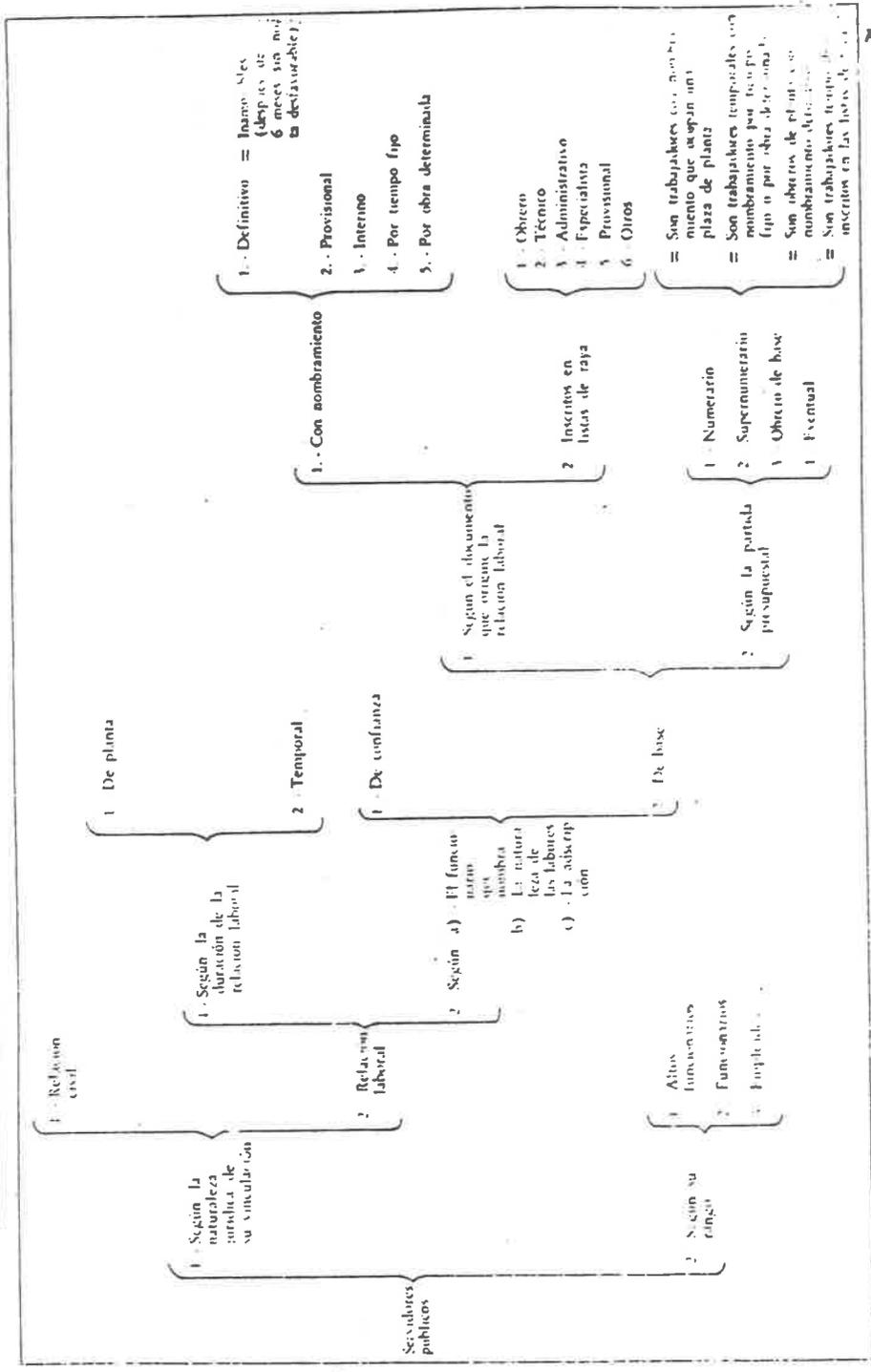
SEP. Manual General de Organización de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa.

UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA



PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANICA, 1996.

CUADRO SINOPTICO DE LA CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (sólo válido para los trabajadores de los organismos comprendidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)



Este cuestionario tiene como objetivo fundamental, la obtención de datos, cuantitativos y cualitativos para integrarlos a una investigación sobre Administración de Personal, que tiene como fin la realización de una tesis de licenciatura de la Universidad Pedagógica Nacional. Por ello, se le solicita a Ud. que sus respuestas sean lo más honestas posibles.

GRACIAS POR SU PARTICIPACION.

Marque con una X una sola respuesta en el paréntesis que lo requiera. En donde se le solicite especificar, hágalo de manera concreta.

DATOS GENERALES

- 1.-Edad : _____ Años.
- 2.- SEXO : F () M ()
- 3.- ESTADO CIVIL : SOLTERO () CASADO ()
- 4.- PLAZA : ADMINISTRATIVA () DOCENTE ()
- 5.- TIPO : BASE () INTERINA ()
- 6.- FUNCION O CARGO : _____
- 7.- MODULO O AREA EN QUE TRABAJA : _____
 Número _____ Nombre _____

PROCESO DE RECLUTAMIENTO.

- 8.- ¿ Se sujetò Usted a un proceso de reclutamiento de personal ? SI () NO ()
- 9.- Marque de las siguientes opciones la fuente de donde fue reclutado para su ingreso en la Administración Pública Federal.
 - a) PROMOCION INTERNA ()
 - b) INVENTARIO DE COMISIONADOS ()
 - c) INVENTARIO DE REUBICADOS ()
 - d) CARTERA DE CANDIDATOS ()
 - e) PERSONAL PROPUESTO POR LA UNIDAD RESPONSABLE ()
 - f) ASIGNACION OBLIGATORIA (Egresado de las Escuelas Normales: ENM, ENSM, ENAMACTA, etc.) ()
 - g) S.N.T.E. ()
 - h) FUENTES EXTERNAS ()

¿ Cuáles ? _____

- 10.- ¿ Realizó Ud. una solicitud de ingreso al puesto que ocupa actualmente ?
 SI () NO ()
- 11.- En caso de ser afirmativa su respuesta, esta solicitud contenía: (Marque las que Ud. considere)
 - EDAD () SEXO () NACIONALIDAD () ESTADO CIVIL ()
 - DEPENDIENTES () ESCOLARIDAD () EXPERIENCIA LABORAL ()
 - ESPECIALIDAD () DISPONIBILIDAD DE TIEMPO ()

PROCESO DE SELECCION

- 12.- ¿ Se sujetò Ud. a un proceso de selección de personal ? SI () NO ()
- 13.- Como aspirante a ingresar a la Administración Pública Federal ¿ Tuvo Ud. una entrevista con el responsable de su contratación, para una primera selección ?
 SI () NO ()
- 14.- ¿ Se le aplicaron pruebas específicas para cubrir los requisitos del puesto ?
 SI () NO ()
- 15.- ¿ Realizó Ud. algún examen psicométrico ? SI () NO ()

16.- Marque Ud. los requisitos que cubrió en su contratación con el Estado.

- a) Copia Certificada del Acta de Nacimiento ()
- b) Certificado de salud, con 15 días de anticipación a la fecha de la solicitud ()
- c) Registro Federal de Causantes ()
- d) Certificado de estudios que acredite el nivel de conocimientos para el puesto. ()
- e) Copia de la filiación en el Registro de Personal Federal ()
- f) Resultado de las evaluaciones efectuadas durante el proceso de selección. ()

EN EL CASO YA DE LA UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA :

17.- Usted fue reclutado de ...

- a) Dirección General de Primaria () No. 1() 2() 3() 4() 5()
- b) Dirección General de Secundaria ()
- c) Dirección General de Preescolar ()
- d) Dirección General de Personal ()
- e) Otra _____

18.- ¿Se le aplicaron pruebas específicas para cubrir el puesto que ocupa actualmente?

SI () NO ()

PROCESO DE INDUCCION

19.- En la U.S.E.I., como personal de nuevo ingreso en la misma, Usted contó con ...

- a) Una reunión en su primer día de trabajo. ()
- b) La explicación de su labor. ()
- c) La instalación en su lugar de trabajo. ()
- d) Capacitación previa al puesto que ocupa. ()
- e) Una presentación personal con su jefe inmediato y compañeros. ()
- f) Información y explicaciones amplias sobre la institución en cuanto a ...
 - Antecedentes ()
 - Objetivos ()
 - Estructura organizacional (organograma) ()
 - Políticas de personal ()
 - Horarios, días de pago. ()
 - Servicios que presta ()
 - Prestaciones ()
 - Ubicación de servicios: Consultorio médico, fotocopiado, etc. ()
 - Reglamento interior de trabajo ()
 - Pequeño plano de las instalaciones ()
 - Información general que fuera de su interés ()
- g) Esta información se le brindó a Ud. por medio de ... (Marque las que considere)
 - a) Manuales ()
 - b) Pláticas ()
 - c) Videos ()
 - d) Otras _____

PROCESO DE CAPACITACION O ACTUALIZACION

20.- ¿Se le proporciona capacitación en el puesto que desempeña? SI () NO ()

21.- ¿Se le brinda capacitación para el logro de los objetivos institucionales?

SI () NO ()

- 22.- Cuando Ud. manifiesta su necesidad de actualización, ¿ su petición es atendida por las autoridades de la Unidad ? SI () NO ()
- 23.- ¿Por qué medio canaliza Ud. lo anterior ?
- a) Su jefe inmediato. ()
 - b) El responsable del área. ()
 - c) La representación sindical. ()
 - d) Sus compañeros. ()
- 24.- ¿Existe en esta dependencia una área exclusivamente para capacitación? SI () NO ()
- 25.- En caso de que su respuesta sea afirmativa, ¿Cuál es su nombre ?

-
- 26.- ¿ Con qué periodicidad ha recibido Ud. cursos de actualización en esta Unidad ?
- a) De 1 a 3 meses. ()
 - b) De 3 a 6 meses. ()
 - c) De 6 meses a 1 año. ()
 - d) De 1 año o más. ()
- 27.- ¿ Los cursos que ha recibido le han resuelto los problemas a los que se enfrenta en el desempeño cotidiano de su función ? SI () NO ()
- 28.- Las personas que le han dado los cursos han sido ...
- a) Su jefe inmediato ()
 - b) Sus compañeros ()
 - c) Especialistas en el área (internos) ()
 - d) Especialistas en el área (externos) ()
- 29.- Escriba Ud. el nombre de 3 cursos que le ha proporcionado la institución.

- a) _____
- b) _____
- c) _____

PROMOCION

30.- Estos cursos, ¿ le han servido para promoción en su trabajo ?

SI () NO ()

31.- Que tipo se promoción :

- a) Por escalafón ()
- b) Antigüedad ()
- c) Conocimientos ()
- d) Recomendación ()

32.- Señale en que fecha tuvo Ud. su última promoción : _____

33.- Las promociones que han tenido han sido en razón de ...

- a) Preparación académica ()
- b) Capacitación ()
- c) Vacantes ()
- d) Promociones internas ()
- e) Otros ()