

CAPÍTULO DUODÉCIMO
El protagonista de la acción:
el servidor público

I. El estatuto funcional del servidor público.	233
II. El Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos.	240

Capítulo Duodécimo

El protagonista de la acción: El servidor público

I. El Estatuto Funcionario del Servidor Público

Toda la compleja estructura de órganos, funciones, relaciones, procesos y servicios que expresa el régimen administrativo, son el campo de desempeño del servidor público guerrerense, y que el actual Gobierno se ha propuesto dignificar y hacerlo responsable de actividades ciertamente relevantes. Ya pudimos observar en el Programa de Acción Inmediata el perfil deseable del servidor público, como una persona cuyas encomiendas oficiales deben propender a la profesionalización, a la perfección de su organización sindical y más allá, hacia su desempeño dentro de un servicio civil de carrera.

En Guerrero las relaciones entre el Gobierno de la entidad federativa y los servidores públicos está fundada en la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, que trajo consigo un cúmulo de novedades al tenor de la moderniza-

ción administrativa implantada en el Estado.¹ Esta disposición mejoró la impartición de justicia en materia laboral y efectuó ajustes en la estructura del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, especialmente en lo relativo a las controversias que pudieran suscitarse entre los trabajadores del Poder Judicial y este mismo Poder. El sistema de supletoriedad legal incluye a las disposiciones federales de la materia, facilitando el enmarcamiento jurídico de las situaciones y los problemas que se susciten al plantearse la aplicación de esta misma Ley. Ella misma es animada por el sentido de equidad, pues bajo el principio de bilateralidad se fijan las relaciones Estado-servidores públicos, para disipar las antiguas prácticas unilaterales que implicaban el lado fuerte del primero.²

La Ley de Trabajo de los Servidores Públicos tiene como objeto regir las relaciones laborales entre los trabajadores públicos y la administración pública, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Por cuanto a la primera, comprende a la administración centralizada y la paraestatal. En lo referente a los trabajadores, éstos incluyen a los de base y a los supernumerarios.³ Estas relaciones son definidas como jurídicas de trabajo y se califica como trabajador al servicio del Estado a la persona que presta sus servicios intelectuales, físicos o de ambos géneros mediante designación legal, mediante un nombramiento o por figurar en las listas de raya o nómina de pago de los trabajadores temporales.

Los trabajadores de base tienen nombramiento definitivo y se caracterizan por la permanencia en el trabajo, en tanto que los de confianza carecen de este carácter, pero son beneficiarios de las

¹ Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, sin fecha.

² Exposición de Motivos de la Ley de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, sin fecha.

³ Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Versión mecanografiada, fechada en diciembre 22 de 1988.

medidas de protección del salario y disfrutan de la seguridad social. Aquellos trabajadores que laboran bajo contrato civil son protegidos por el derecho privado.

La Ley previno que la clasificación más precisa de los servidores públicos de los Poderes del Estado, se efectuara en el Catálogo General de Puestos, en tanto que los que laboran en las entidades paraestatales lo harán en catálogos especiales. Estos catálogos, en todo caso, se formulan con base en la opinión de los representantes sindicales. Destaca el mandato que obliga a las entidades públicas a capacitar y estimular la productividad de los trabajadores públicos y que éstos desempeñen sus labores con eficacia, cuidado y aptitud y que asistan a los cursos de capacitación que se organicen para tal objeto. Para la ocupación de puestos se brinda preferencia a los ciudadanos guerrerenses cuando existan igualdad de circunstancias y los sistemas escalafonarios estén fundados en criterios tales como antigüedad, conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad. Cada uno de estos criterios es definido con precisión; por ejemplo, el conocimiento es la capacidad de conocer los principios teóricos y prácticos requeridos para el desempeño del empleo del caso, en tanto que la aptitud es la capacidad mental o la idoneidad del trabajador para realizar una actividad determinada.

Esta importante disposición es el manantial del que emana la administración de personal del Gobierno del Estado, cuya célula básica es el Catálogo General de Puestos, un brevísimo pero interesante documento que funge como carta descriptiva de los empleos de base de la administración pública centralizada, de la entidad federativa.⁴ La estructura de personal está integrada por ocho puestos y un número variable de plazas por cada puesto y cada uno de ellos tiene tres niveles jerarquizados en números romanos. Los puestos son los siguientes, de la cúspide a la base:

⁴ Dirección General de Personal. Perfil de Puestos en los Niveles Operativos de los Servidores Públicos del Gobierno. Secretaría de Finanzas. 1990. Dirección General de Personal. Tabuladores de Sueldos de Niveles Operativos en el Sector Central. Secretaría de Finanzas. Diciembre 1, 1990.

Jefe de Oficina, Analista Auditor, Analista Técnico, Técnico Administrativo, Auxiliar Administrativo, Secretaria Ejecutiva A, Secretaria Ejecutiva B y Secretaria Ejecutiva C. Cada puesto tiene un perfil y comprende una variedad de categorías. Por ejemplo, para acceder al puesto de Jefe de Oficina es necesario detentar una carrera profesional y tener una experiencia mínima de cinco años en el área de adscripción. Las categorías inherentes son estas: Jefe de Sección, Jefe de Analista, Jefe de Area, Cajero y Valuador. Otro ejemplo, el del Analista Auditor, también exige un título profesional y sus categorías son las de Analista titulado, Auditor Supervisor de Obras y Coordinador de Proyectos. Finalmente al Analista técnico sólo se le exige la pasantía de una carrera profesional y al Técnico Administrativo la constancia de una carrera técnica.

El desenvolvimiento del servicio público en Guerrero ha tenido un progreso numérico racionalizado y como lo hemos observado, las supresión de órganos, organismos o entes no ha acarreado despidos que afecten su sano desarrollo. Analicemos el siguiente cuadro.

Cuadro 5

Secretaría de Finanzas y Administración Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal

PERSONAL AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO: EVOLUCION 1987-1990

INSTITUCION	1987	1988	1989	1990
PODER LEGISLATIVO	153	151	145	159
PODER JUDICIAL	416	464	519	723
PODER EJECUTIVO	12,123	12,619	12,655	13,588
TOTAL	12,692	13,234	13,319	14,470

NOTA: En 1986 el total del personal era de 18,248.

FUENTE: Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. 1990.

La repartición de estas cifras no debe asombrarnos, pues como lo hizo notar el sabio Max Weber en sus tratados, la vida administrativa es una responsabilidad que cada vez más propende a situarse bajo la responsabilidad del Ejecutivo y cada vez menos en los otros poderes. El crecimiento del servicio público dentro del Ejecutivo Estatal, entre 1987 y 1990, ha sido el producto natural de la modernización integral impresa en la entidad federativa y particularmente de la modernización administrativa. Tal como ha sido advertido por los sabios de la teoría de la modernización —como S.N. Eisenstadt, Fred Riggs y Samuel Huntington, entre otros— y particularmente por los estudiosos del crecimiento del empleo público, como Juan Junquera González, el crecimiento del servicio público obedece al incremento de las responsabilidades gubernamentales y el sector más expansivo es el relativo al bienestar social.⁵ Ellos apuntan, principalmente, que los renglones que más reclaman servidores público son la educación, la salud y la seguridad social y que entre más se expansionan estos renglones más nutrida y vigorosa es la modernización.

Hagamos algunas breves reflexiones sobre los datos que ofrece el Cuadro 5. En primer lugar, hay que destacar que el número total de servidores públicos ha mantenido un crecimiento continuo entre 1987 y 1990, tal como los siguientes guarismos lo demuestran: entre 1987 y 1988 se incorporaron 496 trabajadores en un porcentaje de ingreso del 4.1%; entre 1988 y 1989 la incorporación fue muy reducida, sólo de 36 personas que representan un 0.3%; finalmente, entre 1989 y 1990 el ingreso fue de 768 servidores, es decir, un 8.0%, compensándose con el año precedente. Así, el número total de servidores incorporados a la función pública entre 1987 y 1990 fue de 1,290, lo que equivale a un crecimiento del 10.6%.

⁵ Es muy recomendable la lectura de Juan González Junquera, **La función Pública en la Europa de los Doce**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. En ella hay una clara demostración del acierto que anunciamos en esta página.

En segundo lugar, tal como lo apuntamos, las funciones administrativas incumbentes al bienestar social son las que más crecen y ellas son las que encarnan en organismos más modernos. Esto es observable en el cuadro 6.

Cuadro 6

Secretaría de Finanzas y Administración Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal

PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA: EVOLUCION 1987-1990

INSTITUCION	1987	1988	1989	1990
Oficina del Gobernador	231	194	158	184
Secretaría de Gobierno	2,138	2,186	2,229	3,604
Secretaría de Finanzas y Admón.	1,213	1,275	1,317	1,343
Secretaría de Coordinación	192	183	184	94
Secretaría de Desarrollo Social	5,547	5,873	5,516	6,007
Secretaría de Planeación, P. y D.U.	705	638	687	791
Secretaría de Desarrollo E. y T.	114	116	149	131
Secretaría de Fomento Turístico	100	89	86	101
Secretaría de Desarrollo Rural	255	241	220	184
Secretaría de la Mujer	62	98	114	89
Contraloría General				71
Procuraduría General de Justicia	1,026	1,301	1,449	1,507
Procuraduría Social de la Montaña	30	29	27	40
Previsión, Asistencia y Prestaciones	173	165	248	188
Tribunal de lo Contencioso Admvo.	25	26	27	39
Tribunal de Arbitraje	18	18	18	17
Junta Local de C. y A. de Chilpancingo	12	12	12	15
Junta Local de C. y A. de Acapulco	41	47	48	49
Junta Local de C. y A. de Zihutanejo	9	9	13	12
Junta Local de C. y A. de Iguala			21	18
Dirección General de Comunicación S.	76	43	35	39
Comisión Agraria Mixta	52	48	59	59
COPLADEG	36	38	38	
Coordinación de Fortalecimiento Mpal.66				
TOTAL	12,123	12,619	12,655	13,588

* En 1986 el total de servidores públicos era de 18,248.

FUENTE: Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. 1990.

Aquí basta con una sola comparación, entre una dependencia antigua y una moderna. La primera es la Secretaría General de Gobierno, que ejercita la responsabilidad administrativa primordial y gubernamental por antonomasia: la función de lo interior, cuyo desempeño estaba a cargo de 2,601 efectivos en el año de 1990. La segunda, la Secretaría de Desarrollo Social, obra del Gobierno actual, tenía 6,007 servidores públicos también en 1990. Nótese que, además, el crecimiento entre una y otra ha sido muy diferente. La Secretaría de Gobierno tenía 2,138 servidores en 1987, en tanto que la de Desarrollo Social 5,547 y por consiguiente la tasa de crecimiento de la primera fue de 20.0% y la de la segunda de 7.6%; y sin embargo, tratándose del número de servidores totales de una y otra, es significativamente superior la Secretaría de Desarrollo Social.

Las generosidades informativas del Cuadro 6 aportan muchos más datos sugestivos, pero aquí no hay espacio para poder examinarlos con mayor profundidad y atención, de modo que damos fin a esta sección tocando el caso de la organización administrativa correspondiente a los mandos medios y superiores de la administración pública guerrerense, a saber: aquéllos quienes formulan y conducen la política gubernamental. También comparativamente vamos a observar cómo las dependencias cuyas tareas son globalizadoras e integrativas, que coordinan el funcionamiento interno de la administración centralizada y llevan el peso de la gerencia pública general, son las que más se diferencian y especializan interiormente, pero sin acrecentar al mismo tiempo su número de servidores.⁶

Tomemos el caso de dos Secretarías muy diferenciadas organizativamente. La primera es la de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, que por la sabida fusión antes examinada tiene dos

⁶ Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Comparativo de Estructuras Orgánicas de Mandos Medios a Superiores Autorizados en abril con los actuales. Secretaría de Finanzas y Administración. Diciembre, 1990.

subsecretarías, 10 direcciones y 43 departamentos. Le sigue la Secretaría de Finanzas y Administración, respectivamente con 3, 11 y 38 unidades jerárquicas. Es de esperarse, por tanto, que existan en ellas mayor número de funcionarios de confianza de mandos medios y superiores, a pesar que el número total de servidores no es muy nutrido, respectivamente: 791 y 1,343. Ahora el contraste: la Secretaría de Desarrollo Social, la más nutrida en efectivos, tiene una subsecretaría, 6 direcciones y 27 departamentos. En suma: el desarrollo del personal de confianza se desenvuelve, como regla, más en dependencias que ejercitan funciones adjetivas, que en aquellas otras que desempeñan funciones sustantivas.

II. El Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos

El concepto de dignidad funcional con que se visualiza al servidor del Estado, tiene un buen ejemplo en el espacio para el ejercicio de demandas establecido, no para denunciar allí a los servidores públicos –pues este tipo de mecanismos existen ya–, sino para que los empleados lo hagan sobre los abusos de que son objeto. Se trata del Sistema de Quejas de los Servidores Públicos y de Vigilancia en Materia Salarial, formado con base en las nociones del Plan Estatal de Desarrollo, con el objeto de consolidar a un cuerpo de servidores públicos profesionales y dotado de principios éticos, con salarios justos y con presentaciones adecuadas. También en dicho Plan se previó la modernización de las relaciones entre el Gobierno y sus trabajadores y principalmente establecer un sistema que garantizara remuneraciones equitativas y evitara desigualdades e injusticias.⁷

⁷ Acuerdo que ordena un Sistema de Quejas de los Servidores Públicos y de Vigilancia en Materia Salarial. POGEG. Año LXX, número 5. Enero 17, 1989.

El Sistema de Quejas tiene como finalidad servir de canal de denuncia de las irregularidades y abusos de que pueden ser víctimas los servidores públicos, y opera mediante una red de buzones que fue diseñada por la antigua Secretaría de Desarrollo Administrativo, instaladas en los principales edificios públicos estatales y municipales. Este sistema sirve para asegurar el pago oportuno y completo de los trabajadores al servicio del Estado de conformidad con el tabulador fijado y previene deducciones indebidas, pero también es un canal de información para que el Gobierno evite que personas ajenas cobren indebidamente a expensas del erario. También comprende la revisión continua de nóminas y el ejercicio de encuestas periódicas entre los trabajadores.

El escrúpulo por la seguridad social de los empleados públicos no ha sido menor, como se puede observar en la Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos de Guerrero, cuya cobertura comprende a los servidores públicos estatales, jubilados y pensionistas y familiares de todos ellos. Pero sus servicios se extienden a todas aquellas instituciones y agrupaciones que se incorporen a los beneficios de la Ley por acuerdo del Titular del Ejecutivo estatal.⁸

La Ley establece los siguientes seguros y prestaciones: seguros de jubilación, de vejez, de invalidez, por causa de muerte, por riesgos de trabajo, así como indemnización global y préstamos a corto y largo plazo, y préstamos hipotecarios. La administración de estos seguros y prestaciones corre a cargo del Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero (ISSSPEG), un símil del ISSSTE federal, que fue formado como un organismo público descentralizado de notable importancia por las funciones que ejerce, y que sustituyó al antiguo Instituto

⁸ Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. POGEG, Año LXIX, número 105. Diciembre 20, 1988. Esta disposición sustituyó a otra, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Guerrero, sus Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados, que estuvo activo desde mayo de 1979.

Como el servidor público que es, el motivo vital del ISSSPEG es definido con base en la relación laboral que guarda con el Gobierno y en la Ley se dice –igual que la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos– que es la persona que presta sus servicios en las instituciones de la administración del Estado –dependencias, entidades y unidades del Gobierno– por medio de una designación legal o nombramiento, pero siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos correspondientes. Quedan excluidos de la categoría de servidor público aquellas personas cuyos servicios son por contrato sujeto a la legislación civil y aquellos otros cuyos emolumentos están a cargo de honorarios y también los empleados eventuales.

El Instituto está conducido por una Junta Directiva integrada por cuatro representantes del Gobierno, designados por el Ejecutivo estatal y cuatro representantes de los servidores públicos nombrados por su sindicato. Sus miembros no pueden ser, al mismo tiempo, funcionarios del Instituto. Su director general, como en otros organismos públicos descentralizados, es designado por el Gobernador.

La Ley de Seguridad de los Servidores Públicos constituye un progreso a favor de los funcionarios y empleados del Gobierno del Estado. En ella se precisan los sistemas financieros aplicables a cada tipo de prestación y se definen estos sistemas, particularmente las primas escalonadas y el reparto anual. En lo relativo a los créditos, además de los establecidos de corto y largo plazo, se añaden los de mediano plazo y se condiciona su autorización a gastos que repercutan en el bienestar familiar, tales como la adquisición de mobiliario y artículos escolares. Las prestaciones son más amplias y numerosas, sin que ello signifique un incremento de primas y un virtual desequilibrio financiero del Instituto. Por cuanto a éste, hay asimismo innovaciones que conviene resaltar, como

aquella que la Junta Directiva sea presidida por un servidor público que no preste sus servicios en el ISSSPEG y se incorpora una instancia muy útil: la Comisión de Vigilancia, cuya tarea es vigilar el cumplimiento de las normas, lineamientos y disposiciones que son aplicables a él.

La cobertura del Instituto ha sido progresiva, tal como se puede apreciar en el incremento de servidores públicos cobijados por la seguridad social. En 1987 eran 7,777; en 1988, 8,696; en 1989, 9,461; y en 1990, 9,916. Así, tal como se anunció en el Plan Estatal de Desarrollo, las funciones de la administración pública han tendido a confiarse cada vez más en los trabajadores sindicalizados, los cuales, al mismo tiempo, están contando con los beneficios de la seguridad social que les ofrece el ISSSPEG.

Finalmente, para concluir este capítulo y con él la obra, no debemos soslayar que los servidores públicos se desempeñan en el seno de un régimen administrativo ante el cual tienen deberes formales, cuyo origen es la Constitución Política misma del Estado de Guerrero, en cuyos artículos 115, 121, 122, 123 y 124 se han previsto medidas convenientes para asegurar su cumplimiento; y son la pauta para una previsión más: la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos –publicada en el POGEG en febrero 3 de 1984–, en la cual se precisan aquellos deberes y las penas en caso de incumplimiento. El servidor público es un funcionario cuyos deberes no pueden dejarse de considerar dentro de los marcos de un régimen administrativo, tal como ha sido establecido en el Estado de Guerrero.