

*Dr. Rojas*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION DE PERSONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :  
ADRIANA HERNANDEZ PUENTE

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1981

**TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION DE PERSONAL

## CONTENIDO

PAGS.

### INTRODUCCION.

#### CAPITULO PRIMERO: EL SECTOR DESCENTRALIZADO EN MEXICO.

- 1.1 ORIGEN Y DESARROLLO. 1
- 1.2 LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA NACIONAL. 16
- 1.3 TIPOS DE EMPRESAS PÚBLICAS. 22
- 1.4 ESTADO ACTUAL DEL SECTOR DESCENTRALIZADO. 24
  - 1.4.1 ANTECEDENTES. 24
  - 1.4.2 LA AGRUPACIÓN POR SECTORES 28

#### CAPITULO SEGUNDO: FORMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL:

- 2.1 LAS FORMAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. 33
- 2.2 LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. 43
  - 2.2.1 OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. 44

#### CAPITULO TERCERO: CARACTERISTICAS DEL SISTEMA BUROCRATICO EN EL SECTOR DESCENTRALIZADO.

- 3.1 ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. 47

3.2	APARTADOS A Y B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.	50
3.3	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE ESTABLECE EL APARTADO B, LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	55
3.4	LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. (F.S.T.S.E.)	64
3.5	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE ESTABLECE EL APARTADO A, LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	67
3.6	DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE EL APARTADO B Y A.	74
3.7	COMPARATIVO DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO CON LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.	78
CAPITULO CUARTO:	<u>ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.</u>	82
CONCLUSIONES.		92
BIBLIOGRAFIA .		96

## INTRODUCCION.

El Estado como organismo que desarrolla una actividad determinada, requiere de una estructura y del elemento humano que la haga funcionar.

La estructura estatal o gubernamental que inicialmente fue muy simple, ha venido haciéndose compleja a medida que ha evolucionado y ha tenido una mayor participación en la vida moderna.

Sustancialmente, al no cambiar la esencia del Estado sino las características secundarias del mismo, es posible generalizar sobre algunas áreas y a su vez particularizar, puesto que cada una de ellas tiene, por razón natural, condiciones o elementos muy específicos.

Se generaliza cuando se afirma que todo Estado tiene un sistema de administración de personal a su servicio; se particulariza cuando se requiere de un análisis a fondo de cada sistema determinado para entenderlo.

La importancia del estudio del sistema de administración de personal en un Estado resalta si en función del mismo, está la eficiencia y eficacia del ejercicio del poder estatal.

En los estados modernos se encuentran dos tipos de - estructuras del sistema de personal que obedecen o a un devenir histórico determinado o a una determinación política racional.

Generalmente cuando solo se ha hecho caso del simple devenir histórico, el sistema existente tiene las características de un sistema de botín o evolucionado de botín y cuando ha existido una racional medida política, el sistema establecido corresponde a un servicio civil.

Ahora bien, cuando se hace el análisis de la problemática del sistema de administración de personal, que es en última instancia quién le da sentido a la función administrativa no - deben dejarse de precisar aspectos tan importantes como:

1. Reclutamiento
2. Selección
3. Contratación
4. Introducción al puesto
5. Remuneraciones y Prestaciones
6. Motivación y Ascensos
7. Capacitación y Desarrollo
8. Terminación de la Relación Laboral.

que no son sino características con las que debe contar un sistema de recursos humanos cualquiera, en el sector central o paraestatal.

El hecho de que un sistema tenga estas características no implica que funcionen de una manera similar en todas partes; cada Estado tiene sus propias variantes y especificidades.

Dada la importancia que reviste la organización administrativa adoptada en cada estado, sin importar en este momento el origen o causa que la ha llevado a esa modalidad, es necesario recordar que la Administración Pública en países como Inglaterra, Francia, entre otros, se encuentra integrada por dos sectores; por un lado, el sector central y por otro lado - el sector paraestatal en el cual, comúnmente, se encuentran los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos, Comisiones o algunos otros organismos que no participan de las características de la centralización.

La rigidez de los sistemas jurídicos y de la política a seguir en los organismos centralizados hacen muy difíciles - y lentos los cambios. El análisis que puede reportar mayores ventajas por su flexibilidad es el que se intenta en este momento al proponer iniciar la tarea de mejorar los sistemas de administración de personal en el sector descentralizado, no sujeto a tantas limitaciones, con menos resistencia a las innovaciones y de menor importancia política.

Si bien la organización es muy importante, el énfasis ó punto medular se considera identificado con el personal



que a fin de cuentas es quién hace posible el funcionamiento de toda estructura. Es por lo anteriormente expuesto que este análisis se centra en los siguientes puntos :

- a) la organización de la estructura administrativa - que debe manejar al personal en el sector descentralizado;
- b) la importancia del papel que desempeña el personal en este sector y su distinta reglamentación jurídica y
- c) la posible obtención de resultados positivos en el intento de cambiar la actitud del personal en estos organismos.

## CAPITULO PRIMERO: EL SECTOR DESCENTRALIZADO EN MEXICO.

### 1.1 Origen y Desarrollo.

Toda sociedad políticamente organizada, al ir conformando sus objetivos económicos, culturales, sociales y de servicios, deposita en un ente o poder la facultad para lograr la consecución de sus fines.

Este ente o poder representado por el Estado, utiliza a la Administración Pública y se apoya en ella como elemento - racionalizador de sus recursos para alcanzar los fines y satisfacer las demandas y necesidades planteadas por esta sociedad.

Ahora bien, en el caso de nuestro país la Administración Pública "está constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades de la nación"(1).

Como señala el licenciado Alejandro Carrillo Castro, - en "sus primeros años de vida independiente, el gobierno federal contó con solo cuatro Secretarías de Estado o dependencias directas del Ejecutivo, básicamente encargadas de las funcio-

---

(1) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, 7a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1976, Pág. 55.

nes de ley y orden" (2).

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se crean los departamentos administrativos. Bajo esta denominación se establecieron órganos distintos de las Secretarías de Estado, para encargarse de diversos servicios de apoyo al Ejecutivo Federal y "en el período comprendido entre los años de 1921 y 1930 aparecen los primeros organismos descentralizados del Estado" (3).

Actualmente la Administración Pública en México cumple sus funciones a través de un conjunto de organismos centralizados y descentralizados, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se encuentra integrada por la organización administrativa centralizada y paraestatal.

La Administración Pública centralizada está formada por:

- 1) La Presidencia de la República;
- 2) Secretarías de Estado;
- 3) Departamentos Administrativos;
- 4) Procuraduría General de la República.

---

(2) Alejandro Carrillo Castro. (Et Al) Revista de Administración Pública No. 27, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, Pág. 76.

(3) Idem, Pág. 78.

La misma Ley señala en su artículo 3ª que la Administración Pública Paraestatal se encuentra integrada por:

- 1) Organismos Descentralizados;
- 2) Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas;
- 3) Fideicomisos.

En el caso de México la descentralización administrativa ha permitido que el Estado haya ido ampliando sus actividades en razón de los objetivos, políticos, económicos y sociales, que las necesidades de una población cada vez más numerosa le reclaman.

La descentralización administrativa ha representado en los Estados con severos controles centrales una alternativa y una gran ayuda para agilizar su actividad.

Para el maestro Serra Rojas, la descentralización administrativa es "la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"(4).

---

(4) Andrés Serra Rojas, Op. Cit. Págs. 496 y 497.

El mismo autor señala que existen dos formas principales de descentralización administrativa:

"a) la descentralización por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

b) la descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico científico y autónomo de los servicios públicos" (5).

De estos dos tipos de descentralización Serra Rojas - estima que la descentralización técnica o por servicio es la única forma de descentralización ya que la regional o territorial, obedece más a una forma de descentralización política que administrativa. Sin embargo, sostiene las dos formas principales antes mencionadas.

Por su parte Roberto Ríos Elizondo dice que: "la doctrina se manifiesta en conceptuar a la descentralización como un sistema jurídico de organización gradual que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones decisorias y ejecutivas que podrán ser de carácter económico o de servicio a otra persona jurídica ya existente, que creará de acuerdo con la ley, quedando sujetos a esos entes que poseen personalidad jurídica propia, al sistema contralor del Estado. Por su propia naturaleza estos organismos descentralizados estarán sometidos

(5) Andrés Serra Rojas, (Et Al), Revista de Administración Pública No. 27, Pág. 171.

a las normas de derecho público y podrán o no, según convenga, tener y manejar un patrimonio. Podrán ser considerados en rigor como un puente entre la actividad del Estado y la de los particulares, y podrá operarse también en un organismo descentralizado la desconcentración" (6).

Otra definición más de descentralización es la de Acosta Romero quien dice lo siguiente: "Descentralizar, gramaticalmente significa alejar del centro, desprender del núcleo. - La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar:

- a) O bien actividades que competen al Estado,
- b) O que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de 1. Personalidad Jurídica, 2. Patrimonio y 3. Régimen Jurídico Propio. Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos" (7).

Acosta Romero considera que la clasificación tradicional de la descentralización administrativa en 3 tipos a) por servicio, b) por región, y c) por colaboración, es inaplicable, desde el punto de vista de que la descentralización por región obedece mas a una forma de descentralización política (municipio) que administrativa.

(6) Roberto Ríos Elizondo, Desconcentración Administrativa, México, Departamento del Distrito Federal, 1974, Pág. 12.

(7) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Textos Universitarios, U.N.A.M., 1973, Pág. 93.

Hasta aquí, se han señalado algunas definiciones de descentralización administrativa y se pueden resumir afirmando que:

La descentralización implica la existencia de otro centro de poder, que requiere contar con una capacidad jurídica o personalidad jurídica propia. Es creada por ley, o decreto. Estos centros nacen para satisfacer una necesidad específica o para auxiliar al Estado en actividades que no le son propias, pero que de alguna manera ha tenido que llevar a cabo. En resumen los órganos que integran el sector descentralizado, son centros distintos que vienen a apoyar la tarea del Ejecutivo.

Ahora bien, puesto que el caso que nos ocupa en este momento es el origen de la descentralización así como su diversificación, no solo en nuestro país sino en aquellos países, como los anteriormente señalados, en donde esta forma de organización ha sido adoptada, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

El surgimiento de organismos descentralizados tanto en países altamente desarrollados como en países en desarrollo, ha tenido características similares, en la medida en que a partir de la idea de nacionalización es que fundamentalmente se inicia la descentralización.

Si se toma el caso de la sociedad británica se podrá advertir que dichos organismos tienen su origen en este siglo. Fue el Partido Conservador quien en 1906, dió la mayor parte de los pasos para la conversión de industrias en corporaciones -

públicas, aunque dicho partido tenía poca simpatía por la propiedad pública. También el Partido Liberal desarrolló algunas actividades en este sentido durante los primeros años de este período.

A este respecto Harold Zink comenta que erróneamente "a veces se da por supuesto que toda la propiedad pública británica debe identificarse con el período de la posguerra y con el gobierno laborista que subió al poder en 1945" (8).

Como puede apreciarse por lo anteriormente señalado, fue el Partido Conservador quién más impulso dió a la creación de organismos descentralizados.

Uno de los motivos que más frecuentemente se señalan relacionados con el origen y las causas que ha tenido Inglaterra para convertir las industrias nacionalizadas en corporaciones públicas es según Harold Zink "la conocida práctica de hacer preguntas a los ministros en el parlamento. Si las industrias nacionalizadas estuviesen directamente bajo la férula de los ministerios, se plantearían a los ministros o a sus representantes numerosas preguntas sobre los detalles de sus actividades y funcionamiento" (9).

Además afirma que "para que las industrias se desarrollen con eficacia, no podrán estar sometidas a este minucioso -escrutinio parlamentario" (10).

---

(8) Harold Zink, Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno. México, Ed. Libreros Mexicanos Unidos, 1965, Pág. 218.

(9) Idem, Pág. 221.

(10) Idem.



De hecho en Inglaterra, las corporaciones públicas redactan informes periódicos al Parlamento sobre sus actividades. Este tiene plena autoridad sobre las corporaciones públicas - puesto que las crea, fija sus atribuciones y puede abolirlas. Sin embargo, está consciente de que si investiga demasiado sus actividades diarias, puede constituir un grave obstáculo para su marcha.

Otro argumento en favor de las corporaciones públicas es "su presunta flexibilidad"(11).

Se dice que la Administración de una industria nacionalizada debe tener más libertad de movimiento. "Las corporaciones públicas seleccionan su propio personal. Además poseen sus propios sistemas administrativos y contables, que facilitan la mayor rapidez de acción"(12).

Y una tercera razón que apunta Harold Zink sobre la conversión de industrias nacionalizadas a corporaciones públicas, es que, "de otra manera se aumentarían considerablemente las ya pesadas cargas que abruman a la mayor parte de los ministerios"(13).

Definitivamente, la descentralización en Inglaterra -

---

(11) Idem. Pág. 222.

(12) Idem.

(13) Idem.

presenta más ventajas que la centralización a la luz de las - anteriores explicaciones. Desde 1945, la corporación pública ha adquirido importancia por su propia cuenta. Cada medida - adoptada para nacionalizar las industrias ha producido en con- secuencia corporaciones para manejar la radio, la televisión, la Banca Pública, el carbón, la electricidad, la aviación ci- vil, el petróleo, la energía atómica, los ferrocarriles y trans- portes terrestres y la industria del hierro y el acero, entre otras.

Imitando el caso del Reino Unido, Francia se ha dedi- cado activamente a la nacionalización de ciertas industrias. - Las más importantes industrias nacionalizadas son: el carbón, la electricidad, el gas, una parte de la industria automotriz, las dos terceras partes aproximadamente de los negocios de se- guros y el Banco Central. Estas importantes industrias se han puesto, como en el caso de Inglaterra, bajo la responsabilidad de corporaciones públicas en lugar de ser administradas direc- tamente por los ministerios.

Es importante citar en este momento un documento de - Naciones Unidas relacionado con las principales causas de la - descentralización, en donde se afirma que:

"1. Al haber cubierto ya las principales necesidades de infra- estructura, los gobiernos han incursionado en otros campos de

la actividad económica, sobre todo en aquellos donde no acude la iniciativa privada, o no existe suficiente capacidad de inversión.

2. En algunos países, los movimientos independentistas en muchos casos implicaron la nacionalización de compañías extranjeras que pasaron a la administración gubernamental.

3. En algunos países han decidido participar en ciertas líneas de producción y en la comercialización de bienes de consumo y de bienes de uso general para instrumentar políticas de justicia social y apoyar a los sectores marginados de la población.

4. La necesidad de generar ahorro público ha llevado también a algunos gobiernos a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables, con la idea de contar con recursos financieros que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo social y económico, y

5. En algunos países, las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las empresas grandes y medianas" (14).

Ahora bien, se han mencionado características generales sobre el origen de las empresas públicas y el caso mexicano guarda algunas semejanzas con este aspecto global.

---

(14) Documento preparado como material de discusión para la IV Reunión de -  
Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública ce-  
lebrada en Ginebra Suiza del 27 de septiembre al 7 de octubre de 1977.

Las empresas públicas en México aparecen por situaciones mucho muy diversas, habida cuenta que el Estado va a realizar funciones que hasta ese momento no había desempeñado. Es el caso del Banco de México, (Banco Central) que se crea en el año de 1925 con el objeto de dotar de cierta estabilidad al sistema económico nacional. El Banco de México va a ser el único emisor de moneda. Posteriormente, se crean la Nacional Financiera y los Bancos Agrícola y Ejidal, indispensables para fomentar un desarrollo económico social.

Sobre ésta situación, es importante señalar que el objetivo primordial de la creación de éstas instituciones financieras fue precisamente el que sirvieran a su vez de impulsoras del desarrollo económico capitalista que el país necesitaba en esa época postrevolucionaria. Es decir, existe una correlación del fenómeno económico con el político, ya que era necesario e indispensable que el gobierno emprendiera la reconstrucción económica y política del país.

Otra de las causas que dan origen a las Empresas Públicas, es la nacionalización del petróleo por considerar el Estado que a él corresponde encargarse de la explotación de estos recursos básicos y estratégicos para garantizar la soberanía nacional y la prestación directa de estos servicios públicos considerados de interés nacional.

En épocas mas recientes se da una intervención por parte del Estado en áreas económicas, que si bien no representan servicios básicos, el capital privado habia descuidado o definitivamente no habia atendido. Es el caso de áreas que requieren de una alta inversión o en las que el período de recuperación de dicha inversión es muy largo, por ejemplo: Diesel Nacional y Siderúrgica Nacional, entre otras.

También se dieron los casos en los que las empresas privadas se habian ido a la quiebra y en las que el Estado interviene con el objeto de no cerrar esas fuentes de trabajo y las fortalece económicamente o las absorbe. Es el caso de algunas empacadoras de alimentos o industrias textiles.

Una mas de las razones que originan la Empresa Pública es la intervención del Estado en actividades consideradas como básicas e indispensables para el desarrollo, y así surgen Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas y Guanos y Fertilizantes de México.

"En los años treinta se opera una transformación radical de la economía al impulsar el gobierno una serie de medidas que transformaron las relaciones sociales existentes, y que crearon las bases del desarrollo económico actual del país. Durante esa época el Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder de extranjeros y cuya explotación irracional obstaculizaba la modernización -

económica y social del país. El reparto agrario y la expropiación de los ferrocarriles y del petróleo fueron factores que - dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno y establecieron las bases del desarrollo industrial" (15).

A este respecto, es importante señalar que "la gran - construcción Cardenista de la Administración Pública tiene verificativo en el campo paraestatal, en el que son constituidos nuevos y desusados organismos: Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Almacenes Nacionales de - Depósito, Nacional Financiera y Petróleos Mexicanos; del mismo modo, Ferrocarriles Nacionales de México pasa a ser propiedad pública por medio de la nacionalización" (16).

El crecimiento económico en la década de los cuarenta estuvo sujeto a la influencia de la Segunda Guerra Mundial. - Hasta 1940 el desarrollo se vió propiciado por el incremento - en las exportaciones de materias primas y de bienes manufacturados y por la sustitución acelerada de importaciones que propiciaron el crecimiento de la industria interna, favorecida y estimulada por la política proteccionista y por una demanda en continuo aumento.

---

(15) Presidencia de la República, Empresas Públicas, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, págs. 67 y 68.

(16) Omar Guerrero. El Estado Mexicano y su Administración, México, Colegio de Bachilleres, 1980, Pág. 19.

Los factores determinantes del crecimiento a partir de 1947 fueron la aceleración del gasto público y la expansión de la inversión privada, contrastando con una situación desfavorable para el sector externo. La inversión pública se orientó a grandes proyectos de irrigación y electrificación, construcción de caminos, aumento a la producción petrolera, hierro, acero y fertilizantes, entre otros, con lo cual se lograron economías externas e impulsos dinámicos que, aunados a las acciones de la década anterior, favorecieron el crecimiento económico.

Sin embargo, dicha inversión se concentró en beneficio de algunas regiones y grupos sociales muy reducidos, incrementando con ello los problemas de desequilibrio interno. Durante la década de los años cuarenta el Estado creó y adquirió participación en 74 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

A finales de los años cincuenta la política económica del gobierno estuvo encaminada a lograr la estabilidad, impulsar el crecimiento del sector industrial y la construcción de obras de beneficio social, así como modernizar el sector de comunicaciones y transportes. En esa década el Estado aumentó su participación en la actividad económica mediante la creación y adquisición de 45 entidades paraestatales.

En los años sesenta, el apoyo estatal a la industria lización del país continuó. Particular importancia, reviste - en esos años la nacionalización de la industria eléctrica y de la producción azufrera, realizadas en 1960 y 1966-1967 respectivamente. Asimismo, se iniciaron las actividades que habrían de conducir posteriormente a la explotación de los yacimientos de fierro (Siderúrgica Lázaro-Cárdenas Las Truchas y Compañía Minera Peña Colorada, S.A.), y al desarrollo de la industria siderúrgica. En conjunto, de 1960 a noviembre de 1970 el Estado creó o inició su participación en 179 entidades, lo - cual representó un impulso definitivo para la formación del - sector paraestatal mexicano.

Durante el período de 1970-1976, el sector paraestatal de la economía diversificó y amplió su campo de acción - mediante 156 entidades, de las cuales 15 fueron empresas de par- ticipación minoritaria.

"En síntesis, el campo de operación de las empresas - públicas es muy amplio y diverso, siendo un elemento adicional a considerar su contribución al impulso de la descentralización económica mediante el fomento y expansión de las diferentes regiones del país. Al respecto, una parte importante de las actividades del sector paraestatal se localizan en zonas distintas a las áreas tradicionales de concentración de la actividad económica, debido a que las empresas públicas operan en polos espe- cíficos de desarrollo cuyo objetivo es el aprovechamiento -



racional de recursos naturales, humanos y sociales existentes" (17).

### 1.2. Participación del Estado Mexicano en la Economía Nacional.

A raíz del movimiento de Independencia iniciado en nuestro país en 1810 y que culmina en 1821, el Estado asume una actividad en el contexto económico y social que se reduce a la función de simple guardián del orden público y del bien común.

El Estado en esta etapa del México Independiente se preocupó más por comenzar un proceso de integración nacional y, básicamente hacia la creación y consolidación de los órganos de gobierno. Por lo tanto, la actuación del Estado dentro de la economía fue prácticamente nula.

A partir del movimiento revolucionario que culmina con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de Febrero de 1917, el Estado Mexicano rompe con la tradición de tipo liberal que venía sustentando del "dejar hacer", "dejar pasar", al tipo de Estado interventor, es decir la participación del Estado en la actividad económica, no como un elemento pasivo planteado por el pensamiento liberal, sino como elemento activo, promotor y orientador del proceso de desarrollo.

---

(17) Presidencia de la República, Op. Cit., Págs. 68-69.

A partir de 1917, se fundamenta jurídicamente la posibilidad de intervención del Estado en la vida de los particulares principalmente por la inclusión de los artículos 27 y 123 constitucionales. Con posterioridad alrededor de 1925 comienza a hacerse efectiva esta ingerencia a través de las Empresas Descentralizadas. La propia Constitución en su artículo 27 reconoce que corresponde a la nación el dominio directo y la propiedad originaria de las riquezas naturales del territorio, y establece el principio de que la propiedad privada es una concesión del Estado a los particulares y no un derecho inherente a la persona humana sino a la sociedad, por lo que está sujeta a las modalidades que dicte el interés general sobre el interés particular.

De esta manera el Estado Mexicano surgido de la revolución, busca propiciar una mayor eficacia en sus funciones y recurre de una manera más frecuente a una nueva modalidad de instituciones públicas. Es así como aparecen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal encargados de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en los campos económico, social y cultural. En la creación de éstas subyace además de las condiciones anteriores, el deseo de sustraerlas a una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

A este respecto Miliband afirma que: "Como nunca antes, los hombres viven hoy a la sombra del Estado. Lo que desean realizar, individualmente o en grupos, depende hoy, en -

lo fundamental, de la venia y apoyo del Estado. Pero como esa venia y ese apoyo no se otorgan indistintamente, tienen que procurarse cada vez más directamente, influir y dar forma al poder y a las intenciones del Estado, o si no intentar apropiarse de él por completo. Por la atención del Estado, o por su control, compiten los hombres; y contra el Estado rompen las olas del conflicto social. En grado cada vez mayor, el Estado es aquello con lo cual los hombres tropiezan al enfrentarse a otros hombres. Por esto porque son seres sociales son también seres políticos, lo sepan o no" (18).

Lo anteriormente afirmado por Miliband, podemos observarlo en la praxis y en nuestro país en una forma determinante. La gran intervención del Estado Mexicano dentro de la Economía Nacional, ha dado por resultado un enfrentamiento directo con el Capital Privado que se encuentra representada por las agrupaciones empresariales como son: La Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Asociación de Banqueros de México y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, entre otras.

Este enfrentamiento aún cuando ha sido verbal, se ha vuelto "como el pan nuestro de cada día", ya que los grandes -

---

(18) Ralph Miliband. El Estado en la Sociedad Capitalista, 9a. Edición, - México, Ed. S. XXI, 1978, Pág. 3.

grupos empresariales se han sentido desplazados de su actividad original, y señalan al Estado como virtual responsable de ello, cuando afirman que "el Estado no debe de intervenir en aspectos que no le corresponden, y el aspecto económico no es de su incumbencia" (19).

Ante este enfrentamiento, el Estado solo ha respondido que el artículo 27 constitucional señala claramente hasta donde él puede intervenir en el aspecto económico.

Como consecuencia los grupos empresariales han atacado abiertamente a las Empresas Públicas a las que señalan como una gran carga para el Estado, afirmando asimismo que este tipo de Empresas no son rentables para el Estado, que generalmente operan con pérdidas y son constantes presas de la corrupción.

Es importante señalar respecto a la rentabilidad de las Empresas Públicas, que la mayoría de éstas a diferencia de las Empresas Privadas, cumplen con objetivos netamente sociales por lo que en muchas ocasiones dichas Empresas tienen pérdidas debido a que su finalidad va dirigida a la satisfacción de demandas colectivas y no como el sector privado a la actividad lucrativa. Sobre este punto es necesario aclarar que no por el hecho de ser Empresas Públicas y sus objetivos de carácter social éstas no deban, en su caso ser rentables. No debe olvidarse que

---

(19) Jorge Chapa. Declaraciones para el Periódico Expulsor, aparecidas el 16 de julio de 1980, México, 1980, Pág. 5.

algunos de los entes paraestatales de ser manejados con rigor - administrativo y financiero serían rentables dadas las actividades a que se dedican.

En el caso de México, siendo este un país "en vías de desarrollo", en donde existen generalmente fenómenos como la ineficiencia de los Recursos Humanos, una incipiente tecnología y una común corrupción en todos los niveles, que no son sino - algunos de los vicios no desterrados que traen como consecuencia el que las Empresas Públicas en general no sean rentables, existen sin embargo, algunas de ellas que han cumplido y justificado los objetivos para los que fueron creadas.

Por otra parte, la rentabilidad de áreas como los ferrocarriles, petróleos, electricidad que se constituyen en - monopolios estatales se lograría no favoreciendo a la iniciativa privada mediante los estímulos que a la fecha ha disfrutado.

Se han creado también empresas que tienen como objetivo generar competencia y con esto mantener cierta estabilidad de precios en el mercado para lograr precios justos y accesibles al público consumidor; otras con la finalidad y responsabilidad de crear o no cerrar fuentes de trabajo y de esta manera las Empresas Públicas son utilizadas como instrumento de redistribución del ingreso... "Con el objeto de promover la -

redistribución del ingreso entre grupos sociales, algunas Empresas Públicas de países en desarrollo se han visto obligadas a - aumentar sus costos o disminuir sus precios hasta llegar incluso, a la operación deficitaria" (20).

Otro punto en donde las Empresas Públicas acusan deficiencias es el aspecto relacionado con la administración de - los recursos humanos, campo en el que estas Empresas tienen su mayor desafío.

Debemos aceptar que actualmente los directores de muchos organismos y empresas son, sin generalizar, personas sin - experiencia en el área que aceptan dirigir.

Si se analizan los antecedentes inmediatos de dichos funcionarios se podrá observar que generalmente coincide con - una doble alternativa.

1. O son nombrados como premio a su conducta, ya que consideran que o fueron sacrificados políticamente o que aún siendo eficaces colaboradores no hubo suficientes puestos importantes para colocarlos, o

2. Se les nombra titulares de dichos organismos después de haber sido altos funcionarios "congelándolos" en sus aspiraciones, aceptando estos el puesto en espera de mejorar en su situación política.

---

(20) U.A.M. Empresas Públicas, la. Parte. Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanísticas. México, 1977. Pág. 67.

Desafortunadamente se sabe que en la mayoría de los casos, algunos elementos competentes de niveles inferiores son desplazados por los amigos, ayudantes o recomendados que generalmente llegan con cualquier nuevo director, lo cual impide y entorpece el adecuado manejo y funcionamiento de cualquier empresa.

Por otra parte, cuando la persona sin importar el puesto que ocupe, está capacitada y puede iniciar actividades de otra índole, suele suceder que está por terminar el período del titular de ese organismo y por consecuencia que tendrá que salir junto con él.

### 1.3. Tipos de Empresas Públicas.

Las Empresas Públicas en nuestro país, las podemos considerar de acuerdo con el artículo 3ª de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en:

1. Organismos Descentralizados. Aquellos creados por ley o decreto del Ejecutivo, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) que su patrimonio se constituya total ó parcialmente con fondos de bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le

aporte u otorgue el Gobierno Federal o en el rendimiento de un impuesto específico, y

b) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos - propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

2. Empresas de participación Estatal Mayoritaria. Son aquellas entidades en las cuales el Gobierno Federal aporta o es - propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, o cuando en la constitución del capital se hacen figurar acciones de serie especial que solo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; o cuando al Gobierno Federal corresponde la Facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente; o designar al presidente o director, o al gerente; o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente. Este tipo de organización recurre a la - estructura jurídica de la típica sociedad mercantil; la sociedad anónima, se rige por el Derecho Civil y Mercantil y adopta diversas modalidades.

Empresas de Participación Estatal Minoritaria. Son - las sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones



nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

3. Los Fideicomisos. Los fideicomisos a que se refiere la la mencionada Ley en su artículo 49 serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3ª de este propio ordenamiento. Los fideicomisos generalmente tienen por objeto:

- a) La inversión, el manejo o administración de obras públicas.
- b) La prestación de servicios
- c) La producción de bienes para el mercado.

Es importante señalar que el fideicomiso no tiene una organización estructurada y que se extingue cuando ha cumplido con su cometido.

#### 1.4. Estado Actual del Sector Descentralizado

##### 1.4.1 Antecedentes:

Uno de los productos palpables a que ha dado lugar la actual Reforma Administrativa en México, ha sido la de coor-

dinar y controlar la muy dispersa actividad del sector paraestatal a través de la llamada sectorización o agrupamiento por sectores.

Desde el surgimiento de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en nuestro país, se han generado varios mecanismos para tratar de coordinar y controlar su actividad, con la finalidad de racionalizar los recursos que se utilizan en este amplio sector.

Estos mecanismos para lograr una mayor vinculación - entre los sectores central y paraestatal, encuentran su origen - en el año de 1947 con la expedición de la primera ley para el - control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En esta ley se define legalmente lo que habría de entenderse, desde entonces, por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La ley de 1947 otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar las operaciones de dichas entidades. A fin de instrumentar estas facultades se expidió en 1948, un Decreto Presidencial mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Inversiones, como Organismo adscrito a dicha Secretaría. Por razones diversas la mencionada - Comisión no pudo funcionar de manera adecuada y, en 1949, finalmente desapareció.

La corta existencia de esta Comisión originó inquietudes permanentes, tanto que a fines del sexenio 1952-1958, obtuvo un fuerte apoyo la idea de que era conveniente establecer - ya no otra Comisión, sino toda una nueva Secretaría de Estado, - que pudiese encargarse tanto de la Planeación de las actividades globales del Sector Público, como de la elaboración del Presupuesto del Gobierno Federal.

Fue de esta manera, que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 -antecedente directo de la actual ley Orgánica de la Administración Pública Federal- se creó la - nueva Secretaría llamada de la Presidencia, la cual se encargó de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como de coordinar y vigilar los programas de inversión pública y la acción de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La misma Ley de 1958 transformó a la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la del Patrimonio Nacional, a la que se le encomendaron también funciones de control y vigilancia financiera y administrativa de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

De esta manera quedó conformado lo que se denominó - el "triángulo de la eficiencia administrativa", o sea la concurrencia funcional de las 3 Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

La Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal aprobada inicialmente en 1947, fue modificada en 1965 y posteriormente en 1970.

Esta última vez, se ubicó a todas las Empresas de Participación Estatal Minoritaria bajo la vigilancia de SENAPAL, con la obligación de inscribirse al Registro de Organismos y Empresas.

Por otra parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le otorgaron facultades para incorporar en el Registro de Organismos y Empresas a los Fideicomisos Públicos, debiendo comunicar a la SENAPAL las modificaciones que hubiere en éstos.

Es muy importante hacer mención, que cinco años antes de esta modificación, en 1965 se había creado la Comisión de la Administración Pública, que fue propiamente el primer organismo encargado de estudiar las reformas administrativas adecuadas al Gobierno Federal.

Dicha Comisión habría de convertirse en 1971 en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia, la cual elaboró las bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976.

El último antecedente de control del ahora llamado Sector Paraestatal, antes del agrupamiento por sectores, se considera fue el Decreto Presidencial del 7 de abril de 1975, en el cual se obligaba a los entes del sector paraestatal a in-

formar bimestralmente de sus actividades.

#### 1.4.2 La Agrupación por Sectores:

Todo lo que se ha expuesto en las líneas anteriores, no fue sino las distintas formas para el control de las actividades del creciente sector paraestatal.

Cada uno de los intentos sintetizan las preocupaciones constantes del Gobierno Federal para evitar el desperdicio de sus recursos. Es por ello que en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se afirma que:

"Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el pre-

supuesto por programas y la evaluación de resultados".

"En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividades, para lo cual estarán facultadas para - coordinar los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo".

"La integración de sectores de la Administración Pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio" (21).

El propósito de este modelo de sectorización en nuestro país, es el de instrumentar las acciones tendientes a desarrollar en forma adecuada las actividades económicas y sociales a cargo de los órganos de la Administración Pública Federal, evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control.

"De esta manera el Ejecutivo establece como política

---

(21) Presidencia de la República. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 4ta. Edición. México 1978. Pág. 2..

primordial, designar cabezas de sector en cada uno de los aspectos de la actividad económica y social, a fin de proporcionar la coordinación y establecer un orden de cosas, en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas entre dependencias y entidades, siguiendo directrices generales que darán coherencia a las actividades de sector, conforme a los propósitos de congruencia de la Administración Pública" (22).

Como consecuencia de la postura antes adoptada, se crearon 12 sectores a saber:

1. Administración y Defensa
2. Política Económica
3. Agropecuaria y Forestal
4. Pesca
5. Fomento Industrial
6. Comercio
7. Comunicaciones y Transportes
8. Asentamientos Humanos
9. Trabajo
10. Educación
11. Salubridad y Seguridad Social
12. Turismo.

---

(22) Ramiro Carrillo Landeros. Antecedentes de la Sectorización en México. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. Colección de Textos y Conferencias No. 1. México, 1977, Pág. 7.

De esta manera, la Administración Pública Federal a través de su Ley Orgánica, intenta con la "Sectorización" el racionalizar sus recursos para que, junto con el plan globalizador de la misma, que no es sino la Reforma Administrativa, se reencontrare el camino hacia la congruencia, la eficiencia y la eficacia que nuestro país exige.

Por último, el acuerdo publicado en el Diario Oficial de fecha de Enero de 1977, en su artículo 1º establece que las entidades de la Administración Pública Paraestatal que darán agrupadas por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determine.

Artículo 2º. En este artículo se señalan las facultades que se le otorgan al coordinador de cada sector.

Artículo 3º. Aquí se señala que no habrá modificación alguna en lo que se refiere a estructura, funcionamiento, personalidad jurídica, etc., de las entidades de la Administración Pública Paraestatal con motivo de la Sectorización.

Artículo 4º. Se otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad, previa opinión del coordinador de sector correspondiente y autorización del Ejecutivo Federal, de modificar la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector así como de fusionar o disolver



y liquidar aquellas entidades que no cumplan con los fines y objeto social para lo que fueron creados.

Así la sectorización queda dada de la siguiente manera: Gobernación 21 entidades; Relaciones Exteriores, 1; Programación y Presupuesto, 2; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 89; Educación Pública, 31; Salubridad y Asistencia, 17; - Trabajo, 5; Reforma Agraria, 3; Turismo, 19; Pesca, 29; Departamento del Distrito Federal, 5; Patrimonio, 247; Comercio, 39; Agricultura, 85; Comunicaciones, 59. La suma de Organismos - Paraestatales en Enero de 1977 era, por tanto, de 794 entidades" (23).

---

(23) Omar Guerrero, Op. Cit. Pág. 34.

## CAPITULO SEGUNDO : FORMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

En este momento es importante referirse al Estado - como organización político-administrativa, la cual requiere del elemento humano que lleve a cabo las funciones y objetivos que le dan su razón de ser. Como se ha visto, la estructura gubernamental ha venido haciéndose cada vez más compleja a medida que ha evolucionado y ha tenido una mayor participación en la vida moderna. Por consiguiente el aparato burocrático ha crecido y el Estado ha ido adecuando sus políticas - con respecto al personal a su servicio, de ahí que la Administración de Personal sea un punto medular en el estudio de toda organización.

### 2.1 Las Formas de Administración de Personal.

A continuación se pretende conceptualizar las diferentes formas de administración de Personal que se conocen - como: sistema de botín, evolucionado de botín y sistema de servicio VII, con el objeto de establecer sus características.

#### Sistema de Botín:

El concepto de sistema de botín, tiene su origen en la Edad Media. Con motivo de las conquistas los servidores - del monarca eran quienes participaban del reparto del botín - de manera que en los señores feudales se delegaba el gobierno

de los territorios conquistados. El monarca gobernaba sobre los señores feudales y estos a su vez a los siguientes niveles con independencia del monarca, estableciéndose entre este y el señor feudal una relación personal de subordinación.

Sistema Evolucionado de Botín :

Posteriormente el sistema estatal evoluciona. Existen nuevas ideas sobre lo que debe ser el Estado, sobre la necesidad de que exista un núcleo o centro organizado y más o menos formal, es decir, de contar con una estructura bien definida y que al mismo tiempo cuente con ciertas características que permitan ver a los servidores como especialistas en una materia - ya que las funciones que desempeñan son esenciales para cualquiera que detente el poder. Sin embargo, este grupo de servidores llegó a convertirse en una casta hereditaria permanente y privilegiada, ya que era ella quien tenía pleno conocimiento de las funciones además de un predominio de la discreción, conservadurismo y secreto, todo esto con el fin de conservar el poder.

El liberalismo convirtió al servidor del rey en un servidor del Estado, en un instrumento del poder público y no de la persona que anteriormente encarnaba la soberanía nacional, pues ésta recaía ahora en el pueblo y cada ciudadano tenía una relación directa con ella.

El surgimiento de los partidos políticos y las concepciones sobre la simplicidad de las tareas del gobierno determi-

naron un gran énfasis a la lealtad y responsabilidad política - de la burocracia, ya que el Ejecutivo y el Partido en el poder, a través de la introducción de sus afiliados en los diversos - puestos, podían asegurar el cumplimiento de sus programas y - satisfacer las demandas de los ciudadanos que les otorgaban su voto.

Sin embargo, este sistema degeneró en el "padrinazgo" en el otorgamiento de nombramiento a personas incapaces, en la corrupción, en la falta de continuidad en los programas y sobre todo, en la inseguridad del personal público, pues cada - partido que lograba el poder procuraba colocar al mayor número posible de militantes, despedir al personal del gobierno antesor y aprovechar la función pública en labores partidistas. - Fue éste el llamado "sistema evolucionado de botín".

#### Sistema de Servicio Civil :

Como un tercer modelo puede pues considerarse al servicio civil de carrera el cual, viene a significar una profesionalización, especialización y capacitación además de un fortalecimiento de la situación jurídica, por lo que es importante en este momento citar algunos conceptos de servicio civil.

"Por servicio civil de carrera podemos entender un - conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos - administrativos, basados en las técnicas de administración de

personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de -  
la Administración Pública"(1).

Por su parte Naciones Unidas lo entiende de la siguiente manera: "Un servicio de carrera (al que se da también otros nombres como verbigracia, servicio civil o público) es el cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración mencionada"(2).

También es manejada la idea de que el servicio civil es el cuerpo organizado de empleados gubernamentales civiles a sueldo que han sido designados para el puesto y no elegidos.

E.P. Laberge hace un llamado de atención sobre las expresiones "sistema de mérito" y "servicio civil", y dice que, comúnmente se utilizan como sinónimos, pero que en realidad no lo son porque puede existir un servicio civil que no esté basado en el mérito y la idoneidad y sin embargo, no ser propiamente un servicio civil con todas las características que se le atribuyen a esta expresión.

Naciones Unidas define el principio de mérito como: -  
"El principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a grados superiores solo lo obtienen las personas

---

(1) Miguel Duhalt Krauss. (Et al) La Administración Pública Federal. Ed. .. U.N.A.M., México 1972, Pág. 129.

(2) Naciones Unidas. Manual de Administración Pública. Nueva York, 1962. Pág. 42.

que han demostrado su mérito y capacidad sometándose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales"(3).

"¿Cuáles son las cualidades que debe poseer un buen funcionario público?: integridad, inteligencia, capacidad, imparcialidad y devoción al deber"(4). La lista es breve pero completa y universalmente aceptable, dice Naciones Unidas.

Es necesario considerar en este momento, los elementos que de alguna manera son característicos de un sistema de servicio civil, con el objeto de establecer un criterio alrededor del cual se van a señalar algunos principios que se consideraran como fundamentales. Entiéndase pues al sistema de servicio civil como un Sistema Centralizado de Administración de Personal al servicio del Estado, organizado en clases o grados a los que se ingresa mediante rigurosa selección por capacidad y en los que se asciende mediante capacitación y examen hasta los niveles técnicos y administrativos más altos.

El primer antecedente conocido del servicio civil lo encontramos en los grandes adelantos y criterios que sobre este aspecto tenía la sociedad China desde el año 202 A. C. a 219 D. C.

Es importante señalar, que los chinos tenían bien definida la cuestión del personal y que habían establecido un sis-

---

(3) Naciones Unidas, Op. Cit., Pág. 42.

(4) Idem.

tema de servicio civil perfectamente organizado. "Hubo otros - muchos progresos en la administración china, principalmente el perfeccionamiento de sistemas de exámenes para el servicio - civil, cuyos orígenes se remontan a la dinastía Han, los Chinos practicaron por muchos siglos antes del advenimiento del arte o la ciencia de la Administración ...un servicio civil - bien desarrollado y un entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de la Administración Pública"(5).

Se tiene también conocimiento de que tanto en Grecia como en Roma ya se consideraba a la administración como el manejo de hombres principalmente. "En Roma, después de la República y durante el Imperio de Augusto (25 A.C.), se estableció el sistema civil pagado"(6).

Posteriormente "alrededor del siglo XV se fundó una de las escuelas más famosas de la Administración Pública, la Escuela de Palacio de Mahoma "El Conquistador", cuyos cursos han sido descritos como de los más formales, sistemáticos y - difíciles ideados para una carrera pública"(7).

Ya para el siglo XVI la Corriente Cameralista es considerada precursora del sistema de servicio civil en países - como Alemania y Austria.

---

(5) J. Galván Escobedo, Tratado de Administración General, San José, Costa Rica, ESAPAC, 1962, pág. 521.

(6) Miguel Duhalt Krauss. (Et al), Op. Cit. pág. 82.

(7) Idem.

"En el desarrollo de los principios de administración (los cameralistas) pusieron énfasis en la especialización de la función, cuidado en la selección y entrenamiento de subordinados para posiciones administrativas"(8).

En Inglaterra durante el siglo XIX, a consecuencia - del crecimiento en la dimensión y complejidad en la Administración Pública, la existencia de dos o más partidos que alternaban el mando del gobierno y las demandas de moralización provocaron la instauración del sistema de "servicio civil" o "sistema de mérito".

A este respecto Harold Zink afirma que en Inglaterra "durante el siglo XVIII y principios del XIX, la administración nacional estaba confiada principalmente a personas que ocupaban sus puestos por algún tipo de nepotismo, más que por su capacidad o competencia individual"(9).

Hubo de pasar más de la mitad del siglo XIX, para que se hiciese algo por mejorar la calidad del personal. Pero, aún entonces, la nación no pudo corregir un sistema tan corrompido de un solo golpe. En 1855 se creó, en virtud de una "orden en consejo", una comisión de servicios civiles, integrada por tres

---

(8) H. Koontz y O'Donnelle. Curso de Administración Moderna, México, Mc Graw-Hill, 1969, Pág. 29.

(9) Harold, Zink., Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, pág. 199.



miembros encargados de examinar a los candidatos para los empleos secundarios de todos los departamentos. Los exámenes se convirtieron en pruebas de competencia.

Finalmente en 1870, una "orden en consejo" de las - que hacen época, completó la reforma declarando obligatorios para prácticamente todos los servicios, los exámenes de competencia.

Desde entonces, para conferir empleos y para los ascensos, se ha aplicado el plan de méritos a todo el cuerpo. Los políticos y otros elementos que tenían que perder con el cambio se opusieron tenazmente a cada paso de la reforma.

Durante los primeros veinte años, la Comisión del Servicio Civil fue objeto de severas críticas y ataques, sin embargo, nunca se volvió al anterior estado de cosas; y, a partir de 1870 se hizo un constante y notable progreso en la elevación del nivel de eficiencia y modernización de los servicios. Es importante señalar que en el caso Inglés, las autoridades ejecutivas se impusieron totalmente al criterio parlamentario --quien nunca vió con entusiasmo el plan-- y produjeron, casi antes que el país se enterase de lo que estaba sucediendo, un servicio civil técnico y profesional, que fue el primero que se conoció en el mundo occidental.

Francia por su parte, no ha conocido un sistema - de favoritismo político, viró en ese sentido durante los primeros

años de la Tercera República (1873-1876), cuando los monárquicos y luego los republicanos al imponerse, trataron de monopolizar los empleos e intentaron purgar al servicio de "enemigos de la república". El que no exista un partido en el poder que se aproxime siquiera a un control total y absoluto del gobierno o del parlamento, ha impedido el nepotismo político.

Teniendo en cuenta que los modelos clásicos del Sistema de Servicio Civil en las sociedades Europeas modernas son el caso Inglés, el caso Francés y en América el caso de los Estados Unidos, quien toma como ejemplo el modelo clásico inglés, es necesario realizar un análisis comparativo muy general, de manera que al mismo tiempo que se indiquen los principios fundamentales en los que se basa dicho sistema, se observe que en cada país éste tiene características similares. A este respecto hay que recordar que cada sociedad ha tenido sus propios motivos muy diversos y muy variados para responder a dicho sistema. (Ver cuadro comparativo No. 1).

1. Organización Centralizada. En Inglaterra como puede observarse en el cuadro comparativo, existe una Comisión del Servicio Civil que es el órgano centralizado que se encarga de los exámenes y la certificación. Esta comisión no tiene que ver con la clasificación, los ascensos, los salarios o la disciplina. Las designaciones no corren a cargo de la Comisión del

Servicio Civil, sino de los departamentos competentes, que al igual que la Comisión se encuentra bajo el control del Tesoro.

En Francia por el contrario no se da una administración centralizada ni se ha promulgado ley alguna general sobre dicho servicio, ni se ha establecido un mecanismo central examinador y comprobador. En realidad hay distintos estatutos relativos al servicio y, desde 1945, ha venido funcionando un directorado del servicio civil que dicta medidas de carácter uniforme.

2. Neutralidad Política. En el servicio civil ésta significa responsabilidad entendida como lealtad al sistema gubernamental independientemente de quien lo titularice. La neutralidad política en este sentido no implica el que un trabajador no pueda pertenecer a una asociación, gremio o sindicato, tiene la libertad de hacerlo mientras ella signifique la superación de sí mismo y obviamente la no participación política.

En Francia de alguna manera al no existir una rigidez, los trabajadores adoptan a veces posiciones más o menos comprometidas.

3. Seguridad. En el caso de Inglaterra no hay protección por escrito para el trabajador, sin embargo, quizá se da más seguridad que en un país con una legislación escrita.

En Francia y Estados Unidos existen disposiciones legales que garantizan el empleo.

4. Status. Es la ubicación de los servidores públicos en la sociedad. En Inglaterra y los Estados Unidos se les tiene gran estima, en Francia existe recelo hacia el servidor público, quizá debido a la tendencia al radicalismo de las organizaciones creadas para proteger sus intereses.

Con respecto a las observaciones que Harold Zink señala, se puede afirmar que en Inglaterra el sistema de servicio civil es cerrado, es necesario hacer carrera aunque existe la posibilidad de ingresar a altos niveles según aptitudes. En Francia también es cerrado, aristocratizante y hereditario, sin embargo, existe la oportunidad de ingresar a niveles superiores si se demuestra competencia. En Estados Unidos por lo contrario el sistema es abierto y competitivo. Es también relevante el movimiento del personal del sector público al privado.

## 2.2 La Administración de Personal.

La Administración de Personal como disciplina que dentro de la Administración Pública estudia y establece los principios que rigen la utilización y desarrollo del personal dentro de las organizaciones, ha reconocido las formas de administración

de personal anteriormente señaladas. Sin embargo, debe quedar establecido que aunque se trata de un mismo fenómeno (administrar al personal), éste se plantea desde distintos enfoques, obedeciendo a diferentes circunstancias.

Cabe señalar la importancia que han tenido en el estudio de la administración de personal las diferentes corrientes administrativas que aparecen a fines del siglo XIX y en los albores del presente, entre las que adquiere singular relieve la escuela psicológica creadora de la moderna administración de personal. Las otras dos escuelas, la mecanicista encabezada por Frederick W. Taylor, y la del proceso administrativo fundada por Henry Fayol, dieron también gran importancia al estudio de los Tiempos y Movimientos y fundamentalmente a la eficiencia de los trabajadores.

En la década de los treinta la administración científica y la psicología industrial se vieron fortalecidas por el "movimiento de relaciones humanas", especialmente interesado en el estudio de la organización informal, de las actitudes y sentimientos de los empleados que provocaban ciertos tipos de comportamientos. Posteriormente, el movimiento de las relaciones humanas fue ampliado en sus perspectivas, métodos y problemática, por la sociología y la llamada teoría de la organización.

### 2.2.1 Objetivos y Características de la Administración de Personal.

Los objetivos que la Administración debe alcanzar -

señala claramente Edwin B. Flippo al afirmar que: "el objetivo de la administración de personal es estudiar y desarrollar las formas como los seres humanos pueden ser efectivamente integrados a las diversas organizaciones que requiere nuestra sociedad"(10).

Esto es, la administración de personal esencialmente tiene como finalidad asignar racionalmente los recursos humanos, mantener e incrementar el nivel de 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.

Este fin se logra a través de la adecuada planeación, coordinación y control del proceso de integración de los individuos a las organizaciones o instituciones, el cual se compone fundamentalmente del reclutamiento, la selección, la contratación, la introducción al puesto, las remuneraciones y prestaciones, la motivación y ascenso, la capacitación y desarrollo, la terminación de la relación laboral, el análisis y evaluación de puestos y la participación política. Cada uno de estos elementos interrelacionados entre sí concurren a lograr los objetivos de la administración de personal y están íntimamente ligados con

---

(10) Edwin B. Flippo. Principles of Personnel Management, New York, Mc Graw Hill Book Company, 1971 pág. 3.

todos los demás aspectos de la organización y con el medio ambiente en que ésta se desarrolla.

Sin embargo, a pesar de que los sistemas de administración de personal cuentan con las características o elementos antes señalados, éstos en realidad no se dan de una manera correcta. Estas características varían en relación a la importancia que se le da al elemento humano como único ser capaz de hacer funcionar una estructura administrativa y en relación a los intereses políticos que en ese momento predominan. Es por eso que estas características varían en un sistema de botín el cual todavía prevalece en muchos países (entre ellos el nuestro), y en un país en donde se ha implantado un sistema de servicio civil. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera de suma importancia el hacer un cuadro comparativo de las características que se adoptan en cada uno de estos sistemas. (Ver cuadro comparativo No. 2.)

CUADRO COMPARATIVO No. 1.

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO CIVIL	INGLATERRA	FRANCIA	ESTADOS UNIDOS
1. Organización Centralizada	Si se da. Comisión del Servicio Civil	No se da. Políticas Generales.	Si se da. Comisión del Servicio Civil.
2. Neutralidad Política	En un 80% Falta de rigidez normativa.	En un 100% Sanción	Casi el 100%
3. Seguridad.	No existe. No hay protección por escrito.	Se da por disposiciones legales escritas.	Se da por disposiciones legales escritas.
4. Status.	Un 100%. Se le tiene gran estima al servidor público	Un 90%. Se le ve con un poco de desprecio por la politización del pueblo.	Un 100%. Se le tiene gran estima al servidor público.
5. Características que Harold Zink considera.	Es cerrado. Posibilidad de ingresar a altos niveles.	Es cerrado. Posibilidad de ingresar a altos niveles.	Es abierto y competitivo.



CUADRO COMPARATIVO No. 2

Sistema de Administración de Personal. Características	Sistema Evolucionado de Botín. Características	Sistema de Servicio Civil. Características
1. Reclutamiento	Incipiente	Criterios Centralizados
2. Selección	Nula o muy relativa	Estricta
3. Contratación	Demorada	Efícaz
4. Introducción al puesto	No existe	Existe siempre
5. Remuneraciones y Prestaciones	Sustancialmente bajas	Similares al Sector Privado
6. Motivación y Ascensos	Motivación relativa o no existe. Ascensos arbitrarios escalafón por antigüedad.	Existe y seriamente regulada
7. Capacitación y Desarrollo	Inexistente o relativa	Es característica del sistema. Esta fuertemente arraigada. Indispensable y necesaria para ascender.
8. Terminación de la Relación Laboral	O imposible o arbitraria	Termina de manera voluntaria o por causas justificadas plenamente.
9. Análisis y Evaluación de Puestos	Normalmente es inexistente	Indispensable
10. Participación Política	Es considerable o muy importante	Nula, probabilidad

(11) JONES, Domingo Pastrana. Apuntes de La Oficina de Administración de Personal Público. México, U.N.A.M., 1980.

CAPITULO TERCERO: CARACTERISTICAS DEL SISTEMA BUROCRATICO EN  
EL SECTOR DESCENTRALIZADO.

3.1. Antecedentes del Artículo 123 Constitucional.

Al consolidarse jurídicamente la revolución de 1910 - en el Congreso Constituyente reunido en la Ciudad de Querétaro, el 1<sup>a</sup> de Diciembre de 1916, se expidió el nuevo Código Político que realiza los ideales inspiradores del movimiento libertario, iniciado en el año 1910, sustituyendo por ende a la vieja Constitución de 1857.

Sin embargo, es importante señalar que quienes redactaron el proyecto de Constitución enviado al Constituyente de Querétaro, aunque elaboraron un código superior al de 1857, respetaban la estructura clásica de las constituciones de la época.

"El origen del artículo 123 se encuentra en el dictamen del artículo 5<sup>a</sup>, que adicionó este precepto con las siguientes garantías: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso hebdomadario; expresándose en el cuerpo del mismo que otros principios de idéntica naturaleza, como igualdad de salario para igualdad de trabajo, derecho a indemnización por accidentes - profesionales, etc., contenidos en la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, debían incluirse como normas del Código obrero que expidiera el Congreso de la Unión en uso de -

la facultad que le otorgaba la fracción XX del artículo 72 del proyecto de Constitución" (1).

Sin embargo, porque eran muchos los puntos que tenían que tratarse en la cuestión obrera, se propuso que todo esto se hiciera más explícito en el texto de la Constitución, "que el primer capítulo de la Carga Magna que correspondía a las garantías individuales, no era el lugar apropiado para la especificación de todos los ordenamientos que se proponían sobre salarios mínimos, jornada máxima, indemnizaciones, contratos y demás puntos que marcarían derechos y obligaciones para hacer concordantes a dos elementos de la sociedad, el capital y el trabajo, que eran dos gremios solamente, pero no la totalidad de la nación para lo que estaba creado ese capítulo" (2).

Se llegó también a la conclusión de que para que este basamento resultara homogéneo y completo era indispensable agrupar fracciones que cada una en sí, tendría el carácter reglamentario de una ley secundaria, pero que unidas formarían un capítulo constitucional como molde obligatorio, dentro del cual los Estados de la Federación dictaran sus leyes futuras, respetadas y respetables, porque estarían respaldados por la Constitución.

---

(1) Alberto Trueba Urbina. El Artículo 123, México 1943, Pág. 20.

(2) Pastor Roaúx. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Gobierno del Estado de Puebla, Puebla 1945, Pág. 65.

En conclusión, en la última sesión la Asamblea resolvió que fuera retirado el dictamen de la comisión para que volviera a presentarse en la forma de un estudio completo y definitivo, con el fin de que quedaran sólidamente garantizados los derechos de las clases trabajadoras de la República.

El Capítulo del Trabajo y la Previsión Social fué aprobado por unanimidad absoluta, el día 23 de enero de 1917. Con ello quedó terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y con ello quedo establecido por vez primera en la Constitución Política de un país, preceptos que garantizaban derechos al proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido hasta entonces, privilegiado.

Después de haberse promulgado la Constitución de 1917, se formaron dos corrientes opuestas sobre la aplicación del artículo 123:

- a) La que consideraba que no era aplicable a los trabajadores del Estado.
- b) La que consideraba que era aplicable a los trabajadores del Estado.

La corriente que consideraba que no era posible aplicar a los trabajadores del Estado las prerrogativas del artículo

123 se basaba en la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen"(3).

### 3.2 Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional.

Toda esta discusión sobre la aplicación del Artículo 123 Constitucional a los trabajadores al servicio del Estado, -trajo como consecuencia la primera Ley Federal del Trabajo, la cual fue publicada el 18 de agosto de 1931 (que posteriormente fue sustituida por la actual ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1ª de abril de 1970).

La ley de 1931 decía en su artículo 2º:

"las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

---

(3) Citado por Miguel Duhalt Krauss en Una Selva Semántica y Jurídica. Ed. - I.N.A.P. México 1977, Pág. 55.

Esta exclusión de los trabajadores del Estado hecha - por la legislación laboral vigente en ese momento, fortaleció la posición administrativa que consideraba que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores caían dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

"El sentido de esta disposición es el de considerar que, en realidad el Estado no tiene el carácter de patrono con respecto a sus servidores, tanto porque en la relación que se entabla no puede afirmarse que haya, de un lado, la empresa capitalista y, por otro, el elemento trabajo, como porque se considera que propiamente no existe contrato alguno, con motivo de la función pública"(4).

El 12 de abril de 1934, fue dictado el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, con disposiciones favorables a los empleados públicos; pero no fue sino hasta que se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 27 de septiembre de 1938, cuando se estableció por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores. "Desde entonces nacieron las relaciones

---

(4) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1934. Pág. 138.

laborales entre los poderes federales y sus empleados, y posteriormente sus principios sustantivos y procesales se incorporaron al artículo 123 de la Constitución de la República formando el apartado "B" del propio artículo bajo el antiguo rubro "del Trabajo y de la Previsión Social"(5).

Es importante aclarar en este momento, que la discusión sobre la aplicabilidad del artículo 123 constitucional a los trabajadores al servicio del Estado, y la clasificación de su relación frente al Estado dentro del Derecho Administrativo o dentro del Derecho Laboral, no es el objeto de este capítulo. Sin embargo, lo que sí se puede deducir es, el hecho de que con la aparición de los artículos 27 y 123 en la Constitución de 1917, "nace el derecho social como un tercer sector, una tercera dimensión que debe considerarse como un derecho de grupo, - proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario"(6), y en consecuencia el derecho procesal del trabajo y de la seguridad social, viene a regular las relaciones entre el Estado y sus servidores como parte de los derechos sociales.

La reforma que definió claramente el rango constitucional de las garantías sociales mínimas de los trabajadores públicos federales fue el decreto del 21 de octubre de 1960, pu-

(5) Alberto Trusba Urbina. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa, 2da. Edición, México 1973, Pág. 145.

(6) Citado por Miguel Duhalit Krauss. Op. Cit. Pág. 57.

blicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, que adicionó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir su apartado B, que establece las bases para regular las relaciones - entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y de los antiguos Territorios Federales, y sus trabajadores. Esto fortaleció la tesis de que las relaciones entre el Gobierno Federal y sus trabajadores caen dentro del ámbito del derecho laboral.

"El derecho de los trabajadores al servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus trabajadores representa el Estado de derecho social"(7).

Actualmente, en materia de legislación sobre trabajo burocrático en las entidades federativas la situación es muy - diversa:

- a) La mayoría de los estados han promulgado leyes sobre el trabajo burocrático, aplicables solamente a los empleados del Gobierno Estatal.
- b) Algunos de los estados han promulgado leyes sobre

---

(7) Alberto Truaba Urbina, Op. Cit. Pág. 189.



trabajo burocrático aplicables a los trabajadores del Estado, de los municipios, y en algunos casos de organismos descentralizados locales.

- c) Algunos otros estados regulan sus relaciones con los trabajadores por leyes del servicio civil.
- d) por último hay algún estado, como Chihuahua, en donde las relaciones entre el gobierno local y sus trabajadores están regidas por el Código Administrativo del Estado.

Es importante señalar en este punto que como el Apartado B sólo es aplicable a los empleados federales, a los empleados locales y municipales les sería aplicable el apartado A, que de acuerdo con su texto: "regirá de una manera general todo contrato de trabajo".

Como legislación que, regulando relaciones de trabajo, no se ajusta a las bases mínimas del apartado A ni queda comprendida en el apartado B de la Carta Magna, está el Reglamento de Trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, aplicable a las del Sector Público.

El primer reglamento de trabajo para empleados bancarios se promulgó en el año de 1937. El reglamento vigente fue modificado por decreto del Ejecutivo Federal el 13 de julio de -

1972, publicado en el Diario Oficial del 14 del mismo mes y año.

Dicho reglamento suprime para el personal de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares: (de ambos - sectores)

- a) El derecho de coalición, la constitución de sindicatos y en consecuencia la contratación colectiva.
- b) El derecho de huelga.
- c) El derecho de acudir directamente a las autoridades de trabajo para dirimir sus conflictos laborales.

### 3.3 Principales características que establece el apartado B. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El objeto de ir comparando ambas leyes es el de establecer las diferencias, ventajas y desventajas que se puedan encontrar así como los casos concretos de aplicación de algunos artículos por lo que se procederá a analizar los artículos más importantes del Apartado B y posteriormente los del Apartado A.

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; de las - instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, In-

tituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, D.I.F., Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho", así como de otros organismos descentralizados, - similares a los anteriores que tengan a su cargo funciones de - servicios públicos.

En resumen el artículo 1º de la Legislación del Trabajo Burocrático establece para quienes rige dicha ley. Como - puede advertirse se habla de organismos descentralizados y a este respecto es importante señalar que algunos de estos organismos que tienen a su cargo una función de servicio público como - Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México, entre otros, quedan bajo la legislación del Apartado A y de la Ley Federal del Trabajo, por tratarse de indiscutibles sujetos de derecho laboral común.

Posteriormente al analizar el artículo 1º de la Ley - Federal del Trabajo se podrá uno percatar que resulta prácticamente imposible hacer una clasificación de las entidades u organismos que se registrarán ya sea por el Apartado A o por el Apartado B. Lo que sí se puede definir desde este momento es que los trabajadores del Sector Central y los de Organismos Descentralizados referidos en el artículo 1º de la Legislación Burocrática - quedan bajo el amparo del Apartado B, y además tendrán derecho a los beneficios que otorga la ley del ISSSTE.

Artículo 2º. Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

En este artículo se establece quiénes son los sujetos de la relación laboral.

Artículo 3º. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Se define al trabajador como prestador de servicios al Estado de manera diferente a como lo define la Ley Federal del Trabajo. Además existe un nombramiento o por lo menos debe figurar el nombre del trabajador en la lista de raya. Posteriormente se verá que para la Ley Federal del Trabajo existe o se requiere de un contrato de trabajo y no de un nombramiento.

En los artículos 4º y 5º se hace una división de los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base.

Conforme a lo preceptuado por la fracción XIV, del Apartado B, del artículo 123 Constitucional solamente en la ley se puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza, por tanto para que un trabajo sea considerado como tal se

requiere que así se establezca por la disposición legal, es decir, por la norma legal emanada del Poder Legislativo.

Artículo 6<sup>a</sup>. Establece cuales son trabajadores de base y por ende inamovibles.

Artículo 7<sup>a</sup>. Considera categorías o cargos no comprendidos en la clasificación de base o de confianza y establece que ésta se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Artículo 8<sup>a</sup>. En este artículo se establece que quedan excluidos del régimen de esta ley los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles y galeras; y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o esten sujetos a pago de honorarios.

Artículo 11<sup>a</sup>. Establece que en lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Por lo tanto se puede afirmar que los trabajadores de confianza se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo ya que ésta los contempla en su Artículo 182.

Artículo 12<sup>a</sup>. Establece la prestación de servicios - por parte de los trabajadores en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, o bien por estar - incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, para - obra determinada o por tiempo fijo.

Artículos 21, 22, 23 y 24. Establecen las jornadas - de trabajo diurno y nocturno, jornada diurna de 8 horas, jornada máxima de trabajo nocturno 7 horas y jornada mixta la duración máxima de ésta última será de 7 horas y media.

Artículo 26<sup>a</sup>. Considera el trabajo extraordinario - cuando por circunstancias especiales la jornada máxima deba aumentarse. El tiempo extraordinario nunca podrá exceder de 3 horas diarias ni de 3 veces consecutivas.

Artículo 27<sup>a</sup>. Establece un día de descanso cuando - menos por cada 6 días de trabajo.

Artículo 32<sup>a</sup>. Se establece el salario como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Artículo 34<sup>a</sup>. La cuantía del salario uniforme fijado en los Presupuestos de Egresos no podrá ser disminuída.

A este respecto se presentan casos en los que un trabajador de base es llamado a ocupar un puesto de confianza y - generalmente su salario se ve aumentado, en el momento en que éste trabajador regrese a su base su salario se verá reducido sin responsabilidad para el titular de la dependencia.

Artículo 36<sup>a</sup>. Se consideran las partidas específicas es decir, "compensaciones adicionales por servicios especiales", que se destinarán a cubrir a los trabajadores cantidades que se agregarán a su sueldo presupuestal y sobresueldo siendo esto - un otorgamiento discrecional por parte del Estado, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por el desempeño de servicios especiales.

Artículo 40. En los días de descanso obligatorio y - en las vacaciones los trabajadores recibirán su salario íntegro, en el caso de que el salario se pague por unidad de obra, se - promediará el salario del último mes.

Artículo 45. Sobre la suspensión temporal de los efectos de nombramiento de un trabajador, lo cual no significa - el cese del mismo en los casos que la ley especifica.

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

- 1) Por renuncia o abandono de empleo.
- 2) Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.
- 3) Por muerte del trabajador.
- 4) Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que impida el desempeño de sus labores.
- 5) Por resolución del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en los casos previstos por la presente ley.

En este caso si se despide injustificadamente al empleado, el titular de la unidad burocrática está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente.

Artículos 47, 48 y 49. Se establece el escalafón como el sistema organizado para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas. Cada dependencia expedirá un Reglamento de Escalafón, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo. Son factores escalafonarios:

1. Los conocimientos;
2. La aptitud;
3. La antigüedad y
4. La disciplina y puntualidad.



Artículo 62. De la libertad del titular de la dependencia para ocupar las plazas de última categoría disponibles, una vez corridos los escalafones.

Artículo 63. De las vacantes temporales que no excedan de seis meses, el titular de la dependencia nombrará y removerá libremente al empleado interino.

Artículo 64. De las vacantes temporales mayores de seis meses, las cuales serán ocupadas por riguroso escalafón, sin embargo, si quien disfrute de la licencia reingresara al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón, el trabajador provisional de última categoría dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad alguna para el titular.

Artículo 67. Se reconoce a los sindicatos como asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Artículo 71. Para la constitución de un sindicato se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.

Artículo 75. Queda prohibido todo acto de raelección dentro de los sindicatos.

Artículo 78. De la adhesión de los sindicatos a la - Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Única central reconocida por el Estado.

Artículo 87. De las condiciones Generales de Trabajo las cuales serán fijadas por los titulares de la dependencia - respectiva, oyendo al sindicato correspondiente.

Artículo 92. Establece la huelga como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores.

Artículo 94. El derecho de huelga sólo podrá ejercer se cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del Artículo 123.

Artículo 110. De los riesgos profesionales que sufran los trabajadores los cuales se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo en su caso.

Artículo 112. De las prescripciones.

Artículo 118. De la integración del Tribunal de Conciliación y Arbitraje que será como sigue: un magistrado repre-

sentante del gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores designado por la PSTSE y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente

3.4. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. (F.S.T.S.E.).

En el sexenio presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río, se funda la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.), con la intención de controlar a los trabajadores al servicio del Estado Mexicano.

El antecedente directo de la F.S.T.S.E. fue la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (F.N.T.E.), que fue erigida como tal el 4 de septiembre de 1936, y el antecedente inmediato de esta Federación fue la "Asociación Mutualista de Empleados Públicos" fundada en 1875.

Al crearse la F.S.T.S.E. el 2 de noviembre de 1938, se erige como una Federación Independiente, ya que la desaparecida F.N.T.E. estaba vinculada a la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.).

La Central Unica de los Trabajadores al Servicio del Estado se conformó con los siguientes sindicatos.

Agricultura,  
Asistencia Social  
Comunicaciones y Obras Públicas,  
Educación Pública,  
Hacienda,  
Economía Nacional,  
Gobernación,  
Relaciones Exteriores,  
Departamento del Trabajo,  
Departamento del Distrito Federal,  
Salubridad,  
Departamento Forestal y de Caza y Pesca,  
Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda,  
Departamento de Asuntos Indígenas,  
Departamento Agrario,  
Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales,  
Procuraduría General de la República,  
Poder Judicial de la Federación,  
Contaduría Mayor de Hacienda,  
Poder Legislativo Federal,  
Presidencia de la República,  
Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales,

Tribunal Fiscal de la Federación,  
Trabajadores al Servicio del Territorio de Quintana Roo,  
Unión Sindical de Trabajadores de Materiales de Guerra,  
Unión Sindical de Empleados y Obreros de la Lotería -  
Nacional.

La creación de la F.S.T.S.E. es otro de los tantos - "controles" que tiene el Estado sobre los trabajadores que laboran para él. Este control se hace patente ya que dentro del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se asenta que la F.S.T.S.E., "es la única central de los trabajadores reconocida por el Estado."

Otro de los controles directos del Estado, es el de - que todos los sindicatos pertenecientes a la F.S.T.S.E. se encontraban adheridos por unanimidad al Partido de la Revolución Mexicana, y siguieron como consecuencia afiliados al actual PRI.

A partir de entonces el "Partido Oficial" ha podido - influir de una manera directa sobre la F.S.T.S.E. a través de posiciones políticas que les brinda a sus dirigentes, y estos a su vez se comprometen fácilmente a aportar sus contingentes organizados en sindicatos al Partido, esta relación con algunas pequeñas variantes ha prevalecido hasta la actualidad.

### 3.5 Principales Características que establece el Apartado

#### A. Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo tiene aplicabilidad en toda relación trabajo-capital, por lo tanto podemos decir, que es aplicable al sector privado, paraestatal, y en ocasiones al sector Descentralizado. De manera supletoria para todos los trabajadores de confianza al servicio del Estado, aunque en este último caso no se trata de una relación capital-trabajo, ni el Estado es un patrón en el sentido estricto de la palabra.

Los ordenamientos plasmados en esta ley, señalan las formas organizativas que han de darse los trabajadores para la defensa de sus intereses, así como las prestaciones que sobre - seguridad social les corresponden a través de leyes reglamentarias de la materia.

La Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 1<sup>a</sup> que dicha ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo; es decir, es aplicable a todo aquel que presta un servicio a otro en el campo de la producción económica y fuera de éste, quedan también comprendidos los trabajadores de Empresas Públicas no regidas por las disposiciones contenidas en el Apartado B.

Artículo 2º. Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

Artículo 8º. Se define al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal - subordinado.

Sobre este último término utilizado en el artículo 8º, los autores contemporáneos del derecho del trabajo deshechan el concepto de "subordinación", para caracterizar el contrato o - relación laboral. La obligación que tiene el trabajador de - prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación sino - simplemente el cumplimiento de un deber en términos generales, trabajador es todo aquel que presta un servicio personal mediante una remuneración.

Artículo 9º. De la categoría de trabajador de confianza la cual depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Artículo 10º. Patrón es la persona física o moral - que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Según - esta definición de patrón en la Ley Federal del Trabajo, podría considerarse que el Estado es el Patrón de los trabajadores a - su servicio.

Artículo 16<sup>a</sup>. De la distinción de los conceptos empresa y establecimiento. Por empresa se entiende la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios y por la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

Artículo 18<sup>a</sup>. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup>. En caso de duda, prevalecerá la interpretación que más beneficie al trabajador. Es decir interpretar una norma significa precisar su alcance y determinar su sentido social.

Artículo 20<sup>a</sup>. De las relaciones individuales de Trabajo. Contrato individual de trabajo, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal "subordinado", mediante el pago de un salario.

Artículo 25<sup>a</sup>. De las condiciones de trabajo en donde deberá aparecer:

1<sup>a</sup>. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio tanto del trabajador como del patrón;

2<sup>a</sup>. Especificar si la relación de trabajo es para obra a tiempo determinado;



3ª. El servicio o servicios que deben prestarse, deberán de especificarse con la mayor precisión posible;

4ª. El lugar o los lugares donde el trabajador deba prestar su trabajo.

5ª. La duración de la jornada;

6ª. La forma y el monto del salario;

7ª. El día y el lugar de pago del salario;

8ª. La indicación que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecido o que se establezcan, en la empresa, conforme a lo dispuesto por la propia ley; y

9ª. Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones, y demás que convengan al trabajador y el patrón.

Artículo 35ª. De la duración de las relaciones de trabajo, las cuales pueden ser por tiempo u obra determinada o por tiempo determinado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado.

Artículo 42ª. De las causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:

1ª. Por enfermedad contagiosa del trabajador;

2ª. Por incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo.

3ª. La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o los intereses del patrón, tendrá esta la obligación - de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél;

4ª. El arresto del trabajador.

5ª. El cumplimiento de los servicios y el desempeño - de las cargas mencionadas en el artículo 5ª de la Constitución, y el de las obligaciones consignadas en el artículo 31, fracción III, de la misma;

6ª. La designación de los trabajadores como representantes ante los organismos estatales, Juntas de Conciliación, - Conciliación y Arbitraje, Comisiones Nacionales y Regionales de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación - de los Trabajadores en las Utilidades de la Empresa y otras semejantes; y

7ª. La falta de los documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador.

Sin embargo, en los casos antes mencionados el patrón no se encuentra eximido de cumplir con otras obligaciones o prestaciones derivadas de dicha relación de trabajo.

Artículo 46ª. El trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justi-

ficada, sin incurrir en responsabilidad.

Artículo 47<sup>a</sup>. De las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Artículo 56<sup>a</sup>. Las condiciones de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la Ley Federal del Trabajo y deberán ser proporcionadas a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias por motivo de raza, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política, salvo las modalidades expresamente consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 58<sup>a</sup>. Establece la jornada de trabajo como el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

Artículos 59, 60<sup>a</sup>, 61<sup>a</sup>. De la jornada diurna, nocturna y mixta y la duración de cada una de ellas 8 horas diurna, 7 noctura y 7<sup>1</sup>/<sub>2</sub> la mixta.

Artículo 82<sup>a</sup>. Define al salario como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Artículos 84<sup>a</sup> y 85<sup>a</sup>. De la integración del salario de manera siguiente: con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisio-

nes, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Dicho salario deberá ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de la Ley.

Artículo 90<sup>a</sup>. Del salario mínimo. Es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Este deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Artículo 356<sup>a</sup>. Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Artículo 386<sup>a</sup>. Del contrato Colectivo de Trabajo que no es sino el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

El Contrato Colectivo como ente bilateral entre la organización sindical obrera y los patronos, generalmente estructura un derecho social superior a las establecidas en el artículo 123 constitucional.

Artículo 404<sup>a</sup>. Contrato-Ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional.

Artículo 422<sup>a</sup>. Reglamento interior de trabajo es el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento.

### 3.6 Diferencias Sustanciales entre el Apartado B y A.

Las principales características de las bases que establece el Apartado B, en relación con las que establece el Apartado A del Artículo 123 constitucional, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1) Queda prohibido todo acto de reelección, dentro de los sindicatos, mientras que en el Apartado A es posible la reelección.

2) Los sindicatos no pueden adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas, mientras que los sindicatos que se rigen por el Apartado A, tienen libertad de hacerlo o no.

3) En cada dependencia sólo habrá un sindicato, en los casos de instituciones regidas por el Apartado A, es posible que exista uno o más sindicatos.

4) La revisión de condiciones generales de trabajo se lleva a cabo cada 3 años y son impuestas por el titular de la Secretaría, en los casos donde existe un Contrato Colectivo de Trabajo la revisión es cada 2 años y una revisión anual de salarios.

5) Las condiciones generales de trabajo deben ser autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto cuando contengan prestaciones económicas.

6) No existe cláusula de exclusión, mientras que ésta se contempla en el Apartado A.

Sin embargo, existen diferencias más marcadas que las enumeradas anteriormente, diferencias de fondo más que de forma. En este sentido, es de suma importancia el mencionar que la relación de trabajo en los organismos descentralizados o empresas de participación estatal regidos por el Apartado A. puede darse:

- a) A través de un contrato colectivo de trabajo, ó
- b) Por medio de un contrato ley.

Por otra parte, a diferencia de los trabajadores regidos por el Apartado A, los trabajadores al servicio del Estado

(los regidos por el apartado B) no pueden jurídicamente pactar contrataciones colectivas de trabajo, pues en términos de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, éstos deben regir sus relaciones por un documento denominado "Condiciones Generales de Trabajo", el cual no tiene los mismos efectos de la contratación colectiva.

Por lo que se refiere al derecho de huelga para los trabajadores regidos por el Apartado A, la Ley Federal del Trabajo establece como causales desde el punto de vista formal, - aunque en la práctica no todas las causales son aplicables según el criterio de las autoridades encargadas de conciliar y - arbitrar los conflictos, las siguientes:

- a) Desequilibrio entre los factores de la producción es decir, capital-trabajo.
- b) Por firma de contrato colectivo de trabajo o contrato ley.
- c) Por violaciones al contrato
- d) Por revisión del contrato colectivo
- e) Por exigir cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades.
- f) Por apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las finalidades anteriores.

Para los trabajadores al Servicio del Estado o de organismos descentralizados regidos por el Apartado B, se establece como única causal de huelga "la de violaciones de manera general y sistemática de los derechos del trabajador contenidos en el apartado B".

Esta disposición de hecho nulifica por completo el derecho de huelga, es decir debido a que es muy ambigua.

Esta limitación y la imposibilidad jurídica para pactar la contratación colectiva, ha propiciado que los sueldos y prestaciones de estos trabajadores estén por abajo de quienes tienen un contrato colectivo de trabajo, como petroleros, electricistas y trabajadores del seguro social, convirtiéndose de esta manera en una élite obrera privilegiada.

Otro hecho que limita las posibilidades de mejorar para los trabajadores al servicio del Estado es, la obligación que tienen los sindicatos de formar parte de la única central reconocida por el Estado, la F.S.T.S.E.

La estructura de estos sindicatos por lo general es vertical y altamente centralizada, esto obedece a medidas de control por parte del Estado.



### 3.7 Comparativo del Contrato Colectivo de Trabajo con las Condiciones Generales de Trabajo.

Para demostrar lo expuesto en las líneas anteriores, se procederá a hacer un breve análisis de los Contratos Colectivos de Trabajo de la Universidad Nacional Autónoma de México así como el del Instituto Mexicano del Seguro Social con las - Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo que respecta al capítulo de salario, en los - contratos colectivos de trabajo se lleva a cabo una revisión - estricta de salarios anual, la cual casi siempre está condicionada al alza de precios de este período. Por lo que respecta a las condiciones generales de trabajo el período de revisión - de salarios es cada tres años.

Sin embargo, se ha hecho ya costumbre que cada año - se otorgue un aumento salarial a la burocracia. Dicho incremento es importante señalar, no va de acuerdo, con el aumento del costo de la vida sino de conformidad con "la capacidad económica del Estado".

En lo concerniente al Capítulo denominado Jornada de Trabajo, Descansos Legales, Permisos Licencias y Vacaciones, - el Contrato Colectivo de la U.N.A.M. señala con respecto al -

tiempo extraordinario de trabajo que al personal femenino que -  
trabaje tiempo extra se le retribuirá a razón de salario triple,  
mientras que el personal masculino de la misma institución se -  
le retribuye conforme a lo establecido en la Ley Federal del -  
Trabajo. El Contrato Colectivo de Trabajo del I.M.S.S. así -  
como las Condiciones Generales de Trabajo de la S.P.P., no ha-  
cen diferencias en el sistema de pago en función al sexo de los  
trabajadores.

Por lo que respecta a los días de descanso obligato-  
rios en la U.N.A.M. se otorgan 19 días; en el I.M.S.S. 15 días  
y en la S.P.P. sus condiciones generales de trabajo señalan que  
serán días de descanso obligatorio las que establece el calen-  
dario oficial sumando en total 9 días, sin contar el jueves y  
viernes de la semana santa que de hecho se otorgan como días -  
de descanso.

Dentro de la cláusula relacionada con los permisos y  
licencias no existen grandes diferencias en cuanto a su otorga-  
miento. Sin embargo, por lo que se refiere a los períodos va-  
cacionales existe una diferencia cuantitativa mientras que en  
la U.N.A.M. se otorgan 2 períodos anuales de 10 días hábiles -  
cada uno y uno de 10 días naturales, en el IMSS y en la S.P.P.  
las vacaciones que se otorgan solo son de 10 días hábiles por  
cada seis meses de servicio.

Si bien en los párrafos anteriores no existe una marcada diferencia entre los documentos a comparar, es necesario mencionar que la gran ventaja de un Contrato Colectivo de Trabajo radica en las prestaciones de tipo económico y social, como pueden ser:

1. Servicios de Guarderías.
2. Seguro de vida individual o colectivo.
3. Otorgamiento de anteojos, aparatos ortopédicos, aparatos auditivos, sillas de ruedas, etc.
4. Gastos de comedor.
5. Ayuda económica para los trabajadores y sus hijos que se encuentran estudiando.
6. Apoyo económico para actividades culturales y recreativas entre otras.
7. Facilidades para adquirir casa habitación, financiamiento en la compra de automóviles, préstamos a corto y largo plazo.
8. Tiendas de autoservicio, despensas, vales, etc.
9. Asesoría jurídica gratuita en caso de requerirlo - el trabajador.
10. Gratificaciones, primas vacacionales y aguinaldos.
11. Incentivos al personal que se encuentra estudiando: exención de pago de colegiaturas, becas, impresión de tesis, - flexibilidad de horario, etc.

Para finalizar las ideas expuestas aquí se mencionarán las bondades que presenta el Contrato Colectivo de Trabajo que de alguna manera ya se han señalado:

1. La contratación colectiva,
2. El derecho de huelga,
3. La revisión anual de salarios y cada 2 años del -  
Contrato Colectivo de Trabajo.

#### CAPITULO CUARTO : ANALISIS Y PERSPECTIVAS

Al inicio de este capítulo nos encontramos con un cuadro comparativo que tiene la finalidad de ver de manera general, tres organismos descentralizados Compañía de Luz y Fuerza, Colegio de Bachilleres e Instituto Mexicano del Seguro Social , donde se han analizado sus respectivas unidades de personal. La idea de analizar la organización de esas unidades es la de comparar la forma como las funciones se realizan en diferentes organismos, así como la importancia que se les da en cada uno de ellos.

Se han escogido estos tres organismos, porque de alguna manera el acceso a la información requerida no presentó problema alguno.

Por otra parte, se podrá observar que a pesar de que en dos de ellas se tiene una gran carga habida cuenta del volumen de personal que manejan, esto no obstaculiza que se cumpla con la debida eficiencia las funciones de cada área.

Es importante aclarar en este momento, que no fue este un análisis profundo, sino que hemos realizado el cuadro, - partiendo de la información entregada y recopilada por las autoridades consultadas.

Por lo que respecta a los serios problemas a que se enfrenta la administración de personal en los organismos descentralizados podremos observarlo a continuación.

Tomando en cuenta el cuadro comparativo anterior se considera de gran interés el aclarar algunos de los términos empleados en dicho cuadro, con el objeto de darle la significación adecuada.

Al referirnos al reclutamiento y selección, éstos se califican como Centralizado Total en la Compañía de Luz, es decir, el reclutamiento se realiza a través del sindicato de la empresa, sin importar a que nivel o para qué puestos se requiere personal, tomando en cuenta que la intervención del sindicato solamente se hace en los niveles de base. La selección la realiza una sola unidad empresarial, atendiendo a las características del puesto.

Por lo que se refiere al Colegio de Bachilleres se dice que el reclutamiento se da de manera descentralizada y que no hay uniformidad de criterios. Esto significa que partiendo de la base de que en dicha institución se requieren dos tipos de trabajadores por un lado el personal administrativo y por otro el personal docente es necesario señalar que no se ha olvidado que los requerimientos para el reclutamiento y selección de éstos deben ser también diferentes. Sin embargo, los primeros son reclutados y seleccionados por la Subdirección de Recursos Humanos y los segundos por una unidad diferente dependiente de la Dirección de Servicios Académicos,

es por lo anterior que nos atrevemos a decir que no existe uniformidad de criterios.

Para el Instituto Mexicano del Seguro Social existen en cuanto a reclutamiento las llamadas Bolsas de Trabajo y es a través de éstas donde se lleva a cabo la función de reclutar al personal. Existe un criterio centralizado en cuanto a los requisitos que deben llenar las personas que ingresan a estas Bolsas de Trabajo. En lo referente a la selección existe igualmente un criterio centralizado a pesar de que dicha selección se lleva a cabo de manera descentralizada ya que el Instituto está organizado en delegaciones y regiones además del área central.

Por cuanto se refiere a la contratación, tanto en la Compañía de Luz como en el Colegio de Bachilleres ésta se da de manera centralizada, es decir, la contratación la hace una sola unidad. Sin embargo, encontramos que en el IMSS se realiza de diferente manera, debido a su organización en delegaciones anteriormente señalada. La contratación fuera del área central, la realizan los órganos autorizados sin la intervención del área central pero siguiendo el mismo criterio.

La introducción al puesto "existe informalmente" tanto en la Compañía de Luz como en el IMSS esto quiere decir que sin ser una función previamente contemplada, se da de manera consecuente a la contratación.

Por lo que respecta a la capacitación y desarrollo función que se considera como importantísima, se puede observar que de hecho existe en las tres instituciones a las que nos referimos. En el Colegio de Bachilleres esta se da a dos niveles la capacitación y formación de profesores y la capacitación para el personal administrativo. Vuelve a existir en este punto una duplicidad de funciones por así decirlo, dos unidades encargadas de la misma función pero con políticas y criterios diferentes.

Pasando al punto de las relaciones laborales cuando afirmamos que éstas están fuera de la estructura queremos decir que existe una Dirección de Asuntos Jurídicos independiente de la Subdirección de Recursos Humanos. Sin embargo, en las otras dos instituciones dicha función se realiza y se localiza dentro de la misma estructura organizativa de la Administración de Personal.

De una manera muy general se ha presentado la panorámica que ofrecen 3 diferentes organismos descentralizados, con diferentes objetivos y funciones, estructuradas y organizadas de manera muy distinta y obviamente algunas de mayor o menor importancia. Sin embargo, a pesar de las diferencias señaladas en las líneas anteriores lo que se pretende destacar es, el hecho de que un organismo como el IMSS que maneja un volumen aproximado de 150,000 trabajadores, tenga o esté mejor organizado que una institución como el Colegio de Bachilleres en



donde existen solamente 13,000 trabajadores.

De alguna manera la idea de representar gráficamente cada una de las funciones de la Administración de Personal y - caracterizarlas en cada una de las instituciones escogidas, - es el demostrar que no siempre la Administración de Personal se ha dejado de lado. Es decir, que existen instituciones que - están bien estructuradas, que le dan la importancia debida al problema específico del personal, sin depender del volumen de personas que se tengan en la institución. En contradicción con lo que existe en el IMSS de estructura compleja, existe el Colegio de Bachilleres en donde su volumen es apenas significativo y el cual se caracteriza por la falta de criterios uniformes, - por una estructura de personal incipiente que no responde a las necesidades de la institución, en donde la administración de - sueldos y salarios es deficiente debido a la ausencia de análisis y valuación de puestos y en general porque las funciones que debe desempeñar el área de Recursos Humanos no se desarrollan con la eficiencia e importancia que merecen. No debe dejarse de mencionar que la Compañía de Luz se ha preocupado por el personal a su servicio y su estructura y organización responden a las necesidades y situación real de la empresa, ya que cada departamento y cada trabajador tiene perfectamente señaladas las funciones a realizar.

En cierta forma, con satisfacción se puede decir, que los esfuerzos para mejorar nuestros sistemas de personal, en - algunos organismos descentralizados, han fructificado, y si bien

estos representan tan solo la parte de la administración pública que está menos renuente al cambio y a las innovaciones, es importante señalar que la mejora se debe también a: que existen menos intereses particulares; que los sindicatos ejercen una mayor presión para el beneficio de sus afiliados; que se consideran a dichos organismos como de menor importancia política y que la rigidez jurídica no es tan fuerte como para permitir cambios positivos.

En ese sentido cabe aclarar que lo anteriormente señalado no implica el querer decir que implantar lo mejor del servicio civil en el sector central sea imposible, de hecho es probable que sea más fácil, debido a que en éste lo anterior se implantaría de manera coercitiva. Sin embargo, seguimos considerando - que los organismos descentralizados son, por la ausencia de rígidos controles y su flexibilidad en la toma de decisiones, menos complejos y por lo tanto tienen mayores posibilidades de mejorar sus sistemas de administración de personal resultando necesario y urgente el poner la debida atención en esta tarea. Se ha planteado a lo largo de este trabajo la posibilidad de tomar lo mejor del servicio civil como modelo para modificar y mejorar nuestras instituciones, sin que esto quiera decir que no se acepte que puedan existir otros modelos en los que la administración pública mexicana - podría inspirarse.

Es importante enumerar algunas consideraciones que a - nuestro juicio podrían mejorar la problemática que presenta la - administración de personal.

En primer lugar, debido a la importancia que reviste el reclutamiento y la selección de personal en cualquier empresa, se nos ocurre que ambas deben hacerse bajo criterios uniformes y a través de una unidad centralizada, de manera que se procure siempre el seleccionar al personal idóneo; esto implicaría que previo a la selección se tenga un análisis y valuación de puestos adecuado. Lo anterior nos lleva al punto más grave de nuestra realidad. Es en este momento y en este aspecto donde debemos desterrar vicios que hechos costumbres se convierten en requisito para ocupar un puesto, es decir al referirnos al compromiso político partidario, el compadrazgo, el nepotismo existente en nuestro sistema, queremos subrayar que este es uno de los problemas que con mayor urgencia deben ser resueltos.

Una segunda consideración, es la necesidad de que dentro de las discusiones para las revisiones de contratos colectivos, se incluya a administradores y no solo abogados. Es indiscutible que esto podría dar resultados más positivos para ambas partes, puesto que el criterio de los abogados es eminentemente jurídico y en ocasiones su desconocimiento administrativo perjudica o puede entorpecer las medidas administrativas necesarias.

En cuanto a la motivación y ascensos caracterizada en nuestro sistema como deficiente es decir, donde solo se ascien-

de por antigüedad, disciplina, puntualidad antes que por capacidad, y ésto está condicionado a que existan plazas vacantes; la necesidad de reducir las plazas de confianza con el fin de que exista un mayor número de plazas de base y que ésto sirva como motivación para la superación del trabajador con el objeto de que llegue a ocupar un nivel más alto en la organización, lo que traería aparejada la continuidad de las políticas fijadas por el organismo aún cuando existieran cambios en la dirección de la empresa.

Por lo que respecta a la capacitación y desarrollo es en los últimos meses que se ha hecho hincapié en la importancia que ambas tienen. Independientemente de que ya el personal se encuentre trabajando dentro de cualquier organismo, es necesario que éste se esté capacitando y actualizando permanentemente. Sin embargo, esto no debe verse de manera unilateral, es decir, buscar el simple beneficio de una mayor eficiencia y productividad para el patrón, sino que exista de igual manera un incentivo para el trabajador. Esto conlleva a un análisis profundo tanto de las necesidades como de las posibilidades de la empresa fundamentalmente en lo relativo a brindarle cada vez mayores oportunidades al trabajador capacitado.

El análisis hecho de las diferencias que existen entre el apartado A y B ha sido desde un punto de vista mas que

nada jurídico. Sin embargo, no es posible dejar de mencionar las implicaciones que estas diferencias tienen en el aspecto administrativo, es decir, las consecuencias de carácter administrativo que conlleva el estar inserto en el apartado A.

Partiendo del hecho de que los organismos descentralizados regidos por el Apartado A tienen plena libertad de estructuración, organización y un punto muy importante que no debe olvidarse relacionado con su política salarial, nos atrevemos a decir que la mala conjunción de los elementos antes mencionados, ocasiona el desperdicio de recursos debido en parte a que no exista control y asesoría administrativa alguna por parte del Estado para intervenirlos o regularlos. Por lo tanto, consideramos que es necesario que el Estado intervenga en cierta medida en la organización de los sistemas de administración de personal de dichos organismos de manera que se regule y justifique la organización y estructuración de éstos. De alguna manera es necesario ser reiterativo en este aspecto, si ya existe un mecanismo como la Sectorización que sirve para llevar un mejor control de las actividades realizadas por las Empresas Descentralizadas, debe de existir un mecanismo que controle mediante la revisión o autorización de las reestructuraciones o reorganizaciones administrativas el desarrollo de la propia organización administrativa de estas empresas que llevan la mayor parte del presupuesto.

Es indudable que la causa por la cual empresas como Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos están fuera - del apartado B se remonta históricamente a que ambas empresas fueron nacionalizadas antes de la existencia del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Al promulgarse éste, al personal de las instituciones descentralizadas no se le equiparó con los trabajadores federales o empleados públicos y probablemente tampoco era oportuno crear inquietudes político-laborales para el personal de estos organismos descentralizados.

Lo anteriormente expresado nos permite formular las siguientes:

**CONCLUSIONES.**

1. La Administración Pública representa para el Estado el elemento racionalizador de sus recursos para alcanzar sus fines y satisfacer las demandas y necesidades que le plantea la sociedad. Para tal fin, la Administración Pública se organiza asumiendo dos modalidades: Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

2. Al aumentar las demandas que la sociedad plantea al Estado, éste ha tenido que ampliar sus actividades de tal modo que la satisfacción de las mismas se ha procurado a través de la Administración Pública Paraestatal, provocando un desmedido crecimiento de ese sector, que en la actualidad constituye una gran carga para el Estado Mexicano.

3. La tesis de que las Empresas Públicas no pueden o deben ser rentables ya que su objetivo es netamente social, sólo es parcialmente cierta; para alcanzar su rentabilidad se debe emplear un mayor rigor financiero administrativo y una mejor fiscalización de sus actividades que las saque del "marasmo" y la ineficiencia en que están inmersas.

4. En innumerables casos acceden a los puestos de dirección de organismos descentralizados personas que carecen de experiencia y conocimientos en el área que se pone bajo su responsabilidad y en muchos otros el nombramiento es premio o recompensa a la

"disciplina" o sacrificio político.

5. Para controlar el manejo y funcionamiento del Sector - Paraestatal el Estado Mexicano ha ido instrumentando una serie de medidas que van desde la aparición de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, hasta la reciente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que implanta el mecanismo que toma el nombre de sectorización.

6. Sectorización es un recurso más para que se encuentre el camino hacia la congruencia, la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Paraestatal, sin perjuicio de una serie de fallas que presenta.

7. A nuestro entender, México se encuentra dentro del modelo evolucionado de Botín, en el que el compromiso político partidario, el compadrazgo y el nepotismo son vicios sobresalientes en la Administración de Personal.

8. La controversia acerca de los alcances del Artículo 123 Constitucional respecto de los trabajadores del Estado, dió lugar a la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y en el año de 1960 se reformó el precepto constitucional adicionándolo con el llamado Apartado B que establece las bases para regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal



y sus trabajadores.

9. La inclusión del Apartado B en el Artículo 123 Constitucional significó el mantener a los trabajadores al servicio del Estado bajo un control más estricto; control que se fortaleció al reconocerse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado como única central y adherirse ésta al entonces Partido de la Revolución Mexicana, hoy Partido - Revolucionario Institucional.

10. A partir de los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional y sus respectivas Leyes Reglamentarias, la Federal - del Trabajo y Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado comienzan a darse grandes diferencias en las relaciones laborales. Por una parte aquellas donde existe una relación trabajo-capital y por la otra aquellas donde la relación es Estado-servidor.

11. Reclutamiento, selección de personal, análisis y evaluación de puestos siendo conceptos diferentes guardan entre sí una estrecha relación en una buena administración de personal.

12. No existe en el sector paraestatal un criterio definido en cuanto a la organización de los sistemas de administración de personal y en cada organismo se manejan variantes que le dan características propias, por lo que es necesario que el Estado regule y justifique la estructuración y funciones de dichos sistemas.

13. En los organismos analizados: el Instituto Mexicano - del Seguro Social, el Colegio de Bachilleres y la Compañía de Luz, a pesar de que sus unidades de personal llevan a cabo las mismas funciones, éstas se dan de diferente manera es decir, - no existe uniformidad de criterios.

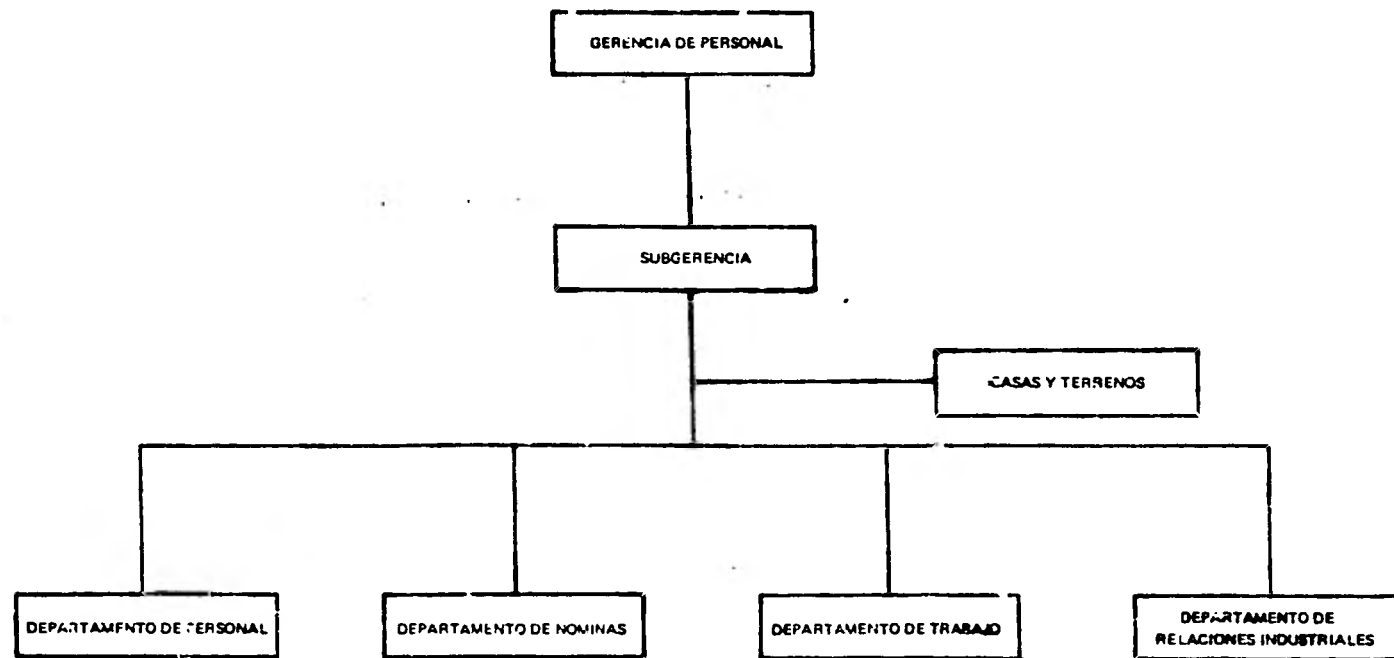
14. Reclutamiento y selección de personal deben hacerse - bajo criterios uniformes y a través de una unidad centralizada, de manera que se procure siempre seleccionar al personal idóneo.

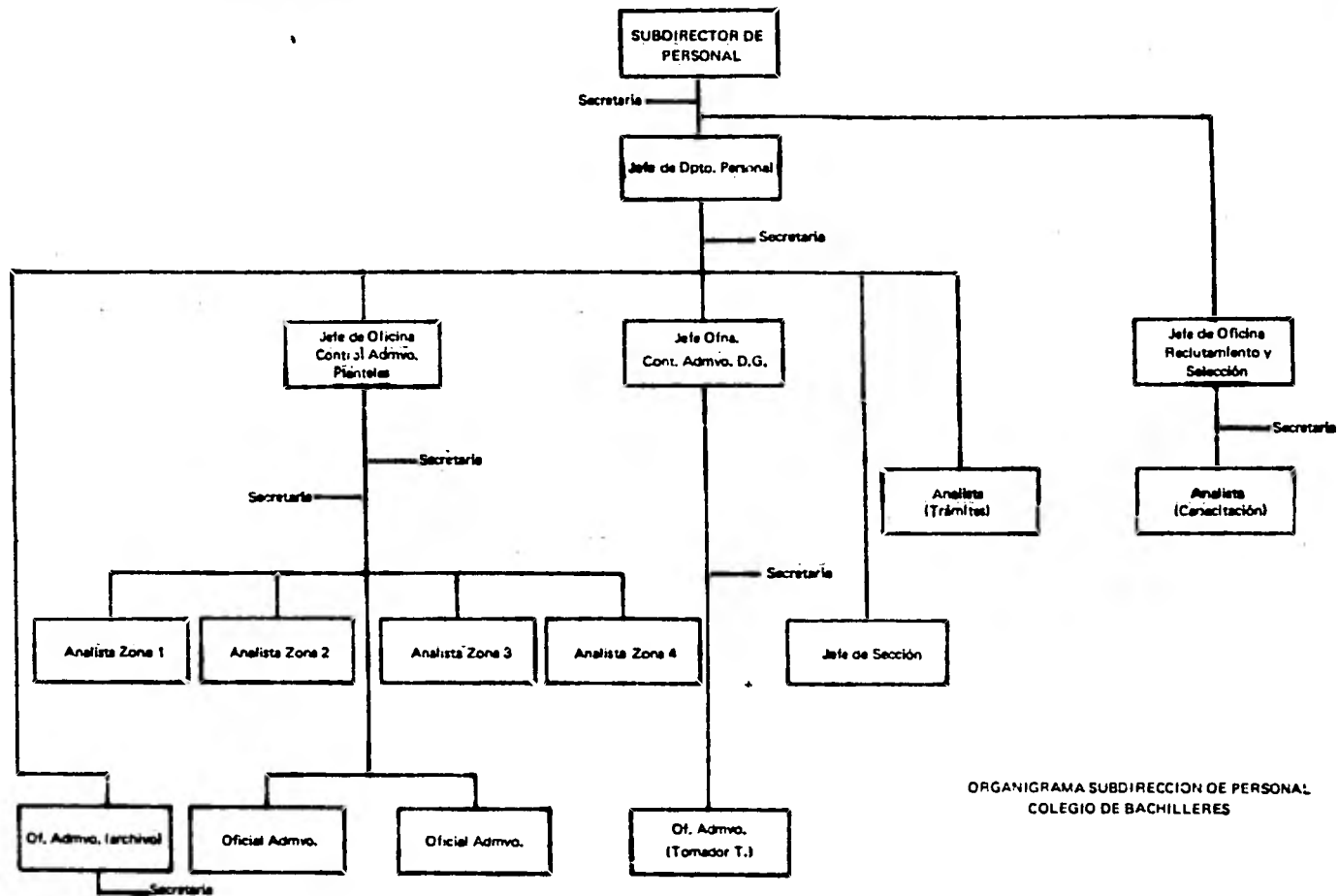
15. Es necesario y saludable a la buena administración de - personal que en las discusiones para la revisión de los contratos colectivos de trabajo intervengan no sólo abogados sino también administradores.

16. Es indispensable establecer un buen mecanismo de motiva- ción y ascensos que supere los criterios tradicionales con que - estos aspectos han sido manejados.

17. Existe la posibilidad de tomar lo mejor del servicio - civil y no sólo de éste sino de otros modelos que podrían ser- virnos como base para modificar nuestras instituciones y salir del sistema evolucionado de botín que impera en nuestro país. La necesidad de crear un modelo que responda a nuestras necesidades y que se adecue a nuestras características es tarea imposterga- ble. Los organismos descentralizados por su flexibilidad en la toma de decisiones y por la ausencia de rígidos controles, pre- sentan una alternativa para llevar a cabo dicha tarea y poste- riormente trasladarla al sector centralizado.

**ORGANIGRAMA DE LA GERENCIA DE PERSONAL EN LA CIA. DE LUZ**





ORGANIGRAMA SUBDIRECCION DE PERSONAL  
COLEGIO DE BACHILLERES

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA

JEFATURA DE SERVICIOS DE PERSONAL

SUBJEFATURA

NORMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

NORMAS DE NOMINA Y APOYO A DELEGACIONES

ASUNTOS CONTRACTUALES

CONTROL DE OPERACIONES DEL AREA CENTRAL

APOYO ADMINISTRATIVO

DEPARTAMENTOS

INDICES DE FUERZA DE TRABAJO

ESTRUCTURAS DE SUELDOS Y SALARIOS

SELECCION Y DESARROLLO DE FUNCIONARIOS

DOTACION Y CAPACITACION

ANALISIS DEL SISTEMA DE NOMINA

PROCESO ELECTRONICO DE DATOS

APOYO A DELEGACIONES

CONTROL PRESUPUESTAL

ATENCION A SOLICITUDES SINDICALES

REVISION AL CONTRATO COLECTIVO Y SUS REGLAMENTOS

REPRESENTACION INSTITUCIONAL ANTE COMISIONES MIXTAS

PLANTILLAS

DOTACION DE PERSONAL

CONTROL OPERATIVO

ATENCION AL PERSONAL

CAPACITACION Y DESARROLLO

**BIBLIOGRAFIA :**

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Textos Universitarios, U.N.A.M., 1975.
2. B. FLIPPO, Edwin. Principles of Personnel Management, New York, Mc. Graw-Hill Book Company, 1971.
3. CARRILLO CASTRO, Alejandro. (ET.AL), Revista de Administración Pública No. 27, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.
4. CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Antecedentes de la Sectorización en México, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Colección de Textos - y Conferencias No. 1, 1977.
5. COLEGIO DE BACHILLERES. Manual de Organización 1980, México, 1980.
6. CHAPA, Jorge. Declaraciones en el Periódico Excelsior, México, Excelsior, 1980.
7. DOMINGUEZ PASTRANA, Jorge. Apuntes de la Cátedra de Administración de Personal Público. México, U.N.A.M., 1980.
8. DUHALT KRAUSS, Miguel. (ET.AL), La Administración Pública Federal, México, U.N.A.M., 1972.
9. DUHALT KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

10. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1934.
11. GALVAN ESCOBEDO, José. Tratado de Administración General, San José de Costa Rica, ESAPAC, 1962.
12. GUERRERO, Omar. El Estado Mexicano y su Administración, México, Colegio de Bachilleres, 1980.
13. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Contrato Colectivo de Trabajo 1979-1981. México, 1979.
14. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Manual de Organización de la Jefatura de Servicios de Personal, México, - 1980.
15. KOONTZ Y O'DONNELLE, H. Curso de Administración Moderna, México, Mc. Graw-Hill Bock Company, 1971.
16. MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista, - 9a. Edición, México, Ed. Siglo XXI, 1978.
17. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Manual de Administración Pública, New York, 1962.
18. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Documento Preparado para la IV Reunión de Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública. Ginebra, Suiza, 1977.
19. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Empresas Públicas, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.

20. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 4ta. Ed. México, 1978.
21. RIOS ELIZONDO, Roberto. Desconcentración Administrativa, México, Departamento del Distrito Federal, 1974.
22. ROAUIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1945.
23. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Desconcentración Administrativa, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.
24. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Condiciones Generales de Trabajo 1978-1981. México, 1978.
25. SERRA ROJAS, Andrés (ET.AL.) Revista de Administración Pública No. 27, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.
26. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 7a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1976.
27. TRUEBA URBINA, Alberto. El Artículo 123, México, U.N.A.M. 1923.
28. TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 3a. Edición, 1971.
29. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 2da. Ed. México, Ed. Porrúa, 1973.



30. TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, 37. Ed. México, Ed. Porrúa, 1979.
31. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. Empresas Públicas, - México, U.A.M., 1977.
32. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Contrato Colectivo de Trabajo 1980-1982, México, 1981.
33. ZINK, Harold. Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno, - México, Ed. Libreros Mexicanos Unidos, 1965.