

70j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO
(ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS)**

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 :

LUIS FERNANDO OÑATE MUÑOZ

MEXICO, D. F.

1986



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 está 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.

INDICE.

INTRODUCCION.

I. MARCO TEORICO.

1. Administración.	1
2. Administración pública.	7
3. Administración de personal público.	11
3.1 Concepto.	12
3.2 Objetivo.	15
3.3 Funciones.	18
3.3.1 Clasificación de puestos.	20
3.3.2 Reclutamiento.	22
3.3.3 Selección.	29
3.3.4 Admisión.	32
3.3.5 Inducción.	35
3.3.6 Remuneraciones y prestaciones.	37
3.3.7 Desarrollo.	40
3.3.8 Higiene y seguridad.	49
3.3.9 Movilidad.	54
3.3.10 Relaciones laborales.	60
3.3.11 Separaciones.	61
3.4 Burocracia.	64
4. Sistemas de administración de personal público.	71

4.1 Sistema evolucionado de botín.	71
4.2 Servicio civil de carrera.	74
5. Organización de la administración pública en México.	77
5.1 Sector centralizado.	79
5.2 Sector paraestatal.	80
6. Centralización, descentralización y desconcentración.	82
6.1 Centralización.	82
6.2 Descentralización.	84
6.3 Desconcentración.	88
II. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.	91
1. Artículo 123 constitucional.	91
2. Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	92
2.1 Relación de trabajo.	93
2.2 Jornada de trabajo.	95
2.3 Descanso semanal.	96
2.4 Días de descanso obligatorio.	96
2.5 Vacaciones.	97
2.6 Salarios.	98
2.7 Aguinaldo.	99
2.8 Reparto de utilidades.	100
2.9 Coaliciones laborales.	100
2.10 Contrato Colectivo y Contrato-ley.	103
2.11 Cláusula de exclusión.	104

2.12 Derecho de huelga.	105
2.13 Regulación de trabajadores de confianza.	105
3. Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE.	107
4. Reglamento Interior de Trabajo y Condiciones Generales de Trabajo.	108
5. Diversas disposiciones jurídicas.	110
III. SITUACION REAL DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.	111
1. Antecedentes.	111
1.1 Crecimiento de la administración pública.	112
1.2 Presencia constante del sistema evolucionado de botín.	118
2. La administración de personal en los organismos descentralizados.	129
2.1 Denominación de las Unidades de Administración de Personal (UAP'S).	131
2.2 Adscripción de las UAP'S.	132
2.3 Nivel orgánico de las UAP'S.	132
2.4 Objetivos de las UAP'S.	133
2.5 Estructura interna de las UAP'S.	134
2.6 Recursos de las UAP'S.	135
2.7 Cantidad de trabajadores en cada entidad.	136
2.8 Regulación laboral.	137
2.9 Análisis y clasificación de puestos.	138
2.10 Reclutamiento.	139
2.11 Selección.	140
2.12 Admisión.	142

2.13 Inducción.	143
2.14 Remuneraciones y prestaciones.	143
2.15 Desarrollo.	145
2.16 Higiene y seguridad.	146
2.17 Movilidad.	147
2.18 Relaciones laborales.	148
2.19 Separaciones.	149
IV. PERSPECTIVAS DE ACCION.	154
1. Para crear congruencia, unidad y racionalidad en la administración de personal público.	155
2. Para eliminar la influencia del sistema evolucionado de botín.	158
3. Para valorar objetivamente la importancia que -- tiene el hombre dentro de las organizaciones.	161
CONCLUSIONES.	164
BIBLIOGRAFIA.	174

INTRODUCCION.

En una de las ramas de la ciencia administrativa -la administración pública-, se encuentra una especialidad que adquiere profunda importancia, en la medida en que, el logro satisfactorio de los objetivos del Estado se subordina al funcionamiento eficaz y eficiente de sus trabajadores. Esa especialidad es la administración de personal público, cuya función esencial consiste en obtener y conservar al personal más valioso para la consecución de los objetivos del Estado, así como crear congruencia y armonía entre los objetivos e intereses de éste y los de sus trabajadores.

La importancia de la función esencial de la administración de personal público y la observación de su realidad cotidiana, fueron importantes razones que motivaron la presente investigación, ya que en México existe una gran heterogeneidad en el campo de acción de esta importante especialidad administrativa, que va, desde su regulación jurídica, hasta la manera en que operan las múltiples Unidades encargadas de su funcionamiento.

Otra de las razones que motivó esta investigación, fue el he-

cho de que, generalmente, se denomina a los servidores públicos con el término burócrata, en su sentido peyorativo; es -- decir, como poseedores de características indeseables, como la apatía, ineficiencia, ineficacia, deshonestidad, etc. No es gratuita esa identificación, pero tampoco es posible tota-- lizar esas características al conjunto de servidores públi--cos e inculparlos sólo a ellos de dichas actitudes. Si bien es cierto que existe una incapacidad general, por parte de -- los servidores públicos, para realizar adecuadamente sus fun-- ciones, es conveniente buscar algunas explicaciones en la -- forma como se interrelacionan con el Estado, al que sirven; esto es, verificar la manera en que opera la administración de personal público y la medida en que esta logra armonizar los objetivos e intereses del Estado y los de sus trabajado-- res.

Por todo lo anterior, se consideró conveniente realizar una investigación de la dinámica de la administración de perso-- nal público, para evaluar su desarrollo y el grado de cumpli-- miento de su función esencial; determinar las causas que dan origen a su especial funcionamiento y a la heterogeneidad -- con que se manifiesta, para proponer, en su caso, medidas de mejoramiento; y, definir las perspectivas que tiene frente a sí, para conocer la medida y la forma en que serán alcanza-- dos en lo sucesivo los objetivos del Estado.

Uno de los propósitos fundamentales de la investigación fue

referirla a la realidad concreta de México, ya que se consideró que existe amplia e importante bibliografía sobre la administración de personal público, pero que adolece de tratar problemas de otras latitudes, o bien, se caracteriza por su enfoque teórico. Por la imposibilidad de realizar un estudio más amplio en un trabajo de esta naturaleza y debido a la enorme complejidad de la administración pública mexicana, se hizo necesario delimitar la investigación al ámbito de los organismos descentralizados.

De esa manera, este trabajo se compone de un primer Capítulo, en el que se realiza la ubicación teórica y espacial de la investigación. Es decir, partiendo del aspecto más general, la administración, se llega al aspecto más particular, la administración de personal público -con su objetivo, funciones, sujetos-objetivo y la presentación de los dos sistemas de funcionamiento en el mundo actual. Una vez que se presenta esa ubicación teórica, se efectúa la ubicación del ámbito a que se refiere la investigación, el de los organismos descentralizados.

En el segundo Capítulo se presenta la regulación jurídica de la administración de personal público en los organismos descentralizados, fundamentada en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, en sus dos apartados; ya que existen organismos regulados por el apartado A, y otros por el apartado B. Se hace un análisis de algunos de los aspectos más sig

nificativos de las leyes reglamentarias de los apartados, se precisan las leyes de seguridad social y las disposiciones jurídicas específicas en la materia.

En el tercer Capítulo se muestra la realidad que guarda la administración de personal público, a partir de la influencia de dos aspectos fundamentales: el especial crecimiento de la administración pública y la presencia constante del sistema evolucionado de botín. Se presenta la información obtenida en seis organismos descentralizados, producto de una investigación cuya finalidad fue conocer la realidad cotidiana de la administración de personal público; se comentan los aspectos más sobresalientes, derivados del análisis de la información; y, se evalúa el grado de desarrollo de la administración de personal público.

El cuarto Capítulo contiene una serie de comentarios que se presentan como opciones para el mejoramiento de la administración de personal público, ya que, en el Capítulo anterior, se desarrolla la exposición de una problemática especial, que requiere la instrumentación de medidas específicas para su resolución.

Finalmente, se presentan las conclusiones de este trabajo y la bibliografía que sirvió de apoyo para su realización.

La elaboración de este trabajo fue un instrumento de gran u-

tilidad para responder a las inquietudes que lo motivaron y generar nuevas expectativas personales, en el conocimiento de la administración de personal público. El esfuerzo que implicó su realización fue siempre riguroso y pretendió abarcar - con objetividad los aspectos más significativos en la materia, deseando sinceramente constituyera un elemento de consulta y apoyo para la formación profesional, así como de reflexión y exhortación para quienes tengan bajo su responsabilidad, el desarrollo de funciones de administración de personal público.

CAPITULO I

I. MARCO TEORICO.

Con objeto de precisar el ámbito de estudio a que se refiere esta investigación y presentar el carácter ideológico que la sustenta, se considera conveniente iniciarla con el tratamiento de algunos aspectos teóricos que son relevantes para el desarrollo y comprensión de la misma.

1. ADMINISTRACION.

Con objeto de lograr mayor claridad y precisión de contenido, el estudio conceptual requiere acudir en muchas ocasiones al análisis etimológico de los términos lingüísticos. De esa manera, un análisis de este tipo para la palabra administración, debe buscarse en sus raíces latinas.

"... ADMINISTRATIONE... significa acción de administrar. Y el término administrar está compuesto por AD y MINISTRARE que significan conjuntamente 'servir', llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir." ¹

Para completar esas ideas, es conveniente hacer una revisión a la interpretación de la administración, según di--

¹ Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. 4ª ed., México, F.C.E., 1974, p.23

versos autores. Jiménez Castro señala:

"Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr."²

Por su parte, Muñoz Amato dice que "... la administración es en gran medida la ordenación racional de medios para la realización de fines determinados."³ Marshall E. Dimock comenta que:

"La administración es la ordenación apropiada de... (diversos) ... factores dentro de la complejidad y el propósito de alcanzar una meta definida. Comprende la integración de mano de obra, recursos y estrategias que permitan realizar el trabajo. Es la organización y dirección de las energías de la institución."⁴

Reyes Ponce ubica a la administración como una técnica y la define como "El conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y operar un organismo social."⁵ A su vez, Fernández Arena precisa que:

"La administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructu

² Ibid.

³ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. vol. II 1ª ed., 3ª reimp., México, F.C.E., 1978, p 18

⁴ Dimock, Marshall E., citado por José A. Fernández Arena en El proceso administrativo. 11ª ed., 3ª reimp., México, Ed. Diana, 1979, p. 44

⁵ Reyes Ponce, Agustín., citado por José A. Fernández Arena en op. cit. p. 70

ra y a través del esfuerzo humano coordinado." ⁶

Münch Galindo y García Martínez realizan un análisis de - definiciones emitidas por diversos autores, y de ahí deri van lo que ellos llaman una "definición integral de la ad- ministración", diciendo que ésta es un

"Proceso cuyo objetivo es alcanzar la máxima eficiencia en el logro de los objetivos de un grupo social, mediante la adecua- da coordinación de los recursos y la colaboración del esfuerzo ajeno." ⁷

De las concepciones señaladas, pueden desprenderse una se- rie de reflexiones interesantes:

- a) La administración tiene un contenido; es decir, tiene un cuerpo o conjunto de conocimientos, principios e -- instrumentos metodológicos.
- b) La administración tiene un fin u objetivo.
- c) La administración tiene relación con el hombre.
- d) La administración es o una ciencia, o una técnica, o - como sostienen otros, es un arte.

La administración ha reunido a lo largo de muchos siglos un conjunto de principios o enunciados que tienen por ob- jeto orientar la actividad del hombre en la búsqueda de - sus objetivos, a fin de facilitarle la consecución de los

⁶ Fernández Arena, José A., op. cit. p. 73
⁷ Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José. Fundamentos de admi- nistración. México, Ed. Trillas, 1982, p. 24

mismos. De igual manera, la práctica constante de acciones para conseguir sus objetivos, le ha permitido al hombre prever, ensayar y perfeccionar distintas técnicas o instrumentos metodológicos que han reducido el tiempo y esfuerzo necesarios para el logro de sus fines y le han conducido por caminos más directos al éxito de sus empresas. La suma de los principios, técnicas y, de manera general, los conocimientos administrativos, es lo que constituye el cuerpo doctrinal de la administración.

Pero el contenido de la administración por sí mismo no justifica la existencia de ésta. Es así que surge la inquietud de si la administración posee, o no, un objetivo y en que consiste éste. Si se recuerda la concepción de administración que tienen los autores citados, se verá que todos ellos coinciden en señalar, implícita o explícitamente, que la administración tiene un fin y que éste consiste en asegurar y facilitar el logro de objetivos. Esta es pues la razón de ser de la administración, ya que ella existe como conjunto de conocimientos, principios y técnicas que tienen por objeto el logro de objetivos. Se entiende que ese logro es de la manera más eficiente y oportuna.

Sin embargo, es evidente que no se puede hablar de administración si no es en función de la relación que tiene con el hombre. Los elementos administrativos sólo pueden

tener validez a través del empleo que de ellos hace el -- hombre y, por otra parte, ese empleo es para el logro de los objetivos del hombre. De esta manera, existe una estrecha interrelación del hombre y la administración, misma que puede también derivarse del análisis de las concepciones administrativas citadas.

Pero, ¿es la administración una ciencia, una técnica o un arte? Existe en la actualidad discrepancia entre los diversos autores sobre el carácter que tiene la administración como tal. No obstante que la administración ha coexistido con el hombre desde siempre, su carácter sistematizado y científico tiene relativamente poco tiempo, lo que ha ocasionado que aún no sea aceptada, por algunos, de manera definitiva como una ciencia.

"La falta de acuerdo por parte de algunos tratadistas sobre el carácter científico indudable que tiene la administración hoy día es comparable a la que... tuvieron algunas ciencias exactas hace algunos siglos." ⁸

Se dice que administrar es un arte, entendido éste no en su relación con la estética, sino en su sentido más amplio, como la virtud o destreza para hacer algo; de esta forma, la administración sería hacer algo con destreza. Igualmente se dice que la administración es una técnica, -

⁸ Jiménez Castro, Wilburg., op. cit., p. 27

porque a través de seguir procedimientos establecidos se puede lograr un objetivo.

Si bien es cierto que la administración posee un conjunto de técnicas, también es cierto que no es la técnica misma. de esa manera, hacer algo con mayor o menor destreza depende directamente del grado de posesión que se tenga de la ciencia administrativa, pero no depende de la propia administración.

Además, la administración no sólo proporciona a quien la aprende, la virtud o destreza para hacer algo, ni es sólo un conjunto de procedimientos para realizar una tarea determinada. La administración es mucho más que eso. El conjunto de conocimientos, principios y técnicas que ella -- contiene, de manera sistematizada y ordenada, permite --- construir hipótesis de resultados y las somete a comprobación para después emitir leyes de validez universal. Esas leyes, agrupadas con los conocimientos, principios y técnicas, constituyen el cuerpo mismo de la ciencia.

La administración pertenece a las ciencias sociales por ser una ciencia íntimamente relacionada con el hombre, ya que sus campos de estudio y acción no son los de la naturaleza, sino los de la interrelación que se da entre los hombres, para que a través de ciertas acciones, definidas y ordenadas, puedan conseguir sus objetivos de manera más

fácil, económica y ordenada.

"La administración soporta el análisis más estricto que se le quiera hacer como ciencia social... (ya que)... es un conjunto de conocimientos e investigaciones que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general." 9

De esa forma, se puede precisar que la administración es una ciencia social que posee como cuerpo doctrinal un conjunto de conocimientos, principios y técnicas que, al ser aprendidos y empleados por el hombre, le aseguran y facilitan el logro oportuno de sus objetivos, al menor costo posible.

2. ADMINISTRACION PUBLICA.

En su sentido disciplinario, la administración pública es una rama derivada de la ciencia administrativa, cuyo ámbito de actuación es el de la actividad estatal. Los antecedentes históricos de la administración pública demuestran que las grandes civilizaciones de la antigüedad ya tenían clara conciencia y satisfactorio manejo de los asuntos administrativos públicos. Con el tiempo, poco a poco fue mejorando el dominio que el hombre ejerció sobre los elementos administrativos, enfocados al sector público.

9 Ibid.

En la medida en que las sociedades se hicieron más complejas y se transformó la concepción del Estado, y de las actividades que como tal le corresponden, también los aparatos gubernamentales fueron creciendo y tornándose más complicados. De igual manera, los conocimientos, principios y técnicas administrativas, de aplicación pública, fueron aumentando y perfeccionándose, para poder responder a las crecientes y cada vez más complejas necesidades que le planteaban los respectivos gobiernos.

De esa manera, la administración pública tiene un campo de acción sumamente amplio y complejo.

"En su sentido más amplio la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política... (una concepción política en este sentido)... enfoca los problemas de administración de las normas políticas, definiendo así la administración en forma más restringida. La distingue de las otras clases de gobierno, la legislativa y la judicial."¹⁰

De lo anterior se desprende que la administración pública, en su sentido más amplio, tiene relación con los tres Poderes con que se "equilibran" los gobiernos democráticos actuales, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Sin embargo, una acepción más restringida de su campo de acción, la delimita únicamente a la actuación del Poder eje

¹⁰ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. vol. I 1ª ed., 5ª reimp., México, F.C.E., 1978, p 15

cutivo.

"La administración (pública) es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno."¹¹

en el mismo sentido Luther Gulick señala:

"La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno..."¹²

La administración pública tiene, pues, como ámbito de actuación, el de la actividad estatal, a través de su órgano de acción que es el gobierno, en especial el ejecutivo. pero esa actuación no se limita en la actualidad a la prestación de servicios profesionales, sino que cada vez es más amplia, al efectuar el Estado un papel verdaderamente activo en la economía.

De esa manera, la administración pública no se refiere únicamente a la actividad administrativa que realizan las secretarías y demás dependencias públicas tradicionales; se refiere también a la que se realiza en organizaciones cuyas características, podrían hacer creer que pertenecen

¹¹ Wilson, Woodrow., citado por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol. I, p. 16

¹² Gulick, Luther., citado por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol. I, p. 18

al ámbito de los particulares, pero que, como son propiedad del Estado, o éste tiene importante intervención en ellas, se consideran organismos públicos. Es decir, la administración pública abarca también a ese cada vez más numeroso y complejo mundo de entidades públicas, con que el Estado actúa de manera activa y directa en la economía.

La concepción actual del Estado, que le dota de atribuciones para intervenir directamente en la economía, es la -- que condiciona el objetivo de la administración pública; pues, si bien es cierto que esta tiene los mismos objetivos generales de la ciencia administrativa, también es -- cierto que esos objetivos están condicionados o subordinados a los de su campo de actuación, o sea, a los del Estado.

Si el Estado tiene entre sus objetivos propiciar el desarrollo económico de la nación --entendido el desarrollo en su acepción más amplia y democrática--, dentro de un clima de libertad, igualdad y paz social, la administración pública tiene como objetivo garantizar al Estado el cumplimiento de esos propósitos, en los términos más convenientes posibles. De esta manera, la mejor administración pública será aquella que, en términos de oportunidad y bajos costos, le permita al Estado servir al pueblo y hacer realidad el desarrollo económico de la nación en un clima de libertad, igualdad y paz social.

Nótese que se incluyen los factores tiempo y costo, pues se considera que, si bien lo determinante en la actuación del Estado no es la reducción de costos ni la maximización de ganancias, sino el cumplimiento de los objetivos que lo legitiman, también es cierto que debe cuidarse la oportunidad de las acciones, así como la eficiencia con que se realicen.

3. ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

Dentro de la administración pública se encuentra una especialidad que tiene como objeto de estudio y de actuación lo relativo a la participación del ser humano en los procesos administrativos del Estado, desde el momento previo de su ingreso a las organizaciones públicas, hasta su separación definitiva. Esa especialidad es la administración de personal público.

La razón de la existencia y actuación de la administración de personal público se sustenta en el hecho de que el cumplimiento de los objetivos del Estado, se encuentra condicionado a la adecuada participación de sus trabajadores, ya que son éstos los encargados de utilizar los recursos, aplicar las políticas, observar las metodologías y sistemas de trabajo y cumplir los planes y programas de trabajo establecidos para el funcionamiento estatal. De nada sirven los planes más completos, sofisticados y cos-

tosos, si no se cuenta con la colaboración del trabajador responsable de instrumentarlos oportuna y eficientemente.

3.1 CONCEPTO.

"Personal deriva de la palabra 'Persona' que significa etimológicamente el uso de la máscara de teatro en Grecia y Roma antiguas. Como se sabe, la máscara de teatro tenía -- dos propósitos: amplificar la voz y tipificar al personaje que se representaba; por tanto, el actor quedaba oculto bajo esa máscara. Por eso la administración de personal tiene de a distribuir las funciones de manera similar a la del teatro, de suerte que cada uno cumpla su cometido, de acuerdo con la 'máscara' que le ha correspondido y que varía según el cargo, el nivel, la profesión, etc. que ocurre." ¹³

Con objeto de entender más claramente el concepto de esta interesante especialidad administrativa, se considera conveniente revisar la concepción que tienen algunos autores acerca de la administración de personal. Muñoz Amato señala:

"Toda la administración -pública y privada- es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir a sus elementos humanos." ¹⁴

Para precisar un poco más, y circunscribiendo su idea a la esfera de la administración pública, Muñoz Amato

¹³ Jiménez Castro, Wilburg., op. cit., p. 321

¹⁴ Muñoz Amato, Pedro., op.cit., vol. II, p. 11

añade:

"La administración de personal como núcleo de la administración pública consiste en la selección, educación y armo--
nización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible el cumplimiento de --
las finalidades del gobierno." ¹⁵

Al respecto, Leonard D. White comenta:

"... las grandes tareas de la administración de personal -
son las de encontrar y conservar hombres y mujeres idóneos,
y ayudar a la creación y al mantenimiento de condiciones -
de trabajo bajo las cuales puedan dar el máximo de sus po-
tencialidades." ¹⁶

En su estudio sobre la administración pública, Simon,
smithburg y Thompson señalan:

"En sentido amplio, puesto que toda administración se ree--
fiere a las personas y a su comportamiento, podría decirse
apropiadamente que toda administración es administración -
de personal... En la práctica, sin embargo, el especialis-
ta en personal trata con asuntos de radio más limitado: a-
suntos que por naturaleza son a la larga de máxima impor-
tancia para la organización.

"La administración de personal, en sentido más restringido,
se refiere principalmente al reclutamiento de empleados pa-
ra la organización (incluyendo las promociones y transfe--
rencias de un cargo a otro), con la separación de los em-
pleados de la organización por medio del retiro, el despi-
do o la renuncia; con el adiestramiento de los empleados,
su sueldos y jornales y su salud, seguridad y bienestar." ¹⁷

15 Idem., p. 12

16 White, Leonard D., citado por Pedro Muñoz Amato en op. cit., vol. II,
p. 13

17 Simon, Herbert et al., citados por Pedro Muñoz Amato en op. cit., ---
vol. II, p. 14

Por su lado, Fernando Arias Galicia comenta:

"... la administración de Recursos Humanos es el proceso - administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc. de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general."¹⁸

De todo lo anterior puede desprenderse que la administración de personal público es una especialidad de la administración pública, que tiene por objeto instruir el proceso administrativo alrededor de la actividad del hombre dentro de las organizaciones públicas, mediante la aplicación de diversas funciones que permitan obtener y conservar a los elementos humanos más adecuados para la consecución de los objetivos -- del Estado.

Existe la tendencia muy generalizada a considerar al personal dentro de la acepción "recursos humanos", -- sin embargo, debe ponerse cuidado en no utilizar ese término que reduce a los trabajadores a una posición de mero recurso -como los materiales y financieros-, generando, consciente o inconscientemente, la idea de que puede utilizársele o usársele al igual que se utiliza una máquina o un objeto cualquiera.

¹⁸ Arias Galicia, Fernando (Coord.). Administración de recursos humanos. 2ª ed., 13ª reimp., México, Ed. Trillas, 1983, p. 27.

Es innegable que los trabajadores de cualquier organización, función y nivel, poseen la dignidad natural - de seres humanos y que, como tales, tienen el derecho a ser tratados en términos de estricta justicia, y de ninguna manera como objetos que están sujetos al arbitrio de otros individuos. Por eso se considera más adecuado utilizar el término "administración de personal", ya que se estará entendiendo en todo momento, - que se trata de funciones administrativas que tienen relación directa con las personas humanas. Esa concepción filosófica de la administración de personal, inspira de manera fundamental el desarrollo de esta investigación.

3.2 OBJETIVO.

A partir del análisis de la concepción que tienen diversos autores sobre la administración de personal público, puede decirse que el objetivo de ésta es obtener y conservar al personal más valioso para la consecución de los objetivos del Estado, así como crear -- congruencia y armonía entre los objetivos e intereses de este y los de sus trabajadores; es decir, reclutar, seleccionar, incorporar a la organización, retribuir, desarrollar y conservar a los elementos humanos más adecuados para el desempeño de funciones establecidas,

así como obtener su colaboración para garantizar la -
máxima eficiencia y eficacia en la realización de los
objetivos del Estado.

Esas ideas pueden ampliarse y aclararse un poco más,
si se reflexiona lo que dice Muñoz Amato al respecto.

"La administración de personal como núcleo de la adminis--
tración pública, consiste en la selección, educación y ar--
monización de los funcionarios para que sus actuaciones --
conduzcan con la mayor eficacia posible el cumplimiento de
las finalidades del gobierno." ¹⁹

Por su parte, Miguel Duhalt Krauss comenta que la ad--
ministración de personal público debe orientarse a la
realización de la siguiente función básica:

"Obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de -
aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo,
guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condi--
ciones de aptitud y de actitud para el servicio." ²⁰

Ese mismo autor respalda la definición del objetivo -
de la administración de personal público, emitida por
el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Adminis--
tración de Personal, en el sentido de:

"Optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, den

¹⁹ Muñoz Amato, Pedro., op. cit., vol. II, p. 12
²⁰ Duhalt krauss, Miguel. "La administración de personal en el sector pú
blico. (un enfoque sistémico)." en Pedro Zorrilla Martínez et al. La
administración pública federal. vol. I. México, UNAM, 1972, p. 77

tro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la -- disponibilidad y utilización concurrente de los recursos -- materiales, financieros y tecnológicos, y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los intereses y aspiraciones legítimos de los trabajadores." 21

Además, José Luis Tónix declara que a través de la ad ministración de personal

"El Estado debe procurar atraer, formar, retener, utilizar (sic) y desarrollar en el servicio público a las personas más capacitadas y a los mejores talentos e integrarlos dentro de las diversas funciones y ocupaciones estatales." 22

Es así que en la concepción de esos autores, sobre la ad ministración de personal público, se encuentran ele mentos que convendría comentar, aunque sea de manera breve:

- a) Todos coinciden en señalar que la administración - de personal público se efectúa mediante la realiza ción de ciertas funciones específicas, mismas que serán comentadas más adelante.
- b) Esas funciones, en conjunto, están encaminadas a - la obtención del objetivo de la administración de personal público: obtener y conservar al personal más valioso para la consecución de los objetivos -

21 Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal, citado por Miguel Duhalde Krauss en op. cit., p. 76

22 Tónix Rodríguez, José Luis., citado por Mario Martínez Silva en "Los sistemas de personal en la administración pública", en Pedro Zorri--lla Martínez et al., op. cit., p. 27

del Estado, así como crear congruencia y armonía - entre los objetivos e intereses de este y los de - sus trabajadores.

- c) La actividad de los trabajadores al servicio del - Estado y el desarrollo de las funciones de adminis- tración de personal público, están directamente -- condicionadas por "la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financie-- ros y tecnológicos." Esta situación es de gran im- portancia, ya que si bien es indispensable la pre- sencia de los mejores trabajadores para el óptimo funcionamiento estatal, si no se cuenta con los re- cursos mínimos necesarios, la actividad estatal -- nunca será en los términos deseables de eficacia.

3.3 FUNCIONES.

La administración de personal público requiere del -- desarrollo de ciertas funciones específicas para lle- var a cabo sus propósitos. No existe un acuerdo defi- nitivo entre los diversos autores para precisar las - funciones que integran la administración de personal público y el contenido de ellas, ya que cada uno las destaca o ignora en la medida de sus propios intere-- ses. Sin embargo, se puede adoptar de manera conven- cional el siguiente agrupamiento:

3.3.1 Clasificación de puestos,

- 3.3.2 Reclutamiento,
- 3.3.3 Selección,
- 3.3.4 Admisión,
- 3.3.5 Inducción,
- 3.3.6 Remuneraciones y prestaciones,
- 3.3.7 Desarrollo,
- 3.3.8 Higiene y seguridad,
- 3.3.9 Movilidad,
- 3.3.10 Relaciones laborales, y
- 3.3.11 Separaciones.

Sólo mediante un manejo integral de la administración de personal público, que considere la realización de todas esas funciones, podrán obtenerse resultados satisfactorios en el ejercicio de esta especialidad. A continuación se describe el contenido de cada una de las funciones, dando comienzo con la de Clasificación de puestos, ya que la realización de esta función está íntimamente relacionada con las demás, - pues no podría llevarse a cabo un correcto reclutamiento y satisfactoria selección, que proporcionara - el trabajador idóneo para la organización, si no se conocen las características y obligaciones del puesto que deberá desempeñar; igualmente, no puede asignarse un sueldo justo a los trabajadores, si no se conoce - el valor que tiene cada puesto para la organización.

3.3.1 CLASIFICACION DE PUESTOS.

Esta función consiste en el análisis, descripción y valuación de los puestos que conforman una estructura organizacional, a fin de conocer las características y obligaciones de cada uno de los puestos de la organización y, con base en ello, hacer una valoración equitativa entre todos los puestos para asignar retribuciones justas a quienes los ocupen.

Mediante el análisis de puestos se llega al conocimiento del contenido y responsabilidades de cada puesto de trabajo, las funciones inherentes y su frecuencia de realización, las condiciones en que debe desempeñarse -iluminación, temperatura, ruido, etc.- y las características que debe poseer el trabajador que lo desempeña. El análisis permite la descripción de los puestos, obteniéndose como producto final el catálogo de puestos de la organización, donde deben estar incluidos, sin excepción, todos los puestos de la estructura.

A través de la valuación de puestos y con la ayuda que ofrece una correcta descripción de los puestos, se ponderan la importancia y el valor

objetivos que tiene cada uno de los puestos -- dentro de la organización, cuidando especial-- mente que el valor asignado a cada uno, guarde una justa relación con el otorgado a los demás. De esa forma, se tendrá una valoración equilibrada y justa dentro de la organización, que evite conflictos por baja o injusta remunera-- ción entre los diferentes puestos. El resultado final de la valuación es un tabulador de -- sueldos, además de contener la valoración inicial de cada puesto, debe contar con gradaciones que permitan remunerar factores como la antigüedad, disciplina, colaboración, etc. de -- sus ocupantes.

No existe una precisa delimitación entre las áreas de organización y las de administración - de personal público para determinar a cuál o-- bliga la responsabilidad de esta función, pero se considera conveniente incluirla dentro del ámbito de la administración de personal público, ya que en ocasiones podrá no contarse en - la estructura con una área especializada en organización y, sin embargo, difícilmente podría prescindirse de una, dedicada a las funciones de personal. En situación de existencia de las dos áreas, la de personal encontrará un valio-

so apoyo en la de organización, para el desarrollo de esta función.

3.3.2 RECLUTAMIENTO.

Esta función consiste en la atracción de candidatos hacia la organización, para cubrir una plaza vacante o de nueva creación. En esta función se hace uso de medios de reclutamiento, - como circulares, telefonemas, telegramas, oficios, anuncios en medios masivos de comunicación, etc., dirigidos hacia diversas fuentes - de abastecimiento de candidatos, como son los centros de enseñanza, bolsas de trabajo, sindicatos, agencias de colocación, otras instituciones, etc.

en la medida en que una organización posea más fuentes de abastecimiento, que respondan a las necesidades cualitativas de trabajadores que - requiere la organización -y que se tienen especificadas en el catálogo de puestos-, mayores serán también sus posibilidades de atraer a -- los mejores candidatos.

La importancia fundamental de la función de reclutamiento consiste en allegarse los mejores

candidatos pero siempre en términos de oportunidad y bajos costos. En cuanto surge la necesidad de cubrir una plaza vacante o de nueva creación y que es informada de esta necesidad el área de administración de personal, comienza una carrera contra el tiempo, ya que la organización puede verse seriamente afectada por la carencia del trabajador que requiere.

El área de administración de personal público se entera de la necesidad de cubrir una plaza según se encuentren, o no, institucionalizados los procedimientos para tal efecto -puede ser a través de una requisición, verbal o escrita, originada por el área que tiene la carencia, o simplemente mediante el conocimiento de la separación del trabajador, por renuncia, cese, defunción, etc.

A continuación se explican las diversas fuentes de abastecimiento de candidatos, de las que puede hacer uso la función de reclutamiento:

a) La propia organización: Aunque en muchos lugares no se considera el abastecimiento de candidatos de entre el propio personal de la organización, son innegables la importancia y ven-

tajas que esta fuente representa, por lo que -
deberá ponerse gran atención en ella.

El uso de esta fuente de abastecimiento propor-
ciona grandes beneficios a la organización y a
sus trabajadores, ya que al tiempo que se agi-
liza el abastecimiento de candidatos y se mini-
mizan los costos de reclutamiento, selección,
inducción a la organización, etc., también se
hace justicia a los trabajadores y se les man-
tiene motivados, al garantizárseles la posibili-
dad de ser considerados para posibles promo-
ciones.

La falta de interés que se demuestre de esta -
fuente de abastecimiento puede provocar fuer--
tes problemas a la organización, ya que no se
lograrán niveles adecuados de motivación entre
el personal, e, incluso, puede producirse la -
separación de trabajadores valiosos que no en-
cuentren satisfacción a sus ambiciones de desa-
rrollo, con los consiguientes aumentos en los
costos, representados por la realización de --
las funciones de reclutamiento, selección, etc.

A efecto de poder contar con el propio perso--
nal como primera fuente optativa de abasteci--

miento de candidatos, se hace necesario disponer de un inventario de personal permanentemente actualizado que, además de ser práctico, re fleje las capacidades y potencialidades de los trabajadores con que cuenta la organización. - De esta forma, en cuanto se conozca la necesidad de cubrir una plaza, puede acudirse al inventario de personal y agilizar la obtención - de candidatos.

La misma organización se convierte, además, en fuente de abastecimiento, no sólo al considerar como candidatos a sus propios trabajadores, si no también al obtener candidatos de entre los familiares y amigos del propio personal.

b) El sindicato: Esta fuente es de gran importancia para las organizaciones que tienen pactada con el sindicato la cláusula de admisión, mediante la cual, la organización se obliga a contratar exclusivamente personal que pertenez ca al sindicato, y éste a proveerle de candida tos. Generalmente se establecen disposiciones complementarias alrededor de la cláusula de ad misión, como puede ser la libertad de la organización para reclutar candidatos directamente si el sindicato no le provee, dentro de un ---

tiempo razonable, de candidatos que cubran los requisitos necesarios para ocupar la plaza vacante.

Esta fuente de abastecimiento funciona, obviamente, de manera exclusiva para el personal -- sindicalizado, por lo que, para reclutar personal de confianza, deberá acudirse a cualesquiera de las otras fuentes.

c) El archivo de solicitudes o "cartera": Esta fuente de abastecimiento se va formando con el tiempo, a base de integrar las solicitudes de empleo presentadas por candidatos que, en su momento, no pudieron ser aprovechados por la organización. En ocasiones se tendrán incluso evaluaciones de candidatos que participaron en el proceso de selección. Con objeto de reducir costos de reclutamiento, esta fuente debe ser de las primeras a que se acuda.

Reyes Ponce incluye esta fuente no como tal, sino como medio de reclutamiento.²³ Es una apreciación errónea, ya que en realidad es una fuente abastecedora de candidatos; los medios

²³ Reyes Ponce, Agustín. Administración de personal. vol. I, 1ª ed., -- 12ª reimp., México, Ed. Limusa, 1980, p. 86

de reclutamiento, o de hacer contacto con los candidatos, serían el telefonema, telegrama, - etc.

d) Los centros de enseñanza: Constituyen una - fuente importante de abastecimiento de candida tos calificados. Esta fuente se establece en - razón del mutuo beneficio que obtienen los cen- tros de enseñanza y las organizaciones deman-- dantes de candidatos; los primeros al ampliar las posibilidades de colocación de sus egresa- dos en el mercado de trabajo, las segundas al disponer de candidatos cuyas cualidades están respaldadas por el prestigio del centro de en- señanza.

El uso de esta fuente tiene sus limitaciones, ya que el personal recién egresado, aunque posea un valioso cúmulo de conocimientos, gene- ralmente no cuenta con la experiencia neces- aria para el desarrollo óptimo de sus funciones en un plazo inmediato. Sin embargo, en base a las características de su formación educativa, después de un corto tiempo pueden brindar re-- sultados bastante satisfactorios. Además, pue den ser de gran interés para las organizacio-- nes que pretendan que sus trabajadores "hagan

carrera" en la institución.

e) Las agencias de colocación: Esta fuente puede ser de gran utilidad para las organizaciones si el funcionamiento de las agencias es serio y confiable, ya que generalmente cuentan con sistemas de evaluación que les permite enviar, a las organizaciones demandantes, candidatos con las características requeridas. Aunque son un buen auxiliar para las organizaciones, pueden representarles un alto costo, salvo que se les utilice discriminadamente, para obtener candidatos difíciles de encontrar.

Es conveniente señalar que la fracción XXV del apartado A del artículo 123 constitucional dispone:

"El servicio de colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular."

f) Otras organizaciones: En muchos lugares se reúnen responsables de la función de reclutamiento, de diversas organizaciones similares, a fin de intercambiar información de sus propias necesidades y de sus respectivos archivos de solicitudes.

g) "La puerta de la calle"²⁴ : Esta fuente se refiere al abastecimiento de candidatos cuando éstos se presentan en la organización, por iniciativa propia, en busca de empleo.

3.3.3 SELECCION.

Esta función consiste en determinar de entre los candidatos reclutados, al idóneo para ocupar la plaza que se desea cubrir.

Los elementos que se utilizan para la selección de candidatos son: hoja de solicitud de empleo, entrevistas, exámenes e investigaciones.

a) La hoja de solicitud de empleo es el primero de los elementos de selección, ya que en ella se vierte información de las características personales, de escolaridad, de experiencia y desarrollo laboral de los solicitantes. Mediante su revisión se puede considerar si el solicitante tiene posibilidades de empleo en la organización.

b) Las entrevistas son otra especie de "filtro de candidatos" y se realizan generalmente en el

área de personal, previa presentación de exámenes, a fin de verificar y ampliar la información de la hoja de solicitud; y en el área donde existe la vacante, posteriormente a la aprobación de exámenes, con el propósito de obtener el acuerdo de quien sería el jefe directo.

c) Debido al costo que representan, los exámenes se aplican a candidatos con resultados satisfactorios en los dos elementos de selección anteriores. Los exámenes pueden ser de conocimientos, aptitud, capacidad, inteligencia, personalidad y de tipo médico. A continuación se verá en qué consiste cada uno de ellos.

- Exámenes de conocimientos: Con ellos se pretende saber si el candidato posee las bases -- teorico-prácticas para el desarrollo de su trabajo.

- Exámenes de aptitud: Se realizan con objeto de conocer las potencialidades de los candidatos, tanto para el puesto donde existe la plaza vacante, como para conocer sus posibilidades o limitaciones de desarrollo.

- Exámenes de capacidad: Con ellos se determinan las habilidades físicas y mentales para --

realizar actividades específicas que puedan -- ser puestas en práctica de inmediato por los - candidatos.

- Exámenes de inteligencia: Permiten conocer - el grado de coeficiente intelectual de los can- didatos.

- Exámenes de personalidad: Sirven para cono-- cer el perfil psicológico de los candidatos y determinar sus motivaciones, conflictos y ten- dencias de actuación.

- Exámenes médicos: Permiten conocer el estado de salud de los candidatos y su capacidad de - resistencia frente a los factores físicos, quí- micos, biológicos y psicológicos en que estará inmerso durante la realización de su trabajo. Generalmente se realizan después de haberse a- probado los otros exámenes.

d) El último elemento de selección son las in- vestigaciones, mismas que deben cubrir tres as pectos:

"- Proporcionar información de la actividad socio- familiar del candidato, a efecto de conocer las -

posibles situaciones conflictivas que influyan di
rectamente en el rendimiento en el trabajo.

- Conocer, hasta el detalle posible, la probable -
actitud, responsabilidad y eficacia en el trabajo
en razón de las actividades desarrolladas en tra-
bajos anteriores.

- Corroborar la veracidad de la información pro-
porcionada." 25

Dentro de la función de selección existe una -
labor poco agradable, pero de suma importan---
cia: evitar falsas esperanzas y molestias inne-
cesarias a los candidatos rechazados, así como
darles a conocer oportunamente las razones por
las que no fueron aceptados, haciéndolo con la
mayor sutileza posible, pero siempre con la --
verdad. Adicionalmente, se les puede orientar
hacia organizaciones que puedan emplearlos.

Por lo que respecta al candidato aceptado, de-
berá someterse a la tramitación administrativa
para su ingreso al empleo.

3.3.4 ADMISION.

Esta función consiste en la realización de ac-
tividades para la formalización de la relación
laboral, entre el nuevo trabajador y la organiz

25 Heredia Espinoza, Víctor. "Reclutamiento y selección de personal" en
Fernando Arias Galicia (coord.), op. cit., p. 273

zación, así como aquellas que deban cumplirse por ley o por prestación especial de la organización.

En las organizaciones reguladas por el apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la relación laboral se formaliza mediante la firma de un contrato. Al respecto, Fernando Arias Galicia comenta:

"Si las condiciones de trabajo ya constan en los contratos colectivos aplicables, por disposición expresa de la ley, no será necesario el contrato individual de trabajo. También por disposición expresa de la ley, los empleados de confianza no pueden pertenecer a los sindicatos, siempre y en todo caso deberá firmarse con estos empleados un contrato individual de trabajo."²⁶

Es conveniente recordar que el contrato constituye un acuerdo de voluntades; esto es, las partes en el contrato tienen la posibilidad de discutir las condiciones y el contenido de dicho contrato.

Una vez formalizada la relación de trabajo en el tipo de organizaciones aludidas, deberá abrirse expediente al nuevo trabajador, incluyen

²⁶ Arias Galicia, Fernando., op. cit., p. 277

do en él la hoja de solicitud de empleo y sus documentos personales. Posteriormente deberá tramitarse su incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y su registro en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Por lo que respecta a las organizaciones reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la relación de trabajo se formaliza mediante la expedición de un nombramiento, lo mismo para los trabajadores de base que para los de confianza.

El nombramiento es un acto-unión en el que no es posible la discusión de las condiciones y contenido del nombramiento, por las partes que intervienen, sino que, simplemente, se acepta o rechaza. El nombramiento es expedido por el titular de la organización, o por la persona en quien recaiga la respectiva delegación.

Después de formalizarse la relación laboral en el tipo de organizaciones a que se hace referencia, deberá igualmente abrirse expediente al nuevo trabajador y gestionarse su incorporación al Instituto de Seguridad y Servicios So-

ciales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), organismo que además de otorgar las prestaciones de seguridad social, se encarga de proporcionar a los trabajadores lo relativo a su derecho en materia de vivienda.

3.3.5 INDUCCION.

Esta función consiste en la introducción del nuevo trabajador a la organización y al puesto que le corresponde desempeñar.

Es indiscutible el efecto que tiene sobre la eficacia y la eficiencia de los trabajadores el hecho de incorporarse a un medio extraño para ellos. Debe ponerse especial atención al ejercicio de esta función, a fin de integrar a los trabajadores a su nuevo medio, de manera rápida y sin complicaciones, lo que repercutirá en un mayor rendimiento y más alta motivación para el trabajo.

La inducción implica aspectos tan importantes como el dar a conocer a los nuevos trabajadores los objetivos, planes, proyectos, estructura y funciones de la organización, a fin de -- que, comprendiendo las finalidades y elementos

de esta, puedan orientar las actividades de su trabajo hacia el logro de los objetivos generales.

Otro aspecto de suma importancia para los nuevos trabajadores es la concepción clara de las funciones y obligaciones del puesto que deben desempeñar, así como de los recursos de que -- pueden disponer para el trabajo, a fin de que ubiquen sus responsabilidades y las expectativas que se tienen sobre su desempeño laboral.

Aunque durante el desarrollo de las etapas de reclutamiento, selección y admisión se ha hablado al nuevo trabajador de las prestaciones a que tiene derecho por ser integrante de la organización, es durante la inducción donde se le puede precisar la manera de hacer efectivas esas prestaciones.

La inducción comprende, incluso, aspectos que pueden parecer simples, pero que son necesarios para la buena y pronta integración de los trabajadores; por ejemplo, la presentación con sus compañeros y con las personas con quienes tendrá que ver durante su desempeño laboral, la recomendación de qué hacer y qué no hacer -

en casos de emergencia, la ubicación física de estacionamientos, lugares de pago, sanitarios, etc.

3.3.6 REMUNERACIONES Y PRESTACIONES.

Esta función consiste en el desarrollo de actividades para retribuir a los trabajadores, en dinero y en especie, por su contribución a los objetivos de la organización.

La remuneración se establece a través del pago de un sueldo o salario, mismo que se determina en base a la valuación de puestos.

En esencia no existe diferencia alguna entre - los términos de sueldo y salario, ya que los - dos representan la retribución que se paga al trabajador por su trabajo. Incluso, en el art. 32º de la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado se menciona:

"El sueldo o salario... constituye la retribución básica presupuestal que debe pagarse al trabaja--dor a cambio de los servicios prestados."

Puede decirse que la diferencia entre uno y o--tro, se refiere más a un aspecto convencional,

costumbrista, que a un aspecto esencial. Tradicionalmente se ha empleado el término "salario" para denominar la retribución correspondiente por hora o día, aunque se pague en períodos semanales; "se aplica más bien a trabajos manuales o de taller." 27 De la misma manera, se ha denominado "sueldo" a la retribución que se paga por quincena o por mes; se refiere "a trabajos intelectuales, administrativos, de supervisión o de oficina." 28

El sueldo o salario se integra de la siguiente manera: percepciones, que son todos los conceptos a favor del trabajador -sueldo, gratificaciones, percepciones extraordinarias, primas, prestaciones, etc.- y, deducciones, que son todos los elementos a cargo del trabajador -impuesto, cuotas de seguridad social, cuota sindical, en su caso, pago de adeudos y pago de servicios y prestaciones.

Por lo que se refiere a las prestaciones, Consuelo Ramos Rodríguez señala:

"Son aquellos elementos que, en forma adicional -

27 Reyes Ponce, Agustín. Administración de personal. vol. II, 1ª ed., - 10ª reimp., México, Ed. Limusa, 1980, p. 15

28 Ibid.

al salario nominal, recibe el trabajador en metálico o en especie y que van a representar un ingreso, o el ahorro de un gasto que de otra manera él hubiera tenido o se hubiese visto obligado a realizar." ²⁹

Las prestaciones pueden ser obligatorias para las organizaciones, si se encuentran estipuladas en la ley, o adicionales a estas, si se pretende hacer más atractiva la organización a sus trabajadores.

Por la manera en que se otorgan, las prestaciones pueden ser económicas directas, cuando consisten en la entrega física de dinero (préstamos, becas, ayuda para lentes, cajas de ahorro subsidiadas, dote matrimonial, pensiones, seguros, pago de la seguridad social o del impuesto, que le correspondería al trabajador, etc.); o económicas indirectas, cuando se otorgan en especie y representan una transferencia de dinero a los trabajadores (días económicos, tiendas, bibliotecas, deportivos, despensas, guarderías, transportes, servicio médico, comedores, vacaciones adicionales a las de ley, edición de tesis, renta de casa, etc.).

²⁹ Ramos Rodríguez, Consuelo. "Servicios y prestaciones" en Fernando -- Arias Galicia (coord.), op. cit., p. 374

Es importante tener en cuenta que las prestaciones constituyen un beneficio adicional al sueldo o salario de los trabajadores, ya que en ocasiones la organización puede estar imposibilitada para aumentar los sueldos o salarios y, por ende, en riesgo de perder a buenos trabajadores que busquen mayores niveles de ingresos. Ese sería un momento impostergable para otorgar o ampliar prestaciones, que no sean de alto costo para la organización y sí sean lo suficientemente atractivas para los trabajadores. No obstante, no es necesario esperarse a estar en tal situación para hacer más atractiva la organización a los trabajadores y hacerles extensivos los beneficios de diversas prestaciones.

3.3.7 DESARROLLO.

Esta función se refiere al mejoramiento permanente e integral de los trabajadores. A efecto de comprender de manera más clara en qué consiste ese mejoramiento permanente e integral, y aunque no existe una precisión definitiva y común entre los diversos autores, se describe a continuación el contenido de esta función.

Por el nombre genérico de desarrollo se comprenden las actividades de adiestramiento, capacitación y desarrollo del personal que, aunque guardan una estrecha relación entre sí, se refiere cada una a aspectos diferentes.

a) Adiestramiento: Consiste en proporcionar a los trabajadores la "destreza en una habilidad adquirida, casi siempre mediante una práctica más o menos prolongada de trabajos de carácter muscular o motriz."³⁰ Es una enseñanza de tipo más bien práctico, que sirve para la adecuada realización de las funciones de un puesto concreto. Se proporciona adiestramiento a secretarias, dibujantes, torneros, electricistas, etc.

b) Capacitación: Consiste en la adquisición -- por parte de los trabajadores de "conocimientos principalmente de carácter técnico, científico y administrativo."³¹ Es una enseñanza de tipo más bien teórico, de amplitud mayor que el adiestramiento y para garantizar el desempeño adecuado de funciones especializadas. Aunque la capacitación se otorga a contadores, abogados, administradores, analistas, etc., no

³⁰ Arias Galicia, Fernando., op. cit., p. 319

³¹ Idem., p. 320

es limitativa para este tipo de trabajadores, ya que también puede proporcionarse al personal mencionado en lo referente a adiestramiento.

c) Desarrollo: "Comprende íntegramente al hombre en toda la formación de la personalidad -- (carácter, hábitos, educación de la voluntad, cultivo de la inteligencia, sensibilidad hacia los problemas humanos, capacidad para dirigir) ... puede entenderse como la maduración integral del ser humano."³² Consiste en todo un -- proceso educativo dirigido a los trabajadores, a fin de lograr no sólo su enriquecimiento personal como trabajadores, sino, sobretodo, dotarlos de una formación integral como seres humanos que les permita un desarrollo existen---cial armónico y valioso. Aunque generalmente -- se ha dirigido a los niveles superiores de las organizaciones, el desarrollo debe proporcionarse a todo el personal, independientemente -- del nivel o puesto que ocupe.

La motivación del personal para identificarse con los objetivos de la organización, y la que

³² Ibid.

requiere para la óptima realización de su propio trabajo, son tareas de alta responsabilidad, inmersas en la actividad de desarrollo de personal, ya que en esta actividad se tratan aspectos relacionados con la actitud de los trabajadores.

Debido a la importancia que tiene para las organizaciones el contar con personal adiestrado, capacitado y en niveles adecuados de desarrollo, esta función requiere de su ejercicio permanente, no sólo por lo que se refiere a los trabajadores de reciente ingreso, sino también al resto del personal, a fin de acrecentar sus conocimientos, aptitudes, capacidades, actitudes y demás elementos que conforman un valor integral de los trabajadores.

El ejercicio de esta función puede realizarse de manera formal e informal. La primera será aquella que seté comprendida dentro de un plan y programa general de desarrollo, que se organice de manera específica para la resolución de necesidades o el logro de determinados objetivos. La segunda, aquella que se puede otorgar diariamente durante el desarrollo de las funciones propias de cada trabajador, y la que

les es proporcionada a través de sus superiores y compañeros, o de manera autodidacta.

La función de desarrollo formal de los trabajadores es responsabilidad ineludible de la administración de personal. Incluso, en México, la ley garantiza el derecho de los trabajadores a ser capacitados (entendiendo, bajo este término, el derecho a los beneficios del desarrollo de personal). De esta forma, el cumplimiento formal de esta función obliga a las organizaciones no sólo por los beneficios que pueden obtener al aumentar su productividad, disminuir riesgos de trabajo, etc., sino además por mandato legal.

La realización metodológica de esta función implica el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Detección y jerarquización de necesidades.
 - Diseño y organización del plan y programas de desarrollo
 - Ejecución y coordinación del plan y programas de desarrollo.
 - Evaluación.
-
- Detección y jerarquización de necesidades: Se

refiere a la investigación, análisis y ordenación de las necesidades -individuales y colectivas- de desarrollo de los trabajadores de la organización, a fin de elaborar y aplicar un plan específico que se oriente a su resolución.

La detección de necesidades puede hacerse a -- través de entrevistas con los trabajadores y -- sus jefes, encuestas exámenes, análisis por -- discusión de grupo, observación directa, que-- jas, registros de personal, índices de productividad o costos, etc., y puede estar dirigida a cierto tipo de puestos, a ciertas áreas o ni veles organizacionales, o a ciertos individuos.

La jerarquización de necesidades se realiza en función de las prioridades, o problemática especial, de cada organización. Sirve principalmente para determinar cuál es el orden en que deben resolverse las necesidades de desarrollo.

- Diseño y organización del plan y programas - de desarrollo: Se elaboran en base a las necesidades jerarquizadas de la organización.

En esta etapa se ubican los sujetos-objetivo - del desarrollo y se agrupan de manera más o me

nos homogénea; en base a sus necesidades comunes se establecen las metodologías y contenidos del desarrollo; de acuerdo a los recursos disponibles, se precisan las ayudas didácticas que serán empleadas, los instructores que llevarán a cabo los programas de desarrollo, los lugares que se utilizarán, los horarios y los tiempos necesarios para su realización.

Acercas de los contenidos del desarrollo, los métodos de instrucción y los medios auxiliares para el desarrollo (ayudas didácticas), Alfonso Siliceo señala:

"Por contenido debemos entender la materia del curso, es decir, el conocimiento que ha de impartirse, la habilidad y actitud que será motivo del tratamiento, etc.... Determinar el contenido o materia de educación es parte de la planeación...

"... el estudio e investigación de los métodos de instrucción constituye uno de los aspectos de mayor importancia y actualidad... Los últimos avances de la pedagogía han demostrado lo poco eficientes que son muchos métodos tradicionales de enseñanza. En la actualidad debemos entender y aceptar que la enseñanza debe estar centrada en el grupo y no en el instructor, lo cual quiere decir que la creatividad, la interacción y la aportación de cada uno de los educandos, son la clave del éxito en la función educativa, esto sin menoscabar a algunos métodos cuyo éxito reside sólo en la labor del instructor.

"... hay una estrecha relación entre los métodos de instrucción y el equipo auxiliar de la misma... (por lo que los medios auxiliares)... deben ser -

seriamente estudiados y tomados en cuenta."33

Respecto a los instructores que se requieren - para la impartición del desarrollo, puede emplearse al propio personal de la organización, o acudirse a instructores externos. Los primeros conocen la organización pero pueden carecer de los elementos pedagógicos indispensables; los segundos tienen la ventaja de la experiencia y preparación docentes, pero desconocen el funcionamiento y la problemática misma de la organización, además de que representan costos adicionales. Debe buscarse una fórmula que permita aprovechar al máximo la riqueza -- del propio personal, mediante su respectiva habilitación como instructores, y, de ser necesario, acudir a instructores externos para el -- desarrollo de tipo general.

En muchos lugares se considera improductivo el tiempo que los trabajadores ocupan en su desarrollo y pretenden reducirlo al mínimo, ya que se carece de una visión de fondo para entenderlo como una verdadera inversión. Si bien los -- trabajadores obtienen grandes beneficios que --

33 Siliceo, Alfonso. Capacitación y desarrollo de personal. 1ª ed., 4ª reimp., México, Ed. Limusa, 1981, pp. 42 a 68

llevarán consigo a cualquier lugar donde trabajen, no son menos amplias las ventajas para la organización que cuente con personal desarrollado, sobretodo si se preocupa por retenerlo, mediante un sistema atractivo de administración de personal.

La importancia fundamental de esta etapa consiste en que si se efectúa una correcta planeación y adecuada organización para la impartición del desarrollo, que resuelva necesidades concretas ya identificadas, y que tengan como marco de referencia los objetivos de la propia organización, seguramente los resultados del desarrollo serán ampliamente satisfactorios.

- Ejecución y coordinación del plan y programas de desarrollo: En esta etapa se pone en operación lo establecido en la etapa de diseño y organización, y se supervisa su instrumentación, a fin de dotar oportunamente los elementos necesarios para un adecuado funcionamiento.

- Evaluación: "El tema de la evaluación es muy discutido; enjuiciar o evaluar es algo tan subjetivo que es difícil precisarlo... (la evaluación es)... la forma en que se puede medir la

eficacia y resultados de un programa educativo y de la labor de un instructor, para obtener - la información que permita mejorar... (el desarrollo).»³⁴

La evaluación debe hacerse previamente al desarrollo, durante éste y de manera posterior. La primera sirve para conocer el estado original en que se encuentran los trabajadores y determinar sus carencias; la segunda, para conocer los avances en el proceso de desarrollo, y; la tercera, para determinar los resultados y retroalimentar el proceso de desarrollo.

3.3.8 HIGIENE Y SEGURIDAD.

Esta función se refiere al conjunto de actividades orientadas a preservar la vida, la salud y la integridad física y mental de los trabajadores de una organización.

Aunque tradicionalmente se ha observado el cumplimiento de esta función de manera casi exclusiva en las organizaciones de tipo industrial, es innegable que la preservación de la vida, -

³⁴ Idem., p. 80

salud e integridad física y mental de los trabajadores se refiere también a ámbitos de tipo comercial, administrativo o de servicios; es - decir, el desarrollo de esta función debe efectuarse en cualquier tipo de organización, a -- fin de conservar en óptimas condiciones fisi-- cas y mentales a los propios trabajadores.

Por lo que se refiere a la higiene, en las organizaciones debe procurarse abatir, propiciar o controlar la existencia de ciertos factores químicos, físicos, biológicos y psicológicos, cono objeto de generar y mantener condiciones - óptimas del medio ambiente en el trabajo, que permitan preservar la vida y la salud del personal.

a) Factores químicos: Las organizaciones modernas utilizan elementos químicos (plomo, cemento, anilinas, derivados del petróleo, etc.) que en su manejo o transformación son capaces... - de desprender partículas sólidas, líquidas o - gaseosas que absorbe el trabajador, produciendo el cuadro nosológico de la enfermedad profesional de que se trate."³⁵

35 Fernández Ruvalcaba, Martha M. "Higiene y seguridad industrial" en - Fernando Arias Galicia (coord.), op. cit., p. 356

b) Factores físicos: Son "... todos aquellos - en los que el ambiente normal cambia, rompiéndose el equilibrio entre el organismo y su medio." ³⁶ Se trata de factores como la iluminación, calor o frío, ruido, humedad, presión atmosférica, radioactividad, etc.

c) Factores biológicos: "... tienen como origen la fijación dentro y/o fuera del organismo, o la impregnación del mismo, por... (microorganismos)... que provocan el desarrollo de alguna enfermedad." ³⁷ Se refieren a agentes vivos que provocan enfermedades como tétanos, paludismo, amibiasis, gripa, etc.

d) Factores psicológicos: "Medio tensional en el cual se desempeña el trabajo, que pueda causar alteraciones en la estructura psíquica y - de personalidad de los trabajadores. Ejemplos: neurosis, psicosis, histerias, etc." ³⁸

En la medida en que esos factores se interactúan para generar un medio ambiente de trabajo saludable, se obtendrán grandes beneficios, no

36 Idem., p. 357

37 Ibidem.

38 Ibid.

sólo para los trabajadores, sino también para las organizaciones, ya que se reducirán los índices de ausentismo e indirectamente de accidentes, al tiempo que se aumentará la productividad del personal.

Por otra parte, las actividades de seguridad - en una organización están encaminadas a prevenir y disminuir los accidentes de trabajo. mis mos que se encuentran conceptualizados en el - art. 474º de la Ley Federal del Trabajo

"Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o - perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo..."

Las causas de los accidentes de trabajo pueden ser directas, cuando tienen una relación de origen inmediato con el accidente, o indirectas, cuando son el efecto de causas anteriores.

Las causas directas son las condiciones inseguras. Las condiciones inseguras son

"...los riesgos que hay en los materiales, maquinarias, edificios que rodean al individuo, ya sea - por defecto u omisión, o por la propia naturaleza de los mismos y que representan un peligro de ac-

cidente." 39

Ejemplos de estas condiciones inseguras serían los pisos resbalosos, escaleras con peldaños - rotos u oxidados, autos con frenos en mal estado, etc. Las prácticas inseguras son

"... los actos personales que en su ejecución exponen a las personas a sufrir un accidente." 40

Ejemplos de las prácticas inseguras serían la realización de actividades riesgosas sin el equipo de protección correspondiente, la inobservancia de métodos seguros de trabajo, como levantar una carga pesada sin ponerse en cuclillas, a fin de recargar el peso sobre las piernas y no sobre la espalda, etc.

En la medida en que se ataquen y modifiquen -- las causas directas e indirectas, se podrán -- prevenir y disminuir los accidentes de trabajo. Sin embargo, es necesario reconocer que es más fácil atacar las causas directas que las indirectas, ya que éstas dependen de factores que generalmente están fuera del ámbito de control.

39 Idem., p. 364
40 Ibidem.

3.3.9 MOVILIDAD.

Con esta denominación se representa al conjunto de actividades tendentes a garantizar el de recho legítimo de los trabajadores, relativo a su participación en los movimientos de perso- nal, dentro de la estructura de la organiza- ción. Los movimientos de persoanl pueden ser - además del ingreso y separación, que pertene- cen a otras funciones de administración de per- sonal-, los siguientes: Transferencias, permu- tas, licencias, ascensos, descensos, reinstala- ciones y reanudación de labores.

a) La transferencia consiste en el cambio de - adscripción de un trabajador; es decir, su paso de una área de trabajo a otra. La transfere- ncia no implica la modificación del nivel jerár- quico ni del sueldo o salario del trabajador; se le conoce también con el nombre de reubica- ción y su ejercicio puede obedecer a razones - de fortalecimiento de una área, aprovechando e- lementos que en el área de adscripción origi- nal no son indispensables, o por motivo de des- aparición o fusión de áreas.

b) La permuta es el cambio recíproco de traba-

jadores, de un lugar a otro de la organización. Al igual que las transferencias, no representan la modificación del nivel jerárquico ni del sueldo o salario de los trabajadores que intervienen en ella. La permuta puede realizarse debido a que los trabajadores involucrados, por sus características personales, pueden ser de mejor ayuda en las áreas a donde se les cambia; también para facilitarles su traslado al lugar de trabajo, ya que este, originalmente, puede quedarles lejano y, mediante la permuta, pueden tenerlo más cerca de su respectivo domicilio.

c) Las licencias son autorizaciones que se otorgan a los trabajadores, por ley o de acuerdo a políticas de la organización, para que puedan ausentarse temporalmente de su trabajo. Pueden otorgarse con o sin goce de sueldo, y por razones de salud, gravedad, desempeño de comisiones sindicales, cargos de elección popular o puestos de confianza, y por razones personales de los trabajadores.

Las licencias originan la existencia de una vacante temporal, durante el tiempo por el que se otorgan, por lo que generalmente se requie-

re de otro trabajador que desempeñe las funciones del que sale de licencia. Según la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento que se otorgue para cubrir una licencia de hasta seis meses, será con carácter interino, y el que se dé para cubrir licencias mayores de ése tiempo, será con carácter provisional.

d) El ascenso o promoción consiste en pasar a un trabajador hacia otro puesto de mayor importancia, lo que, obviamente, le repercute en un mayor sueldo o salario. El ascenso puede ser - con carácter definitivo, cuando se trate de cubrir una vacante definitiva -ocasionada por renuncia, defunción, jubilación, etc.-, o con carácter temporal, cuando se trate de cubrir una vacante originada por licencia.

e) El descenso consiste en el cambio de un trabajador a un puesto de menor importancia, lo que representa para él percibir un sueldo o salario menor del que tenía. El descenso puede - realizarse, por ejemplo, cuando al regreso de licencia del titular de una plaza, debe reincorporarse a su puesto original al trabajador que fue ascendido, con carácter temporal, para

cubrir las funciones del trabajador con licencia.

f) La reinstalación consiste en ubicar al trabajador en el puesto que desempeñaba, y cuyas funciones dejó de realizar por haber sido despedido. La reinstalación es obligatoria para las organizaciones cuando el despido haya sido injustificado, salvo que, según lo dispuesto en el art. 49º de la Ley Federal del Trabajo, el trabajador:

- tenga antigüedad menor a un año, o
- desempeñe funciones en relación directa y permanente con el patrón, o
- sea de confianza, o
- sea del servicio doméstico, o
- sea de carácter eventual.

g) La reanudación de labores consiste en ubicar al trabajador en el puesto que desempeñaba, pero cuyas funciones dejó de realizar por alguna de las causas de suspensión del trabajo, -- consignadas en el art. 42º de la Ley Federal del Trabajo y en el art. 45º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Existe obligación para las organizaciones de -- permitir la reanudación de labores al trabaja-

dor, cuando dejen de existir las causales de -
suspensión de la relación de trabajo.

Una vez explicados los diversos movimientos de personal, es conveniente hacer mención de un elemento administrativo que guarda estrecha relación con la movilidad de los trabajadores y con el resto de las funciones de administra---ción de personal; el escalafón.

El escalafón es un sistema para regular y efectuar los movimientos de personal dentro de una organización, compuesto básicamente por una estrutura escalafonaria, un conjunto de normas y de procedimientos para la realización de los movimientos, y un órgano mixto encargado de vigilar y dictaminar los movimientos.

La estructura escalafonaria está conformada generalmente por todos los puestos sindicaliza--dos que integran la organización -contenidos -en el catálogo de puestos-, ordenados escalonadamente en grupos y ramas, según sea el tipo -funciones y requisitos de cada puesto, así como su importancia dentro de la organización.

Las normas y procedimientos para la realiza---

ción de los movimientos, consideran básicamente la calificación de los factores escalafonarios que, según la Ley Federal del Trabajo, -- son la aptitud y antigüedad, y, según la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son los conocimientos, la aptitud, la antigüedad y la disciplina y puntualidad.

El órgano mixto responsable de vigilar y dictaminar los movimientos de personal, es la Comisión Mixta de Escalafón, la que, por ley, debe integrarse por igual número de representantes de la organización y del sindicato.

La operatividad del escalafón tiene una estrecha relación con diversas funciones de administración de personal. Con la Clasificación de Puestos por ser ésta indispensable para la formación de la estructura escalafonaria; con el Reclutamiento y Selección, porque al desocuparse una plaza de cierto nivel y correrse el escalafón --es decir, al realizarse el ascenso escalonado del personal de los niveles inferiores--, deberán cubrirse las vacantes de último nivel; con Remuneraciones y Prestaciones, porque la movilidad escalafonaria tiene relación directa con los niveles salariales estableci-

dos en el tabulador correspondiente; con Desarrollo, porque mediante esta función debe prepararse al personal para ocupar puestos superiores; con Relaciones Laborales porque los -- buenos términos en la relación del sindicato y sus trabajadores con la organización, derivan de una justa administración de personal; y con la función de separaciones, porque toda separación de trabajadores -salvo aquellas de los de último nivel-, genera la movilidad escalafonaria.

3.3.10 RELACIONES LABORALES.

Esta función consiste en la realización de actividades tendentes a armonizar los intereses de los trabajadores y los de la organización, derivados de los derechos y obligaciones que a cada uno competen con motivo de la relación de trabajo.

Es indudable que en la realidad cotidiana la - relación de trabajo, individual o colectiva, - se ve expuesta a múltiples conflictos, por lo - que es necesario poner en práctica diversas ac - tividades encaminadas a resolverlos.

La función de relaciones laborales tiene, además, que ver con lo relacionado con las Condiciones Generales de Trabajo, en las organizaciones regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, o con el Contrato Colectivo y el Reglamento Interior de Trabajo, en las organizaciones reguladas por el apartado A del artículo mencionado y su ley correspondiente.

3.3.11 SEPARACIONES.

Esta función tiene por objeto la regulación, o peración y control de las actividades que formalizan la suspensión, rescisión o terminación de la relación de trabajo.

La suspensión de la relación de trabajo consiste en liberar al trabajador de la obligación de prestar sus servicios y, a la organización, de la obligación de pagar el sueldo o salario al trabajador, subsistiendo en todo momento la relación de trabajo.

La relación de trabajo puede suspenderse por enfermedad contagiosa del trabajador, por prisión preventiva del trabajador, seguida de sen

tencia absoluta, o por arresto del trabajador. La Ley Federal del Trabajo señala, además, que puede darse por incapacidad temporal del trabajador, qu no haya sido originada por riesgos de trabajo; por el cumplimiento de los servicios y el desempeño de los cargos mencionados en el artículo 59 constitucional y el de las obligaciones consignadas en el art. 31, --frac. III, de la Constitución; por la designación de los trabajadores como representantes ante organismos estatales de tipo laboral; y por falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, cuando sea imputable al trabajador.

Aunque la ley no tipifica la licencia sin goce de sueldo como situación de suspensión de la relación de trabajo, es indudable que constituye una variante más en este sentido, ya que se libera al trabajador de la obligación de prestar sus servicios y a la organización de pagar el sueldo o salario al trabajador, subsistiendo en todo momento la relación de trabajo.

La rescisión de la relación de trabajo consiste en el rompimiento de dicha relación, cuando la voluntad para ello es de carácter unilate--

ral; es decir, cuando se da por terminada por decisión única del trabajador o de la organización, debido a que la contraparte violó las -- condiciones pactadas.

La terminación de la relación de trabajo se refiere al rompimiento de dicha relación, cuando la voluntad para ello es de carácter bilateral o por causas de fuerza mayor; es decir, cuando se acaba por mutuo acuerdo del trabajador y la organización -como la renuncia-, por incapacidad física o mental permanente, por muerte del trabajador, por conclusión del término o de la obra motivo del trabajo, o por desaparición de la fuente misma de trabajo.

Finalmente, es conveniente señalar que la salida de los trabajadores que se separan definitivamente de la organización, ocasiona, generalmente, la necesidad de sustituirlos por nuevos trabajadores. Este proceso de generación y cobertura de vacantes, implica una renovación -- del personal de la organización, conocida como rotación de personal.

La rotación de personal puede ser benéfica para la organización por la renovación que signi

fica el ingreso de nuevas ideas y experiencias que impulsen su desarrollo, pero, de cualquier forma, implica la salida de conocimientos y experiencias logradas en su interior. En todo caso, una alta rotación de personal es muestra - patente de que algo anda mal en la organiza---ción, en especial en la administración de personal, ya que esta no está cumpliendo con la - función de crear congruencia y armonía entre - los objetivos e intereses de la organización y los de sus trabajadores.

Hasta aquí se han tratado el concepto, objetivo y -- funciones de la administración de personal público, misma que tiene como sujetos-objetivo de su activi--dad a todos los servidores públicos, a quienes se denomina burócratas. A efecto de entender con preci---sión el contenido de dicho término, a continuación - se revisarán algunas ideas sobre la burocracia.

3.4 BUROCRACIA.

Al hablar sobre los trabajadores al servicio del Es--tado, es imposible pasar por alto su caracterización sociológica, la que, en términos colectivos, los de--signa como "burocracia" y, en términos individuales, como "burócrata". Burócrata es, pues, todo integran-

te de la burocracia. Pero ¿qué es la burocracia o -- por qué se designa así al conjunto de servidores públicos?

"Según su etimología griega, el término burocracia está compuesto por, Bairo=sostén, apoyo, poder, y Cratos= Gobierno. Ambos vocablos significan apoyo del Gobierno. Es te concepto también lo encontramos en la palabra francesa Bureau que significa escritorio, oficina." 41

De esa forma, si se considera la palabra francesa Bu reaucratie (Burocracia) para encontrar su significado, puede verse la existencia de "Bureau", ya explicada, y "Cratie", que hace referencia a Gobierno o poder; con lo que se tiene literalmente el gobierno o poder de los escritorios u oficinas, pero que, obviamente, está asumido por quienes se encuentran en esas oficinas, tras los escritorios. En esta interpretación sólo queda incluido el único poder -- que puede manifestarse a través de su actividad administrativa, tras los escritorios, el poder público.

En su libro Economía y sociedad, Max Weber hace un análisis de las organizaciones humanas, a las que clasifica en función del tipo de autoridad que se ejerce en cada una.

41

Alfaro Rocha, José F. La movilidad burocrática en la administración pública mexicana: el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1976-1982), Tesis, F.C.P. y S., México, UNAM, 1983, p. 9

"Uno de ellos es la 'autoridad tradicional', autoridad sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada del que la ejerce. Este tipo de autoridad tiende a caracterizar a las sociedades primitivas, o a las sociedades 'civilizadas' en que el derecho y la ciencia son rudimentarios. Otro tipo de autoridad es la 'autoridad carismática' basada en cualidades personales de jefatura o magnetismo y que puede ir acompañada de la creencia de que el jefe carismático es sobrehumano. Este tipo de autoridad es el que se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso. El tercer tipo de autoridad es el 'racional' o 'autoridad legítima'. Esta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como 'legítimas' por los miembros de una organización. La autoridad legítima es inherente al cargo, no a la persona, y nadie puede ejercerla si no ha ocupado el cargo 'de acuerdo con las normas'.

"Este tercer tipo de autoridad legítima en la organización humana va de la mano con la burocracia; la burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima. Más o menos bien desarrolladas, las organizaciones burocráticas han aparecido acá y acullá en la historia, pero fue en la civilización occidental, durante los últimos cien años, donde la burocracia llegó a su florecimiento. De hecho, nuestra civilización es característicamente burocrática en su organización, y esto no es menos cierto por lo que respecta a la organización tanto privada como pública." 42

Weber precisa, además, que "el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático" 43 y que "la dominación cuando se ejerce sobre un extenso número de personas exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados." 44

42 Waldo, Dwight (comp.). Administración pública. 1ª ed., 4ª reimp., México, Ed. Trillas, 1979, pp. 57 y 58

43 Weber, Max. Economía y sociedad. 2ª ed., 5ª reimp., México, F.C.E., 1981, p. 175

44 Idem., p. 298

"En síntesis, la organización de carácter burocrático se caracteriza porque existe:

- A.- Una estructura de rigurosa jerarquía.
- B.- Una delimitación de responsabilidades para cada área determinada.
- C.- Una diferenciación entre los bienes oficiales de la organización, respecto de los que son privados de -- sus miembros.
- D.- Una especialización y un reclutamiento, cuya base se constituye con los conocimientos y las capacidades - técnicas.

Estos son los aspectos claves que hacen de la burocracia un tipo de organización diferente a otras." 45

Por su parte, H. J. Laski señala que

"Burocracia es el término generalmente aplicado aun sistema de gobierno cuya aplicación está tan completamente en manos de funcionarios, que el poder de éstos pone en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. Las características de tal régimen son una pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la adopción -- de decisiones y resistencia a embarcarse en experimen--tos." 46

Este mismo autor comenta, acerca del surgimiento de la burocracia, que

"... el alejamiento del gobierno activo por parte de la aristocracia condujo en algunos casos a la transferencia de su poder en manos de funcionarios permanentes. En otros casos el origen de la burocracia puede rastrearse -- en el deseo de la corona de contar con un cuerpo de servidores personales para oponerlos a las ansias de poder -- de la aristocracia." 47

45 Jiménez Guzmán, Rodolfo A. Burocracia y sociedad. Tesis F.C.P. y S., México, UNAM, 1975, p. 14

46 Laski, H. J. "Burocracia" en Dwight Waldo (comp.), op. cit., p 53

47 Ibidem.

Actualmente, el término burocracia implica toda una gama connotativa que, en términos generales, puede resumirse de la siguiente manera:

- a) Como un cuadro administrativo que obedece a un sistema de reglas, basado en la constitución de una organización jerarquizada y centralizada de funcionarios, sujetos a normas previamente establecidas. La burocracia así entendida es un instrumento técnico que cumple una función organizativa de dominación legal y que se encuentra formando parte del poder estatal, aunque también se localiza en la iniciativa privada y en todo tipo de organización que requiere de la administración.
- b) Como un conjunto de empleados del sector público, es decir, al servicio del Estado, esta burocracia se representa a través de un conjunto de instituciones apoyadas en un grupo de individuos (burócratas), los cuales se encuentran distribuidos jerárquicamente, para ejecutar funciones propias del Estado.
- c) Como un producto del crecimiento de la organización y administración del mundo moderno. Así muchas acciones -- que regulan nuestra vida social, se encuentran inmersas en un proceso de trámites, generalmente llamados 'burocráticos', término empleado... para designar una serie de gestiones molestas, pero necesarias para el cumplimiento de un objetivo determinado."⁴⁸

De esa forma, es claro que en el sentido más amplio, la burocracia es una estructura administrativa, pública o privada, cuya organización es de tipo institucional, con normas, políticas, niveles de autoridad, funciones y procedimientos definidos.

En un sentido más limitado, la burocracia se refiere

⁴⁸ Vázquez Romero, Beatriz y Boni Acuña, Ma. de la Paz. Perfil de la patología del burócrata (caso específico de la Dirección General Técnica, S.H. y C.P.). Tesis, F.C.P. y S., México, UNAM, 1983, pp. 10 y 11

al conjunto de servidores públicos. Sin embargo, esta misma acepción tiene dos variantes: la que considera únicamente a los servidores públicos ocupados - en las funciones tradicionales del Estado -y que en México estarían ubicados en el sector centralizado-; y la que considera a la totalidad de trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a aquellos encargados de sus funciones modernas, de intervención directa en la economía -lo que en el ámbito mexicano equivale a la suma del sector centralizado con el parastatal, con todo tipo de entidades.

Como puede apreciarse, la fundamentación de la primera variante surge al identificar a la burocracia con las oficinas o los escritorios; es decir, con aspectos de poder público, de índole administrativa. La segunda variante se fundamenta en el amplio significado etimológico del término burocracia ("apoyo del Gobierno"); de esa manera, tanto las dependencias -- centralizadas como las entidades paraestatales constituyen un "apoyo del Gobierno", para la consecución de los fines del Estado.

Finalmente, el sentido más restringido del término -- burocracia es el que lo transforma en un adjetivo, -- para caracterizar con él una serie de manifestaciones negativas propias de, o propiciadas por los tra-

bajadores al interior de las grandes organizaciones, aunque generalmente se atribuyen como exclusivos del Estado. En este sentido, el término burocracia y sus derivados se convierten en calificativos peyorativos; pretendidos sinónimos de ineficiencia, apatía, irresponsabilidad, ausentismo, deshonestidad, etc.

No es gratuito identificar al trabajador público con características como las señaladas, ya que la realidad ha demostrado ampliamente su justeza, pero tampoco es justo generalizar esas características a la totalidad de burócratas e inculparlos a ellos de manera exclusiva. Si bien es cierto que existe una desmotivación e incapacidad por parte del servidor público para realizar adecuadamente sus funciones, es conveniente no olvidar que, en parte importante, se deriva de la manera en que se interrelaciona con el Estado, cuestión en la que tiene un papel primordial - la administración de personal público, a fin de armonizar los intereses y objetivos del Estado y los de sus trabajadores.

Pero ¿de qué manera funciona la administración de personal público para armonizar los intereses y objetivos del Estado y los de sus trabajadores? Para comprender con claridad la manera en que se da ese funcionamiento, es conveniente conocer las característi

cas de los sistemas existentes de administración de personal público, mismos que serán tratados a continuación.

4. SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

En el mundo moderno existen, fundamentalmente, dos sistemas de administración de personal público: el conocido como "Sistema evolucionado de botín" y el Servicio civil de carrera.

4.1 SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTIN.

Este sistema se caracteriza por la conceptualización que se hace de los cargos públicos; esto es, se considera a los cargos públicos como susceptibles de reparto entre los integrantes del grupo en el poder. - Algunos autores lo denominan también como "Sistema de botín político" o "Sistema de botín". Jiménez Castro comenta que el

"Llamado 'sistema de botín político' (es un) término que se aplica casi exclusivamente a la administración pública, pero que tiene validez también en la administración privada. Esa frase se debe a un senador de Nueva York, - quien expresó el criterio de que a los vencedores en una justa electoral correspondía disponer de todos los cargos gubernamentales, para ocuparlos con sus partidarios.

"El sistema de botín político ha sido característico de todos aquellos gobiernos que no tienen una concepción acertada sobre el manejo de los asuntos de personal, ni -

miras altas sobre los servicios públicos. En el pasado -- aún personas de la altura de Thomas Jefferson fueron partidarios del botín político, en una época desde luego en que eran otros los criterios sobre la labor y obligaciones del Estado y acerca de cómo deberían dirigirse los asuntos públicos.

"Para Jefferson si '... se admite el derecho del partido dominante a tomar parte en la administración ¿cómo se usa de este derecho si no hay vacantes? Porque las que resultan de defunciones son pocas, y vacantes por dimisión voluntaria no ocurren!'" 49

Por su parte, Mario Martínez Silva señala que

"El surgimiento de los partidos políticos y ... concepciones sobre la simplicidad de las tareas del gobierno, determinaron 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 nombramientos a personas incapaces, en la corrupción, en la falta de continuidad de los programas y en la falta de seguridad del personal público, pues cada partido que lograba el poder procuraba colocar el mayor número posible de sus militantes, despedir al personal del gobierno antecesor y aprovechar la función pública en labores partidistas. Fue este el llamado 'sistema de botín'." 50

Al respecto, Muñoz Amato precisa que

"por razones históricas se considera generalmente que los métodos tradicionales en este campo (la administración de personal público) deben concebirse como antídotos contra el 'sistema de botín' (spoils System) --de que al partido vencedor corresponde incautarse de todos los derechos y privilegios adscritos a los cargos públicos para distribuirlos entre sus correligionarios.

49 Jiménez Castro, Wilburg., op. cit., pp. 323 y 324

50 Martínez Silva, Mario., op. cit., pp. 29 y 30

"Los argumentos más convincentes en favor del control político son los siguientes:

- 1) El partido que adviene al poder necesita personas leales a su programa para dar cumplimiento a sus propósitos, y debe protegerse contra las posibilidades de 'sabotage' (sic) por indiferencia, neutralidad o convicción contraria. Tal necesidad es mayor en proporción directa al grado de su radicalismo frente al statu quo.
- 2) La consolidación de un cuerpo de servidores públicos garantizados en sus cargos contra los cambios de partidos en el poder conlleva grandes riesgos de desarrollar una casta exclusivista en su composición, interesada en sus propias conveniencias, rutinizada, insensible ante los intereses e ideales del pueblo, irresponsable por estar protegida en sus posiciones de autoridad, es decir, imbuida por un burocratismo de la peor calaña.

"Además, se alega desde otro punto de vista que en un sistema democrático los partidos políticos necesitan las recompensas de los cargos públicos para conseguir organizados y miembros activos. Si se les priva de este atractivo, entonces les será difícil encontrar personas en disposición de constituir la maquinaria que es indispensable para las innumerables tareas de las campañas políticas."⁵¹

Como puede observarse, el sistema evolucionado de botín es un sistema de administración de personal público, que se encuentra fuertemente condicionado por la política. Es decir, que el desarrollo de las funciones de administración de personal se encuentra subordinado a aspectos políticos; el nombramiento, el nivel jerárquico, el sueldo, etc., se otorgan más por compromisos políticos o simpatías personales, que por capacidad propia de los nombrados. Debido a esa situación, las funciones de administración de personal que fueron tratadas anteriormente se vuelven intrascenden

⁵¹ Muñoz Amato, Pedro., op. cit., vol. II, pp. 91 y 92

tes o innecesarias, total o parcialmente.

4.2 SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Este sistema de administración de personal público se caracteriza porque se realiza de manera centralizada, mediante una estructura organizada en clases o grados, ingresándose al servicio mediante rigurosa selección, basada en la capacidad personal, y ascendiendo, mediante el cumplimiento de requisitos preestablecidos, hasta los últimos niveles no políticos de la estructura administrativa. Algunos autores lo denominan también como "Sistema de carrera" o "Sistema de méritos", aunque, al respecto, E. P. Laberge aclara que

"La frase (sistema de mérito) se emplea para describir el método de selección, retención en el servicio y promoción de empleados en el servicio público con base en su aptitud y capacidades. El término se usa frecuentemente como sinónimo de servicio civil y, efectivamente, en la práctica diaria se acepta como tal. Sin embargo, es posible que, bajo ciertas circunstancias, exista el sistema de méritos sin existir por ello una administración de servicio civil en forma y, a su vez, es igualmente posible disponer de una administración de servicio civil en la cual se ignore completamente el sistema de méritos." ⁵²

Eliane Ayoub señala que

"Se entiende por sistema de carrera un sistema en el cual

⁵² Laberge, E. P., citado por Miguel Duhalt Krauss en op. cit., p. 129

el servidor público, una vez que ha sido reclutado, se convierte en miembro de un cuerpo o cuadro jerarquizado que contiene los empleos de diferente nivel, donde pasará toda su vida profesional ascendiendo los grados y ocupando diversos puestos." 53

Por su parte, François Gazier, al hablar con toda claridad acerca del servicio civil, explica que

"Este sistema contiene dos elementos esenciales, el estatuto y la carrera.

"El estatuto consiste en reglas particulares para el servicio público y, por lo tanto, los servidores públicos no son simples asalariados, asalariados de derecho común. Ellos tienen obligaciones y derechos diferentes. Por otra parte, están sujetos a responsabilidades particulares y disfrutan de garantías especiales.

"La carrera consiste en que el ingreso a la administración no es solamente el reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino la promesa de una serie de puestos que están organizados y jerarquizados; se ingresa a la administración al principio de la vida profesional, a partir de los 20 ó 25 años, y se permanece en ella hasta los 60 ó 65 años, ocupando puestos cada vez más importantes, con responsabilidades cada vez mayores, pero, al mismo tiempo, cada vez mejor remunerados.

"Lo anterior no se deja solamente al azar, sino que existe un proceso organizado con los mecanismos para la promoción, que permite que se escalen los grados sucesivos de la estructura en la que se ha ingresado, o bien, que se pase, en ocasiones, de una estructura a otra para ascender el conjunto de jerarquías del servicio público. Cada persona debe cumplir con los requisitos necesarios para ocupar esos puestos. De ahí la necesidad del desarrollo de personal. En principio, es un desarrollo a partir del ingreso, que debe ser suficientemente diversificado, no especializado, ya que debe servir de soporte a toda la vida profesional, en diversos puestos, cada vez más difíciles. Ese desarrollo debe, además, otorgarse durante la carrera, mediante cursos de perfeccionamiento que permitan es-

53 Ayoub, Eliane. La fonction publique. Francia, Ed. Masson et Cie., --- 1975, p. 67 (traducción propia).

calar los grados y ascender hacia actividades profesionales más complejas y más elaboradas.

"Salvo casos excepcionales, en un sistema como este los servidores públicos ingresan a la administración para toda la vida. De donde se desprende que no pueden ser despedidos simplemente porque son demasiados o porque se desea cambiar las estructuras o modificar los puestos. A menos que el servidor público incumpla sus funciones, tiene derecho a la estabilidad en su empleo, y, si su plaza desapareciera, la administración debe asignarle otra, pero -- conservándolo siempre dentro de la organización.

"Los servidores públicos disfrutan, pues, de un régimen -- de estabilidad en el empleo que no existe en el sector -- privado. Al lado de esto, y a manera de compensación, pesan sobre ellos obligaciones especiales muy importantes. En principio, tienen comprometida la mayor parte de su -- tiempo con la administración; por otra parte, no pueden -- separarse de la administración simplemente por su sola voluntad; y están comprometidos a ciertas obligaciones complementarias que no tienen los trabajadores del sector -- privado: puede prohibírseles que en público adopten ciertas posiciones políticas, que se sindicalicen o que realicen huelgas.

"En fin, siendo la administración responsable de la carrera de los servidores públicos, debe asegurarles un sueldo suficiente durante toda su actividad profesional, mismo -- que se prolonga mediante una pensión o un sistema de retiro, una vez que han salido del servicio público.

"En suma, a partir del ingreso de los servidores públicos a la administración, se encuentran sujetos a un estatuto que implica un equilibrio de obligaciones y derechos, ventajas y garantías."⁵⁴

Finalmente, Jiménez Castro comenta que

"... la igualdad de oportunidades referida a la administración de personal... es la base filosófica sobre la que se establecen el 'sistema de méritos' y la 'carrera administrativa', a través de los cuales el reclutamiento, la selección, los ascensos, las retribuciones y otros elemen

54 Gazier, François La fonction publique dans le monde. Francia, Ed Cujas, 1972, pp. 28 y 29 (traducción propia).

tos administrativos de personal son aplicados, tomando en cuenta fundamentalmente las cualidades de los empleados y no por simpatías personales, razones de política, etc., y ofreciendo posibilidades indiscriminadas para aspirar a posiciones o para devengar remuneraciones acordes con el trabajo efectuado.

"... la carrera administrativa (será difícil) a menos que uno de sus derechos sea el de la estabilidad, la cual viene a garantizar que en condiciones normales y buen desempeño, una vez pasado el respectivo período de prueba y reconocida la calidad de empleado permanente, ningún miembro será despedido." 55

Respecto a las posibilidades de instrumentación de un sistema de administración de personal del tipo del servicio civil de carrera, Muñoz Amato comenta que

"Implantar un sistema basado en el mérito será imposible si no existe un consenso favorable en los sectores donde se hagan las decisiones fundamentales sobre la orientación del gobierno. La eficacia de la administración de personal dependerá continuamente del respaldo político en que esté cimentada. Tendrán que rechazarse las intervenciones de la política que subordinen el servicio público al ansia de poder, como la práctica de que cada partido vencedor se incaute de los derechos y privilegios adscritos a los cargos públicos para distribuirlos entre sus miembros. La sistematización del servicio civil deberá conducir a que la actividad del gobierno se oriente por encima de las divisiones partidistas, se consiga el talento sin exclusiones por motivos irrelevantes a las finalidades públicas, y se ofrezcan garantías de continuidad y reconocimiento para las personas idóneas." 56

5. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Una vez que ha sido delimitada la ubicación teórica de la

55 Jiménez Castro, Wilburg., op. cit., pp. 321 y 322

56 Muñoz Amato, Pedro., op. cit., vol. II, p. 18

administración de personal público, se considera conveniente ubicar el ámbito espacial de la presente investigación; es decir, el ámbito de los organismos descentralizados. Se requiere precisar cómo se encuentra organizada, - en su sentido estructural, la administración pública en México, para conocer la manera en que están incorporados en ella los organismos descentralizados.

La administración pública mexicana se encuentra organizada a partir de lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, que señala:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativos de la Federación que setarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Con base en lo anterior, es en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) donde se precisa la organización de la administración pública, misma que se encuentra conformada por dos sectores, el centralizado y el paraestatal.

5.1 SECTOR CENTRALIZADO.

El sector centralizado se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

El número y conformación estructural de las dependencias del sector centralizado -Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos-, responde a la dinámica misma de la administración pública. Esto es, para responder a las demandas crecientes de la población y a las necesidades que plantea la estrategia de desarrollo vigente, el sector público requiere adaptar -- permanentemente sus instrumentos y órganos de acción.

De esa manera, actualmente se cuenta con las siguientes 19 dependencias en el sector centralizado:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de Programación y Presupuesto,
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación,
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraesta--

tal,

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,
- Secretaría de Educación Pública,
- Secretaría de Salud,
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
- Secretaría de la Reforma Agraria,
- Secretaría de Turismo,
- Secretaría de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.

5.2 SECTOR PARAESTATAL.

El sector paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, INstituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y los Fideicomisos.

De la misma forma que en el sector centralizado, el número y características del sector paraestatal está condicionado por la dinámica de la administración pública. Sin embargo, es conveniente recordar que la presencia de las entidades paraestatales en la administración pública, responde al ejercicio de las atribuciones

buciones modernas del Estado, las que le facultan para intervenir activa y directamente en la economía.

El actual gobierno se ha caracterizado por una austeridad presupuestal y una voluntad de racionalidad en el gasto público, que se han traducido, entre otras, en medidas de desaparición, venta, fusión y limitación en la creación de entidades paraestatales. No obstante, el gran número de entidades con que actualmente opera el sector público, hace inconveniente relacionarlas en este trabajo.

Conviene, finalmente, precisar que el ámbito de la presente investigación es el de los organismos descentralizados, pertenecientes al sector paraestatal de la administración pública en México.

Sobre los organismos descentralizados, el art. 459 de la LOAPF señala:

"Serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten."

Con mayor precisión, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, define -

en su art. 2º que

"... son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente -- con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y II. 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."

6. CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

Además de lo anterior, y con objeto de entender con mayor precisión la figura de la descentralización administrativa, que caracteriza a los organismos descentralizados, se considera conveniente realizar un análisis de los conceptos jurídico-administrativos de centralización y descentralización, así como del concepto de desconcentración, a fin de distinguirlo del de descentralización, con el que comúnmente se le confunde.

6.1 CENTRALIZACION.

El contenido de este término es el que guarda mayor acuerdo entre los diversos autores. En este sentido, - Gabino Fraga comenta que

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

"La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.

"Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son -- los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior." 57

Al respecto, Andrés Serra Rojas señala que

"Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo diferentes puntos de vista del nombramiento, -- competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer -- las necesidades públicas." 58

Y Jiménez Castro precisa

"Por centralización se entiende la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar -- las decisiones más importantes." 59

- 57 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 2ª ed., México, Ed. Porrúa - S.A., 1981, pp. 165 y 166
- 58 Serra Rojas, Andrés., citado por Ernesto Gutiérrez y González en -- "Descentralización por servicio. Incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio", en Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 205
- 59 Jiménez Castro, Wilburg., op. cit., p. 190

Por otra parte, si se consideran válidas las categorías de análisis utilizadas por Mentor Tijerina Martínez -personalidad jurídica propia, patrimonio propio y desarrollo de una función especializada no tradicional-, para caracterizar a los organismos descentralizados, puede decirse, en sentido inverso, que además de la característica de subordinación jerárquica de los órganos, respecto a una figura central -orgánica o personal-, la centralización administrativa se caracteriza por la triple unidad de su personalidad jurídica, de su patrimonio y de su función.⁶⁰

Lo anterior significa que los órganos centralizados -comparten la misma personalidad jurídica: la del Estado; su patrimonio es, igualmente, el mismo del Estado; y su función es análoga entre los diversos órganos, en el sentido de que se refiere a actividades de tipo general, realizadas tradicionalmente por el Estado.

6.2 DESCENTRALIZACION.

Esta figura jurídico-administrativa provoca cierta -- controversia entre los diferentes autores, sobretodo

⁶⁰ Tijerina Martínez, Mentor. Origen y naturaleza de los organismos descentralizados. Tesis, México, Universidad de Monterrey, 1982, pp. 59 a 61

a nivel popular, cuando se le confunde con la desconcentración. Al respecto, Serra Rojas comenta que

"La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica 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." ⁶¹

Sobre el mismo aspecto, Chanes Nieto comenta que

"La descentralización administrativa es una forma de organización que consiste en atribuir, a ciertos organismos, - autonomía orgánica... La autonomía orgánica supone la existencia de un organismo público que tiene atribuciones propias que ejercen autoridades diversas a las centrales, y - pueden oponer a éstas su esfera de competencia." ⁶²

Más adelante añade:

"La institución descentralizada tiene personalidad jurídica, está dotada de un patrimonio propio e investida de autonomía orgánica, misma que le permite actuar dentro del marco que señala el instrumento jurídico que la crea, con independencia de la administración central, permaneciendo vinculada a ésta al través del control que ejerce sobre la institución." ⁶³

Por su parte, Gabino Fraga señala que la descentrali-

61 Serra Rojas, Andrés., citado por Ernesto Gutiérrez y G., op. cit., p. 205
 62 Chanes Nieto, José. "Organismos descentralizados y empresas de participación estatal" en José Bustani Hid et al. La administración pública federal. vol. II, 2ª ed., México, UNAM, 1976, p. 25
 63 Idem., p. 26

zación consiste en

"... confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero -- sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

"Se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados.

"El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica." 64

Fraga cita a Buttgenbach para explicar que

"La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado."

"... cuando además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera descentralización." 65

"La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía." 66

En posición opuesta a la de Fraga, Tijerina Martínez precisa que lo característico de los organismos descentralizados son la triple unidad de: personalidad -

64 Fraga, Gabino., op. cit., p. 202

65 Buttgenbach, Andrés., citado por Gabino Fraga en op. cit., p. 203

66 Ibidem.

jurídica distinta de la del Estado, patrimonio propio y la gestión de una atribución estatal especializada, del tipo de atribuciones modernas del Estado. Sostiene lo anterior en virtud de que éstas son las características reales de los organismos descentralizados en México, desde los primeros, hasta los de reciente --- creación. Señala que desde el punto de vista teórico puede ser válida la concepción de Fraga, apegada a la doctrina clásica francesa de la descentralización por servicio, pero, en la realidad mexicana, no existe au tonomía orgánica en los organismos descentralizados.⁶⁷

Sin pretender adoptar posiciones eclécticas, puede afirmarse que la autonomía orgánica -que, según Fraga, tipifica a los organismos descentralizados-, es un elemento que efectivamente los caracteriza, desde el punto de vista formal -teórico o doctrinal-, pero que en México no responde al funcionamiento real de este tipo de entidades públicas.

"Las atribuciones que el presidente de la República ejerce en el sector descentralizado...: designación de los titulares de sus órganos, acuerdo sobre las políticas, determinación de las inversiones, fijación de las directrices en materia laboral... además del control encomendado a... (algunas)... dependencias, conducen a negar la existencia de la autonomía orgánica, sin la cual, según la doctrina tradi--

67 Tijerina Martínez, Mentor., op. cit., pp. 59 a 72

cional, desaparece la descentralización administrativa." 68

Eso de ninguna manera quiere decir que, al no existir en la realidad la autonomía orgánica, no existen los organismos descentralizados, sino, como señala Tijeri na Martínez, la realidad mexicana es distinta a la de otras latitudes y, por lo mismo, debe adaptarse la -- doctrina jurídico-administrativa a la realidad en que se encuentra inmersa.

6.3 DESCONCENTRACION.

Esta figura administrativa se confunde continuamente con la de descentralización, pero posee características peculiares que la hacen claramente diferente. Al respecto, señala Gabino Fraga que

"La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les es-- tán subordinados, de ciertas facultades de decisión." 69

Jorge Olivera Toro precisa más, al decir que

"Desconcentrar... sería atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pe-- ro sin ser trasladados a otras personas. No se descentra-- liza, se desconcentra la atribución de funciones y medios

68 Chanes Nieto, José., op. cit., p. 28

69 Fraga, Gabino., op. cit., p. 165

que puede hacerse a personas ya existentes; pero también pueden crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles esta atribución; de este modo se separan - funciones del Estado, se descentraliza." 70

Finalmente, Ernesto Gutiérrez y González apunta con - toda precisión las características de los órganos des-
concentrados:

- "1. El Estado transmite alguna o algunas de sus competen-
cias en un órgano administrativo.
2. Por lo mismo, el Estado le atribuye cierta y limitada
competencia y poder de decisión.
3. Ese organismo es parte de una misma persona jurídica
pública, el Estado...
4. En consecuencia de todo lo anterior, al organismo des-
concentrado no se le dota de personalidad jurídica --
propia.
5. El órgano desconcentrado no sale del vínculo del po-
der central y queda obligado a subordinarse a los ---
principios de la organización administrativa centrali-
zada.
6. El control del Estado sobre el órgano desconcentrado,
se mantiene con la idea de subordinación, poder jerár-
quico y poder disciplinario.
7. Al órgano desconcentrado se le confiere con carácter
exclusivo una determinada competencia, pero sin ocu-
par la cúspide de la estructura administrativa.
8. Tampoco se dota al organismo desconcentrado de un pa-
trimonio propio, por regla general.
9. Si se le otorga, en cambio, un ámbito territorial den-
tro del cual tiene competencia.
10. El traspaso de poderes debe tener un origen legal y no
puede ser arbitrario o caprichoso.
11. Puede gozar de autonomía técnica, pero no goza de au-
tonomía orgánica..." 71

Adicionalmente, es importante señalar que los órganos

70 Olivera Toro, Jorge., citado por Ernesto Gutiérrez y González en op.
cit., p. 204

71 Gutiérrez y González, Ernesto., op. cit., pp. 207 y 208

desconcentrados pueden serlo no sólo de la administra
ción centralizada, sino que, además, pueden existir -
en el sector paraestatal, ya que, para su mejor fun--
cionamiento, las entidades pueden realizar actos de -
desconcentración, que los coloquen más cerca de sus -
beneficiarios, de su materia de explotación, etc.

CAPITULO II

II. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

Una vez que han sido delimitados los aspectos teóricos de -- donde surge la administración de personal público -- con la ca racterización de los dos sistemas existentes en el mundo ac tual-, y ubicado el ámbito de los organismos descentraliza-- dos como objeto de este estudio, en materia de administra-- ción de personal, se tratará en este Capítulo el aspecto re gulatorio legal de la administración de personal en los orga nismos descentralizados, dándose principal énfasis a las le yes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

1. ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

En México, la administración de personal en los organis-- mos descentralizados se encuentra regulada jurídicamente a partir de lo dispuesto en el art. 123 constitucional.

Existen organismos descentralizados reglamentados por lo dispuesto en el apartado A de dicho artículo y su ley re glamentaria, la Ley Federal del Trabajo (LFT). Al mismo -- tiempo, existen organismos regulados por el apartado B -- del artículo mencionado y su ley correspondiente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

El apartado A del art. 123 constitucional rige las rela--

ciones de trabajo entre patronos y obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, to dos aquellos que celebren un contrato de trabajo. El apar tado B rige las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores.

Debido a su propia naturaleza, no es posible incluir en - la Constitución aspectos detallados de regulación del tra bajo, por lo que ambos apartados señalan de manera gene-- ral los principios más sobresalientes de la filosofía la- boral de Estado mexicano. Es en las leyes reglamentarias de esos apartados, donde se especifican los ordenamientos legales del trabajo, atendiendo siempre el espíritu mismo de la Constitución.

2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El ámbito espacial de validez de la Ley Federal del Traba- jo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado, comprende la totalidad del territorio de la - Federación.

Por otra parte, el ámbito personal de validez de la LFT, - la circunscribe a regular las relaciones entre patronos y obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, todos aquellos que celebren un contra- to de trabajo

Por lo que respecta al ámbito personal de validez de la LFTSE, ésta regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y -- sus trabajadores. Quedan incluidos también algunos organismos descentralizados y excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, personal del Servicio Exterior y los trabajadores de confianza integrantes de dependencias y entidades sujetas a esta ley.

Un análisis de ambas leyes reporta, en primer término, una mayor precisión en la regulación laboral por parte de la LFT. Sin embargo, atendiendo lo dispuesto por el artículo 119 de la LFTSE, que considera a la LFT como legislación supletoria de aquella, las lagunas o vacíos de regulación laboral se subsanan por este medio.

A continuación se presentan algunos comentarios derivados del análisis de estas dos leyes, en sus aspectos más significativos.

2.1 RELACION DE TRABAJO.

Una diferencia clara entre ambas leyes se presenta en lo relativo a la formalización de la relación de trabajo, ya que el art. 209 de la LFT señala:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo -- personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su -- forma o denominación, es aquel por virtud del cual una -- persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal -- subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

Y los arts. 2º y 12º de la LFTSE señalan:

"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 trabajado -- res de base a su servicio..." (art. 2º)

"Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de -- nombramiento... o por estar incluidos en las listas de -- raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo." (art. 12º)

De esa manera, la "forma" de la relación laboral está representada por un documento que, en el caso de la LFT, se denomina contrato y, en el de la LFTSE, se define como nombramiento. Cada uno de ellos con sus propias características (supra 2.3.4 del Cap. I).

Además, el art. 21º de la LFT admite la presunción -- de la existencia de relación laboral, entre el que -- presta un trabajo personal y el que lo recibe, sin -- la necesaria existencia del contrato --lo que se impu -- ta al patrón--; en este mismo sentido, la relación de -- trabajo contemplada en la LFTSE no es presumible y --

debe acreditarse mediante nombramiento o inclusión - en las listas de raya, según se señala en su art. -- 12º.

2.2 JORNADA DE TRABAJO.

Existe igualdad entre ambas leyes en cuanto a la jornada de trabajo y su duración, en las tres modalidades: jornada diurna, jornada nocturna y jornada mixta. Sin embargo, el art. 66º de la LFT señala:

"Podrá también prolongarse la jornada de trabajo por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres - horas diarias ni de tres veces en una semana."

Y el art. 26º de la LFTSE precisa:

"Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse - las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres ho- ras diarias ni de tres veces consecutivas."

Lo anterior marca una diferencia entre las dos le--- yes, ya que la primera sólo permite nueve horas de - trabajo extraordinario a la semana, y la segunda permite hasta doce horas extraordinarias en el mismo -- lapso. Además, el art. 68º de la LFT contempla la posibilidad de que el trabajador labore tiempo extraordinario por más de nueve horas semanales pero, en to

do caso, la remuneración del tiempo excedente será en un doscientos por ciento más del salario asignado a las horas de jornada normal y sin perjuicio de las sanciones que le correspondan al patrón.

2.3 DESCANSO SEMANAL.

En las dos leyes se establece también el derecho de los trabajadores al descanso semanal, correspondiéndoles un día de descanso, cuando menos, por cada -- seis de trabajo. En la realidad es necesario considerar el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972, con el que se establece la semana laboral de cinco días, y dos de descanso, para quienes se rijan por la LFTSE.

2.4 DIAS DE DESCANSO OBLIGATORIO.

Por lo que se refiere a los días de descanso obligatorio durante el año, el art. 74º de la LFT señala los siguientes: 1º de enero, 5 de febrero, 21 de -- marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviem-- bre, 25 de diciembre y 1º de diciembre cuando co--- rresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; en total ocho días. Por su parte la LFTSE precisa en su art. 29º que serán días de descanso obli-- gatorio los señalados en el calendario oficial, los

que tradicionalmente son más que los concedidos por la LFT, representando una ventaja para los trabajadores regulados por la LFTSE.

2.5 VACACIONES.

Otra diferencia entre las dos leyes corresponde al aspecto de las vacaciones para los trabajadores. El art. 76º de la LFT precisa:

"Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, - que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios."

En este sentido, la LFTSE señala en su art. 30º:

"Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno..."

Lo anterior también permite apreciar una ventaja de los trabajadores regidos por la LFTSE, ya que estos pueden disfrutar de vacaciones a partir de los seis meses de trabajo, y desde el primer año tienen derecho a 20 días anuales. En cambio, según lo dispuesto en la LFT, un trabajador debe tener una antigüedad de 24 años para tener derecho a 20 días laborables, -

lo que, además, puede no ser equiparable a lo dispuesto en la LFTSE, si la organización a que pertenece labora seis días a la semana.

En el aspecto de las vacaciones también existe una diferencia interesante entre las dos leyes, ya que aunque ambas señalan el pago a los trabajadores de una prima vacacional mínima de 25% sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones, no es lo mismo recibir el 25% de 20 días desde el primer año -en el caso de la LFTSE-, que el 25% sobre seis días -en el caso de la LFT-, o esperarse a cumplir una antigüedad de 24 años para hacerla similar. Además, actualmente, por disposición presidencial, los trabajadores regulados por la LFTSE tienen derecho al pago de un 30% sobre los sueldos correspondientes al período de vacaciones, por concepto de prima vacacional.

2.6 SALARIOS.

El art. 85º de la LFT señala:

"El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo..."

Y precisando un poco más, el art. 90º de la misma --

LFT señala que:

"Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo 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..." (sic)

Aunque en la LFTSE no se hace referencia al salario mínimo de los trabajadores a quienes rige, el apartado B del artículo 123 constitucional, de donde emana esta ley, en su fracción IV señala:

"Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República."

En la realidad, los salarios mínimos para estos trabajadores han sido superiores a los establecidos para los regulados por la LFT.

2.7 AGUINALDO.

Otra notable diferencia entre las dos leyes es la -- que se refiere al aguinaldo. El art. 87º de la LFT -- señala:

"Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual -- que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos..."

Por su parte, el art. 42º bis de la LFTSE precisa:

"Los trabajadores tendrán derecho a un 'aguinaldo' anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, que deberá pagarse antes del día quince de diciembre y que será equivalente a un mes de salario, cuando menos, sin deducción alguna..."

Lo anterior refleja que el pago del aguinaldo mínimo es también ventajoso para los trabajadores regulados por la LFTSE; además, de unos años a la fecha, el aguinaldo para estos trabajadores ha sido equivalente al salario de 40 días, por año de servicios prestados.

2.8 REPARTO DE UTILIDADES.

En la LFT existen disposiciones para garantizar el derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades de las empresas, situación que se encuentra ausente en la LFTSE, pero que es comprensible por la esencia misma de los objetivos del Estado, en donde no se contempla la generación de utilidades a través de su actividad, sino el servicio a la sociedad y el desarrollo de la nación.

2.9 COALICIONES LABORALES.

El artículo 354º de la Ley Federal del Trabajo esta-

blece:

"La Ley reconoce la libertad de coalición de trabajado--
res y patronos."

Y el art. 356º de la misma ley señala:

"Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos,
constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de -
sus respectivos intereses."

Por su parte, la LFTSE señala en su art. 67º:

"Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que
laboran en una misma dependencia, constituidas para el -
estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comu---
nes."

En este sentido se encuentra otra diferencia entre -
las dos leyes, ya que, en la primera es posible la -
formación de asociaciones de cualesquiera de las par
tes que intervienen en la relación de trabajo, para
la defensa de sus propios intereses. En la LFTSE se
contempla esa posibilidad para los trabajadores, pe-
ro no para la otra parte, el Estado. Esta situación
es explicable por la personalidad soberana del pro--
pio Estado.

El art. 388º de la LFT menciona:

"Si dentro de la misma empresa existen varios sindica---

tos..."

Y la LFTSE señala en su art. 68º que:

"En cada dependencia sólo habrá un sindicato..."

Se genera, así, una diferencia más entre ambas leyes, ya que en los organismos regidos por la LFT podrán - constituirse dos o más sindicatos de trabajadores. - De esta manera, el Estado se apropia de un efectivo elemento para el control de sus trabajadores, al agruparlos en un sólo organismo sindical.

Dentro de este mismo tema, las coaliciones laborales, la LFTSE precisa en su art. 75º:

"Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los - sindicatos."

En ese aspecto no se señala nada en la LFT, por lo - que queda posibilitada la reelección en cargos sindicales en los organismos regidos por esta ley.

Una última diferencia entre ambas leyes dentro del - aspecto de las coaliciones laborales, es el siguiente: el art. 381º de la LFT establece:

"Los sindicatos pueden formar federaciones y confedera--

ciones."

Y el art. 78º de la LFTSE menciona que:

"Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Única -- central reconocida por el Estado."

En lo anterior se observa una clara desventaja para los trabajadores regulados por la LFTSE, ya que, si desean aumentar la fuerza de su representación sindical, sólo podrán hacerlo a través de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, órgano utilizado para el control estatal de los trabajadores.

2.10 CONTRATO COLECTIVO Y CONTRATO-LEY.

Los arts. 386º y 404º de la LFT establecen:

"Contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, -- con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos." (art. 386º)

"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." (art. 404º)

Esos artículos otorgan a los trabajadores regulados por la LFT, la posibilidad de formar una mayor fuerza de negociación en su relación con los patrones, a fin de evitar las desventajas que se producen en la realización de negociaciones individuales.

Por su parte, la LFTSE sólo otorga, a los trabajadores a quienes rige, la posibilidad de aceptación de condiciones laborales presentadas por el Estado, ya que no contempla la formalización de relación laboral colectiva, sino sólo la aceptación o rechazo del nombramiento individual.

2.11 CLAUSULA DE EXCLUSION.

El art. 395º de la LFT dispone:

"En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante....
Podrá también establecerse que el patrón separará del -- trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados - del sindicato contratante."

En ese sentido, el art. 76º de la LFTSE precisa:

"El estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión."

Esta diferencia sólo es explicable por la voluntad

legislativa de hacer patente la fuerza y soberanía - del Estado, que no debe doblegarse a presiones o peticiones sindicales, según se manifiesta reiteradamente en la LFTSE.

2.12 DERECHO DE HUELGA.

Aunque en las dos leyes se contempla el derecho de huelga, el art. 94º de la LFTSE señala que:

"Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado 8, del artículo --123 Constitucional."

Lo anterior implica la imposibilidad de realizar --- huelgas, para los trabajadores regidos por la LFTSE, ya que difícilmente pueden violarse de manera GENE--RAL Y SISTEMATICA los derechos consagrados por el apartado 8 del artículo 123 constitucional. Esta situación es una muestra clara del control estatal sobre sus trabajadores.

2.13 REGULACION DE TRABAJADORES DE CONFIANZA.

El art. 8º de la LFTSE dispone que quedan "excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza...", lo que ha conducido a pensar que estos traba

jadores se encuentran totalmente desprotegidos. No obstante, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional señala:

"La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Además, acerca de la situación de los trabajadores de confianza, que prestan sus servicios en dependencias y entidades reguladas por la LFTSE, Andrés Melo declaró:

"Creo que sería conveniente que se legislara, se regularizara su situación, aunque en la actualidad no están -- desprotegidos sus derechos, pues conforme a las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un -- trabajador de confianza, al tener necesidad de reclamar sus derechos puede acudir directamente a la Suprema Corte de Justicia; no va a acudir al Tribunal Federal de -- Conciliación y Arbitraje, ni a las Juntas de Conciliación y Arbitraje." 72

El análisis realizado, de los aspectos más relevantes entre la LFT y la LFTSE, confirma la existencia de diferencias fundamentales entre una y otra; a veces, una se muestra más ventajosa para los trabajadores a quienes regula,

72

Melo, Andrés. "Relaciones jurídico laborales en el sector público", en Presidencia de la República. La administración y el desarrollo de -- personal público. Colección Seminarios Nº 9. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1980, p. 271

a veces, la otra. De manera general, puede afirmarse una mayor desventaja para los trabajadores regulados por la - LFTSE, ya que, si bien cuentan con prestaciones mínimas - mejores que las otorgadas por la LFT, también es cierto - que sus derechos se encuentran muy limitados por el con- - trol estatal sobre ellos.

Para continuar con el marco jurídico del trabajo en los - organismos descentralizados, a continuación se precisan - las leyes correspondientes que protegen a los trabajado- - res en aspectos de seguridad social.

3. LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LEY DEL ISSSTE.

Puede precisarse, en términos generales, que la ley pro- - tectora del derecho de los trabajadores a disfrutar de - la seguridad social, depende de cuál sea el apartado del artículo 123 constitucional que regule las respectivas - relaciones de trabajo.

De esa forma, para los trabajadores incluidos bajo el a- - partado A, es la Ley del Seguro Social la legislación -- protectora en materia de seguridad social, misma que es otorgada a través del Instituto Mexicano del Seguro So- - cial (IMSS). Por otro lado, para los trabajadores regi- - dos por el apartado B, la legislación correspondiente es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales -

de los trabajadores del Estado, cuyas disposiciones señalan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como el organismo encargado de proveer la seguridad social.

Existen, sin embargo, algunas excepciones, como el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, regulada por el apartado A y su ley reglamentaria, e incluida bajo el régimen de seguridad social de la Ley del ISSSTE. A efecto de conocer el porqué de tal situación, sería conveniente recordar lo dispuesto en el art. 353Q-U de la LFT.

"Los trabajadores de las universidades e instituciones a las que se refiere este Capítulo (Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley) disfrutarán de sistemas de seguridad social en los términos de sus leyes orgánicas, o conforme a los acuerdos que con base en ellas se celebren..."

4. REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO Y CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

Los organismos descentralizados se encuentran regulados jurídicamente, de manera más específica, en materia de personal, por lo dispuesto en su respectivo Reglamento Interior de Trabajo, o, según el caso, Condiciones Generales de Trabajo. El Reglamento Interior de Trabajo corresponde a aquellos organismos incluidos bajo el apartado A

del artículo 123 constitucional, y las Condiciones Generales de Trabajo, a los regulados por el apartado B.

El art. 422º de la LFT señala:

"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. No son materia del reglamento las normas de orden técnico y administrativo que formulan directamente las empresas para la ejecución de los trabajos."

Y el art. 423 de la misma ley, precisa:

"El reglamento contendrá:

- I. Horas de entrada y salida de los trabajadores, tiempo destinado para las comidas y períodos de reposo durante la jornada;
- II. Lugar y momento en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo;
- III. Días y horas fijados para hacer la limpieza de los establecimientos, maquinaria, aparatos y útiles de trabajo;
- IV. Días y lugares de pago;
- V. Normas para el uso de los asientos o sillas a que se refiere el artículo 132, fracción V;
- VI. Normas para prevenir los riesgos de trabajo e instrucciones para prestar los primeros auxilios;
- VII. Labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores y la protección que deben tener las trabajadoras embarazadas;
- VIII. Tiempo y forma en que los trabajadores deben someterse a los exámenes médicos, previos o periódicos, y a las medidas profilácticas que dicten las autoridades;
- IX. Permisos y licencias;
- X. Disposiciones disciplinarias y procedimientos para su aplicación. La suspensión en el trabajo, como medida disciplinaria, no podrá exceder de ocho días. El trabajador tendrá derecho a ser oído antes de que se aplique la sanción; y
- XI. Las demás normas necesarias y convenientes, de acuerdo con la naturaleza de cada empresa o establecimiento, para conseguir la mayor seguridad y regularidad en el desarrollo del trabajo."

Por otra parte, el art. 88º de la Ley Federal de los Tra-

bajadores al Servicio del Estado, indica:

"Las condiciones generales de trabajo establecerán:
 I. La intensidad y calidad del trabajo;
 II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
 III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
 IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
 V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y
 VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."

5. DIVERSAS DISPOSICIONES JURIDICAS.

Finalmente, existe una gran cantidad de disposiciones relacionadas con la administración de personal y cuyo rango jurídico es diverso; se tienen leyes, decretos y múltiples Acuerdos Presidenciales.

La existencia de esa gran cantidad de disposiciones jurídicas ocasiona la imposibilidad de su tratamiento en el presente trabajo, y, además, en la práctica cotidiana, genera diversas dificultades en la administración de personal, ya que, de principio, el especialista en la materia debe efectuar la difícil tarea de conocer dichas disposiciones y mantenerse permanentemente actualizado.

CAPITULO III

III. SITUACION REAL DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

En los Capítulos anteriores ha sido definida la administración de personal público en los organismos descentralizados, como la materia de estudio de la presente investigación, precisándose, además, el marco normativo legal que regula su funcionamiento. En este Capítulo se tratará la situación real en que se encuentra la administración de personal público en México, situación que ha sido resultado de un desarrollo histórico especial.

Para plantear la situación actual de la administración de personal en los organismos descentralizados, se considera conveniente tratar, de manera previa, las condiciones históricas que la han propiciado.

1. ANTECEDENTES.

Existen dos aspectos fundamentales, derivados de la formación del Estado mexicano que surge del movimiento revolucionario de 1910, sumamente importantes para entender la situación actual de la administración de personal público,

uno de tipo administrativo y otro de carácter político; - ambos estrechamente relacionados. Por un lado, el espe-- cial crecimiento experimentado por la administración pú-- blica; entendida ésta no como disciplina científica, sino en su sentido estructural y funcional, como conjunto de - órganos que posibilitan la actividad del Estado. Por o-- tra parte, el llamado sistema evolucionado de botín, que se ha hecho presente en todos los gobiernos postrevolu-- cionarios.

1.1 CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como se ha mencionado, la administración pública es - el órgano de actuación del Estado y, como tal, debe - estar subordinada a la voluntad política de este; vo luntad que, en un sistema democrático de gobierno, - surge del proyecto de Estado que se apropia una so- ciedad en un momento determinado de su historia.

El Estado mexicano que surge de la revolución, emerge con una serie de compromisos políticos -y por ende ad ministrativos-, que se manifiestan y formalizan en el cuerpo mismo de la Constitución de 1917, y que consti- tuyen el marco de referencia o modelo de nación hacia el cual se han dirigido, a veces tímidamente y a ve--

ces de manera más decidida, todas las acciones emprendidas por el Estado con vistas a su legitimación.

De esa forma, las primeras acciones realizadas por el nuevo Estado fueron orientadas a lograr su propia consolidación, tanto hacia el interior como frente al exterior y, al mismo tiempo, a procurarse el aparato administrativo que le permitiera cumplir con los compromisos adquiridos durante el desarrollo de la pugna revolucionaria.

Cabe comentar que la crisis del sistema liberal generó distintas perspectivas para el nuevo Estado mexicano, ya que en lo sucesivo fue transformada su posición frente a la sociedad, convirtiéndose en un Estado cada vez más activo, con mayor intervención en los procesos económicos y sociales del país, lo que, igualmente, incidió sobre la conformación y manera de actuación de la administración pública.

Los primeros gobiernos postrevolucionarios efectuaron diversas acciones orientadas a fortalecer la ad-

ministración pública, no sólo en el ámbito de sus órganos centrales, sino además mediante la utilización cada vez más frecuente de entidades paraestatales, que si bien desde 1832 tenían antecedentes de su existencia como instrumentos públicos, no es sino a partir de 1925 -- que su utilización se hizo más amplia.

Las diversas necesidades políticas, económicas y sociales que se presentaron para el nuevo Estado, fueron generando una dinámica de transformación estructural que se conserva hasta la fecha y cuya complejidad no hace posible su descripción en el presente trabajo.⁷³ Sin embargo, es necesario recalcar, como característico de la dinámica del cambio estructural, el empleo intensivo de las entidades paraestatales.

"Los motivos generales y específicos que han determinado la creación de muchas entidades paraestatales, han sido de orden político y de apoyo al desarrollo nacional, tales como:

- a) Defensa de la soberanía nacional y recuperación de las riquezas naturales;
- b) La necesidad de proporcionar a precios reducidos insumos básicos para el desarrollo industrial;
- c) Desarrollo de ramas de la industria que requieran tecnología avanzada y que facilitan el avance del proceso de sustitución de importaciones;
- d) La necesidad de promover el desarrollo regional y la descentralización industrial;
- e) Desarrollo de la agroindustria y modernización de la agricultura para mejorar los niveles de vida en el campo;
- f) Impedir abusos en los precios, evitar la especulación y garantizar el abastecimiento de artículos y servicios de primera necesidad a la población de escasos recursos;

73 Véase "Evolución de la administración pública en México" en Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México. 2ª ed., - México, INAP, 1975, pp. 71 a 98

- g) Salvar y rehabilitar empresas privadas que están mal administradas y en situación de quiebra;
- h) Mejorar la balanza comercial y la capacidad de negociación y compra de tecnologías apropiadas, y
- i) Para regular y contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de sectores privados nacionales y extranjeros." 74

Si se realiza un análisis del desarrollo estructural que ha tenido la administración pública mexicana, puede observarse que la creación de órganos responde principalmente a dos tipos de factores: a) A una estrategia del gobierno en turno, o b) A las condiciones coyunturales.

El primer factor se refiere a la manera particular en que cada uno de los gobiernos en turno ha considerado como la más conveniente para dirigir el país, la que no siempre ha coincidido con la del gobierno anterior, aún en sus aspectos más generales. El segundo factor se refiere a las situaciones políticas, económicas y sociales que, en el plano mundial o nacional, han provocado una respuesta impostergable por parte del régimen en turno y que no necesariamente estaba contemplada en su estrategia original de gobierno.

Es así que, la creación de órganos públicos se efectúa, generalmente, en un marco de respuesta particular y de --

ninguna manera inmerso en un proceso de desarrollo estable, continuo y programado.

"... el crecimiento de la administración pública ha sido más - bien resultado de un proceso de agregación que de una programación sistemática y global."⁷⁵

Lo anterior ha ocasionado un desorden estructural y funcional en la administración pública, que de alguna manera ha tratado de remediarse con acciones diversas como, en el caso de las entidades paraestatales, la creación de diversos sectores de actividad y la coordinación gubernamental a través de dichos sectores, o mediante la liquidación, fusión, venta y limitación en la creación de paraestatales.

Pese a las diversas medidas para crear unidad, congruencia y continuidad en la administración pública, es innegable que la magnitud, heterogeneidad y desorden de la misma han incidido fuertemente en su funcionamiento general y particular. De esta manera, las distintas funciones administrativas se han desarrollado en medio de un ambiente asistemático y fuera del control necesario para su adecuado funcionamiento.

"El Poder Ejecutivo Federal cuenta con una administración pú--

75 Secretaría de la Presidencia. Boletín de estudios administrativos --
Nº 1. Dirección de estudios administrativos. México, 1972, p. 8

blica compleja, originada en imperativos políticos, económicos y sociales del país. Por tanto, su evolución ha carecido de un plan preconcebido, o de una visión de conjunto del sector público federal.

"Dentro de las propias instituciones se reproduce el mismo fenómeno; se han creado unidades administrativas sin programación y sin considerar a la institución en su integridad. Así se encuentran órganos internos que han resultado duplicatorios y difíciles de coordinar.

"En la administración pública mexicana se presenta un desequilibrio entre las instituciones que la integran, y también dentro de cada una de ellas. El desarrollo administrativo desigual dificulta el establecimiento de sistemas homogéneos, ocasiona la aparición de órganos paralelos y, en las instituciones, favorece el incumplimiento de las atribuciones y la duplicación de funciones, así como la aparición de obstáculos para los órganos eficientes, derivados de la existencia de los atascados.

"Por su parte los sistemas y procedimientos de la administración pública se han establecido generalmente de una manera empírica sin utilización de las técnicas administrativas adecuadas que propicien su efectividad y sencillez." ⁷⁶

La administración de personal público, como muchas otras de las funciones del Estado, no podía quedar ajena al especial desarrollo de la administración pública, de ahí que se señalaran como propias de esta función las siguientes características:

- "a) La Administración Pública Federal en su conjunto y las diversas entidades en particular, no aprovechan de la manera más racional y eficiente las aptitudes del personal a su servicio; tampoco desarrollan sistemáticamente la capacidad potencial del mismo para un mejor desempeño futuro, ni disponen de medios suficientes que permitan motivarlo económica, social y psicológicamente para satisfacer, en forma adecuada, sus legítimas aspiraciones e intereses, así como los requerimientos de la administración gubernamental.

- b) La gestión de personal en la Administración Pública Federal presenta serias dispersiones y fragmentaciones, en la medida en que no existe una vinculación congruente entre los órdenes y mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, que estructure los niveles global, sectorial e institucional.
- c) Los objetivos de la administración de personal sólo están definidos de manera genérica y, en consecuencia, se carece de una política unitaria para todas las dependencias y entidades, que comprenda desde el ingreso del trabajador hasta el término de la relación laboral, abarcando todos los aspectos inherentes a dicha relación.
- d) Por lo general las acciones de la administración de personal no se realizan ni son evaluadas conforme a criterios unificados y, en consecuencia, subsisten prácticas viciadas en detrimento tanto de los trabajadores como de la eficiencia y eficacia de la Administración Pública." 77

1.2 PRESENCIA CONSTANTE DEL SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTÍN.

Otra de las características del Estado postrevolucionario, que interesa para los fines de este estudio, es el sistema evolucionado de botín, que se ha hecho presente en todos los gobiernos posteriores a la revolución.

La lucha por el poder político siguió manifestándose en todos los ámbitos y en todos los niveles después de terminada la revolución, aún dentro del aparato gubernamental, hecho que ilustra muy claramente Gordon Schaeffer, al decir que

"... sería grave error considerar que la estabilidad administrativa se logró en el momento en que los futuros dirigentes de la nación consolidaron posiciones en el gabinete de Obregón.

En los más bajos estratos de la burocracia federal se producía una gran agitación. Cada uno de los nuevos jefes superiores de la administración necesitaba amparar a sus numerosos partidarios. Sólo con mantener un fuerte núcleo de incondicionales una destacada personalidad militar podía hallarse en aptitud de aprovechar las oportunidades que de seguro se presentarían en cuanto el nuevo presidente vacilara o empezara a perder popularidad. Los amigos, los parientes y los partidarios más próximos y leales se convertían en secretarios y jefes de departamento y de oficina bajo la protección de los nuevos ministros. El feudalismo administrativo se restableció de ese modo, como tantas veces ha sucedido en Hispanoamérica, donde con mucha frecuencia la única lealtad política importante es para las personas y no para los principios. Por consiguiente los diversos organismos administrativos, que comenzaron a funcionar de nuevo casi en un decenio, quedaron integrados con personal nuevo e inexperto, cuyo mérito principal para ingresar en el servicio civil consistía en haber apoyado a determinado político, o todavía más probable- a determinado general. Así, la burocracia posrevolucionaria surgió prácticamente de la nada durante el gobierno obregonista y las condiciones en que nació la dotaron de una forma y un contenido de los cuales no ha podido liberarse todavía." ⁷⁸

El sistema evolucionado de botín, o feudalismo administrativo -como lo llama Gordon Schaeffer- siguió desarrollándose a la sombra de dos grandes instituciones del nuevo Estado, elementos fundamentales del sistema político: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidente. Ambos elementos se encuentran en estrecha relación, no sólo porque el "candidato a la presidencia del partido oficial (sic) siempre ha llegado a ser el presidente de México..." ⁷⁹ ni porque el presidente se convierte de facto en el jefe del partido ⁸⁰ y de esta ma

⁷⁸ Gordon Schaeffer, Wendell Karl. "La administración pública mexicana" en Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976, p. 264

⁷⁹ Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. S. XXI Ed., México, 9ª ed., 1979, p. 145

⁸⁰ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. S. XXI Ed., México, 2ª ed., 1979, p. 197

nera tiene la facultad de decidir en la designación de -
 candidatos a los puestos de elección popular,⁸¹ sino, a-
 demás, porque los dos juegan un papel importante en la -
 movilidad social y política; movilidad que está revesti-
 da de las características del sistema evolucionado de bo-
 tín.

"La circulación se realiza en los niveles más altos de la bur-
 cracia, lo mismo que en los puestos de elección. En ocasiones
 esos cambios no implican más que un intercambio de empleos en-
 tre un cierto grupo de individuos; los jefes de Secretaría cam-
 bian de ministerio y los directores de las empresas estatales
 se intercambian los cargos. Sin embargo, se conserva el princi-
 pio de la circulación y entran al sistema nuevos grupos de ase-
 sores.

"Se ha estimado que cada seis años el cambio de la administra-
 ción presidencial representa el movimiento de 18,000 puestos -
 de elección y 25,000 puestos por designación... Los miembros -
 más instruidos de la clase media mexicana que escogen seguir -
 la carrera burocrática, se van introduciendo al sistema políti-
 co por medio de la administración pública, mientras que sus -
 compañeros menos instruidos con frecuencia entran a través de
 los puestos electivos inferiores, con el patrocinio del PRI."⁸²

Es conveniente precisar de qué manera el sistema políti-
 co ha contribuido al desarrollo del sistema evolucionado
 de botín y cómo éste ha permitido, al mismo tiempo, el -
 fortalecimiento del sistema político.

Dentro del sistema político se observa la actuación de -
 un partido semioficial, el PRI, arrolladoramente prepon-
 derante, que ha permitido la organización social y polí-

tica de manera vertical y por ende se ha convertido en - un efectivo mecanismo de control por parte del Estado. - El PRI se encuentra integrado por tres sectores: el obrero, representado por la Confederación de trabajadores mexicanos (CTM), el sector agrario, representado por la -- Confederación Nacional Campesina (CNC), y el sector popular, representado por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

"Los tres sectores del Partido representan la base fundamental del poder en México; en ellos están incluidas las principales fuerzas organizadas. Al margen de los sectores, los organismos y la población no participante difícilmente pueden tener influencia en la política del país; tampoco es fácil aspirar a puestos de elección popular u otros dentro del aparato del Estado. Los líderes de esos sectores forman parte del personal político del Partido y por una amplia aceptación de las "reglas del juego"; en otros casos, dirigen a los sectores por sus influencias o méritos dentro del aparato. Al margen del Partido nada, en su interior, múltiples expectativas." 83

Puede asegurarse que la estabilidad del sistema político actual se ha apoyado, en gran medida, en la manera en -- que, desde los primeros días de la época postrevolucionaria, han sido apoyadas y reguladas las distintas fuerzas en pugna.

"El Partido Nacional Revolucionario (nombre que se dió en un principio al PRI) fue el instrumento para vincular a las diferentes fuerzas políticas y armonizar tendencias. El localismo de los caudillos y las facciones debía subordinarse a un propósito de integración nacional. No es que se liquidaran de golpe los particularismos de los grupos y personas, sino que tales -

particularismos debían encontrar su lugar en un todo jerarquizado definido por la tensión constante entre los intereses de 'cada uno' y el interés de 'todos'. Los caudillos y los grupos únicamente podían satisfacer sus ambiciones dentro y no fuera del partido oficial." ⁸⁴

De esa manera, la lucha política fue encauzada para manifestarse de manera institucional, mediante el sistema de presiones, regateos y concesiones al interior del partido.

"Por medio del PRI, el sistema político mexicano estableció su autonomía y su autoridad frente a los diversos grupos sociales de México. Los conflictos entre varios segmentos de la sociedad mexicana, "ahora tenían que resolverse dentro del marco -- del partido y bajo la autoridad del presidente y la dirección central del partido". A cada segmento se le asignó un número de terminados de puestos en las políticas nacional, estatal y local y cada uno apoyaba en conjunto a los candidatos elegidos -- por el partido. Un sistema de regateos y convenios institucionales reemplazó a la política pretoriana de conflicto abierto y los intereses de los diversos sectores 'se subordinaron a -- los intereses del partido y se conjugaron en ellos'. Fue particularmente notable la disminución gradual del poder y el papel desempeñado por los militares, que desaparecieron como sector del partido en las reformas de 1940." ⁸⁵

Pero el funcionamiento del partido hubo de apoyarse desde sus inicios, en el otro de los elementos del sistema político que fue mencionado, el presidente.

"... el propósito de reducir la influencia de los caudillos y de integrarlos a los mecanismos de un organismo institucionalizado se apoyó desde el principio en la consolidación del poder presidencial; no sólo porque la Constitución de 1917 consagra a su favor facultades más amplias que las anteriores leyes fundamentales, sino porque de facto reúne poderes enormes como --

⁸⁴ Idem., p. 481

⁸⁵ Hansen, Roger D., op. cit., pp. 132 y 133

centro del proceso político en México. La fuerza de los líderes locales queda subordinada a la autoridad central, que personifica todo el poder político y social de la nación."⁸⁶

Es así que, en la cúspide de la pirámide política y administrativa se encuentra la fuerte figura presidencial, - como titular del Poder Ejecutivo, dotado de amplias facultades que lo colocan por encima de los Poderes Legislativo y Judicial. La fuerza del Poder Ejecutivo recae - en la persona del presidente, entendida ésta no de manera personal, sino institucional; es decir, dicho Poder recae en el cargo de presidente y no en la persona - que ocupa el cargo, ya que al término de su período de - gobierno, el Poder es traspasado a su sucesor.⁸⁷

El presidente posee múltiples facultades, de entre las cuales, se considera de gran relevancia para los fines de - este estudio, la facultad de nombrar y remover a distintos servidores públicos. Al respecto, Jorge Carpizo comenta

"Una facultad que le da al presidente gran influencia personal es la de nombrar y designar a los funcionarios.

"El presidente, señala la primera parte de la fracción II del artículo 89, puede nombrar y remover libremente a: los secretarios del despacho, el procurador general de la república, el - gobernador del distrito federal y el procurador general de justicia del distrito federal.

"En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el presidente a su completa discreción. En algunos casos -

⁸⁶ Flores Olea, Víctor., op. cit., p. 481
⁸⁷ Carpizo, Jorge., op. cit., p. 228

el congreso puede criticar o incluso llegar a pedirle al presidente la renuncia de algún secretario de estado. El presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y actuará como lo crea más conveniente.

"El presidente mexicano al nombrar a sus secretarios de estado tendrá que tomar en consideración su preparación y lealtad, pero, además, los intereses que representan o las peticiones que le haga, por ejemplo, el presidente saliente, así como los compromisos políticos que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el presidente del PRI, que manejó su campaña, es invitado a formar parte del gabinete.

"El tercer supuesto de la citada fracción II faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyos nombramientos o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes." ⁸⁸

Por su parte, Gustavo Martínez Cabañas señala

"Durante todos los períodos contemporáneos presidenciales, se ha acostumbrado que el jefe del ejecutivo elija, de entre las filas de sus más fieles partidarios y amigos, para que actúen como sus colaboradores más cercanos...

En los niveles intermedios, los empleados y funcionarios de --confianza se mantienen en sus puestos mientras no ocurre algún cambio importante dentro de los fenómenos políticos, deben sus puestos por lo general a sus vínculos personales con los altos funcionarios o con el mismo presidente, o bien son nombrados --con el interés de atraerse o congraciarse con algún grupo descontento." ⁸⁹

Igualmente, al respecto, Gordon Schaeffer precisa que

"En el curso de los seis años de su mandato, todos los presidentes llevan al gabinete a sus más fieles amigos y adictos --partidarios: éstos ocupan los puestos con los cuales el presi-

88
89

Idem., pp. 117 a 120
Martínez Cabañas, Gustavo. "El desarrollo de ejecutivos superiores --para el servicio público en México" en Varios, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). Secretaría de la Presidencia. Dir. Gral. de Est. Admivos. Méx. 1976, p. 507

dente tiene necesidad de mantener un contacto muy estrecho o - que le interesan particularmente." 90

De esa forma, es claro que el nombramiento de servidores públicos en los niveles medio y alto se sustenta más en la designación, influenciada ampliamente por factores políticos, que en un proceso técnico y objetivo de selección de personal; lo mismo sucede con las remociones y - con los diversos aspectos relacionados con la administración de personal. Por lo que respecta a los servidores - públicos situados en la base de la estructura burocrática, se contempla lo dispuesto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que regula las relaciones laborales con el Estado y les garantiza la inamovilidad como trabajadores, situación en que se encuentran -- desprotegidos de manera total los funcionarios de niveles medio y alto.

Pero, ¿cómo funciona este sistema de designaciones y remociones? En la vida diaria se producen una serie de compromisos y lealtades personales que forman una cadena -- que va del presidente hasta los servidores públicos que son designados en los niveles inferiores. Lo anterior no quiere decir que estos deban lealtad al presidente, al - menos en términos inmediatos, sino más bien a su jefe o al jefe de su jefe, quien a la vez debe lealtad a otro

superior y así hasta llegar al presidente. Al mismo tiempo, en forma descendente en la cadena, el presidente se rodea de sus principales partidarios y amigos, colocándolos en los puestos más importantes; ellos, a su vez, hacen lo mismo, rodeándose de sus respectivos partidarios y amigos, y así hasta el último que tiene posibilidad de colocar a los suyos.

"Es peculiar del sistema administrativo mexicano que los diversos ministerios tiendan a convertirse en feudos personales de los respectivos secretarios de Estado que los encabezan... Los secretarios de Estado se rodean de sus amigos más íntimos, de sus parientes y de sus partidarios."⁹¹

La lealtad que los servidores públicos otorgan a sus superiores se manifiesta de manera cotidiana en múltiples formas, pero adquiere gran relevancia en el momento en que, el superior al que se encuentran ligados, deja de desempeñar su cargo.

"Es costumbre que todos los empleados de confianza subordinados renuncien en cuanto cambia el superior. Que las renunciaciones se acepten o no depende por completo de la política que siga el nuevo jefe o el nuevo secretario. Frecuentemente cuando se opera una de estas remociones, un número considerable de empleados se traslada a otra dependencia donde tiene amigos o donde se requieren sus servicios especializados. Ya sea que los empleados permanezcan en sus sitios, se vean precisados a cambiar de secretaría o a salir de plano del servicio público, todo cambio de jefes superiores causa siempre un período de interrupción y caos en la secretaría afectada, lo cual va en detrimento de la eficacia, y el público sufre las consecuencias."⁹²

91

Ibidem.

92

Idem., p. 273

La lealtad se convierte, así, en un elemento importante de las "reglas del juego" dentro de todo el sistema político mexicano; el que quiera ser designado para puestos de elección o cargos administrativos y ascender, o al menos conservar su cargo, debe estar dispuesto a manifiestarla por cualquier medio.

"La disciplina partidarista y gubernamental se gratifica casi siempre con ascensos y nuevas oportunidades, también en funciones de orden administrativo o de otro tipo. Los errores y la inddisciplina... pueden pagarse con el desplazamiento provisional o definitivo de los puestos públicos." ⁹³

Hasta aquí, se ha visto la forma en que el sistema político ha hecho posible el desarrollo del sistema evolucionado de botín, pero, igualmente, puede asegurarse que el sistema evolucionado de botín ha contribuido, a su vez, a la permanencia del sistema político. Julio Labastida señala que

"Una importancia fundamental... (en el)... fortalecimiento del grupo gobernante la ha tenido tanto la disciplina en torno al presidente en funciones como la renovación periódica del Poder Ejecutivo y el principio de no reelección que permite que las tensiones, tanto entre los distintos sectores del grupo y de los cuadros políticos intermedios como entre otros grupos y clases sociales que aspiran a estar mejor representados en el futuro, tengan una válvula de escape (al menos) cada seis años." ⁹⁴

Es, pues, la movilidad social y política, cuya flexibilidad

93 Flores Olea, Víctor., op. cit., p. 488
 94 Labastida Martín del C., Julio. "Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio." en Varios, El perfil de México en 1980., S. XXI Ed., México, 6ª ed., 1979, p. 136

dad se encuentra garantizada por el funcionamiento del sistema evolucionado de botín, la que ha contribuido a la estabilidad del sistema político.

La existencia del sistema evolucionado de botín tiene -- grandes repercusiones en el funcionamiento general de la administración pública y particular de la administración de personal, ya que, como señala Martínez Cabañas

"... simultáneamente a los cambios dentro de la política ocurren los administrativos, por lo tanto, cualquiera que sea el caso del empleado, permanezca, renuncie o cambie de departamento, aumenta el desajuste de la administración en el Gobierno de México; esta situación propicia errores en los nuevos empleados, el cambio incurre en inseguridad hacia los demás, de los nuevos planes, falta de continuidad en las actividades, falta de adaptación del personal, etc., en fin, una serie de problemas que afectan la eficacia de la administración y cuyo perjuicio es indiscutible." 95

Además, el cambio de administraciones y de jefes, el comienzo y recomienzo de "nuevos" planes, que ya han sido tratados de instrumentar y la movilidad de los servidores públicos, que se da principalmente en los niveles medio y alto --llevándose con ellos los conocimientos y experiencias de un lugar para ir a aprender a otro--, genera entre la base operativa un sentimiento de frustración profesional que contribuye para la creación y fortalecimiento de características burocráticas en su sentido peyorativo. Esa frustración profesional se produce no sólo

mente por la imposibilidad de realizar una carrera administrativa hasta los máximos niveles, aún cuando en muchas ocasiones existen la capacidad y la aptitud para ello, sino también con la esterilidad con que se manifiesta su trabajo realizado, ya que generalmente lo hecho en la administración anterior fue "erróneo" y hay que modificarlo según los criterios de cada nueva administración.

Hasta aquí se ha visto que la administración de personal público se encuentra inmersa en una administración pública cada vez más grande y compleja y, además, bajo la influencia del sistema evolucionado de botín; lo que ha propiciado su especial funcionamiento. Una vez que han sido comprendidos los efectos que han provocado, sobre la administración de personal, el crecimiento de la administración pública y la presencia constante del sistema evolucionado de botín, es posible presentar a continuación la situación actual que guarda la administración de personal en los organismos descentralizados.

2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Con objeto de conocer la situación real de la administración de personal en los organismos descentralizados, se efectuó una investigación en algunas entidades, la que, de principio, encontró una dificultad: la gran heterogeneidad de los organismos descentralizados. La multiplici

dad de este tipo de entidades y las grandes diferencias que existen entre ellas, hicieron necesaria la determinación de características que permitieran seleccionar a - las más representativas de la realidad general en aspectos de administración de personal. Se consideró conve---niente seleccionarlas en base a dos categorías fundamentales: su actividad y sus dimensiones.

De esa forma, se escogieron dos organismos descentralizados productores de bienes, dos productores de servicios y dos relacionados con el desarrollo científico, tecnológico y cultural; en cada categoría uno pequeño y otro de grandes magnitudes. De ellos, salvo uno, todos actúan en el nivel federal.

Los organismos seleccionados son los siguientes:

1. Petróleos Mexicanos, (PEMEX).
2. Promotora del Maguey y del Nopal, (PROMAN).
3. Comisión Federal de Electricidad, (CFE).
4. Instituto Nacional del Consumidor, (INCO).
5. Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM).
6. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, (CONACYT).

Se elaboró un cuestionario, que fue aplicado en cada uno de los organismos seleccionados, obteniéndose informa---ción específica, misma que se analizó y procesó para presentar a continuación la información general de la situa

ción que guarda la administración de personal.

2.1 DENOMINACION DE LAS UNIDADES DE ADMINISTRACION DE PERSONAL (UAP'S).

ENTIDAD	DENOMINACION DE LA UAP
PEMEX	Coordinación Ejecutiva de Recursos Humanos
PROMAN	Departamento de Recursos Humanos
CFE	Subgerencia de Administración de Rec. Humanos
INCO	Departamento de Recursos Humanos
UNAM	Dirección General de Personal
CONACyT	Dirección de Recursos Humanos

De las seis entidades analizadas, se encontraron cinco - distintas denominaciones, lo que en parte responde al ti - po de estructura y dimensiones de cada organismo, pero - no de manera absoluta. Además, se observa el uso genera - lizado, salvo en un caso, del término "Recursos Humanos", mismo que se considera inadecuado, según fue explicado - en el Capítulo I.

El nivel orgánico en que se encuentran ubicadas las Unidades de Administración de Personal, dentro de cada entidad, es diferente. Tres de ellas se encuentran en el tercer nivel de su respectiva estructura y las otras -- tres en el cuarto nivel.

No se encontró correspondencia precisa entre las dimensiones del organismo descentralizado y el nivel de sus UAP'S.

2.4 OBJETIVOS DE LAS UAP'S.

ENTIDAD	OBJETIVOS	
	FORMALES	REALES
PEMEX	Amplios	Amplios
PROMAN	Moderados	Limitados
CFE	Amplios	Amplios
INCO	Moderados	Limitados
UNAM	Amplios	Amplios
CONACyT	Amplios	Amplios

Los objetivos formales varían entre las distintas Unidades de Administración de Personal, encontrándose una mejor definición y mayor amplitud de funciones, en aquellas pertenecientes a organismos más complejos.

Los objetivos reales de las UAP'S también son variables, ya que, en algunas, su principal, y casi exclusiva, función es la de Remuneraciones y Prestaciones -particularmente lo relacionado con la nómina-, y, en otras, su actividad cubre las funciones de administración de personal en forma más equilibrada. Estas diferencias se relacionan, de manera general, con las dimensiones del organismo descentralizado y de su respectiva UAP.

2.5 ESTRUCTURA INTERNA DE LAS UAP'S.

ENTIDAD	ESTRUCTURA INTERNA
PEMEX	Extensa y desconcentrada
PROMAN	Limitada y concentrada
CFE	Extensa y desconcentrada
INCO	Limitada y concentrada
UNAM	Extensa y desconcentrada
CONACyT	Extensa y concentrada

La estructura de cada una de las UAP'S es distinta. Existen algunas que deben distribuir sus funciones entre escaso número de puestos y plazas, mientras que, en otras, las funciones son desarrolladas por áreas especializadas e incluso cuentan con una estructura central --encargada principalmente de la normatividad--, y con áreas desconcentradas --encargadas de los aspectos opera-

tivos.

Las diferencias de estructura responden, también de manera general, a las dimensiones del organismo descentralizado, salvo en un caso, en que se encontró una estructura relativamente más extensa. Igualmente existe relación entre la estructura de las UAP'S y la denominación que poseen.

2.6 RECURSOS DE LAS UAP'S.

ENTIDAD	RECURSOS
PEMEX	Suficientes
PROMAN	Modestos
CFE	Suficientes
INCO	Modestos
UNAM	Suficientes
CONACyT	Suficientes

En este aspecto también existen diferencias entre las entidades, desde las que cuentan con amplios recursos -por ejemplo, aulas y equipo especial para el desarrollo del personal-, hasta aquellas que disponen de lo indispensable para el desarrollo de su actividad princi--

pal, la elaboración de la nómina -que en todos los casos se procesa de manera automatizada.

Puede asegurarse que, de manera general, los recursos - con que cuentan las UAP'S dependen de las dimensiones y recursos de su respectiva entidad, excepción hecha de un caso, cuyos recursos son amplios en relación con el tamaño del organismo.

2.7 CANTIDAD DE TRABAJADORES EN CADA ENTIDAD.

ENTIDAD	CANTIDAD
PEMEX	150,000
PROMAN	259
CFE	99,689
INCO	582
UNAM	58,622
CONACyT	2,509

El número de trabajadores que deben ser atendidos por - las UAP'S, mediante el desarrollo de sus funciones, tie - ne relación directa con las dimensiones del organismo - descentralizado correspondiente. Si se suma el personal de las tres entidades pequeñas, la cantidad resultante

es de 3,350 trabajadores, cantidad que es ampliamente - superada por cualesquiera de las tres grandes.

2.8 REGULACION LABORAL.

ENTIDAD	APARTADO ART. 123 CONSTITUC.	LEY REGLAMENT.	SEGURIDAD SOCIAL	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
PEMEX	A	LFT	AUTONOMA	CONTRATO COLECTIVO REGL. INT. DE TRAB.
PROMAN	B	LFTSE	ISSSTE	COND. GRALES. DE TRAB.
CFE	A	LFT	IMSS	CONTRATO COLECTIVO REGL. INT. DE TRAB.
INCO	B	LFTSE	ISSSTE	COND. GRALES DE TRAB.
UNAM	A	LFT	ISSSTE	CONTRATO COLECTIVO REGL. INT. DE TRAB.
CONACyT	B	LFTSE	ISSSTE	COND. GRALES DE TRAB.

De los organismos estudiados, tres se encuentran regula dos por el apartado A del artículo 123 constitucional, y su ley reglamentaria; los otros tres, por el apartado B y su respectiva ley.

En cuanto a la seguridad social, en los tres organismos regidos por el apartado B del artículo 123 constitucio- nal se encontró correspondencia con su régimen de segu- ridad social; es decir, se encuentran incorporados al - ISSSTE. Pero en el caso de los regulados por el aparta- do A, sólo uno está incorporado al IMSS, otro, otorga - las prestaciones de seguridad social de manera autónoma,

y, otro más, se encuentra incorporado al ISSSTE -situación, ésta última, explicada en el Capítulo III.

En otro aspecto, todos los organismos regulados por el apartado A poseen sus respectivos Contrato Colectivo de Trabajo y Reglamento Interior de Trabajo; igualmente, - los regulados por el apartado B tienen sus correspon---dientes Condiciones Generales de Trabajo. Sin embargo, en uno de los organismos con Condiciones Generales de - Trabajo, éstas no habían sido presentadas ante el Tribu---nal Federal de Conciliación y Arbitraje y, en otra más, las Condiciones Generales de Trabajo no habían sido re---visadas conforme a la ley; ambos casos fueron de entida---des pequeñas.

2.9 ANALISIS Y CLASIFICACION DE PUESTOS.

ENTIDAD	CATALOGO DE-PUESTOS	TABULADOR DE SUELDOS
PEMEX	Parcial y limitado	Total y rígido
PROMAN	Total y completo	Total y rígido
CFE	Parcial y completo	Total y rígido
INCO	Total y limitado	Total y flexible
UNAM	Parcial y limitado	Total y rígido
CONACyT	Total y completo	Total y flexible

Parcial: Considera parte de los puestos de la organización.

Total: Considera la totalidad de puestos de la organización.

Limitado: Considera pocos elementos descriptivos del puesto.

Completo: Considera una descripción completa del puesto.

Rígido: No considera categorías para remunerar el desempeño personal.

Flexible: Considera categorías para remunerar el desempeño personal.

El grado de desarrollo de esta función fue alto en dos entidades pequeñas, mientras que en las tres entidades grandes y una de las pequeñas, su grado de desarrollo es medio. Al parecer, el grado de desarrollo es más bajo en los organismos de mayores dimensiones, debido a la complejidad misma de sus estructuras y la enorme heterogeneidad de puestos que emplean; lo anterior no significa que no se realicen esfuerzos o que no se tengan resultados en esas entidades, sino, más bien, que su desarrollo es medio en relación a la totalidad de aspectos que deben considerarse en esta función -se cuenta con el análisis y descripción de muchos puestos, pero no de todos.

2.10 RECLUTAMIENTO.

ENTIDAD	FUENTES DE ABASTECIMIENTO	MEDIOS DE RECLUTAMIENTO
PEMEX	Escasas y bien jerarquizadas	Diversos
PROMAN	Diversas y mal jerarquizadas	Escasos
CFE	Escasas y bien jerarquizadas	Escasos
INCO	Escasas y mal jerarquizadas	Escasos
UNAM	Diversas y bien jerarquizadas	Diversos
CONACyT	Escasas y bien jerarquizadas	Diversos

El grado de desarrollo de esta función es bajo en dos de las entidades pequeñas, ya que, por ejemplo, su principal fuente de abastecimiento de candidatos es el archi

vo de solicitudes, lo que generalmente les ocasiona demoras para cubrir plazas vacantes. El grado de desarrollo en el resto de las entidades es medio, debido, entre otras cosas, a que no disponen de un Inventario de Personal, que les permita allegarse rápidamente candidatos que posean experiencia en la propia organización.

En todas las entidades estudiadas se presenta el fenómeno de recepción de candidatos recomendados.

2.11 SELECCION.

ENTIDAD	PERSONAL SINDICALIZADO	PERSONAL DE CONFIANZA
PEMEX	Estricta	Nula
PROMAN	Moderada	Moderada
CFE	Nula	Nula
INCO	Moderada	Nula
UNAM	Estricta	Estricta
CONACyT	Estricta	Estricta

Estricta: Se aplican diversos elementos de selección.
 Moderada: Se aplican algunos elementos de selección.
 Nula: No se aplican elementos de selección.

Por lo que respecta al personal sindicalizado, el grado de desarrollo es alto en dos entidades de grandes dimensiones y una de las pequeñas; bajo, en las otras dos pe-

queñas y nulo, en una de grandes dimensiones.

En cuanto al personal de confianza, el grado de desarrollo es nulo en dos entidades de grandes dimensiones y en una de las pequeñas; bajo, en una entidad pequeña; y alto, en una entidad pequeña y otra grande.

Lo anterior significa que, en las entidades con alto -- grado de desarrollo en esta función, se aplican diversos elementos de selección; en las de bajo grado de desarrollo, sólo se consideran algunos elementos, entre -- los que no figura el indispensable examen de conocimientos específicos para el puesto que debe desempeñarse; y, finalmente, en las que tienen grado de desarrollo nulo, simplemente no se aplica ningún elemento -- de selección.

La carencia absoluta o parcial de elementos de selección, posibilita a los múltiples recomendados el ingreso libre a la entidad.

De esa manera, es clara la importancia que tiene esta -- función en la ausencia o existencia del sistema evolucionado de botín.

2.12 ADMISION.

ENTIDAD	FORMALIZACION
PEMEX	Mediante contrato
PROMAN	Mediante nombramiento
CFE	Mediante contrato
INCO	Mediante nombramiento
UNAM	Mediante nombramiento
CONACyT	Mediante nombramiento

El ejercicio de esta función se realiza de manera ágil y sistematizada en todas las entidades estudiadas.

La relación individual de trabajo se formaliza de acuerdo a la regulación laboral respectiva; es decir, mediante contrato, en las reguladas por el apartado A del artículo 123 constitucional, y mediante nombramiento, en las reguladas por el apartado B. Sin embargo, se da una excepción, en el caso de la UNAM, regulada por el apartado A y en donde se designa como nombramiento al documento formalizador de la relación individual de trabajo.

2.13 INDUCCION.

ENTIDAD	TIPO DE INDUCCION
PEMEX	Nula
PROMAN	Semi-completa
CFE	Nula
INCO	Nula
UNAM	Nula
CONACyT	Completa

Esta función es de las más desatendidas, pues en tres - entidades grandes y una pequeña, no se realiza ninguna actividad oficial al respecto. Posiblemente exista relación entre el desarrollo de esta función y la magnitud del organismo, ya que su grado de desarrollo en las entidades pequeñas es alto, lo que podría deberse a la facilidad de sistematizar un programa oficial de induc---ción en estructuras más pequeñas.

2.14 REMUNERACIONES Y PRESTACIONES.

ENTIDAD	REMUNERACIONES	PRESTACIONES
PEMEX	Lentas y automatizadas	Amplias
PROMAN	Agiles y automatizadas	Mínimas
CFE	Lentas y automatizadas	Amplias
INCO	Agiles y Automatizadas	Mínimas
UNAM	Lentas y automatizadas	Amplias
CONACyT	Agiles y automatizadas	Medianas

El grado de desarrollo de esta función es también variable en las distintas entidades.

Por lo que se refiere a las remuneraciones, su tramitación es más ágil en los organismos pequeños que en los grandes, lo que permite que su personal cobre más rápidamente su primer sueldo -por ingreso, regreso de licencia o ascensos. En las grandes entidades, la mayor tardanza se debe, aparentemente, a que la función de remuneraciones se encuentra centralizada en gran parte, pero se alimenta de información que debe recibirse de los órganos desconcentrados. En todas las entidades se utiliza el procesamiento automatizado para efectos de remuneración.

En cuanto a las prestaciones, éstas son más amplias y mejores en los grandes organismos, lo que permite deducir varias relaciones: las prestaciones que otorga un organismo están en relación directa con la magnitud y recursos con que cuenta; igualmente, existe relación entre las prestaciones y la regulación laboral a que está sujeta un organismo, siendo mayores y mejores en aquellos regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, ya que en ellos se cuenta con revisiones contractuales que permiten a los sindicatos luchar por la mejora de sus prestaciones; finalmente, existe otra relación entre las prestaciones y

la fuerza del sindicato, ya que, a mayor fuerza sindical, las prestaciones son más y mejores.

2.15 DESARROLLO.

ENTIDAD	TIPO DE DESARROLLO
PEMEX	Parcial, programado y permanente
PROMAN	Parcial, circunstancial y esporádico
CFE	Parcial, programado y permanente
INCO	Parcial, circunstancial y esporádico
UNAM	Parcial, programado y permanente
CONACyT	Integral, programado y permanente

Las acciones de desarrollo de personal tienen como sujeto-objetivo a todos los trabajadores de las seis entidades estudiadas; sin embargo, algunos sólo reciben adiestramiento, otros, sólo capacitación y, otros, los menos, sólo desarrollo. De esa manera, el desarrollo de los --trabajadores es sólo parcial, a excepción de una enti--dad, donde se procura un desarrollo integral.

En tres entidades grandes y una pequeña, se cuenta con un programa permanente de desarrollo de personal, y en dos entidades pequeñas, su ejercicio es circunstancial y esporádico; es decir, sólo se atienden las necesida--des circunstanciales urgentes y posteriormente se sus--penden las actividades de desarrollo.

Existe aún poca valoración e interés generales por el desarrollo de personal; incluso en entidades con grandes recursos, cuya programación de actividades para el desarrollo del personal no considera el desarrollo de manera integral.

Igualmente, se encontró una desarticulación entre la función de Desarrollo y la movilidad del personal. Esto significa que los ascensos del personal, no responden a una mejor preparación y mayor valía del trabajador.

2.16 HIGIENE Y SEGURIDAD.

ENTIDAD	HIGIENE	SEGURIDAD
PEMEX	At'n. permanente y total	At'n. permanente y total
PROMAN	Nula atención	Nula atención
CFE	At'n. permanente y total	At'n. permanente y total
INCO	Nula atención	Nula atención
UNAM	At'n. permanente y total	At'n. permanente y total
CONACyT	At'n. permanente y total	At'n. permanente y total

El grado de desarrollo de esta función es nulo en dos entidades pequeñas y alto en el resto. De esta manera, parece también haber una relación entre el desarrollo de esta función y las dimensiones y recursos de las en-

tidades; asimismo, se observa relación con el tipo de -
 sindicato que tiene cada entidad y el marco legal regu-
 latorio, ya que la negociación sindical, mediante las -
 revisiones contractuales colectivas, les permite una ma
 yor presión sobre las organizaciones para que se tomen
 medidas de higiene y seguridad. No se encontró relación,
 pese a lo presupuesto, entre el grado de desarrollo de
 la función de Higiene y Seguridad y el tipo de activi-
 dad de las entidades, ya que se creía sería más alto en
 las dedicadas a producir bienes y más bajo en las pro-
 ductoras de servicios.

2.17 MOVILIDAD.

ENTIDAD	ESCALAFON	FACTORES ESCALAFONARIOS REALES
PEMEX.	Existente	Influencia en el Sind. y antigüedad
PROMAN	Inexistente	Decisión de los superiores
CFE	Existente	Influencia en el Sind. y antigüedad
INCO	Inexistente	Influencia en el Sind. y antigüedad
UNAM	Inexistente	Requisitos de cada puesto
CONACyT	Existente	Los que señala la ley

Por lo que se refiere al personal sindicalizado, en dos
 entidades grandes y una pequeña, se cuenta con sistema -
 de escalafón, siendo inexistente en el resto de los or-
 ganismos estudiados. Sin embargo, en las dos entidades
 grandes, los factores escalafonarios reales para otor--

gar los ascensos son las influencias personales y la antigüedad, lo que implica la inutilidad del escalafón, - al perderse la esencia de su finalidad principal: la -- justicia, en la regulación de los ascensos del personal. No obstante, se observa una generalidad en cuanto a la utilización de ese tipo de factores escalafonarios reales.

En cuanto al personal de confianza, la irregularidad es aún mayor, ya que no se encuentra reglamentada su movilidad, en ninguno de los niveles de la organización.

Las situaciones que se presentan para el personal sindicalizado y para el de confianza, facilitan que se produzcan múltiples fenómenos, característicos del sistema evolucionado de botín.

2.18 RELACIONES LABORALES.

ENTIDAD	TIPO DE SINDICATO
PEMEX	Muy fuerte
PROMAN	Moderado
CFE	Muy fuerte
INCO	Moderado
UNAM	Fuerte
CONACyT	Moderado

El grado de desarrollo de esta función es distinto entre las diversas entidades, ya que es más alto en aquellas que cuentan con sindicatos fuertes; lo que incluso ha propiciado la creación de áreas especializadas en el manejo de las relaciones laborales.

Se aprecia, además, una relación entre la fuerza del -- sindicato y la pertenencia de la entidad a alguno de -- los apartados del artículo 123 constitucional, siendo -- posible el desarrollo de mayor fuerza sindical en las -- entidades reguladas por el apartado A.

2.19 SEPARACIONES.

ENTIDAD	ROTACION DE PERSONAL
PEMEX	Media
PROMAN	Alta
CFE	Media
INCO	Alta
UNAM	Media
CONACyT	Media

Existe una alta rotación de personal en dos entidades -- pequeñas; en las tres grandes, la rotación es mediana y; -- en una de las pequeñas, es baja. Lo anterior implica, --

de alguna manera, una mayor motivación del exterior para los trabajadores de los organismos con alta y mediana rotación; aspecto en el que se encuentra fuertemente involucrada su respectiva manera de instrumentar la administración de personal.

En todas las entidades analizadas, la rotación de personal se acentúa cuando existen movimientos político-administrativos, como el cambio de gobierno, el movimiento de altos funcionarios del sector en que se encuentran incorporadas, o el cambio del titular, o principales funcionarios, de la entidad.

De lo anterior se desprende la constante dinámica del sistema evolucionado de botín en los organismos descentralizados.

Una vez hechas las apreciaciones específicas sobre algunos aspectos de la administración de personal en los organismos descentralizados, es conveniente evaluar el funcionamiento general de esta importante especialidad administrativa.

En México, existe una gran heterogeneidad dentro del campo de la administración de personal en los organismos descentralizados, desde su regulación jurídica hasta la manera sui generis en que opera cada una de las Unidades de Administración de Personal.

De esa forma, se encuentran Unidades de Administración de -- Personal que son más grandes y cuentan con mayores recursos que otras; las hay con mayor amplitud de objetivos y funciones, reales y formales; unas ubicadas orgánicamente muy por encima de otras; con funcionamientos de características variables, desde los empíricos hasta los tecnocráticos; con de nominaciones diversas; y, en fin, con toda una gama de diferencias entre las distintas entidades.

Uno de los aspectos más importantes es el que se refiere al heterogéneo desarrollo de las funciones de administración de personal, ya que en la diaria realidad se hace patente una - significativa diferencia entre la teoría y la práctica.

No obstante que las funciones de administración de personal son, o debieran ser, las mismas en cualesquiera de los organismos descentralizados, y su grado de desarrollo similar, - en la realidad se observa que no hay un criterio general establecido para definir dichas funciones y uniformar su grado de desarrollo, -relativo a la entidad-, siendo lo más característico la actuación de Unidades de Administración de Personal que operan de manera aislada para responder a necesidades internas de tipo circunstancial, y no atendiendo a los - lineamientos de un plan o programa general de administración de personal público.

El funcionamiento desarticulado de las Unidades de Adminis--

tración de Personal incide directamente en la configuración de actuaciones distintas entre las diversas entidades, ocasionándose la ausencia de un manejo integral y un bajo grado de desarrollo general de la administración de personal - en los organismos descentralizados, pues, si bien en algunos lugares se realizan serios esfuerzos en esta materia, - aún es mucha la distancia para alcanzar los objetivos esenciales.

El problema de fondo, que encuentra su inmediatez en la -- falta de programas generales de administración de personal público, que sean instrumentados de manera efectiva, se localiza en el especial crecimiento de la administración pública, la presencia constante del sistema evolucionado de botín y en la minus-valoración de la importancia que tiene el hombre dentro de las organizaciones.

La realidad demuestra, de esta manera, un bajo nivel general de la administración de personal en los organismos descentralizados, lo que implica el mismo grado de cumplimiento en los objetivos de esta especialidad, por lo que no es de extrañar el surgimiento de múltiples problemas, entre -- los que figura la generación y fortalecimiento de actitudes burocráticas, en su sentido peyorativo.

Por todo lo anterior, es incuestionable que aún faltan por mejorar muchos aspectos dentro de la administración de per-

sonal en los organismos descentralizados, a fin de elevar -
en forma integral su grado de desarrollo y, de esa manera, -
estar en posibilidad de cumplir eficaz y eficientemente su -
finalidad principal: obtener y conservar al personal más va-
lioso para la consecución de los objetivos del Estado, así -
como crear congruencia y armonía entre los objetivos e inte-
reses de este y los de sus trabajadores. Mientras tanto, el
cumplimiento satisfactorio de los objetivos del Estado esta-
rá supeditado a las deficiencias mismas de sus trabajadores;
deficiencias en las que, se recalca, tiene responsabilidad -
fundamental la administración de personal público.

CAPITULO IV

IV. PERSPECTIVAS DE ACCION.

Los Capítulos anteriores han servido para comprender el aspecto teórico de la administración de personal público, su regulación jurídica y la situación real que se observa en el ejercicio de esta disciplina, al interior de los organismos descentralizados.

Como ha podido observarse, existe un alto grado de diferenciación entre el mundo del "deber ser", propuesto por la teoría de administración de personal público, y el mundo del "ser" que se presenta en los organismos descentralizados.

De esa manera, la realidad manifiesta una problemática consistente en el bajo grado de desarrollo de la administración de personal en los organismos descentralizados, lo que, a su vez, propicia serias deficiencias en la calidad de los servidores públicos y, por ende, bajos niveles de eficiencia y eficacia en la actuación estatal.

El mejoramiento de la administración de personal en los organismos descentralizados requiere considerar una reestructuración de fondo, a fin de mejorar no sólo el grado de desarrollo de esta especialidad administrativa, sino, además, y so-

bretodo, la calidad de los servidores públicos en todos los niveles, lo que repercutirá en una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública y en el logro satisfactorio de los objetivos del Estado. Se propone la reestructuración de fondo porque ésta debe modificar las causas más profundas, y no sólo los efectos, de una deficiente administración de personal público.

El origen de la problemática señalada se encuentra en: 1) el especial crecimiento de la administración pública, 2) la presencia constante del sistema evolucionado de botín, y 3) la minus-valoración de la importancia que tiene el hombre dentro de las organizaciones.

Por lo anterior, a continuación se señalan algunas perspectivas de acción para modificar la problemática de la administración de personal en los organismos descentralizados.

1. PARA CREAR CONGRUENCIA, UNIDAD Y RACIONALIDAD EN LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

Una de las causas de la deficiente administración de personal público es el especial crecimiento de la administración pública, que, como fue señalado en el Capítulo III, ha sido más en base a un proceso de agregación coyuntural que a un proceso planeado y sistemático.

Afortunadamente, se han instrumentado acciones para ir creando mayor congruencia, unidad, eficacia y eficiencia en la administración pública. Sin embargo, aún es necesario incluir en las acciones de mejoramiento de la administración pública, la presencia de un órgano normativo y de control, especializado en administración de personal, que defina en el ámbito global las normas, objetivos, funciones y características -- que debe poseer la administración de personal público, y lleve el control de las acciones que, en la materia, se realicen en los ámbitos global, sectorial e institucional.

Ese órgano debe funcionar autónomamente y con acceso al máximo nivel de decisión, pues su actividad es de tipo horizontal total en la administración pública; su influencia en el nivel institucional debe ser a través de las coordinaciones de sector correspondientes.

Aunque aparentemente la creación del órgano en cuestión vendría a agravar la complejidad de la administración pública y a aumentar sus erogaciones, en la realidad se lograría mayor unidad y racionalidad en la administración pública, al contar se con una más adecuada administración de personal.

Entre las acciones inmediatas que podría emprender ese órgano, se encuentra la uniformidad de denominaciones de las Unidades de Administración de Personal, de manera que, independientemente de su denominación interna -Dirección, Gerencia.

Departamento, etc.-, todas lleven el calificativo de "Administración de Personal", quedando así, la denominación completa de la siguiente manera: Dirección de Administración de Personal, Gerencia de Administración de Personal, Departamento de Administración de Personal, etc. No es necesario, como piensan algunos, introducir el término "Desarrollo" -Administración y Desarrollo de Personal-, ya que la administración de personal lleva implícita la función de Desarrollo, según se vió en el Capítulo I.

Otras de las acciones inmediatas serían las referentes a la precisión de los objetivos de las Unidades de Administración de Personal y de las funciones que son de su responsabilidad.

Problemas más complicados serían los referentes a la normatividad necesaria para mejorar de manera integral y armónica - el resto de los aspectos de administración de personal público.

Con acciones de corto y mediano plazo, el órgano central debe emprender de manera programada y sistemática la profesionalización de la administración de personal público, principalmente -debido a que son el objeto de este estudio- en los organismos descentralizados. La negociación para la autorización de los presupuestos por programa es, sin duda, una de -- las estrategias que podrían ser de mayor utilidad, para instar a los organismos descentralizados a mejorar la situación

que guardan en materia de administración de personal.

En las gestiones para la creación de ése órgano especializado, se considera sumamente valiosa la intervención unificada de los especialistas en administración de personal, la participación de centros de enseñanza e investigación y la influencia de diversos grupos de presión.

2. PARA ELIMINAR LA INFLUENCIA DEL SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTÍN.

Otra de las causas por atacar es la presencia del sistema evolucionado de botín. Si se pretende mejorar esencialmente - la administración de personal público, debe desterrarse de - la realidad nacional ése nocivo fenómeno. El Estado y la administración pública deben funcionar de manera institucional y al margen de intereses personales o partidaristas, que pretenden establecer feudos de poder para influir en su propio beneficio, ajenos al interés de las mayorías. No es posible que siga gravitando sobre la administración pública el peso de los trastornos que ocasiona cada cambio de administración, como el desorden que se da en materia de administración de - personal, con sus múltiples repercusiones negativas; como la planeación y re-planeación del desarrollo nacional; como el inicio y re-inicio de actividades que nunca se terminan; como el costoso aprendizaje de nuevos funcionarios, sin experien- - cia, y el desperdicio, cuando se van; como la paralización -

o disminución de actividades, mientras se fijan las nuevas directrices; como la poca respuesta hacia las demandas populares; en fin, como un sinnúmero de problemas que ocurren con cada cambio político-administrativo.

Acabar con el sistema evolucionado de botín implica su sustitución por otro sistema de administración de personal, a fin de que, dentro de niveles adecuados de funcionamiento se reclute y seleccione con estricto rigor a los mejores hombres para el servicio público; que se les desarrolle y garantice la posibilidad de una carrera técnica o administrativa; y -- que se les retenga en condiciones de permanente motivación y responsabilidad para el servicio. Lo anterior implica instrumentar el sistema de administración de personal denominado - servicio civil de carrera.

Aunque hay quienes se resisten a pensar en la instrumentación del servicio civil de carrera como la alternativa más - viable para establecer un sistema de administración de personal eficiente, objetivo y justo, desgraciadamente, en la actualidad sólo existen dos opciones: el sistema evolucionado de botín o el servicio civil de carrera; o se opta por continuar con la problemática mexicana actual, o se busca la manera de hacer realidad el servicio civil de carrera.

El destierro del sistema evolucionado de botín no es tarea -

fácil, existen demasiados intereses, existe su contribución al fortalecimiento del sistema político. Debe, sin embargo, tenerse presente que el sistema político no se apoya exclusivamente en el sistema evolucionado de botín.

Con todo, para sustituir el modelo actual de administración de personal público, se requiere de manera imprescindible la voluntad política del máximo nivel, y ésa voluntad política no se ha hecho manifiesta en todos los años de gobierno post revolucionario.

Si se consideran las repercusiones políticas que tendría el cambio de sistema de administración de personal público, es de esperarse que, la voluntad que apruebe dicho cambio, no va a manifestarse espontáneamente, como ha sido comprobado históricamente. Tampoco servirán de mucho las peticiones o deseos de algunos trabajadores o la participación ciudadana individual; igualmente serán estériles, si los hubiera, los esfuerzos aislados de los especialistas en administración de personal público o de otros funcionarios dentro del aparato gubernamental; no podrá esperarse gran cosa de los sindicatos, ya que, aparte del control que se ejerce sobre ellos, les es más ventajoso que sus agremiados ingresen sin obstáculos al servicio y gocen de ascensos por antigüedad y no por capacidad, lo que seguirá reportándoles la facilidad de manejos internos arbitrarios; las condiciones de subordinación en que se encuentra el Poder Legislativo y el amplio control

que existe sobre de él, tampoco hace posible que surja una iniciativa legislativa que se concrete para la instrumenta---ción del servicio civil de carrera.

Ante esas perspectivas, se considera que la posibilidad más viable del cambio, tendrá que darse a partir de las negocia---ciones de los grupos de presión más fuertes; esto es, princi---palmente mediante la demanda de los sectores empresariales, nacionales y extranjeros, que siempre se han caracterizado - por recalcar las deficiencias reales y ficticias de la admi---nistración pública.

3. PARA VALORAR OBJETIVAMENTE LA IMPORTANCIA QUE TIENE EL == HOMBRE DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES.

Finalmente, se requiere un cambio de filosofía en cuanto al papel del hombre dentro de las oragnizaciones. Debe ubicarse a los trabajadores en su dimensión real, para que ocupen el nivel que les corresponde al interior de las organizaciones y se les respete y trate acordemente a su dignidad de seres humanos; que deje de considerárseles un recurso más; que se les tome en cuenta para inducirlos y desarrollarlos en el me---dio laboral; que sean testigos y objeto de justicia en espec---tos de selección, remuneraciones, prestaciones, movilidad, - etc.; que se les garantice a todos la seguridad en su em---pleo; que se les dé oportunidad de efectuar una carrera admi---nistrativa hasta el límite marcado por su propia capacidad y

por los máximos niveles técnicos y administrativos, y: en --
fin, que se hagan las modificaciones que abran nuevas pers--
pectivas a la situación laboral humana.

El cambio en la concepción del hombre-trabajador debe reali--
zarse en todos los niveles y en todos los ámbitos, al inte--
rior y al exterior de las organizaciones, pero, especialmen--
te, en la instancia política, en los niveles de decisión, a --
fin de permitir la modificación de la problemática de la ad--
ministración de personal público.

Ese cambio de filosofía no puede resolverse de manera automá--
tica, en ello tienen esencial responsabilidad los especialis--
tas en administración de personal público, quienes deben su--
gerir, recomendar, "vender" y convencer a las instancias po--
líticas, pues, se recalca, mientras no se cuente con su apo--
yo, no podrán realizarse las mejoras necesarias.

Los especialistas en administración de personal disponen de
experiencias, conocimientos y técnicas que les posibilitan -
la realización de estudios para ser presentados a los respon--
sables de la toma de decisiones del más alto nivel, en los -
que se muestren los efectos de una mala administración de --
personal y, al mismo tiempo, los resultados que pueden obte--
nerse con una buena administración que considere al hombre -
como tal; demostrándose, además, que los beneficios posibles
de lograr no son sólo para el personal, sino además para las

organizaciones.

Adicionalmente a las actividades de los especialistas en administración de personal público, debe hacerse patente la -- participación sindical mediante la realización de activida-- des y negociaciones que hagan valer objetivamente el papel - que tiene el hombre dentro de las organizaciones.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

1. La administración es una ciencia social que posee como cuerpo doctrinal un conjunto de conocimientos, principios y técnicas que, al ser aprendidos y empleados por el hombre, le aseguran y facilitan el logro oportuno de sus objetivos, al menor costo posible.
2. La administración pública es una rama derivada de la ciencia administrativa, que tiene como ámbito de desarrollo el de la actividad estatal, y cuya finalidad es garantizar al Estado la obtención oportuna y eficiente de sus objetivos.
3. La administración de personal público es una especialidad de la administración pública, que tiene por objeto obtener y conservar al personal más valioso para la consecución de los objetivos del Estado, así como crear congruencia y armonía entre los objetivos e intereses de éste y los de sus trabajadores; es decir, reclutar, seleccionar, incorporar a la organización, retribuir, desarrollar y conservar a los elementos humanos más adecuados para el desempeño de funciones establecidas, así como obtener su colaboración para garantizar la máxima eficiencia.

y eficacia en la realización de los objetivos del Estado.

4. Para la obtención de sus objetivos, la administración de personal público debe realizarse de manera integral; es decir, considerando la realización armónica de las siguientes funciones:

- Clasificación y análisis de puestos,
- Reclutamiento,
- Selección,
- Admisión,
- Inducción,
- Remuneraciones y prestaciones,
- Desarrollo,
- Higiene y seguridad,
- Movilidad,
- Relaciones laborales, y
- Separaciones.

5. La administración de personal público tiene como sujetos objetivo de su actividad, a todos los trabajadores al -- servicio del Estado, a quienes se les denomina burócratas, por integrar o formar parte de la burocracia, o bien, por el tipo de comportamiento especial que manifiestan.

El término burocracia tiene actualmente tres acepciones fundamentales:

- a) Como una estructura administrativa cuya organización

es de tipo institucional, con normas, políticas, niveles de autoridad, funciones y procedimientos definidos.

- b) Como el conjunto de servidores públicos. Esta acepción tiene dos variantes, la que considera sólo a aquellos que se encuentran en la estructura estatal -- que posee poder público -- atribuciones tradicionales del Estado-, y la que incluye también a los servidores públicos encargados de las atribuciones estatales modernas, sin facultades de poder público, pero que constituyen un apoyo del gobierno para obtener los objetivos del Estado.
- c) Como un adjetivo que, utilizado peyorativamente, califica actitudes de apatía, ineficiencia, ineficacia, irresponsabilidad, ausentismo, etc.

6. Actualmente existen dos sistemas fundamentales de administración de personal público:

- a) El sistema evolucionado de botín, que se caracteriza por la idea que se tiene de los cargos públicos --susceptibles de reparto entre los integrantes del grupo en el poder-- y la fuerte influencia de factores políticos en el desarrollo de las funciones de administración de personal público, que, de esa manera, se vuelven total o parcialmente innecesarias o intrascendentes.
- b) El servicio civil de carrera, que consiste en el ma-

nejo centralizado de la administración de personal, mediante una estructura organizada en clases o grados, ingresándose al servicio mediante rigurosa selección, basada en la capacidad personal, y ascendiendo, mediante el cumplimiento de requisitos preestablecidos, hasta los últimos niveles no políticos de la estructura administrativa.

7. En su sentido estructural, la administración pública mexicana se encuentra conformada por las dependencias que integran el sector centralizado, ocupadas de las atribuciones tradicionales del Estado, y por las entidades que constituyen el sector paraestatal, encargadas de realizar actividades correspondientes a las modernas atribuciones estatales.

Dentro del sector paraestatal se encuentran los organismos descentralizados, creados por decreto o ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La doctrina tradicional considera que lo característico de los organismos descentralizados es la autonomía orgánica, sin embargo, en la realidad mexicana esa autonomía es inexistente, por la relación de subordinación que existe con el poder central. De esta manera, lo que tipifica una verdadera descentralización es la triple unidad de su personalidad jurídica propia, su patrimonio

propio y la realización de actividades especializadas - que corresponden al tipo de atribuciones modernas del - Estado.

8. Existe la tendencia generalizada a confundir las figuras de descentralización y desconcentración administrativas, sin embargo implican situaciones muy diferentes. La desconcentración supone no sólo la subordinación jerárquica formal al poder central, sino, además, la identidad de personalidad jurídica, de patrimonio y funciones, con los de ese poder central. La desconcentración - consiste en la delegación, por parte del poder central y a favor del órgano desconcentrado, de ciertas facultades y del ejercicio de funciones específicas al interior de un ámbito territorial determinado.
9. Por lo que se refiere a la regulación laboral legal de los organismos descentralizados, no existe un criterio uniforme para su ubicación dentro de alguno de los apartados del artículo 123 constitucional, ya que independientemente de la magnitud, tipo de actividad o de producto, algunos organismos se encuentran insertos en el apartado A, y otros en el B.
10. En términos generales, puede decirse que existe una mayor protección legal para los servidores públicos regulados por el apartado B del artículo 123 constitucional

y su ley reglamentaria, ya que las disposiciones que -- les garantizan derechos mínimos son más benéficas que -- para aquellos regulados por el apartado A y su respectiva ley. Sin embargo, la regulación laboral es más ventajosa para estos últimos, ya que cuentan con los beneficios derivados de un control estatal menos rígido, de -- la revisión contractual colectiva y de la posibilidad -- real de ejercer el derecho de huelga, lo que significa la ventaja de mejorar su posición en múltiples aspectos frente a la contraparte laboral.

11. La observancia cotidiana de las disposiciones jurídicas en materia de personal, se torna cada día más compleja, ya que, además de lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y en su correspondiente ley reglamentaria, -- deben observarse las disposiciones de la respectiva ley de seguridad social; del Contrato Colectivo y Reglamento Interior de Trabajo o, en su caso, de las Condiciones Generales de Trabajo; y de la enorme multiplicidad de leyes, decretos y acuerdos presidenciales, relacionados con la administración de personal.

12. La administración de personal público en México, se encuentra profundamente influenciada por dos aspectos derividos de la formación del Estado que surge de la revolución: a) el especial crecimiento de la administración pública, y b) la presencia constante del sistema evolutu

cionado de botín.

a) La administración pública mexicana ha experimentado un crecimiento que ha sido más producto de un proceso de agregación coyuntural, que de un proceso planeado y sistemático. Esta situación ha influido negativamente en el desarrollo de las distintas funciones al interior de la administración pública -entre ellas la administración de personal público- y, por ende, en la consecución de los objetivos del Estado.

b) El sistema evolucionado de botín se ha hecho presente en todos los gobiernos postrevolucionarios, generando múltiples problemas en el funcionamiento general de la administración pública, y en particular de la administración de personal público.

13. La realidad cotidiana manifiesta, dentro del campo de la administración de personal en los organismos descentralizados, la existencia de una gran heterogeneidad - que va, desde su regulación jurídica, hasta la especial manera en que opera cada una de las Unidades de Administración de Personal, incluyendo sus denominaciones, niveles orgánicos, estructuras internas, recursos, objetivos y funciones.

14. Las Unidades de Administración de Personal en los organismos descentralizados actúan de manera desarticulada entre sí y sin atender los lineamientos de un plan o -

programa general de administración de personal público, lo que incide directamente en la configuración de funcionamientos distintos entre las diversas entidades, ocasionándose, así, la ausencia de un manejo integral de esta especialidad administrativa y un bajo grado general en su desarrollo, así como en la consecución de su finalidad esencial.

15. La gran heterogeneidad en materia de administración de personal, que encuentra su inmediatez en la falta de un plan o programa general que sea instrumentado de manera efectiva en cada uno de los organismos descentralizados, se localiza de fondo en el especial crecimiento de la administración pública, en la presencia constante del sistema evolucionado de botín y en la minusvaloración de la importancia que tiene el hombre dentro de las organizaciones.
16. El mejoramiento de la administración de personal en los organismos descentralizados, requiere la realización de una reestructuración de fondo, a fin de mejorar no sólo el grado de desarrollo de esta especialidad administrativa, sino, además, y sobretodo, la calidad de los servidores públicos en todos los niveles, lo que repercutirá en una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública y en el logro satisfactorio de los objetivos del Estado.

17. Dentro de las acciones que se han emprendido para mejorar la administración pública y corregir la tendencia -- que experimentaba su crecimiento, se hace necesario incluir la presencia de un órgano normativo y de control, especializado en administración de personal, que emprenda de manera programada y sistemática la profesionalización en el ejercicio de esta importante especialidad administrativa, mediante la definición en el ámbito global, de las normas, objetivos, funciones y características de la administración de personal público, y mediante el control de las acciones que en esta materia se -- realicen en los ámbitos global, sectorial e institucional.

18. Si se pretende mejorar esencialmente la administración de personal público, debe desterrarse de la realidad nacional la presencia del sistema evolucionado de botín, a fin de que el Estado y la administración pública funcionen de manera institucional y al margen de intereses personales o partidaristas, que pretenden establecer -- feudos de poder para influir en su propio beneficio y ajenos al interés de las mayorías.

Acabar con el sistema evolucionado de botín implica su sustitución por el servicio civil de carrera, para lo -- cual, se requiere de manera imprescindible de la voluntad política del máximo nivel.

Ante las perspectivas reales que se presentan, para la introducción del cambio de sistema de administración de personal, se considera como más viable que inicie a partir de las demandas de los grupos de presión más fuertes en el país.

19. La administración de personal público requiere de un -- cambio de filosofía, en cuanto al papel del hombre dentro de las organizaciones, para ubicarlo en el nivel -- que le corresponde y que se le respete y trate acorde-- mente a su dignidad de ser humano.

Ese cambio de filosofía debe realizarse en todos los ni veles y en todos los ámbitos, dentro y fuera de las organizaciones, pero especialmente en la instancia políti ca, en los niveles de decisión, a fin de permitir la mo dificación de las otras causas que originan una defi--- ciente administración de personal.

20. Finalmente, se asegura que mientras no se efectúen las acciones necesarias para obtener eficazmente el objetivo esencial de la administración de personal público, - el cumplimiento satisfactorio de los objetivos del Estado seguirá supeditado a las deficiencias mismas de sus trabajadores; deficiencias en las que tiene responsabilidad fundamental la administración de personal público.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

1. Alfaro Rocha, José F. La movilidad burocrática en la administración pública mexicana: el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1976-1982), Tesis, F.C. P. y S., México, UNAM, 1983.
2. Arias Galicia, Fernando (Coord.). Administración de recursos humanos. 2ª ed., 13ª reimp., México, Ed. Trillas, 1983.
3. Ayoub, Eliane. La fonction publique. Francia, Ed. Masson et Cie., 1975.
4. Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de investigación. - 12ª ed., México, Editores Mexicanos Unidos S.A., 1984.
5. Basurto, Jorge et al. El perfil de México en 1980. 6ª ed. México, Siglo XXI Ed., 1979.
6. Bustani Hid, José et al. La administración pública federal. vol. II, 2ª ed., México, UNAM, 1976.
7. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. 2ª ed., Mé

- xico, Siglo XXI Ed., 1979.
8. Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. 2ª ed., México, INAP, 1975.
 9. Comisión Federal de Electricidad. Contrato Colectivo de Trabajo. México, 1984.
 10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - 77ª ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1985.
 11. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Condiciones Generales de Trabajo. México, 1985.
 12. Fernández Arena, José A. El proceso administrativo. 11ª ed., 3ª reimp., México, Ed. Diana, 1979.
 13. Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 21ª ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1981.
 14. Gazier, François . La fonction publique dans le monde. - Francia, Ed. Cujas, 1972.
 15. Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. 9ª ed., México, Siglo XXI Ed., 1979.
 16. Hernández Puente, Adriana. Descentralización y adminis--

- tracción de personal. Tesis, F.C.P. y S., México, UNAM, - 1981.
17. Instituto Nacional del Consumidor. Condiciones Generales de trabajo. México, 1982.
18. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. 4ª ed., México, F.C.E., 1974.
19. Jiménez Guzmán, Rodolfo A. Burocracia y sociedad. Tesis, F.C.P. y S., México, UNAM, 1975.
20. Leal, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos. México, Ed. "El Caballito", 1975.
21. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, Diario Oficial, 27/ XII/1983.
22. Ley del Seguro Social. México, Ed. PAC S.A de C.V.
23. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14ª ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1985.
24. Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 14ª ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1985.

25. Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José. Fundamentos de administración. México, Ed. Trillas, 1982.
26. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. vol. I, 1ª ed., 5ª reimp., México, F.C.E., 1978.
27. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. vol. II, 1ª ed., 3ª reimp., México, F.C.E., 1978.
28. Petróleos Mexicanos. Contrato Colectivo de Trabajo. México, 1985.
29. Presidencia de la República. La administración y el desarrollo de personal público. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1980.
30. Presidencia de la República. Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal -- del Poder Ejecutivo Federal. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1979.
31. Promotora del Maguey y del Nopal. Condiciones Generales de Trabajo. México.
32. Reyes Ponce, Agustín. Administración de personal. vol. I 1ª ed., 12ª reimp., México, Ed. Limusa, 1980.

33. Reyes Ponce, Agustín. Administración de personal. vol. - II, 1ª ed., 10ª reimp., México, Ed. Limusa, 1980.
34. Secretaría de la Presidencia. Boletín de estudios administrativos Nº 1. México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1972.
35. Secretaría de la Presidencia. Boletín de estudios administrativos Nº 4. Dirección General de Estudios Administrativos, 1975.
36. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros). - México, Dirección General de Estudios Administrativos, - 1976.
37. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976
38. Secretaría de Programación y Presupuesto. El papel del sector público en la economía mexicana. México, Centro - Internacional para las Empresas Públicas de los Países - en Desarrollo, 1982.
39. Siliceo, Alfonso. Capacitación y desarrollo de personal. 1ª ed., 4ª reimp., México, Ed. Limusa, 1981.

40. Tijerina Martínez, Mentor. Origen y naturaleza de los organismos descentralizados. Tesis, México, Universidad de Monterrey, 1982.
41. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 19ª ed., México Ed. Porrúa S.A., 1983.
42. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Ley Federal del Trabajo de 1970. 51ª ed., México, Ed. Porrúa S.A 1984.
43. Universidad Nacional Autónoma de México. Contrato Colectivo de Trabajo. México, 1985.
44. Vázquez Romero, Beatriz y Boni Acuña, Ma. de la Paz. Perfil de la patología del burócrata (caso específico de la Dirección General Técnica, S.H. y C.P.). Tesis, F.C.P. y S., México, UNAM, 1983.
45. Waldo, Dwight (Comp.). Administración Pública. 1ª ed., - 4ª reimp., México, Ed. Trillas, 1979.
46. Weber, Max. Economía y sociedad. 2ª ed., 5ª reimp., México, F.C.E., 1981.
47. Zorrilla Martínez, Pedro et al. La administración pública

ca federal. vol. I, México, UNAM, 1972.