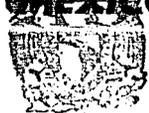




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL PROBLEMA DE LA FUNCION BUROCRATICA EN MEXICO”



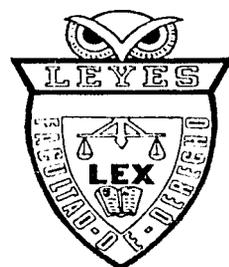
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA EUFEMIA SOSA LUNA



MEXICO, D. F.

1987.



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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES.	1
A) La Epoca Colonial.	8
B) La Epoca del México Independiente.	14
C) La Epoca Contemporánea.	19
CAPITULO II BREVE ANALISIS DE LA BUROCRACIA EN MEXICO.	37
1. Definición y conceptos de burocracia.	37
2. Estudio sobre la burocracia en México.	41
3. Algunas observaciones sobre la burocracia en México.	59
4. La burocracia como instrumento de quienes tienen el poder.	72
CAPITULO III LA BUROCRACIA: SUS RELACIONES LABORALES.	86
1. Apartado B del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.	86
2. Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.	105
3. Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado.	115
CAPITULO IV ALGUNAS SOLUCIONES DADAS A NUESTRO TEMA.	134
1. Capacitación y Desarrollo del Personal-Burocrático.	134
2. La Motivación en el Trabajo.	148
3. Respeto al Trabajador y Seguridad en el Empleo.	151
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	170

I N T R O D U C C I O N

Una de las inquietudes que ha propiciado este estudio sobre la burocracia, es que ésta realiza funciones cada vez más complejas; y por consiguiente va adquiriendo una importancia en las organizaciones sociales públicas y privadas. La burocracia forma parte del desarrollo social ya que participa para realizar funciones del Estado.

Es claro que en el devenir histórico la burocracia ha ido creciendo y ha llegado a ocupar una posición importante en la estructura del Estado. Los teóricos, han estudiado a la burocracia, en diferentes perspectivas, lo que trae como finalidad diversos puntos de vista.

Analizaremos brevemente a la burocracia, en cada momento determinado y también su relación con el Estado, porque sus funciones son importantes para el sostenimiento y persistencia del sistema, que dirige a través de un aparato administrativo estructurado jerárquicamente. Los objetivos de este estudio, es elaborar un trabajo que facilite su entendimiento y haga referencia a la naturaleza y estilo del trabajo burocrático. En México la burocracia se identifica por hacer uso de un exagerado papeleo en sus actos administrativos, lo cual provoca que se tarde bastante tiempo en realizar un trámite administrativo y como resultado de esta forma de actuar existirá una ineficacia e ine

ficiencia.

Este análisis desea presentar algunas alternativas, ante una realidad práctica, en donde tengamos los elementos - para combatir ese inconformismo que siente el burócrata ante su situación como trabajador del Estado, y lo dirijamos al rendimiento máximo, simplemente entendiéndolo y respetando sus derechos como trabajador.

En el transcurso de mi corta experiencia dentro de la - Administración Pública, he podido convivir con la "burocra-cia", y que ha sido señalada tan despectivamente cada vez - que se refiere al aspecto humano del Estado.

El estudio de las situaciones jurídicas por las que ha - atravesado la burocracia en nuestro país, así como la reali-dad social que presenta las conquistas que ha obtenido, y - el cambio que se ha desarrollado durante los últimos años, - serán el tema de la presente tesis.

Si la labor que nos proponemos es ardúa y difícil, es - nuestro deseo por lo menos que este trabajo sirva, no solo - para obtener un título, sino para manifestar nuestra preocu-pación e interés por el servicio público.

"EL PROBLEMA DE LA FUNCION BUROCRATICA EN MEXICO"

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES

El hombre a lo largo de su historia, ha venido organizándose en forma cada vez más compleja a fin de obtener satisfactores y lograr múltiples propósitos. En la lucha por lograr optimizar el resultado de sus esfuerzos, ha ido generando estructuras y estilos de organización social que han estado respondiendo a la evolución y dinámica de las sociedades en el tiempo y en el espacio.

Así, encontramos una clara diferenciación entre el pequeño grupo informal de convivencia y la institución social más compleja, en la que el hombre se ha agrupado intencionalmente en forma más o menos sistematizada para la consecución de un fin colectivo. (1)

Esta doble característica de finalidad e intencionalidad, parecen ser elementos esenciales para la diferenciación de la organización respecto a otros tipos de unidades sociales. (2)

No puede hablarse de burocracia antes de la configura--

- (1) Johnson, Kast y Rosenzweig. "Teoría, Integración y Administración de Sistemas", Editorial Limusa, México 1974- p. 55
- (2) Mouzellis, Nicos P. "Organización y Burocracia", Ediciones Península. 1a. Edición, Barcelona p. 5

ción jurídica de las sociedades humanas en Estados. En consecuencia, su origen se remonta a la época en que las Tribus y las confederaciones de Tribus se asientan definitivamente en un territorio, bajo el dominio de un poder central soberano, pues desde entonces resulta indispensable la existencia de un cuerpo permanente de servidores públicos para la atención de las necesidades colectivas. Es claro que en un principio, la burocracia no aparece con todas las características que tiene en la actualidad, sino de manera imprecisa e irregular sometida a la voluntad de un hombre investido de autoridad suprema que, a menudo, se hace descender de un origen. En el reino de los Aztecas, por ejemplo, había una magistratura jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas, para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores de tributos que dependía de un organismo central; instituciones religiosas, instituciones educativas, y comisionados para llevar, como embajadores, la representación real fuera del reino o para la atención de los múltiples menesteres del palacio y de la corte.

La retribución a los servidores públicos se hacía con frecuencia otorgándoles la posesión de ciertas extensiones de tierra a fin de que obtuvieran de los productos agrícolas, lo necesario para su existencia y para que desempeña-

ran su cargo con dignidad y lucimiento. Situaciones semejantes se observan en todos los pueblos civilizados de la antigüedad en el mundo; para con el transcurso del tiempo van operándose en ellos, cambios fundamentales que intensifican el proceso de burocratización del poder, bajo la influencia de circunstancias geográficas, religiosas, demográficas, políticas y económicas.

En efecto, los empleados públicos no son servidores de pendientes de la voluntad de un soberano, sino del Estado. En cambio transforma radicalmente a la burocracia que ——— aumenta en volumen a la par de las funciones gubernamentales que abarcan cada día mayor número de aspectos de la vida colectiva y empieza a nacer en aquella el espíritu de conciencia de grupo. Así llega la burocracia, después de — una larga evolución, a adquirir su característica actual — que la configuran jurídica y socialmente, de manera definitiva, hasta el punto de enfrentarse con el propio Estado — del que depende, en demanda del reconocimiento de su personalidad y de sus derechos. (3)

El situar el origen y la consolidación de la burocracia en México trae consigo una serie de implicaciones ori-

(3) Mendieta y Núñez Lucio, "Sociología de la Burocracia", UNAM, México 1961 p. 20

ginadas no sólo por la posición definida que se adopta, si no por la misma dinámica del sistema político mexicano. -- Así, en el caso de México, como en la mayoría de los sistemas políticos, "el gobierno incluye dos ámbitos de compe -- tencia que se diferencian y complementan en distintos niveles: El político y el administrativo. El ámbito político - lo encontramos enmarcado al nivel de la formulación y eje -- cución de las decisiones, expresándose en la confrontación de grupos de individuos en competencia que pugnan por el - poder. El ámbito administrativo se sitúa al nivel de la or -- ganización de las instituciones y de la aplicación de las -- decisiones tomadas sobre asuntos públicos, definiéndose -- por la autoridad, la organización jerarquizada y el someti -- miento a reglas relativamente estrictas". (4)

En tal situación es imprescindible, para el caso de Mé -- xico, partir de dos premisas sustentadas implícitamente -- por los teóricos marxistas, en el sentido de que:

a) Las modalidades que adopta el Estado corresponden - siempre a relaciones de fuerzas en las que las clases o -- fracciones de clase poseen un lugar y tiempo determinado.

b) El que las diferentes etapas por las que atraviesa-

(4) Kaplan Marcos. "Estado y Sociedad", UNAM, México 1980, p. 168

una sociedad en sus relaciones con las clases o fracciones de éstas, condicionan las modalidades que adopta el sistema político y, por consiguiente, regulan la intervención del Estado.

Sin embargo, para las finalidades de la presente investigación se abocará a tratar a la burocracia no desde el punto de vista histórico, sino más bien dentro del contexto de la consolidación misma del Estado mexicano. Así, dentro del ámbito político se encuentra el crecimiento económico logrado a ultranza y paz interna por el fortalecimiento sistemático del Estado, no tanto como propósito general sino por efectos de la práctica política, traducido en nuestra época por la tendencia que muestra el Estado mexicano en la economía para lograr un bienestar económico y social. En el ámbito administrativo se presenta un acentuado pragmatismo en el manejo de los asuntos públicos, que cancela la posibilidad de delinear tanto programas como proyectos.

En la medida en que las exigencias y demandas sociales se han ido incrementado, las organizaciones han venido manifestando marcadas tendencias al crecimiento de tamaño, en cuanto al número de personas que trabajan para ellas --

así como el capital y al producto; a la complejidad en cuanto la diversificación de operaciones; a la especialización de las habilidades, por la creciente exigencia de conocimientos y capacitación específica para cada función y por la cada vez más acentuada división del trabajo. (5)

A medida que los hombres se reúnen en grandes grupos para buscar objetivos colectivos, se enfrentan inevitablemente a nuevos y complejos problemas de organización. La burocracia es una forma de estructura social que se encuentra no sólo en el gobierno, sino también en cualquier organización de grandes dimensiones, la burocracia ha llegado a ser cada vez más un elemento característico de la vida contemporánea. La penetración de la burocracia se refleja en diversas maneras. Una creciente proporción de personas están empleadas en cargos burocráticos y millones de individuos se someten en sus labores al control burocrático. (6)

El conocimiento del pasado es un punto de partida necesario, por que explica el malestar y la inquietud sociales y las causas que llevaron a la revolución y transformación política, social y económica que se inició en 1910 para

(5) Johnson Kast y Rosenzweig. Op.cit., pp. 56 y 57

(6) Chinoy Ely, "La sociedad" Fondo de Cultura Económica, - México, 1984, pp. 198 y 199

virar treinta años más tarde al neo-porfirismo cuasi-totalitario que vivimos; siglos del pasado en los que encontramos elementos, doctrinas y aun ordenaciones jurídicas que tuvo que romper el derecho del trabajo para poder nacer.

El estudio de la burocracia en México, lo enfocaremos bajo el punto de vista del origen y desarrollo de las organizaciones que componen a la Administración Pública del Estado Mexicano.

El movimiento burocrático en México no se ha caracterizado por grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. Ni tampoco, porque surgieran personas que sintetizaran los ideales de los trabajadores burocráticos y encausaran sus conquistas. El movimiento burocrático en México se ha hecho patente en forma eminentemente institucional, quedando plasmadas en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social indispensable para la consecución de los fines del Estado moderno. (7)

De los antecedentes Nacionales de la relación entre el Estado y sus servidores es preciso destacar aquéllos que se han registrado durante:

(7) Olivera Toro Jorge. "Manual de Derecho Administrativo" México, Editorial Porrúa, S.A., 1976 p. 345

- A) LA EPOCA COLONIAL
- B) LA EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE (1824 a 1917)
- C) LA EPOCA CONTEMPORANEA

A) LA EPOCA COLONIAL:

Los primeros antecedentes en nuestro país, sobre disposiciones que reglamentan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se remontan hasta la época colonial, a la regulación que sobre la función pública contenía la legislación de Indias, en que estuvieron vigentes las ordenanzas de Felipe II, de Felipe III, de Carlos III y de Carlos IV, que en su mayoría van dirigidas a evitar la corrupción de los empleados infieles, pero en esencia, son disposiciones administrativas que le imponen obligaciones a los trabajadores, pero distan mucho de la moderna concepción del Derecho Burocrático. (8)

En las Leyes de Indias España creó el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos. Esas Leyes, cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la reina Isabel la Católica, estuvieron destinadas a proteger al indio de América, al de los antiguos imperios de México y Perú, y a impedir la explotación despiadada que llevaban -

(8) Del Río González Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, - 1981 p. 218

al cabo los encomenderos. Es suficientemente sabido que en los primeros años de la Colonia se entabló una pugna ideológica entre la ambición de oro de los conquistadores y -- las virtudes cristianas de los misioneros; las Leyes de In dias son un resultado de la pugna y representan en cierta-medida una victoria de los segundos. Es asombroso y bello-- descubrir en las páginas de la recopilación la presencia -- de numerosas disposiciones, que bien podrían quedar inclui-- das en una legislación contemporánea del trabajo, en espe-- cial las que procuraron asegurar a los indios la percep--- ción efectiva del salario. Pero a pesar de su grandeza, -- las Leyes de Indias llevan el sello del conquistador orgu-- lloso, de acuerdo con el pensamiento de Fray Bartolomé de-- las Casas, se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política, no-- eran iguales de los vencedores. No existen en los cuatro -- tomos de que se compone la recopilación disposiciones que-- tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son más bien medidas de misericordia, actos píos-- determinados por el remorder de las conciencias, concesio-- nes graciosas a una raza vencida que carecía de derechos -- políticos y que era cruelmente explotada.

El sistema de los gremios de la Colonia fue sensible --

mente distinto del régimen corporativo europeo: En el Viejo Continente, las corporaciones disfrutaron de una gran autonomía y el derecho que dictaban en el terreno de la economía y para regular las relaciones de trabajo de los compañeros y aprendices valía por voluntad de ellas, sin necesidad de homologación alguna. En la Nueva España, por lo contrario, las actividades estuvieron regidas por las Ordenanzas de Gremios. Allá, las corporaciones fueron, por lo menos en un principio, un instrumento de libertad; en América, las Ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres. En la Nueva España, el sistema de los gremios ayudaba a restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la península; y por otra parte, las Ordenanzas contenían numerosas disposiciones, si bien los maestros gozaban de una cierta autonomía para dictar las reglamentaciones complementarias. (9)

Los gremios de la Nueva España murieron legalmente dentro del régimen colonial: Algunas Ordenanzas del siglo XVIII hablaron de la libertad de trabajo, pero fueron las Cortes quienes les dieron muerte. La Ley de 8 de junio de 1813 autorizó a "todos los hombres avecindados en las ciu-

(9) De la Cueva Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" México, Editorial Porrúa, S.A., 1981 pp. 38 y 39

dades del reino a establecer libremente las fábricas y ofi-
cios que estimaran conveniente, sin necesidad de licencia-
o de ingresar a un gremio.". El Decreto constitucional de-
Apatzingán, expedido por el Congreso de Anáhuac a sugerencia
del Jefe de las Tropas Libertadoras, Generalísimo Don-
José María Morelos y Pavón, con un hondo sentido liberal y
humano, declaró en su art. 38 que "ningún género de cultura,
industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos,
excepto los que formen la subsistencia pública". --
(10)

Igual opinión nos merece el Decreto Constitucional para
la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán
en 22 de octubre de 1814. En esta Reglamentación, se -
estableció en el artículo 26 que: "Los empleados públicos -
deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho -
para hacer que vuelvan a la vida privada". El artículo 159
establecía la suspensión de los empleados nombrados, cuando
hubiera "sospechas vehementes de infidencia". (11)

Desde la Legislación de Indias arranca el origen de --
las disposiciones sobre la función pública.

(10) Ibid. p. 40.

(11) Del Río González Manuel. Op.cit., p. 218

Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla - poner cuidado en la provisión de oficios "porque hay mu--- chos con pocas letras y menos entendimiento, pretenden, -- con mucha importunidad, negociación y favor".

Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y - otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o - por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurren- cia de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la- confusión que ocasionaban con sus importunidades en los mi nistros y oficinas, turban el servicio abandonando, unos - los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obli- gaciones, y otros las labores y oficios en que se han cria do, por buscar empleos que hagan infelices a sus familias".

Ordenaba, en consecuencia, "atender a los que más se - distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus desti-- nos, denegando las que se hicieran personalmente".

Carlos IV, en 1799 y 1801, dispuso que no se admitie-- sen solicitudes "de mujeres e hijos de los pretendientes - de empleos" (Leyes 2a., 3a., 9a., y 14 del Título XXI, L,- III, novísima recopilación)". (12)

(12) Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Ad- ministrativo", México, Editorial Porrúa, S.A., 1981 - pp. 638 y 639

El párrafo doce de los Sentimientos de la Nación Mexicana, presentados por Morelos al Congreso de Anáhuac, reunido en la ciudad de Chilpancingo en el año 1813, expresa:

Que como la buena ley es superior a todo hombre, las - que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obli-
guen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia-
y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal-
del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignoran-
cia, la rapiña y el hurto.

El Siglo mexicano no conoció el derecho del trabajo: - En su primera mitad continuó aplicándose el viejo derecho del trabajo español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias. Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores no sólo no mejoró, sino que más bien sufrió - las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió la sociedad fluctuante. (13)

(13) De la Cueva Mario. Op.cit., p. 40

B) LA EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE:

La guerra de independencia produjo una desestabilización económica y política, haciendo que surgiera el nuevo Estado Mexicano Independiente sobre bases de descanso político administrativo en poderes locales que no eran otros sino los heredados de la época colonial, y que con la lucha armada fomentaron su desarrollo y se consolidaron, formando parte de un Poder Público no consolidado, - estando éstos en manos de los terratenientes, caciques y Alto clero.

La burocracia administrativa la constituyen primordialmente empleados públicos que en número reducido, tratan de hacer lo mejor que pueden, las tareas administrativas correspondientes a los primeros Ministerios establecidos, sin ninguna base de organización científica y siguiendo los lineamientos y sistemas de la burocracia heredada de la Colonia.

Acerca de la regulación legal entre el Estado y sus trabajadores, es durante el siglo pasado el Profesor Miguel Acosta Romero, opina que del examen minucioso de las leyes y decretos de la época se demuestra evidentemente -

que dicha relación tuvo bases legales para su correcta regulación.

b) La Constitución de 1824

En su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, afirmaba:

"Fracc. III. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho".

"Fracc. IV. Nombrar a los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarias Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno".

"Fracc. VII. Nombrar a los demás empleados del Ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes".

"Fracc. XX. Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo".

En 1828, se dió una circular con reglas para cubrir -- las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1829, fue expedida una ley para que "se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional"

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto: La primera sobre descuentos de sueldos y, la segunda, sobre viáticos a familias de diputados.

Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos.

1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a -- los servidores públicos. Se dictaron:

La Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo y en quienes deben preverse las vacantes.

Además se consagraba en otra ley el sueldo del cual -- disfrutarían el Presidente de la República, el Presidente-Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, -- los Consejeros, Senadores y Diputados.

c) Bases Constitucionales de 1836

El artículo 15 dictaba: "son prerrogativas del Presidente de la República... VI. Nombrar libremente a los Se--

cretarios del despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente".

Una orden fue dada en 1848 para que "La provisión de empleos preceda la correspondiente propuesta bajo ciertas formalidades" y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se dió una medida drástica: Se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno.

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.

d) La Constitución de 1857

En su artículo 85, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, ordenaba:

"... II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libre-

mente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento - no esté determinado en otro modo en la Constitución o en -- las leyes".

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular del - Ministerio de Relaciones sobre pensiones a los empleados -- del Cuerpo Diplomático.

En 1870 se expide una Ley del Congreso General sobre de litos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados-públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares so bre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de - enfermedad.

En 1890 una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la no mina para percepción del sueldo.

En 1896, fue expedida una Ley Reglamentaria de los ar-- tículos 104 y 105, de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y - recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascenu

sos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

En 1911 fue elaborado el "proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado". (14)

C).- LA EPOCA CONTEMPORANEA:

Se advierte fácilmente que el Congreso Constituyente de 1917 dejó totalmente desprotegidos a los trabajadores al servicio del Estado, y por otra parte, la facultad para nombrar y remover libremente a los empleados públicos, fue ejercida por funcionarios de muy diversas jerarquías, motivando intranquilidad y desasosiego en los empleados, sujetos a perder el trabajo hasta por los menores caprichos de sus superiores, sin que importara para ello tener buenos antecedentes y haber cumplido con esmero las atribuciones propias del cargo.

La Constitución de 1917

La Constitución, en su texto original de 1917, no pre-

(14) Acosta Romero Miguel. Op.cit., pp. 639-641

vió la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X (D.O. de 6 de septiembre de 1929), y el artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patrones que llamaremos comunes y sus trabajadores.

En 1920, se intentó crear una "Ley del Servicio Civil-del Poder Legislativo", también sin resultado.

La Ley Federal del Trabajo no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues dispuso en su artículo 2o., que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por Leyes del Servicio Civil.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, ya que éste fue creado para "buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los emplea-

dos que de él dependen". (15)

Con la expedición de la Ley Federal del Trabajo en 1931, se inicia una franca etapa de tutela y protección de los derechos sociales, empero esta ley excluyó categóricamente a los trabajadores al servicio del Estado, al disponer en su artículo 2o. que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado, debían regirse por leyes del servicio civil. Unicamente se invocaba como disposición jurídica aplicable a la clase trabajadora burocrática, la consignada en el artículo 5o. Constitucional a manera de garantía del gobernado, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Esta disposición Constitucional, afirma el Dr. Burgoa; prescribe todo trabajo gratuito, o sea, toda prestación de servicios que se realice sin la justa retribución, y el Estado sólo podrá imponer labores cuando se trate de las funciones electorales y censales. Así mismo el artículo 5o. Constitucional contiene otra garantía de seguridad para la libertad de trabajo consistente en que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin pleno consentimiento, salvo las excepciones consignadas en la Constitu-

ción.

En 1934 se expidió un Acuerdo Presidencial que establece el Servicio Civil por tiempo determinado, publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", constituye el primer paso serio para reglamentar las relaciones de los trabajadores al Servicio del Estado, en el, el titular del Poder Ejecutivo prescindiendo de su facultad discrecional para nombrar y remover libremente a los trabajadores al servicio del Estado, estableció un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus Derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía, durante la vigencia del Acuerdo de que ningún Funcionario o Empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil, que quedaron establecidas conforme al mismo Acuerdo.

La vigencia de este Acuerdo fue muy limitada, y además resultó ineficaz, precisamente porque legislar en tal materia corresponde al Congreso de la Unión, sin embargo, el principal obstáculo que se presentaba para expedir un Esta

tuto definitivo, es precisamente la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados de la Administración Pública, por parte del Presidente de la República, y una interpretación equivocada de dicha facultad discrecional motivaba el pesimismo de los interesados en la materia.

En verdad, la interpretación literal de la Fracción II del artículo 89 Constitucional, nos obliga a dividirla en dos partes, que contienen igual número de facultades, concretándose la primera de ellas, única y exclusivamente a la libertad para nombrar y remover a los Secretarios de Estado, a los Procuradores de la República y del Distrito Federal, al Gobernador del Distrito Federal, a los Agentes Diplomáticos y a los Empleados Superiores de Hacienda; entanto que la segunda parte de dicha fracción, se refiere a la facultad para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento y remoción no están determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes; por lo consiguiente, esta última facultad quedaba condicionada a la expedición de leyes que reglamentaran la materia, y que al entrar en vigencia tendrían el efecto de suspender el ejercicio de la facultad discrecional del Presidente de la República, porque esa fue la voluntad expresa del Congreso Constituyente. (16)

(16) Del Rio González Manuel. Op.cit., p. 221

Todas las dudas quedaron despejadas al publicarse el 5 de diciembre de 1938 el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas. Con buena técnica, se precisaron en dicho Estatuto el concepto de Trabajador del Estado, las Relaciones de Trabajo, reconocimiento en el Estado de cierta categoría patronal; se estableció la protección extensiva para los trabajadores que aparecían en Lista de Raya; se establece la distinción entre Empleados de Confianza y de Base, concretándose a estos últimos la protección del mencionado Estatuto y se reconocen los Derechos a la Organización Sindical y a la Huelga.

El 4 de abril de 1941 se expidió un nuevo Estatuto, en el que conservando todas las ventajas en favor de los trabajadores del Estado, se incluyen algunas cuestiones de método, para hacerlo más funcional. Se ha dicho que destacó porque todas sus disposiciones quedaron incluidas en un solo cuerpo normativo y sistematizado. Continuaron vigentes como máximas conquistas de los trabajadores, los Derechos a la Sindicalización y a la Huelga, y se incluyó por primera vez el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje para di

rimir los conflictos entre el Estado y sus trabajadores.

Los dos Estatutos mencionados de 1938 y de 1941, constituyen el punto de partida de todo el Derecho Burocrático Mexicano, pero no se han librado de algunas críticas en la Doctrina Administrativa, por considerar que en algunos aspectos equiparan la situación de los trabajadores del Estado con una relación obrero-patronal, olvidando que en ésta se busca el equilibrio entre los factores de la producción; capital y trabajo, en tanto que en el empleado público — existen los mismos propósitos de servicio a la colectividad, que tiene la Administración; también se ha dicho que carecía de sentido una reglamentación distinta a la que establece la Ley Federal del Trabajo si en ella se contienen disposiciones similares.

Estimamos injustas las críticas a los señalados Estatutos, y las interpretamos como consecuencia de la época en que se produjeron, cuando no se había formado una plena — conciencia sobre el factor humano, que constituye el aspecto fundamental de toda buena Administración Pública, especialmente, cuando la transformación del Estado contemporáneo lo obliga a realizar una tarea social más amplia, y — exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que

asumen las tareas públicas, tales como su valor moral, capacitación técnica, disciplina en su actuación y entrega total para cumplir su elevada función. Estimamos que cuando el Estado le regatea a sus colaboradores una legislación justa para garantizar sus Derechos, carece de autoridad moral para motivarlos a que cumplan fielmente con sus obligaciones.

Los artículos 108 a 113 de la Constitución, señalan — las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, y establece lo que se ha denominado "Juicio Político".

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó, como ya se indicó anteriormente, hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1941, formando el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado que rigió la materia.

El Estatuto a grandes rasgos definía al trabajador al servicio del Estado como "Toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombra-

miento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en -- las listas de raya de los trabajadores temporales".

El artículo 3o. del Estatuto establecía que la rela--- ción jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

Dividía a los trabajadores en de base y de confianza.

Los artículos 7o. y 8o. establecían que no serán re--- nunciabiles las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería -- supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho de huelga. (17)

Es durante el régimen de Cárdenas cuando se realiza --

(17) Acosta Romero Miguel. Op.cit., pp. 642 y 643

el traspaso efectivo de la rama militar a la civil, encargada de la burocracia política. Empero, ello trae consigo una serie de reformas estructurales, movilización y encuadramiento político de obreros, campesinos y profesionales en organizaciones controladas y reguladas por el propio Estado. Con ésto, la estrategia Cardenista se propone "ade-
 cuar la función de los burócratas y de los militares a su línea de masas, convirtiéndolos en factores que colaboran en su realización, y ayudándolos a liberarse del lastre de la política individualista". (18)

Al llevar a la burocracia su política de masas, pretendía que, al mismo tiempo que la hacía participante interesada en el poder, su situación superara la inestabilidad y la inseguridad a la que se sometía la arbitrariedad de los gobernantes". (19)

La burocracia Mexicana constituye tanto por su número como por su vocación política, su distribución en todo el Terretorio Nacional y su magnífica organización, un verdadero grupo de presión, que actuando la gran mayoría de las

(18) Córdova Arnaldo, "La política de Masas del Cardenismo" Era, México 1974, p. 23

(19) Ibid. pp. 124 y 125

veces, por medio de peticiones justas y del convencimiento racional, obtuvo nuevas ventajas, en las reformas al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión efectuadas el 30 de diciembre de 1947, para lograr - después, un triunfo definitivo al adicionarse el artículo- 123 Constitucional dándole rango en la Ley Suprema a sus - Derechos, por la creación del Apartado "B", mediante refoma por adición, publicada en el Diario Oficial de la Federa- ción el 5 de diciembre de 1960, y efectuada a iniciativa del Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos.- Posteriormente, el 28 de diciembre de 1963, fue expedida - la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del mencionado Apartado "B". Esta ley se en- cuentra vigente hasta la fecha.

Como dato complementario para entender la fuerza repre- sentativa y creciente de la burocracia mexicana, debemos - señalar que en el año de 1964 existían 306,620 trabajado- res del Estado; en 1970 la cifra aumentó a 473,973; y se - calcula que en el censo de 1980, reportó cuando menos la - existencia de 625,188 burócratas al Servicio de la Adminis- tración Pública Federal. A este dato debemos agregar más - de 140,000 burócratas que trabajan al Servicio de los Go- biernos de los Estados de la Federación y de los Municipi-

prios, en toda la República.

De acuerdo con esta última ley, después de que ella de fine al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos - géneros...", establece una división de los empleados públicos en 2 categorías: La de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de ésta pueden ser - nombrados y removidos libremente, y la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia ley y que son todos los no incluidos en la enumeración referida - (arts. 3o., 4o., 5o., y 6o.)

Igualmente quedan excluidos de la ley de que se trata - además de los empleados de confianza, los miembros del - Ejército y Armada Nacionales con excepción del personal civil del Distrito de la Industria Militar, el personal militarizado o que se militarice legalmente, el personal de vigilancia de los establecimientos penales y aquellos que - presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

Por lo que hace a las restricciones a la libertad de - nombramiento de los empleados de base, la ley establece en

primer término que los empleados públicos deben ser de nacionalidad mexicana y sólo pueden ser substituídos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo (art. 9o.)

En segundo lugar se prescribe que deben preferirse, en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y antigüedad a los trabajadores sindicalizados, respecto de los que no lo estuvieren; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad hubieren prestado satisfactoriamente servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón (art. 43, Fracc. I)

La ley previene que el titular de cada Dependencia puede cubrir las plazas de última categoría disponibles una vez corridos los escalafones respectivos, con motivo de vacantes que ocurrieran y que de igual libertad gozará para cubrir vacantes temporales que no excedan de 6 meses (arts. 62 y 63)

A partir de 1940, y quizá más en la actualidad, el Estado Mexicano ha entrado en un proceso de desarrollo económico totalmente desigual y "anárquico". No obstante la transformación constante o sostenida de la economía, las -

"instituciones" políticas apenas si han sufrido reformas o alteraciones necesarias e indispensables para mantenerse dentro del margen de "equilibrio democrático". Sin embargo éstos no sólo son rasgos característicos de una sola época determinada los que han configurado las tácticas y métodos de lucha de la burocracia mexicana sino que ha sido la culminación de una serie de experiencias acumuladas a veces - mal asimiladas y transmitidas. En este sentido, se puede - destacar el marcado centralismo que ha imperado en los niveles directivos en lo concerniente a acciones y decisiones en el aparato gubernamental. (20)

La experiencia histórica nos enseña cómo los pueblos - han sufrido tremendas convulsiones revolucionarias, graves alteraciones a la paz social, pero lo que los pueblos no - soportan es la anarquía, porque equivale a tanto como a un aniquilamiento de la sociedad, una destrucción absoluta y absurda de la cultura humana, es entonces cuando se afirma la acción eficaz del Derecho, como imprescindible elemento de la vida social, cuando el hombre participe en una obra social armónica de magnas proporciones en la que todos asuman su responsabilidad y aprovechen el inmenso campo y po-

(20) Gramsci Antonio. "La Política y el Estado Moderno", Premia Editora de Libros, S.A., 2a. Edición, (escrito - uno) México 1978 pp. 68 y 70.

sibilidades de la tecnología actual". (21)

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones". (22)

Desde fines del siglo XVIII el derecho público y luego el derecho administrativo inician una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, recogen y transforman en principios jurídicos lo que forma el sedimento estable o constante de los anhelos de los grupos humanos. A partir de esos momentos el vuelo del derecho público es brillante e incontenible. El futuro reserva un lugar preferente al derecho que tiene por misión la protección del interés general, a la organización de los servicios

(21) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición, Tomo Primero, México 1981 p. 12

(22) Roger Gregori. "La fonction publique" Librairie de Armand Colin, Paris 1954 1v. 282 páginas (citado por Andrés Serra Rojas).

res públicos y al institucional. Este derecho principalmente se origina en los complejos fenómenos de la sociedad y del Estado. Las nuevas formas responden al llamado de las abrumadoras necesidades sociales.

El derecho público es un cuerpo normativo de creación y funcionamiento de instituciones inspiradas en el interés general. Su contribución es necesaria para salvar al Estado de los graves desquiciamientos que constantemente se -- suceden y que en época próxima aumentarán en intensidad -- peligrosa. (23)

(23) Serra Rojas Andrés. Op.cit. pp. 10 y 11

Más adelante, en 1943, el Ejecutivo acordó crear una Comisión Intersecretarial con la finalidad de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública.

En 1947, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de organización y métodos para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, sugerir al jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaron. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la dirección técnica de organización administrativa.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre - de 1958, y cuya vigencia se inició el 1o. de enero del año siguiente. De ésta manera, se establecía una dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico.

y social, así como en la de programación del gasto público, a la cual se facultaba, además, para coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y para estudiar las modificaciones que a éstas debían hacerse.

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus funciones se creó en la entonces Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus actividades el 10. de febrero de 1971, que sustituye a la Comisión de Administración Pública creada el 9 de abril de 1965, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección se encargó entre otros aspectos, de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

Obedeciendo a los criterios de adecuación de la Administración Pública, desaparece la Dirección General de Estudios Administrativos, absorbiendo gran parte de sus funciones en materia de Reforma Administrativa, la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiente de la Presidencia de la República.

CAPITULO II.- BREVE ANALISIS DE LA BUROCRACIA EN MEXICO.

1. DEFINICION Y CONCEPTOS DE BUROCRACIA.

BUROCRACIA: Viene del francés: Bureaucratie, y éste-- de Bureau: Oficina, Escritorio, y del Griego Cratein: tener, poder.

Femenino: Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado.

Clase social que forman los Empleados Públicos. (24)

En relación al término Burocracia; existen del mismo modo diferentes concepciones.

Para unos es un sistema de gobierno cuyo control ésta en manos de altos funcionarios, lo cual les dá poder de decisión y actuación que pone en peligro los derechos de los ciudadanos. Para otros la Burocracia es una casta de privilegio que maneja los asuntos de gobierno. Para terceras -- personas tiene una conotación completamente negativa, ya que le asocian con la idea de que es un grupo de bajo nivel de moral y actuación que se maneja con excesivo legalismo, formulismo y papeleo. (25)

(24) Diccionario Enciclopédico Abreviado. Espasa Calpe, Argentina, S.A.

(25) Jiménez Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, F.C.E., México, 1971 p. 260

Max Webber, por un lado considera a la Burocracia como la — más eficiente forma de organización inventada por el hombre y por otro, teme que la máxima eficiencia que resulta de la creciente burocratización del mundo moderno, constituya la mayor amenaza para la libertad individual y las instituciones democráticas occidentales. (26). Pero desde el punto de vista de su Teoría de la Dominación, la Burocracia es — una organización administrativa que corresponde al tipo de dominación legal, en donde la creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador. (27). Al hablar de las ventajas técnicas de la burocracia dijo: "La razón decisiva — del progreso de la organización burocrática se ha debido — siempre a su superioridad puramente técnica sobre cualquier otra forma de organización".

Aún existiendo diferentes concepciones sobre la Burocracia, en ellas se encuentra un común denominador. Se reconoce que los gobiernos modernos para el desempeño de sus funciones — se constituyen en organismos, en forma intencionada y para fines comunes determinados. Así se les denomina organismos — u organizaciones gubernamentales, organizaciones formales —

(26) Mayer, J.P. Max Webber and German Politics, Londres, — 1955, Apéndice I. pp. 95-99

(27) Mouzelis, Nicos P. Op.cit. p. 22

del Estado que desarrollan sistemas administrativos para su funcionamiento interno.

Así, Burocracia, de momento podemos definirla como un tipo de organización formal que para efecto de lograr sus objetivos, de alguna manera funciona a través de diversos sistemas administrativos formados por funciones básicas como: toma de decisiones, planeación, control, comunicación, etc.

Del original concepto de Burocracia se desprenden y derivan:

Burocrata: nombre común. Persona que pertenece a la Burocracia.

Burocrático (ca) : Adjetivo. Perteneciente o relativo a la Burocracia.

Burocratismo: m. Sistema de la Administración del Estado en que predomina la Burocracia.

Burocratizar: Dar forma y condiciones burocráticas a una entidad particular o a un organismo del Estado.

Burocratización: F. Acción y efecto de Burocratizar.

Como funcionario se entenderá, aquel empleado público que tiene asignadas funciones de dirección o de coordinación; específicamente mandos medios, jefaturas y titular del área de estudio en cuestión.

·Como empleado, se entenderá al servidor público en general, independientemente del cargo que ocupe.

2. ESTUDIO SOBRE LA BUROCRACIA EN MEXICO.

El hombre en el devenir histórico, tiene la necesidad de -- asociarse para poder realizar de una mejor forma sus propósitos; metas, fines, inquietudes, etc., lo cual da por resultado que para alcanzar éstos se tiene que asociar con -- otros individuos, y puede dar lugar al surgimiento de orga nizaciones sociales. Al existir estas organizaciones, se -- presenta la burocracia la cual va a contribuir por medio -- de sus tareas, funciones, etc., a que el hombre pueda al-- canzar sus propósitos, así observamos que la burocracia se-- presenta en las organizaciones creadas por los hombres.

La burocracia se va a presentar tanto en las activida-- des que va a realizar el Estado, como en la actividad pri-- vada. Conforme ha crecido la actividad que se realiza en -- el sector público e iniciativa privada se observa que la bu rocracia va tomando una mayor participación en la propia ac tividad de la sociedad, "Las necesidades crecientes de la -- población han provocado la determinación de la acción del -- Estado en actividades nuevas y diversificadas, así como el -- acrecentamiento de sus funciones . . . Esto se debe princi-- palmente a la magnitud y a la velocidad de los procesos so--

ciales, a los cuales tiene que satisfacer". (28).

Con el transcurso de los años crece la población, aumenta la producción, se necesitan más servicios, etc., lo que implica que las funciones del Estado también se vean incrementadas; por consiguiente la burocracia aumenta y esto lleva a que ésta adquiera una posición importante dentro del Estado y los acontecimientos económicos, políticos y sociales.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO: QUE ES LA BASE DE LA BUROCRACIA EN LA ACTUALIDAD ESTA COMPUESTA DE: Sector Centralizado y el Descentralizado y de Participación Estatal, también los Estados y Municipios en los que la burocracia va a estar inmersa.

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:

La Administración Pública Federal, está compuesta por la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

(28) Sirvent Carlos, "La Burocracia en México", México, D.F., - Editorial UNAM, 1979, p. 30

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA:

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Administración Pública Centralizada es la que ésta compuesta — por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL:

Siguiendo la Ley Orgánica de la Administración Pública, nos dice que ésta es la que componen los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones de Seguros y Fianzas y los — Fideicomisos.

Por último, aunque no constituyen parte de la Administración Pública Paraestatal, definimos a unos órganos que — en ocasiones se confunden con los Organismos Descentralizados, por lo que resulta conveniente establecer su definición para evitar confusiones, se trata de los Organos Desconcentrados.

Organos Desconcentrados: Ningún autor establece una definición clara de lo que es un organismo desconcentrado, figura

relativamente moderna en el Derecho Administrativo Mexicano, la cual no ha tenido tiempo de desarrollarse doctrinalmente. Podríamos decir que los órganos desconcentrados, son aquellos entes de la Administración Pública Centralizada en los cuales un organismo centralizado ha delegado facultades que originalmente eran de su competencia; las facultades delegadas corresponden generalmente a cuestiones técnicas, de esto se desprende que estos órganos sólo posean autonomía técnica, pero tanto orgánica como financieramente dependen de un órgano centralizado.

En cuanto a los Estados de la Federación, por ser autónomos, cada uno de ellos establece las bases jurídicas de la Administración Pública, en sus respectivos ordenamientos legales reglamentarios.

QUIENES FORMAN LA BUROCRACIA EN MEXICO.

Con las consideraciones anteriores, podemos definir, sin considerar que nuestro concepto pueda tener un tecnicismo absoluto y sólo para efectos de comprensión y explicación de nuestro estudio, diciendo: Forman la Burocracia en México todos los funcionarios públicos, empleados y servidores (consi

derando a estos, desde el Presidente de la República hasta el último en la categoría del Estatuto Escalafonario), que prestan un servicio remunerado al Poder Público en todo nivel, sea de carácter Federal, Estatal, Municipal o del Sector Paraestatal y, cuya erogación está incluida y reglamentada en los Presupuestos de Egresos, tanto de la Federación como de los Estados y cuyas funciones caén en el término -- genérico de la Administración Pública, considerando ésta como todo acto público realizado por el Estado.

Ahora bien, hemos señalado que la burocracia en cuanto a su estructura básica en el País, se encuentra compuesta -- por todas aquellas personas que prestan sus servicios en -- las instituciones públicas del Estado, considerando a éste-- como la Federación, los Estados y la totalidad de Municipios y, también aquellas que prestan sus servicios al Estado pero al través de las Empresas Descentralizadas y de Participación Estatal, propiedad del Estado sean de capital -- mayoritario o minoritario.

Con base a lo anterior y para nuestro estudio, clasificamos a la burocracia atendiendo al grado jerárquico en --

tres niveles:

ALTA BUROCRACIA.

MEDIA BUROCRACIA.

BAJA BUROCRACIA.

ALTA BUROCRACIA.- Hemos considerado a ésta, desde el nivel jerárquico más alto, el de Presidente de la República (Poder Ejecutivo) el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial) y los Representantes Populares — que forman el Congreso de la Unión (Diputados y Senadores — del Poder Legislativo) en forma descendente a niveles de — puestos, hasta llegar a los Directores y Subdirectores dentro de las Secretarías de Estado y Sub-Gerentes dentro de — las Empresas Descentralizadas y de Participación Estatal.

MEDIA BUROCRACIA.- En consideración a que las estructuras orgánicas de las Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados corresponden al sistema tradicional conocido como Organización Funcional; la burocracia del tipo medio la componen los funcionarios y empleados de los niveles de Jefes de Departamento en forma descendente hasta llegar a los

puestos de Auxiliares o Mecnógrafos, pasando por los Subjefes de Departamento, Jefes de Oficina, Jefes de Sección y Jefes de Mesas.

BAJA BUROCRACIA.- Es la considerada compuesta por empleados del orden de Servicios Generales o de Vigilancia, tales como archivistas, choferes, auxiliar de intendencia, conserjes y porteros, son los últimos en el escalafón de empleados de Easa, aunque en la mayoría de los Estados, tienen casi siempre el carácter de eventuales o supernumerarios. Sus estudios difícilmente alcanzan la primaria elemental, son nulos en conocimientos técnicos pero son predisposición manual. Por lo general, los empleados y funcionarios Municipales, caén bajo esta clasificación.

Empero la burocracia, como forma de organización, ha penetrado gradualmente en todas las instituciones sociales — que acusan un marcado desarrollo organizacional-funcional.— Con ésto, tenemos la pauta para señalar que quizá existe un determinado nivel de las instituciones, en cuanto a tamaño- e importancia, más allá del cual la sociedad debe pagar — un alto precio tal que se traduzca en falta de oportunidad— para la mano de obra calificada, para la no calificada, para la labor individual, y en deficiencias del personal, y — lo que es más aún la aparición de una fuerte tendencia de — la burocracia a convertirse en insaciable consumidora de — recursos.

Por ello se debe que, como un medio de preservación, la burocracia se muestra renuente y cauta a toda actividad que no autorice o promueva y que no implique crítica, investigación, debate abierto y público, control colectivo, de todo saber científicamente fundado.

Puede considerarse a la burocracia como un institucionalismo escrito, en el que existe una marcada acentuación de las características que se localizan en todas partes. Debido a esto, el estudio de la burocracia puede verse como un problema de grado en el que la acción pronta y engorrosa, — el servicio espontáneo y el mesquino y el mecanismo eficien

te, sean elementos de peso para abordar su análisis. Este análisis traería consigo una serie de complicaciones, ya — que la pertenencia y la adhesión a la organización burocrática administrativa implica y abarca todo lo referente a su estructura: Vida interna, tradiciones, valores, ritos ceremoniales, vocabularios específicos, modelos de actitudes y de conducta. Por lo tanto, la burocracia no sólo caería en un deterioro interno, ocasionado por los conflictos que se presentan por la oportunidad que tienen las clases o fracciones de influir en los intereses de la sociedad, sino también en una decadencia en todos los miembros que no aspiran al ascenso y que lo único que persiguen es encontrarse — ubicados dentro de la burocracia.

El fenómeno de la burocratización no es específico del caso de México. A diferencia de la mayoría de los países industrializados, en general, éste ha gozado de una notable — estabilidad política, alcanzada y lograda mediante la consolidación, en su articulación y actuación "relativa", de la burocracia política, que está relacionada consciente e — inconscientemente con las medidas políticas y económicas — impuestas por el Estado.

Una burocracia relativamente satisfecha, si se le compara con otros grupos, es pieza importante en la aplicación y desarrollo de mecanismos para mantener el equilibrio en —

la sociedad, puesto que las demandas de ésta pueden ser re tardadas o frenadas. Así, con la finalidad de satisfacer - estas demandas, el aparato burocrático se estructura en un sistema en la existencia de niveles jerárquicos, áreas de-competencia definidas, cuya actitud se encuentra reglamen- tada por normas, medios y fines que buscan alcanzar el má- ximo de eficiencia en las instituciones públicas.

En la actualidad no se puede afirmar la existencia de- un desarrollo uniforme, por lo que la burocracia política- en el país tiene que modificar su actitud y su aptitud, ya que las modernas situaciones debilitan y cuestionan la su- premacia de la burocracia política. Al centralizarse el — desplazamiento de las expectativas del medio rural al urba no. "Todo indica que un reajuste del aparato político re— sulta inaplazable y que los presuntos cambios ocurrirán en el interior del propio aparato y no mediante una transfor- mación completa del mismo". (29)

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Al igual que en la mayoría de las naciones industriali zadas, en los países considerados en vías de desarrollo, la

(29) Alonso Aguilar M. Fernando Carmona, "México: Riqueza- y Miseria", Nuestro Tiempo, S.A., México 1976, p.230

aparición de la división del trabajo ha traído consigo la - especialización en tareas y funciones distintas, las cuales en conjunto integran el trabajo general del grupo que, por un lado, se puede asentar provisionalmente como la causa -- que ha llevado en distinto grado al crecimiento de los orga nismos públicos y paraestatales y, por el otro, ha hecho -- más difícil la dirección, la coordinación y las relaciones- personales.

Al precisar la importancia que tiene para el beneficio- general del país las horas-hombre-trabajo, se debe preveer- a las estructuras organizacionales del futuro de una orien- tación y una selección organizada de manera plenamente sa- tisfactoria que tiendan a hacer que la colocación no plan-- tea problemas "serios", al igual que la resistencia al cam- bio y el conservatismo inherente a las clases favorecidas,- que se erigen como otros tantos elementos de los que se po- dría denominar inercia social contra la cual tropieza una- estructura organizacional de orientación más racional. (30)

En suma, los problemas de coordinación y de administra- ción presentados por la reestructuración o creación de nue-

(30) Campos Ponce Xavier, Apuntes para un empleado (mexica- no) Editorial "Tlacuilo", Tonantzin, México 1977, ---- p. 43

vos organismos en el curso de los últimos años en el país, debe llevar a los gobiernos a ser más prudentes. En nuestro país la descentralización y desconcentración han contribuido para que se eviten de alguna manera los procedimientos lentos y burocratizados de la centralización administrativa.

Por lo tanto, la coordinación administrativa desempeña un papel de suma importancia, por ser el producto de las diferentes fases del proceso administrativo.

Así, coordinar consiste en la utilización de técnicas — que coadyuvan a la consolidación de la unidad de acción, — dentro de una mezcla confusa de poder jerárquico y concertación, ya que en los centros coordinados o cargos dirigentes se resume todo un sector de responsabilidad y autoridad. Cada centro de trabajo tiene a su cargo la responsabilidad y la autoridad correspondiente a las tareas asignadas a un número de trabajadores. (31)

Dentro de los aspectos relevantes con que se puede — identificar a la burocracia en México, se encuentra el hecho de haber logrado, en base a la experiencia, poner —

(31) Vázquez Méndez Jesús, Administración para la Etapa de Transición al Socialismo, Editora Pedagógica, La Habana Cuba 1965, p. 34

en marcha el dispositivo a través del cual se han de conver tir las demandas políticas o económicas reales de las dife-
rentes clases que conforman nuestra sociedad en menos pro-
blemas administrativos.

LA MODERNA ESTRUCTURA BUROCRATICA SE CARACTERIZA POR:

1. Las actividades exigidas por los objetivos de la es-
tructura se reparten como deberes oficiales.

2. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la -
tramitación, es decir un sistema firmemente organizado de -
mando y subordinación mutua de las autoridades, mediante --
una inspección de las inferiores por las superiores, siste-
ma que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regula-
da de apelar de una autoridad a una instancia superior.

3. La administración está basada en documentos (expedien
tes) conservados en sus borradores o minutas y cuerpo de --
empleados subalternos y escribientes de toda clase.

4. La actividad se encuentra regida por un sistema de re
glas abstractas.

5. El tipo de funcionario es el de un esforzado o sacri

ficado, que cumple su tarea con un espíritu de formalidad-impersonal, disfrutando de una nata-estima.

6. Los empleos se califican por medio de evaluaciones--técnicas, porque el empleado se encuentra protegido de los-despidos arbitrarios.

7. La organización promueve el desarrollo de un realismo racional y el tipo de personalidad del perito profesional.

BUROCRATIZACION:

El desarrollo alcanzado en la estructura y organización de las instituciones de gobierno del país ha traído, al -- igual que en otros países, serias dificultades para controlar las actitudes de funcionarios y empleados. Por tal motivo es necesario el diseño de algunas alternativas de gobierno que logren la creación y el cambio en la administración pública sea un proceso continuo en el que se reflejan, en toda su magnitud, teorías de organización y la influencia que ejercen grupos o personas que apoyan o se oponen a los planes o proyectos. Ya que las dependencias no pueden controlar por completo las habilidades, valores y actitudes

de su personal administrativo, el cambiar o reestructurar - las condiciones puede originar intranquilidad, ya que cada uno tiene sus propios valores y actitudes, que dan forma a sus percepciones de la institución y el medio ambiente, y - crear sus propias preferencias con respecto a las metas y - normas de ésta.

Así tenemos que los problemas o situaciones, como re-- resultado de organizar tal o cual dirección de una institu-- ción, son debido a que sus titulares antes que administrado res son políticos por lo que están inmersos en el choque -- permanente de dos corrientes de intereses; personales e ins titucionales, siempre en movimiento que en un momento con-- vergen y en otro difieren. Esto ocasiona que en el nivel - operativo; se refleja en una mayor intensidad, las actitu-- des de prepotencia del personal en detrimento del público - que requiere de sus servicios; es decir, que la aptitud de funcionarios y empleados no siempre comporta una aptitud - de servicio.

Así mismo si la preparación de los trabajadores proporciona capacidad, las reglas establecidas en las instituciones --- afectan directa o indirectamente la opinión hacia los problemas que el individuo observa a su alrededor.

CON RELACION A LA SOCIOLOGIA.

El estudio de la burocracia tiene para los sociólogos - una especial significación para ayudarlos a encontrar un orden en la compleja interrelación de los fenómenos sociales. El sociólogo procura establecer patrones que expliquen el - comportamiento humano en términos de las relaciones que --- existen entre la gente y las normas que comparten.

La burocracia es la enemiga directa de la libertad con su reglamentación exagerada, su desorden económico, su substitución de la autonomía del sujeto activo social por el -- automatismo de los órganos burocráticos. Por todos estos inconvenientes que la burocracia ofrece en su organización y por lo arraigado que se encuentra en el régimen, acabará -- por matar al régimen representativo, si no se corrigen sus defectos.

Opinamos que los fenómenos sociales deberían ser estu-

diados en sus relaciones con el desarrollo, entonces el estudio de la burocracia federal, no puede permanecer ajeno a tal reclamo.

CONCEPTO DE FUNCION PUBLICA Y DERECHO BUROCRATICO.

El Dr. Gabino Fraga concibe a la función pública como la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por otra.

Precisando aún más este concepto de función pública, Don Andres Serra Rojas dice que la función pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Como resultado de los conceptos anteriores entendemos por función pública: La relación jurídico-burocrática que se establece entre el Estado y sus servidores, relación que da origen al Derecho Burocrático, como rama autónoma del Derecho.

Consideramos que el Derecho que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores debe constituir una rama autónoma del Derecho del Trabajo y obviamente del Derecho

Administrativo, ya que su objeto, su finalidad y su metodología deben ser propios. El objeto del Derecho Burocrático es el estudio de las relaciones burocráticas surgidas entre el Estado y sus servidores, su finalidad consiste en lograr la justa y pacífica convivencia entre la clase burocrática y el Estado, a fin de coadyuvar en la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad, como actividad que siempre — domina a la del Estado; y, su metodología debe abarcar los — procesos de descripción, análisis y síntesis de su objeto y — finalidad.

Proponemos la siguiente "Definición de Derecho Burocrático": Es el conjunto de principios, instituciones y normas — protectoras que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores tendientes a lograr la convivencia justa y pacífica entre la clase burocrática y el Poder Público, mediante — el reconocimiento y tutela de los Derechos Burocráticos y el reconocimiento y protección del Interés Institucional del — Estado, a fin de coadyuvar en el logro de la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad.

Podemos afirmar que el Derecho Burocrático es una rama — del Derecho Social, nacida con independencia del Derecho del — Trabajo y evidentemente del Derecho Administrativo.

3. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA BUROCRACIA EN MEXICO.

Existen diversas posiciones ideológicas, muchos estudiosos -- de la burocracia en México han observado problemas que en -- ella se presentan. Vista como una organización mediante la -- cual el gobierno desarrolla las funciones para las que está-- facultado, es evidente que se localizan fenómenos y situaciones que lesionan intereses particulares del empleado público del usuario o beneficiario de los servicios del aparato burocrático y por lo consiguiente de la nación en su conjunto, -- ya que de una u otra manera todas las acciones que de la burocracia se derivan se encuentran regulando la vida económica, social y política del país.

Consideramos que la burocracia a partir de 1917, ha venido desarrollando en forma pasmosa una amplia aplicación de -- funciones, exigida por la creciente complejidad del aparato-- estatal. (32)

En cuanto a la importancia de la ubicación que tiene en-

(32) Leal Juan Felipe. "México, Estado, Burocracia y Sindicatos", Editorial El Caballito, México, 1979, p. 37.

el contexto de la vida nacional, como por el monto de los recursos materiales y humanos que emplea, se ha convertido en un foco de atención que necesariamente debe ser estudiado a fin de mejorar los sistemas administrativos y su funcionamiento general. Por ello, resulta interesante conocer qué problemas han sido observados en México, en dicho contexto:

Para Severo Iglesias, "El Estado despierta la ambición, el afán de poder de los miembros de la Burocracia. El ansia del dinero, la "mordida", se convierten en la norma de ese cuerpo, que no altera la esencia misma del Estado, porque ésta, se encuentra fuera de él en las Instituciones de la clase poseedora, etc. "En estas condiciones, florecen en toda su amplitud, el caudillismo, el afán dirigente de algunos burócratas". (33).

Para Roger Hansen, hace mención a las afirmaciones de Jesús Silva Herzog, "La política degrada y corrompe todo. Con dolorosa frecuencia todo se subordina a la política... El político rara vez es considerado y honesto, solo le interesa su provecho personal, es el beneficiario de la Revolu--

(33) Iglesias Severo, *Sindicalismo y Socialismo en México*, Editorial Grijalbo, S.A., México, 1970.

ción... La política es la profesión más sencilla y más lucrativa de México... Son muchos los funcionarios públicos - que han hecho sus fortunas en unos cuantos meses, sin perder su respetabilidad". (34).

Para Juan Felipe Leal, cuando habla de la burocracia -- sindical, menciona que el Estado ejerce sobre ella un control político y además dice: "Los Burócratas Sindicales, -- comunmente llamados "líderes charros", integran "grupos" -- profundamente homogéneas, articuladas en torno a lealtades y expectativas personales, pero claramente concientes - de sus intereses comunes, (35).

Para Daniel Cosío Villegas en "El Sistema Político Mexicano, se refiere al problema de la imposición de la autoridad: "...aparte de la indefinición, quizás deliberada de - los campos propios de cada autoridad, está la actitud viciosa del superior, que suele reservarse el derecho de revocar cualquier resolución de sus subordinados, simplemente por - el deseo de hacer sentir su superioridad, o por la conveniencia personal de usarlo". (36).

(34) Hansen, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano", Siglo XXI, Ed. S.A., México, 1975. pp. 164-165.

(35) Leal Juan Felipe. Op.cit., pp. 46 y 47.

(36) Cosío Villegas Daniel, "El Sistema Político Mexicano", - Cuaderno de Joaquín Mortíz, México, 1975. p. 56.

Se observa en todos los campos la falta de una información precisa, verídica y operatoria; las estadísticas son a menudo mal hechas o falseadas; incluso las cuentas de la nación, descuidadas o incorrectas. El silencio o el secreto que rodean las deliberaciones y decisiones, la ausencia de circuitos de comunicación, la no difusión de informaciones y documentos esenciales como los planes nacionales, no son solamente una laguna de información sino una causa de arbitrariedad en la aplicación de las leyes. Dada la falta de información mencionada antes, la burocracia goza prácticamente de una impunidad completa; sus gastos y decisiones no están sometidos a ningún control; se ejerce, por supuesto, control sobre las empresas del Estado y los organismos dependientes del gobierno, pero se trata de un control meramente contable y no sobre la realización de objetivos derivados de las políticas explícitas y difundidas. (37).

La mayoría de los estudiosos vistos, contemplan a la burocracia como uno de varios elementos que de alguna manera participan como la formación del Estado, la lucha del poder, la Dependencia Económica, el sistema capitalista, etc.

(37) Meister Albert. El Sistema Mexicano, Editorial Extemporánea, México, 1973. pp.102 y 103.

Se puede observar que según los estudios efectuados por los autores consultados, se puede decir que los aspectos organizacionales de la burocracia como son: Dirección, coordinación, planeación, administración, toma de decisiones, comunicación, supervisión, etc., no han sido objeto de mayor interés. Pero sin embargo deben ser objeto de estudio porque de cada una de estas funciones se derivan una serie de problemas que resultan en gran medida de la inadecuada aplicación.

Prácticamente no existen investigaciones que se realicen sobre la burocracia y en general sobre la Administración Pública en nuestro país, lo que en consecuencia se carece de trabajos descriptivos e informativos de la actividad administrativa estatal y de estudios concretos y particulares sobre la burocracia.

Y como resultado de no existir investigaciones sobre el tema, no existen planteamientos teóricos que puedan ayudar a resolver los problemas concretos de la burocracia mexicana, por lo que trae consigo la falta de enlace entre la teoría y la práctica.

ALGUNAS TENDENCIAS DE COMPORTAMIENTO DE LA BUROCRACIA.

Las reacciones de los trabajadores son reveladoras, los empleados parecen aceptar el favoritismo como el precio inevitable que hay que pagar por el privilegio de trabajar en el sistema. Los empleados también tienen conveniencias que hacen de su vida más amena. El típico trabajador de confianza de nivel medio tiene una oficina agradable y bien cuidada el cual representa un artículo de prestigio en México. - Hay un gran número de secretarias que dan la impresión de conocer su oficio y de ser eficientes; el personal nivel medio y alto tienen a su servicio personal uniformado compuesto por hombres que vagan a su alrededor y llevan mensajes de una parte a otra, sirven el café, refrescos y al parecer se nota que estos hombres desempeñan una función importante ya que se depende más de ellos que del teléfono o de las comunicaciones escritas para la transferencia de información importante o secreta. Algunos departamentos administrativos utilizan a estos hombres de confianza más que las cartas o los memorándum por ser más seguro y por recibir las respuestas directas de manera más rápida.

El comportamiento burocrático deja ver un sistema en el que los conocimientos técnicos son importantes aunque no su

ficientes para asegurar ascensos y aumentos de sueldo, por lo tanto, el mejoramiento no necesariamente se mide por el ascenso en el puesto, sino que se refleja en la mayoría del status político.

Las reglas comunmente llamadas así, utilizadas para incrementar el poder político y el status, se basan en un amplio uso de pagos en efectivo, regalos, ofrecimientos de -- oportunidades de trabajo, etc.

Los subordinados que pagan mayor tributo a sus superiores esperan progresar con acelerada rapidez como reconocimiento a la gratitud de sus superiores.

En cuanto a problemas más señalados que se presentan en la administración de sueldos y salarios:

Un caso en especial es el que se presenta cuando un trabajador ingresa a trabajar en una dependencia, y por ineficiencia y exagerado papeleo del sistema de pagos el sueldo nominal se le retiene por tres meses o más. En consecuencia esto se atribuye en gran parte a que no existe una coordinación adecuada en los pagos como es en la Secretaría de -- Educación Pública.

Otro caso en la misma Secretaría, es cuando un trabajador deja de percibir su sueldo por motivo de una licencia por tiempo determinado y cuando éste regresa a laborar, su sueldo lo suspenden hasta por más de tres meses; independientemente del caso anterior, cuando a un empleado no le llegó su sueldo quincenal y el pagador le dice que no le dieron su cheque, porque la computadora "rompió los cheques" y esto significa un retraso en su pago de 4 meses a más de un año.

De esta manera cuando llega el momento de liquidarle al trabajador, va a recibir una cantidad menor a la que se le había estipulado, en virtud de que los impuestos que se le van a descontar van a englobar la totalidad del importe, en vez de que fuera por mensualidades.

Y esto por lo tanto va causando un descontento y descontrol en el trabajador burocrático.

Por lo que respecta a los trabajadores llamados aviadores, que únicamente se presentan a cobrar, y que generalmente se desconoce a la persona que está ocupando la plaza, causa descontento entre sus compañeros ya que a unos se les exige más trabajar ya que para ello se les paga, y a otros-

ni siquiera se les pide cuentas de su comportamiento teniendo todas las libertades posibles para ellos, trayendo como resultado un resentimiento entre el personal que muchas veces no se atreve a manifestarlo por temor a que su empleo esté de por medio.

Por lo general a los trabajadores de nuevo ingreso, se les obliga a quedarse a trabajar más horas de las estipuladas, ya que esto representa una manera de hacer méritos, y por otro lado también están las personas que tienen años en el servicio y que de igual manera se quedan a laborar más tiempo, sin que en ningún caso se les remuneren sus servicios.

Es muy frecuente que en algunas oficinas tengan una alta demanda de fuerza de trabajo, pero que no la cubren argumentando que no es necesario por parte de los responsables, y de esta manera se les carga el trabajo a algunas personas sin que exista para ello una compensación.

EN SEGUIDA SEÑALAREMOS ALGUNOS PROBLEMAS DE CARACTER SOCIAL.

Estos se derivan de costumbres establecidas, de estruc

turas constituidas, de formas de vida aceptadas, a los que —
Muñoz Amato les llama síntomas patológicos; estos son: —

Rutinización excesiva.

Obsesión con los trámites.

Subordinación de los valores primarios a los de tipo —
instrumental.

Legalismo exagerado.

Fobia contra la individualización de las decisiones.

Autoritarismo.

Notas de carácter social persistentes.

Autoridad burocrática.

Excesivo formulismo.

Falta de orden y de disciplina.

Desperdicio de recursos.

Ausentismo.

Aviadores.

Tertulias.

Abusos de autoridad.

Peculado.

Falta de conciencia de servicio

Despotismo, Servilismo.

Negligencia.

Falta de creatividad.

Mordida, cohecho

Arbitrariedad.

Por otra parte se observa la complejidad legalista existente, que hace que en repetidas ocasiones la administración se encuentre sujeta o limitada por una serie de leyes, reglamentos, circulares, aclaraciones, acuerdos interpretativos, decisiones particulares etc., que se prestan a miles de interpretaciones por demás arbitrarias.

También existe confusión continua ante la duplicidad de órdenes y la multiplicación de disposiciones y papeleo, ya que muchas veces se trabaja en un mar de papeleo, porque existe falta de información y participación en el trabajo y falta de integración de las labores, exceso de rutinas y mandos intermedios improvisados.

En otros casos, la continua lentitud y el frecuente retraso de las labores administrativas de gobierno se debe casi siempre a la carencia de personal para el adecuado cumplimiento de las funciones de una dependencia u oficina.

EN SEGUIDA MENCIONAREMOS ALGUNAS CARACTERISTICAS NEGATIVAS--
MAS GENERALIZADAS EN EL BUROCRATA MEXICANO:

Falta de conocimientos sólidos, improvisación, falta de iniciativa, apatía, incumplimiento, rechazo al cambio, irresponsabilidad, falsedad al informar, indiferencia, corrupción, influyentismo, servilismo.

CAUSAS QUE LAS ORIGINAN: Señalaremos algunas.

El constante ritmo de crecimiento de los Organismos del Estado, es decir un crecimiento no planificado o deficientemente planificado.

Falta de coordinación efectiva entre organismos con funciones similares o afines.

Falta de vigilancia y control de las jerarquías superiores sobre las inferiores o complicidad con ellas.

Falta de precisión en la distribución de funciones y responsabilidades entre las dependencias del Gobierno lo que -- trae duplicidad de esfuerzos.

Bajos sueldos en jerarquías de responsabilidad.

En sí debe ser imperativo el reformar lo que está al alcance mediante una superación en cantidad y calidad de los servicios que se prestan: Modificando la actitud de desenfado, - desinterés y despreocupación del empleado; tratar de hacer -

que adquiriera por su propio gusto la preparación que le hará trabajar como un burócrata capacitado, que no está dispuesto a seguir laborando con la lentitud y la apatía de quienes lo antecedieron en el puesto.

4. LA BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE QUIENES TIENEN EL PODER.

La burocracia, como señala uno de sus principales teóricos, "es un instrumento de poder de primer orden para aquél que controla el aparato burocrático".

En condiciones normales, poseer la dirección de una burocracia ampliamente desarrollada entraña siempre un alto poder.

Se ha analizado una característica de la burocracia, a saber, como administración anómica del poder, y ahora se va a analizar como instrumento al servicio de quienes detentan el poder, veamos en qué forma Heintz caracteriza la burocracia como un instrumento al servicio de los individuos que detentan el poder.

"Una de las consecuencias del hecho de que el grado de anomía es relativamente alto, se manifiesta en los frecuentes roces entre la burocracia y el público siempre, que no haya competencia entre diversas organizaciones burocráticas. Se suele denunciar la impersonalidad con que la burocracia trata los casos concretos que comprende y se considera que los destinatarios de la voluntad burocrática perciben necesi

riamente sus propios casos de una manera personal e individualizada. El tratamiento impersonal que sufre el individuo le da la sensación de que la burocracia lo utiliza como medio para cumplir con los fines que le ha fijado el poder."

(38)

El carácter instrumental de la burocracia se manifiesta también en otra forma, los aparatos burocráticos están dispuestos en general para servir a los más diversos señores que se siguen el uno al otro en el poder. En las burocracias públicas, por ejemplo, suelen sobrevivir intactas a los cambios de gobierno. aún cuando los gobiernos sucesivos tengan una orientación política distinta y persigan objetivos contrarios. Si, no obstante, se modifica la composición personal de la burocracia a raíz de un cambio de gobierno, el reemplazo de antiguos funcionarios por nuevos no se debe generalmente a que los primeros hayan pedido su retiro, puesto que no pueden conformarse con la nueva orientación del poder, sino más bien a que se les obliga a renunciar ya que los nuevos representantes del poder desean proporcionar empleos a sus propios partidarios.

(38) Heintz, Peter. Curso de Sociología, Editorial Andrés Bello, 1960 p. 161.

Los burócratas al tratar de aplicar los reglamentos que para ellos han dejado de ser meros medios para convertirse en fines, tienden a actuar de manera más rígida que la que corresponde a la intención del legislador. Por esta razón se pierde la ratio legis de los reglamentos. Este es el fundamento por el cual tanto el público como los representantes del poder consideran que la forma en que la burocracia administra el poder es demasiado rígida.

En la sociedad moderna la burocracia, sobre todo la del Estado, disfruta de un prestigio social relativamente bajo; prestigio que no corresponde al poder que administra directa o indirectamente.

La falta de prestigio de la burocracia se manifiesta -- también en el hecho de que individuos prominentes socialmente no aceptan ocupar puestos burocráticos, aun cuando éstos, en los rangos superiores, dispongan de mucho poder. Es conveniente advertir que hay un número reducido de burócratas que gozan, dentro de la organización, de un prestigio superior al status que ocupan, ellos son los expertos que han logrado alcanzar un elevado prestigio profesional, pero no participan en la organización de la misma manera que los empleados permanentes. Al burócrata le importa de manera -

considerable la jerarquía interna de la organización, ya — que subiendo los escalones de esa jerarquía adquiere prestigio dentro de ella, esto lo conduce a orientar su conducta dentro de la propia organización.

Por lo expuesto anteriormente, es correcto suponer que los detentadores del poder, por el interés que tienen en — que sus empleados sean leales no se oponen a que el prestigio social de la burocracia sea bajo. Más aún, contribuyen a esto impidiendo en un alto grado la profesionalización — de los miembros de la burocracia.

Existe un hecho evidente que consiste en que los individuos que ingresan a la burocracia lo hacen tomando en cuenta la expectativa de obtener, en el curso del tiempo, un ascenso social, esto explica que el burócrata oriente su conducta por el orden jerárquico, el cual adquiere una gran — importancia para él.

El burócrata orienta su conducta en dirección vertical — especialmente en el rango que quiere obtener en el futuro, — por ejemplo, un juez de distrito orienta su conducta por la aspiración de ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

La discreción con la cual se resuelven los asuntos buró

cráticos revela el carácter cerrado de la organización que nos ocupa. El público sólo en contadas ocasiones se da cuenta de los criterios con arreglo a los que se resuelven los asuntos que le incumben, así como la fecha en que se pronuncia la resolución de los asuntos de que se trata. (39)

El poder dentro de la burocracia mexicana lo detenta la persona que ocupa el puesto principal de la estructura jerárquica, quien lo delega en sus ayudantes; lo mismo se aplica con la autoridad y la responsabilidad (se presenta aquí el binomio de autoridad-responsabilidad, esto es, se va a tener cierta autoridad la cual va a estar delimitada y no se le podrá exigir más responsabilidad que la que le corresponde). En otras palabras, a determinada autoridad, corresponde determinada responsabilidad.

Para Karl Wendell "El poder, no el mérito ni la competencia, decide a quien corresponde determinado puesto y por cuanto tiempo, quien debe ser ascendido y cuando. Así los problemas de personal se resuelven en terrenos ajenos a los

(39) Azuara Pérez Leandro. "Sociología", Editorial Porrúa, S.A., México 1979, pp. 247, 249 y 252.

métodos para medir la aptitud y el rendimiento". "Las relaciones obrero patronales en la Burocracia Mexicana son en esencia políticas y solo secundariamente legales. El factor personal, siempre dominante en la política mexicana, surge de modo inevitable y condiciona la forma en que se acatan o se eluden las instituciones legales". "Los altos puestos públicos, se consideran como una vía segura y rápida de enriquecerse, alcanzar prestigio y posición social. A causa de su elevada jerarquía y mayores oportunidades, el empleado de confianza tiende a convertirse en el principal beneficiario de los corruptos sistemas administrativos". "El segundo factor que impide el desarrollo de un sistema racional de personal, es simplemente la inercia por dificultades importantes: La ignorancia general que prevalece en la burocracia mexicana (...) falta de adiestramiento en los funcionarios (...) carencia de programas que estimulen el sentido de cooperación (...) procedimientos rígidamente limitados por la rutina, así la iniciativa se desahoga de inmediato. (40)

(40) Wendell Shaeffer Karl Gordon, "Aportaciones al Estudio de la Administración Federal", pp. 270-275.

Daniel Cosío Villegas en "El Sistema Político Mexicano, se refiere al problema de la imposición de la autoridad: "aparte de la indefinición, quizás deliberada de los campos propios de cada autoridad, está la actitud viciosa del superior, que suele reservarse el derecho de revocar cualquier resolución de sus subordinados, simplemente por el deseo - de hacer sentir su superioridad, o por la conveniencia personal de usarlo". (41)

A pesar de las expresiones evidentes de la burocracia- como Poder, este último, considerado en su expresión suprema, no puede confundirse con ella pues por sí misma le sería imposible regir los destinos de un pueblo. Si faltara el titular del ejecutivo, las dependencias burocráticas seguirían funcionando; pero de manera precaria y muy pronto caerían en la confusión y en la anarquía.

En el caso del Poder, el complejo social que lo constituye, que explica su ser y su modo de ser, su realidad sociológica en fin, está integrado por:

- a) La personalidad de quien lo posee.

(41) Cosío Villegas Daniel. Op.cit., p. 56

b) El Estado como organización demográfica, territorial, política y económica dentro de la que se ejerce el Poder.

c) La burocracia como conjunto de instituciones administrativas que ponen en marcha las decisiones de quien ejerce el Poder;

d) Las fuerzas armadas como mantenedoras de la organización del Estado y de la paz interna, y como última ratio en casos críticos, nacionales e internacionales;

e) Las relaciones con los demás países del orbe;

f) Una relación constante de carácter psíquico entre — quien tiene el Poder, sus colaboradores y la totalidad de — aquéllos sobre y para los que se ejerce.

g) Los grupos de presión.

En México el poder público está centralizado y monopolizado por el Poder Ejecutivo Federal (inclusive sancionado y legitimado por la Constitución). Desde el siglo pasado hasta nuestros días, el "presidencialismo" se ha acentuado cada vez más. El Ejecutivo tiene bajo su responsabilidad el peso político y económico de la administración estatal; de él dependen las Secretarías, los Departamentos, los Organismos — Descentralizados, las Empresas Paraestatales, los Fideicomisos de Estado, etc., los conflictos sociales se resuelven —

en última instancia, por la vía de la conciliación o de la fuerza o de ambas a la vez, con la intervención presidencial la legalidad y legitimidad de su actuación son aceptados por todos los grupos de la sociedad.

UNA DE LAS MANIFESTACIONES COMO INSTRUMENTO DE QUIENES-
DETENTAN EL PODER: ES CUANDO EN EL AÑO DE 1985 EL PODER
EJECUTIVO LLEVO A CABO EL RECORTE PRESUPUESTAL.

"Y en consecuencia el Poder Ejecutivo ha usurpado las funciones del Poder Legislativo. Y esto es una muestra más de absolutismo presidencial".

El Poder Ejecutivo que tanto manifiesta salvaguardar -- el texto constitucional y el régimen de derecho, los convirtió en letra muerta, al quebrantar las funciones del Poder Legislativo en los casos de los recortes presupuestales y -- en el despido de miles de burócratas que se llevó a cabo -- durante el año de 1985.

SEÑALAREMOS ALGUNOS ANTECEDENTES Y LA CONCLUSION JURIDICA DEL CASO:

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciem-

bre de 1984, se publico la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de --- 1985, en cuyo Artículo 11 se establece que las erogaciones para las dependencias federales importan la cantidad de 5 - billones 642,915 millones de pesos.

Las erogaciones previstas para 1985 correspondientes a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria importan la cantidad de 5 billones ---- 745,074 millones de pesos.

O sea un total de más de diez billones de pesos, a los cuales se han restado cerca de 850,000 millones de pesos, - derivados de los recortes presupuestales.

A principios de febrero de este año, el presidente De - la Madrid decidió recortar en 100,000 millones de pesos el presupuesto de 1985, vía disminución de subsidios y mayor - contención del gasto corriente, y vender 236 empresas para- estatales, para hacer frente al mermar en los ingresos na- cionales que ocasionaría la baja en el precio del petró- leo. Una semana después, dicho ajuste resultó de 250,000 -- millones. Según se anunció, se cancelarían plazas vacantes- de confianza, se congelarían las de base vacantes y se ---- prohibirían contrataciones por honorarios. A mediados de -

junio se dio a conocer otro recorte por 300,000 millones -- "para mantener el control de las finanzas" y "evitar una -- recaída en la recuperación", que se agregaron a los 400,000 millones que ya iban de febrero a esa fecha. El último ajuste fue de 150,000 millones.

En la conclusión jurídica entregada a la Revista Proceso por el Frente Intersecretarial para la Defensa del Empleo, se asienta que el artículo 74 Constitucional establece claramente que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"Previamente—afirma el documento— la misma legislatura discutirá las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir ese presupuesto anual, promulgándose al efecto la Ley de Ingresos de la Federación para dicho -- año. Con base en tal Ley y este presupuesto, la propia Cámara revisará la Cuenta Pública anual, de cuya revisión pueden resultar las desviaciones o incumplimiento presupuestales, levantándose en estos casos los pliegos de observaciones para fincar las responsabilidades por conducto de la -- Contaduría Mayor de Hacienda, la Tesorería de la Federación y la Procuraduría General de la República".

El numeral 45 del presupuesto aprobado por la Cámara — prevé que la Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará la exacta observancia de las normas contenidas en él, — así como la estricta ejecución del mismo, cuyas ministraciones calendarizadas a las dependencias y entidades se realicen por conducto de la SPP, conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

“Pero en ningún precepto de estos ordenamientos legales se añade—se faculta a dicha Secretaría a modificar el presupuesto anual. En los términos de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, implícitamente se atribuye de manera exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar tanto la reducción cuanto el incremento del presupuesto del año, siempre y cuando esté reunida en sesión, extraordinaria u ordinaria, corrigiéndose que la modificación del decreto es atribución monopólica del legislador y no del Ejecutivo Federal y, mucho menos, de la SPP”. (42)

El despido de varias decenas de miles de burócratas es — y sigue siendo desde el punto de vista del derecho, una medida inconstitucional, en la que no se guardan ni el fondo—

(42) Revista Proceso. número 458, 5 de agosto 1985. pp. 6 - y 7

ni la forma. Y, de hecho, se abrieron aún más las puertas de la insatisfacción social.

No sólo eso sino que los afectados por el más reciente de los recortes presupuestales se encuentran prácticamente sin defensa real o eficaz ante el autoritarismo gubernamental.

De las formas que no se cuidaron, la más grave compete al Poder Ejecutivo: Usurpo funciones del Poder Legislativo, al pasar por alto a los diputados, que ni siquiera fueron consultados, en cuanto al ajuste presupuestario.

El maestro Alfredo Sánchez Alvarado que desde el año de 1952 imparte la cátedra de Derecho del Trabajo en la UNAM, analiza las violaciones a la ley.

Al hablar desde el punto de vista estrictamente del derecho, el maestro expone:

"A nadie se puede privar de un derecho si no es previamente oído y vencido en juicio. Es una garantía individual-consagrada en nuestra Carta Magna. Por ello el despido de los burócratas es inconstitucional, independientemente de que la medida es también a todas luces ilegal e irregular. Ilegal, porque se viola la Ley Federal del Trabajo Burocrá-

tico, que norma el Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Irregular, porque el Estado actuó en forma unilateral, sin consultar tampoco a los comités ejecutivos de los sindicatos correspondientes. En pocas palabras; fue un acto de poder y autoritarismo oficial".

CAPITULO III.- LA BURCCRACIA: SUS RELACIONES LABORALES

1. APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA.

El Apartado B del artículo 123 Constitucional, consta de catorce Fracciones en las que quedaron comprendidos todos los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, y ha sido considerado actualmente como una Garantía Social de los Trabajadores frente a la Administración.

Corresponde al Apartado B del artículo 123 Constitucional regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; pero bien sabemos que ello no comprende a toda la Administración Pública, porque parte de ella y fundamentalmente los Organismos Descentralizados, quedaron comprendidos en el Apartado A, conforme a la Fracción XXXI del mismo, que se refiere a las Empresas que sean administradas en forma directa o Descentralizada por el Gobierno Federal, a las que actúan en virtud de un Contrato o Concesión Federal y las Industrias que le sean conexas; y aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo juris-

dicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación. (43)

El Apartado B del Artículo 123 Constitucional establece

Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. -- En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de -- tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

(43) Del Rio González Manuel. Cp.cit., pp. 225 y 226.

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;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a -

optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán -

forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después -- del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones -- baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o

bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado en términos similares y a través del organismo encargado de la

seguridad social de los componentes de dichas instituciones;
y

XIII bis. Las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, registrarán sus relaciones laborales -- con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

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

COMENTARIO: Las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos se consignaron en el -- Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley -- de Servicio Civil, expedido por el Presidente de la República, general Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934. Posteriormente, con sentido revolucionario -- fue promulgado por el Presidente Cárdenas el Estatuto -- de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la -- Unión, con fecha 5 de noviembre de 1938, reformado el 4 de abril de 1941 durante el régimen del Presidente general Manuel Avila Camacho. Las normas principales del --

Estatuto cardenista pasaron a ocupar sitio de honor en el artículo 123 de la Constitución, al ser adicionado éste durante el régimen del licenciado Adolfo López Mateos, como aparece en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960. Recientemente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972, se reformó y adicionó el apartado B del artículo 123 Constitucional en las fracciones XI, -- inciso f), y XIII, en las que se consigna el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de los burócratas y establecer sistemas de financiamiento que les permita realmente adquirir su casa-habitación, mediante préstamos que se les otorguen a un interés no mayor del 4% anual.

Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos en su favor por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Por el solo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores en el artículo 123 constitucional, dentro del título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación -

entre el Estado y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral. (44)

A CONTINUACION SE HACE UN BREVE ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El personal de base de la burocracia en México se reglamenta a través de un conjunto de principios legales, que condensan los derechos de organización y huelga de los trabajadores del Estado. Sus antecedentes se encuentran en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, sustituido por otro en 1941; finalmente en 1959, la idea central del Estatuto se integró al artículo 123 Constitucional como Apartado B. Reglamentando el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, fue aprobada el 27 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

(44) Trueba Urbina Alberto y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 21a. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 1986. pp. 12-16.

do se podría agrupar en los siguientes rubros según su constitución:

Derechos y obligaciones.

Organización colectiva.

Conflictos entre la Federación y sus Servidores.

Estímulos y recompensas.

Leyes de Seguridad Social.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, en su artículo 1o. rebasa notoriamente el contenido de dicho apartado, porque además de la Administración Pública Centralizada, señala que la Ley será de observancia para Titulares y trabajadores de numerosos Organismos Descentralizados, que de hecho y con anterioridad a la Ley ya venían recibiendo los beneficios de acuerdo con el Apartado A del referido artículo 123 Constitucional, y esto indudablemente origina problemas de interpretación.

Los distinguidos Maestros Trueba Urbina y Trueba Barrera, especialistas en Derecho del Trabajo expresan: "Este -- precepto amplía la aplicación de la Ley Burocrática a diversas Instituciones y Organismos Descentralizados que tienen-

a su cargo funciones de Servicio Público. La disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a este tipo de organismos descentralizados, ya que el Apartado B del artículo 123 Constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la Fracción XXXI del Apartado A del mismo precepto alude a dichos organismos. No existe hasta la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del Apartado A o del Apartado B a diversos Organismos Descentralizados". (45)

Tomando en consideración que el Derecho Burocrático establece el mínimo de Garantías Sociales para los trabajadores, quienes podrán recibir más, pero nunca menos de lo que marca la Ley, y tomando en cuenta también el sentido proteccionista con que se deben interpretar las Garantías Sociales, concluimos que todo problema de opción entre el Apartado A y el B del artículo 123 Constitucional, en caso de duda, debe resolverse en la forma más favorable al trabajador.

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece diversas categorías de trabajadores -

(45) Del Río González Manuel. Op. cit. p. 226.

en el curso de su articulado, pero interesan fundamentalmente las distinciones entre los trabajadores de confianza y -- los trabajadores de base; entre los trabajadores inamovibles y los removibles, y finalmente los exceptuados de los bene-- ficios de la Ley.

El artículo 4º establece que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

El artículo 5º señala que son trabajadores de confianza--

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la Re pública y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20-- de esta Ley; y que menciona en forma enunciativa y limitativa a los trabajadores de confianza.

"b) Los trabajadores de confianza se regulan por la ---- fracción XIV del inciso B del artículo 123 de la Constitu--- ción : "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.

"El criterio que se sigue para caracterizar a un empleado de confianza es la índole o naturaleza de la labor desempeñada", de acuerdo con esta ejecutoria de la Corte (Sem. - Jud. Fed. VI ép. T. 14, pág. 156; T. VIII, pág. 166; T. XXVI, pág. 118; T. XXXII, pág. 72.)

Otra clasificación hace referencia al trabajador definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo por obra determinada.

El artículo 15, fracción III de la presente ley, al referirse al contenido de los nombramientos ordena: "III. - El carácter del nombramiento; definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada." (Sem. Jud. Fed. VI época, T. 37, pág. 178; Sem. Jud. Fed. IV época. -- T. 38, pág. 178)

Una diversa clasificación considera a los trabajadores de base expresamente señalados en el presupuesto de egresos de la Federación y los empleados supernumerarios, comprendidos en partidas globales del mismo.

Respecto a los empleados supernumerarios, la Suprema Corte ha establecido la siguiente jurisprudencia:

"En virtud de que los empleados llamados supernumerarios son aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarios de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren y los gastos que éste origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta." (Ind. 1917-1965, 4a. Sala, tesis jurisprudencial 197, pág. 184.)

"La circunstancia de que un trabajador al servicio del Estado tenga el carácter de supernumerario, no lo convierte invariablemente en empleado de confianza, ni autoriza al titular de la unidad burocrática o despedirlo sin responsabilidad, en cualquier momento, ya que sólo puede cesársele al terminar las necesidades del servicio que motivaron su empleo, o por el agotamiento de la partida presupuestal correspondiente, debiendo considerársele como trabajador temporal, cuya relación con el titular está sujeta al cumplimiento de-

las condiciones citadas". (Índice 1917-1965, 4a. Sala, tesis jurisprudencial núm. 198, pág. 185) (Sem. Jud. Fed. Tomo XXXIX, página 55, VI época.)

Por otro lado existen otros trabajadores que se consideran de confianza; los de lista de raya y de contrato.

Por lo que se refiere a las Universidades y las demás - Instituciones de Educación a la que la ley otorgue autonomía, el artículo 3 fracción VIII, en su parte relativa, ordena: "...LAS RELACIONES LABORALES tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

Esta fracción fue reglamentada por "Decreto por el que se adiciona el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, con un capítulo XVII. D.O.F., del 20 de octubre de 1980. -- (46)

(46) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 387 y 388.

Los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma -- de México, organismo descentralizado autónomo, están sometidos a un estatuto especial que no puede contrariar la Ley -- Federal del Trabajo.

"Las relaciones entre la Universidad y su personal de -- investigación, docente, administrativo, se regirán por esta tutos especiales que dictará el Consejo Universitario. En -- ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a -- los que concede la Ley Federal del Trabajo." Artículo 13-- de la Ley Orgánica de la UNAM, en relación con los artícu-- los 79, 83, 61, 62, 22 y 23 del Estatuto. Véase la reforma-- al artículo 3º constitucional. (47)

Los trabajadores de base son regulados por el Apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley de los Trabajadores Públicos.

En el artículo 6º por exclusión, define que son trabajadores de base todos los no incluidos en el artículo 5º y -- que por ello serán inamovibles. En este último aspecto, también se está rebasando el contenido del artículo 123 Constitucional. Apartado B, Fracción IX, que en ningún momento señala la inamovilidad, sino cuestión muy diferente es que -- (47) Ibid. p. 386

"sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada"; y buena prueba de que nuestra máxima Ley no pretendió establecer la inamovilidad de todos los empleados de base, es que en caso de separación injustificada o de supresión de plazas, la sanción para el titular, puede ser opcional entre la reinstalación en el trabajo, el otorgamiento de otro diferente o la plaza suprimida o el pago de la indemnización conforme a la Ley.

Serán removibles conforme al mismo artículo 6o. de la Ley en consulta, los empleados de base de nuevo ingreso, cuando tengan menos de seis meses de servicio, y también, por lógica, los empleados de confianza que no gozan de la protección de dicha Ley.

Quedan excluidos del régimen de la Ley, conforme al artículo 8o., además de los Empleados de Confianza, también los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquéllos que prestan sus servicios mediante Contrato Civil o estén sujetos al pago de honorarios.

En lo referente a las fuerzas armadas, ya fue expedida la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, con fecha 28 de mayo de 1976.

Sin embargo, un aspecto que parece habersele olvidado a los legisladores, es la reglamentación del Trabajo Burocrático en las Entidades de la Federación y en los Municipios, porque aun cuando teóricamente deben regirse, en ausencia de esa disposición expresa, por el Apartado A del artículo 123 Constitucional; lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que sobre esta materia, son aplicables las Leyes que dictan los Estados; pero dicha opinión no armoniza con la Fracción X del artículo 73 Constitucional, que señala como facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir Leyes en materia del Trabajo. Es importante y urgente que los Trabajadores al Servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios, cuenten con un régimen jurídico que asegure sus Derechos, pues constituyen un número aproximado de 200,000 burócratas que han permanecido desprotegidos y en ocasiones, la falta de una legislación adecuada provoca "paros locos", y otros diversos problemas, que se traducen en graves perjuicios dentro de la Administración Pública. La solución más adecuada consiste en reformar la Constitución General de la República, ---

para incorporar a los burócratas locales y municipales a las normas del Apartado B del artículo 123 de la Máxima Ley.

2.- OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los deberes de la función pública se consignan, tanto en la Constitución General de la República, como en diversas -- leyes administrativas.

En el Derecho Burocrático, coexisten como Derechos y -- Obligaciones, simultáneamente, los requisitos que marca la -- Ley de la materia, y que para su estudio dividimos en la siguiente forma:

1. El nombramiento expedido por la autoridad competente, -- constituye la forma más común de ingresar al servicio, y dentro del Derecho Administrativo, es la exteriorización de la voluntad del Estado para designar al Empleado a su servicio; pero para surtir sus efectos, requiere forzosamente del acto solemne de aceptación, que conocemos como Protesta Constitucional. Sobre este particular, el artículo 128 de la Constitución General de la República, dispone que: "Todo Funcionario Público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión -- de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen".

La Protesta Constitucional tiene como antecedente el "ju

ramento" que se utilizaba durante el siglo pasado y que incluso quedó vigente en el artículo 121 de la Constitución de 1857, pero a partir de la reforma efectuada el 25 de septiembre de 1873, siendo Presidente de la República don Sebastián Lerdo de Tejada, quedó definitivamente substituido el juramento religioso por la Protesta y la Promesa de decir Verdad. Actualmente, el artículo 130 Constitucional, en su párrafo cuarto, señala que: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley".

2. El Trabajador, Empleado o Funcionario, está obligado a desempeñar personalmente sus actividades, puesto que el nombramiento tiene carácter personal e intransferible, tomando en cuenta las cualidades de la persona nombrada. Estimamos que ocupar el cargo o empleo y desempeñarlo personalmente, constituye un Derecho y una Obligación, porque si no se le permitiera a un empleado desempeñar su trabajo, surgiría responsabilidad para los superiores que lo impidan; pero evidentemente, tampoco puede delegar en terceras personas el desempeño del mismo, porque ello implicaría una subcontratación, en donde el empleado adquiriría carácter de patrón con respecto al subnombrado, y esta conducta está prohibida por-

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3. El deber de obediencia a los superiores jerárquicos-- es fundamental, para evitar que se rompa la unidad de acción del Poder Público. El empleado se encuentra sujeto a la dirección de sus jefes y tiene la obligación de cumplir las órdenes jerárquicas que recibe. Es una consecuencia de la facultad o Poder de Mando que estudiamos anteriormente.

El deber de obediencia ha sido criticado en algunas ocasiones, especialmente cuando las órdenes del superior se encuentran fuera de sus atribuciones o cuando lo mandado implique la comisión de actos delictuosos. Se ha propuesto como solución que el deber de obedecer tenga como límite el derecho de mandar, de tal suerte que el inferior no estará obligado a obedecer al superior que actúe fuera de los derechos o atribuciones que le otorga la Ley; pero evidentemente, -- ello implica un grave riesgo, porque equivaldría a que los inferiores puedan cuestionar constantemente las órdenes de sus superiores.

El Código Penal del Distrito Federal, aplicable a toda la República en Delitos del Fuero Federal, comprende como -- causa excluyente de responsabilidad en su artículo 15 fracción VII: "obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico".

quico, aun cuando su mandato constituya un delito si esta - circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la - conocía". Por exclusión, debemos considerar, que en aque- - llos casos en que si resulta notorio que lo ordenado consti - tuye delito, el inferior no queda protegido por la causa - excluyente de incriminación y por lo mismo debe negarse a - obedecer.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo 44, Fracción I la obligación - de obedecer a los Jefes; y en su artículo 46, Fracción V, - inciso g), señala como causa del cese o suspensión definitiva del empleo la desobediencia reiterada y sin justifica- - ción, a las órdenes que reciba de sus superiores.

4. El deber de diligencia, consiste en la obligación de prestar los servicios necesarios para el desempeño del cargo, dedicándole a éste toda la actividad que se requiera, - con la intensidad, esmero y cuidado apropiados. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos y además de su capacidad y conocimientos, tiene que dedicarse todo el tiempo necesario para desempeñar su trabajo, de acuerdo con las jornadas fijadas en la Ley aplicable. Dicha obligación está compren-

dida en el artículo 44, Fracciones VI y VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y consisten en asistir puntualmente a sus labores, y asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

5. El deber de fidelidad, llamado también Secreto Profesional de Funcionarios y Empleados Públicos, implica guardar reserva en los asuntos que conozcan por razón de su trabajo. En algunos casos, la discreción o reserva tienen una importancia fundamental para el buen funcionamiento de la Administración Pública, especialmente cuando se trata de secretos militares o diplomáticos. Sobre este particular, la Ley que comentamos, señala en su artículo 44, Fracción IV - la obligación de guardar reserva en todos los asuntos que lleguen a su conocimiento por motivo de su trabajo.

6. El deber de desinterés, consiste en que los Funcionarios y Empleados, al desempeñar su trabajo, deben atender única y exclusivamente a los fines propios de la Administración Pública, sin tener interés personal o material en los actos, adjudicaciones o cualquier otra operación que realice el Estado. La Función Pública requiere de un completo desinterés de carácter patriótico y humanitario, que sirva de

estímulo a una eficiente labor; y en consecuencia, el Servidor Público está obligado a rechazar las dádivas, influen--cias, recomendaciones o cualquier otra forma de interven--ción que pudiera dañar el cumplimiento de sus actividades.

7. El deber de residencia le impone a los Funcionarios y Empleados al Servicio del Estado, el compromiso de radi--car en el lugar en donde va a desempeñar su trabajo. Por --esto el artículo 15 Fracción VI de la Ley Federal de los --Trabajadores al Servicio del Estado, señala entre los requi--sitos del nombramiento, la necesidad de precisar el lugar -en donde el empleado prestará sus servicios. Por lo mismo,--la Administración Pública puede disponer el traslado de sus empleados a otras poblaciones, cuando así lo requieran las--necesidades del servicio, y siempre y cuando no se modifi--que su categoría. El artículo 16 de la Ley en consulta, es--tablece los casos en que proceden los traslados de los tra--bajadores, señalando como requisito que se les paguen los -gastos de viaje y menaje de casa.

8. El deber de seguridad tiene por objeto evitar la eje--cución de actos que pongan en peligro la vida o pertenen--cias del empleado o de sus compañeros, fundamentalmente en--aquellas actividades que sean peligrosas. Se encuentra esta

blecido en el artículo 44, Fracción V de la Ley Reglamentaria; y su desacato, poniendo en peligro la salud o la vida de las personas, implica el cese en el trabajo conforme al artículo 46 Fracción I de la misma Ley.

Los deberes u obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, que hemos mencionado, son consecuencia de análisis doctrinarios anteriores a la expedición de la Legislación vigente; y resulta muy interesante que dichos conceptos fueron incorporados en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

La falta de cumplimiento a estas obligaciones, puede traer como consecuencia, en perjuicio del trabajador, la responsabilidad administrativa, civil o penal. Pero también pueden aplicarse sanciones leves, o meras correcciones disciplinarias; pero en casos de faltas graves puede aplicarse la suspensión definitiva o cese del Trabajador. Por lo mismo, no compartimos las opiniones que se refieren a la inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado. Concretamente, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece: "ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa"; como causas justas, la Frac---

ción V del mismo precepto, establece la falta de probidad o de honradez, ejercer actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos con sus jefes o compañeros; faltar por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; destruir intencionalmente edificios o cualquier otro bien relacionado con el trabajo; cometer actos inmorales durante el trabajo; revelar asuntos secretos o reservados; comprometer, por descuido o negligencia, la seguridad, de la dependencia donde preste sus servicios; desobedecer a sus jefes; concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas enervantes; por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo, y por prisión en caso de que se dictare en su contra sentencia condenatoria ejecutoria.

La responsabilidad civil se presenta fundamentalmente en aquellos empleos que requieren como requisito para el nombramiento el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo. Se actualiza principalmente en aquellos casos de empleados que manejan dinero; y en caso de responsabilidad comprobada se procede a hacer efectiva la indemnización, aplicando la fianza en beneficio del Estado. En nuestro país, hasta la fecha es muy restringida la aplicación de la

responsabilidad civil, debido a que se ha legislado muy poco sobre esta materia, y a que los ciudadanos pocas veces reclaman en la vía judicial, los daños que reciben por parte de los empleados de la Administración. Lo más común es que el ciudadano acude a formular su queja administrativa ante el superior jerárquico, y las faltas se sancionan conforme a la responsabilidad administrativa antes señalada.

La responsabilidad penal se presenta en aquellos casos en que la conducta del Funcionario o Empleado implica la comisión de delitos. Sobre este particular, el Código Penal — del Distrito Federal, aplicable a toda la República en materia federal, contiene un título que se refiere a los "delitos cometidos por funcionarios públicos".

El Artículo 111 de la Constitución General de la República, dispone, que a la mayor brevedad, procederá el Congreso de la Unión a expedir la Ley sobre Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, "determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso". (48)

(48) Constitución General de la República. 1982, p. 208

En cumplimiento del mandato constitucional fue expedida la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940. Posteriormente, se reformó dicha Ley, conforme a la Ley publicada el 7 de enero de 1953; y recientemente, el 27 de diciembre de 1979, se expidió la nueva Ley de Responsabilidades, en la cual se establecen sanciones más enérgicas para castigar a los funcionarios desleales que indebidamente dispongan de los fondos públicos.

3.- DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Tanto las obligaciones como los derechos de empleados - y funcionarios al Servicio del Estado, existen dentro de la relación interna que los vincula con el propio Estado, y no tienen por qué trascender a las relaciones externas entre - la Administración y los administradores; son situaciones ju rídicas generales creadas para las personas que prestan sus servicios dentro de la Administración, y por lo mismo, en - caso de que voluntariamente se separen del empleo, cesa au- tomáticamente para ellos la aplicación del régimen de Dere- cho Burocrático. Igualmente, en caso de reformas o modifica- ciones en las Leyes aplicables, seguirán la misma suerte -- los Derechos derivados de dichas Leyes.

Serra Rojas, clasifica los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la siguiente forma:

- a).- Derecho al cargo o empleo, o derecho a la estabili dad.
- b).- Derecho al ascenso.
- c).- Derecho a sistemas justos de selección.
- d).- Derecho al sueldo o salario.

- e).- Derecho a licencias, vacaciones y descansos.
- f).- Derecho a otras ventajas económicas.
- g).- Derecho a honores y consideraciones.
- h).- Derecho a la Seguridad Social.

Sobre el Derecho al cargo, ya señalamos al comentar el Apartado B del artículo 123 Constitucional, en cuya Fracción IX se establece textualmente que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley".

Es fácil apreciar que la voluntad constitucional se concreta en la estabilidad del trabajador en su empleo, evitando la zozobra que puede causar el riesgo de una inesperada e injusta suspensión; pero no podemos llegar al extremo de admitir la inamovilidad, como lo hace la Ley Reglamentaria en su artículo 69, porque existen, en el Derecho Público, razones superiores de Estado que no pueden estar condicionadas ni siquiera al interés de los trabajadores. Por esto de

bemos interpretar el derecho a la estabilidad en el trabajo congruentemente con la facultad del Congreso de la Unión — prevista en el artículo 73 Fracción XI de la Constitución,— "para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

Finalmente, cuando se trata de cargos en donde la función está sujeta a un tiempo fijo, o de empleos sujetos a una condición, es incuestionable que el cumplimiento de uno y otro justifican la separación. Por ejemplo, los Diputados y los miembros de los Ayuntamientos son electos por tres — años, y al terminar su periodo quedan automáticamente separados del cargo.

Anteriormente nos referimos a los casos de responsabilidad en que los trabajadores del Estado pueden quedar cesados, por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 46 de la Ley Reglamentaria.

2. El ascenso es un Derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficazmente su labor con el propósito — de mejorar su salario y su categoría al pasar a un empleo — de mayor importancia. Es una forma de combinar el interés — público del empleo que exige un trabajo eficiente, y el in-

terés privado del trabajador que encuentra, en el correcto desempeño de su ocupación, la oportunidad de mejorar.

El artículo 51 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, establece que: "las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y en la calificación de los factores escalafonarios. En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingreso de su familia o cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática".

La propia Ley prevé la creación de comisiones de escalafón, que deben funcionar en todas las unidades burocráticas, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas, tomando en cuenta: los conocimientos, las aptitudes, la antigüedad, y la disciplina y puntualidad. (artículos 47, 48, 49 y 50).

3. El derecho a sistemas justos de selección, se encuentra previsto en el Apartado B del artículo 123 Constitucional, Fracción VII que señala: "La designación del perso

nal se hará mediante sistemas que permitan apreciar lo --- ideal sería otorgar las plazas por oposición, celebrando - concursos, exámenes o pruebas directas de capacidad o ----

Congruentemente con lo anterior, el artículo 43 de la Ley Reglamentaria establece la obligación de la Administración, para preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representan la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914, y a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

4. El derecho al sueldo o salario, es fundamental, porque toda persona que trabaja lo hace precisamente para obtener una ganancia lícita que le permita atender sus necesidades económicas.

Conforme al artículo 59 Constitucional nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento; y las únicas excepciones permitidas son; el servicio de las armas, los jura-

dos populares, las funciones electorales y censales y el - trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

El salario o sueldo se encuentra definido en la Ley Re-
glamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucio-
nal, como "la retribución que debe pagarse al trabajador -
a cambio de los servicios prestados", por lo mismo es una-
contraprestación".

Otras disposiciones importantes con relación al sueldo
las encontramos en el Apartado B del artículo 123 Consti-
tucional, que señala:

Frac. IV. Los salarios serán fijados en los prespues-
tos 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;

Frac. V. A trabajo igual, corresponderá salario igual-
sin tener en cuenta el sexo;

Frac. VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos,
deducciones o embargos al salario, en los casos previstos-
en las Leyes.

Esta última Fracción, contiene la Garantía Social de protección al sueldo, y se encuentra reglamentada por el artículo 38 de la Ley en consulta, conforme al cual sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, cuando se trate de deudas contraídas con el Estado, cobro de cuotas sindicales o aportación de fondos para constitución de cooperativas y cajas de ahorro, descuentos ordenados por el ISSSTE, descuentos ordenados por la autoridad judicial para cubrir alimentos en favor de la familia del trabajador, para cubrir obligaciones derivadas de préstamos para la adquisición o uso de casas habitación, y para cubrir abonos de préstamos derivados del Fondo de la Vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; con la salvedad que estos descuentos nunca podrán exceder del 20 o del 30% del salario total, según las diversas hipótesis planteadas.

Aún cuando resulta extraño pensar en que algún funcionario o empleado se negara a cobrar su sueldo o compensación por sus servicios, el artículo 127 Constitucional establece que esta compensación no es renunciable y la Ley -

que la aumente o disminuya, no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo. Estas disposiciones se refieren a los Altos Funcionarios de la Federación y a los Funcionarios Públicos de elección popular, y entendemos que el propósito del Constituyente es evitar que durante las campañas políticas y como actos de demagogia, para mostrar desprendimiento, renuncien al sueldo, porque ello conduciría después a que se propiciaran otras formas ilícitas de agenciarse dinero para sobrevivir.

5. El derecho a licencias, vacaciones y descansos, se encuentran igualmente previsto en la Constitución General de la República y en la Ley Reglamentaria.

Concretamente, el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, señala en su Fracción II que por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro. La Fracción III señala que los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de 20 días al año. La Fracción XI en su inciso c), dispone que las mujeres (trabajadoras), gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del --

mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo; y en el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

La Ley Reglamentaria, en su artículo 43, entre las obligaciones del Estado en favor de los trabajadores, establece, en la Fracción VIII, la de conceder licencias para comisiones sindicales, o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencias diferentes a su plaza o como Funcionario de Elección Popular. Los artículos 28, 29 y 30 de la propia Ley, reglamentan lo relativo a los períodos de vacaciones y a los días de descanso obligatorio.

6. Otras ventajas económicas para el empleado son los sobresueldos, sobrehaberes, honorarios, compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, servicios extraordinarios y otros emolumentos, comprendidos en los artículos 34, 35 y 36 de la Ley Reglamentaria. También el artículo 14 de la Ley del ISSSTE, se refiere a estas prestaciones complementarias y en algunos casos extraordina-

rias.

7. El derecho a honores y consideraciones se deriva de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, en materia federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975. El artículo 3o. de dicha Ley establece que: "Los premios se otorgarán por el reconocimiento público de una conducta o trayectoria vital singularmente ejemplares, como también de determinados actos u obras valiosos o relevantes realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas".

8. El derecho a la seguridad social se encuentra comprendido en el artículo 123 de la Constitución, Apartado B, Fracción XI, que establece las bases mínimas, para los casos de accidentes y enfermedades profesionales, accidente o enfermedad, mujeres embarazadas, familiares de los trabajadores con derecho a asistencia médica y medicinas, centros vacacionales y habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

El régimen de seguridad social, constituye uno de los grandes adelantos del Derecho Burocrático Mexicano, al establecer el Derecho a la salud y al bienestar social, como --

precursores de un programa nacional que tiene que hacerse -
extensivo a todos los mexicanos.

La Ley Reglamentaria de este Derecho, es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, expedida a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, el 28 de diciembre de 1959, iniciando su vigencia el 1o. de enero de 1960. Esta Ley fue reformada posteriormente, el 26 de diciembre de 1972, el 21 de diciembre de 1974, el 22 de diciembre del mismo año, y el 30 de diciembre de 1975; contiene Catorce Capítulos y consta de 137 artículos, más catorce transitorios.

9. El derecho a la sindicalización. El Derecho de Asociación y de Sindicalización se encuentra comprendido en la Fracción X del Apartado B del artículo 123 Constitucional, conforme al cual "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes".

La Ley prevé la formación de un Sindicato por cada Unidad Burocrática y la agrupación de todos ellos en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La Sindicalización, además de un derecho es también una obligación, puesto que en la mayoría de los casos se exige el -

ingreso al Sindicato en el momento mismo de ingresar al ser vicio y por otra parte y-a mencionamos que de acuerdo con - el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, debe preferirse a - los trabajadores sindicalizados, sobre quienes no lo estén. La propia Constitución, en la Fracción XII del artículo en- consulta, se refiere al Tribunal de Arbitraje, en el cual - los trabajadores quedan representados por la Federación de- Sindicatos que antes mencionamos.

En términos generales, podemos afirmar que desde 1938 - en que surgió por primera vez en el Estatuto, el Derecho a- la Sindicalización, hasta la fecha, los trabajadores han sa- bido hacer uso del mismo, como medio idóneo para defender - sus intereses.

El artículo 67 de la Ley Reglamentaria, define a los - Sindicatos diciendo que: "Son las asociaciones de trabajado- res que laboran en una misma Dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comu- nes".

El artículo 68 de la misma Ley, señala que: "En cada De pendencia sólo habrá un Sindicato. En caso de que concurren varios grupos de Trabajadores que pretendan ese derecho, el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el re conocimiento al mayoritario". La misma Ley señala en su --- artículo 69 que: "Todos los trabajadores tienen derecho a - formar parte del Sindicato correspondiente, pero una vez -- que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de fo mar parte de él, salvo que fueran expulsados". Conforme al artículo 76, "el Estado no podrá aceptar, en ningún caso, - la cláusula de exclusión".

Merece comentario especial la prohibición para aplicar- la cláusula de exclusión, debido a los pésimos resultados - que dicha cláusula ha tenido en los Sindicatos de Empresas- Privadas, al ser utilizada por líderes corruptos, como me-- dio de deshacerse de sus opositores, expulsándolos del Sin- dicato y haciéndolos perder su empleo. Es evidente, que el- Estado, por su propia naturaleza de Derecho Público, no pue- de ni debe tolerar que los Sindicatos le impongan el cese - de un empleado, cuando éste está cumpliendo con su trabajo, y por cuestiones internas de su agrupación, porque ésto des virtuaría totalmente la naturaleza del Sindicato que ha si- do creado para proteger al trabajador en su empleo y no pa- ra perjudicarlo haciéndolo que pierda su trabajo.

10. El Derecho de Huelga. Este Derecho tiene también el rango de Garantía Social, establecida en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Fracción X, que prevé que los trabajadores podrán "hacer uso del Derecho de Huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que dictamine la Ley, respecto de una o varias Dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los Derechos de que este artículo les consagra".

La Ley Reglamentaria en su artículo 92 define la Huelga como: "La suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece".

La declaración de Huelga implica la manifestación de voluntad de la mayoría absoluta de los trabajadores de una Unidad Burocrática, cuando no se accede a sus peticiones o cuando se violen en su perjuicio los derechos establecidos en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

El Derecho de Huelga ha sido muy discutido al través de los años, puesto que tradicionalmente se interpreta como una forma de presión de los trabajadores cuando existen conflictos entre los factores de la producción y evidentemente,

en las relaciones burocráticas no existen tales factores. -- Se ha dicho también que si la huelga paraliza la prestación de servicios públicos, puede causar daños irreversibles en la Administración Pública; especialmente en algunos casos -- en que se utilizara con motivación política. Un ejemplo es en los Países Centro y Sudamericanos, se han presentado casos en donde la huelga general de burócratas constituye uno de los medios eficaces para derrocar al Gobierno.

Sobre este particular, es justo mencionar que los trabajadores mexicanos al servicio del Estado, han sido prudentes y cautelosos para no abusar del Derecho de Huelga. Concretamente, las huelgas que se han planteado en algunas Unidades Burocráticas, han tenido por propósito mejorar las -- condiciones de trabajo o las prestaciones, sin apartarse de los fines de defensa de sus propios intereses.

La Doctrina distingue entre la Huelga parcial y la --- Huelga total; Parcial, es la suspensión de actividades de -- una o varias Unidades Burocráticas, sin llegar a paralizar la Administración Pública; Total, es la suspensión de actividades de todas las Unidades Burocráticas, y procede en ca sos en que no se paguen los sueldos; por estar en contra de la Política de Estado o cuando se trate de frustrar una ---

huelga parcial.

Para que la huelga sea considerada lícita se requiere - que previamente se cumpla con el procedimiento que señalan los artículos 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (49)

11. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El antiguo Tribunal de Arbitraje, creado conforme al Estatuto de 1938, amplió sus funciones para ocuparse también de la conciliación, a partir de la Reforma Constitucional, conforme a la Fracción XII del Apartado B del artículo 123 de --- nuestra máxima Ley.

En la exposición de motivos a la reforma Constitucional, se expresa: "Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje, al que además, se le asignan en forma expresa, las funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan - surgir entre el Estado y sus servidores. Una necesaria ---- excepción se establece a este respecto: Los casos de con---- flicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores.- Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como-

(49) Del Río González Manuel. Op. cit. p. 241-256.

Organismo Máximo que ejerce la Función Jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema-Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola Instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece".

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es colegiado; como dice el maestro Trueba Urbina, un típico tribunal social del trabajo" y está integrado por tres Magistrados representativos de los opuestos intereses en contienda. Un Magistrado es Representante de los Tres Poderes del Gobierno Federal y deben designarlo de común acuerdo; el otro Magistrado es Representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y el Tercer Magistrado, Arbitro, es nombrado de común acuerdo por los dos anteriores. Este último es quien fungirá como Presidente del Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es una dependencia del Gobierno, sino un Organó independiente y autónomo, colegiado y mixto, que se integra con la representación del Gobierno y la de los Trabajadores, de tal suerte, que los burócratas tienen dentro del propio Tribunal un Representante que defienda sus intereses. (50)

(50) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Op. cit. p. 58.

REGIMEN
DE LOS
TRABAJADORES
AL SERVICIO
DEL ESTADO

OBLIGACIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1 TENER NOMBRAMIENTO EXPEDIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE Y ABANDONAR SU PROTESTA CONSTITUCIONAL ANTES DE TOMAR POSESION. 2 DESEMPEÑAR PERSONALMENTE SUS ACTIVIDADES. 3 OBEDECENCIA A SUS SUPERIORES JERARQUICOS. 4 DILIGENCIA EN EL DESEMPEÑO DEL TRABAJO. 5 FIDELIDAD (IMPLICA GUARDAR RESERVA EN LOS ASUNTOS QUE CONCIERNE POR RAZON DE SU TRABAJO). 6 DESINTERES (IMPLICA OCUPARSE DE LOS FINES PROPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SIN TOMAR EN CUENTA ADELTOS PERSONALES). 7 RESIDENCIA (CONSISTE EN RADICAR EN EL LUGAR DONDE PRESTA SUS SERVICIOS). 8 SEGURIDAD (EVITAR ACTOS QUE PONGAN EN PELIGRO SU VIDA Y LA DE SUS COMPAÑEROS).
DERECHOS	<ol style="list-style-type: none"> 1 AL CARGO. 2 AL ASCENSO. 3 A SISTEMAS JUSTOS DE SELECCION. 4 AL SUELDO O SALARIO. 5 A LICENCIAS, VACACIONES Y DESLANCES. 6 A OTRAS VENTAJAS ECONOMICAS. 7 A HONORES Y CONSIDERACIONES (PREMIOS Y RECOMPENSAS). 8 A SEGURIDAD SOCIAL. <p>VENTAJAS:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) DEPENDERSE CONTRA INJUSTAS SEPARACIONES O POSTERACIONES. b) PRECUIPAR QUE RESPETEN LAS REGLAS QUE REGULAN EL INGRESO, ASIGNO, O SEPARACION DEL CARGO. c) PROPONER REFORMAS A MEDIDAS PARA MEJORAR EL SERVICIO PUBLICO. d) COMPARTIR LA DIRECCION DEL SERVICIO PUBLICO. e) LLEGAR A CONSTITUIR UN FACTOR POLITICO. <p>HUELGA (ART. 123 CONST. APDO. B) FRAC. X)</p> <p>PARCIAL</p> <p>TOTAL</p> <p>RESPONSABILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> - ADMINISTRATIVA - CIVIL - PENAL

DISPOSICIONES JURIDICAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públi—cos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

CAPITULO IV.- ALGUNAS SOLUCIONES DADAS A NUESTRO TEMA.

1. CAPACITACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL BUROCRATICO.

Ninguna administración es mejor que las personas que la integran, por lo que el sistema de desarrollo de personal es uno de los elementos esenciales para elevar la productividad de los servidores públicos y la eficacia gubernamental.

El 26 de junio de 1971 apareció publicado en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial "para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado", en el cual se establece que:

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que se encuentren incorporadas al régimen de seguridad social del ISSSTE, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que se pueda obtener ascensos conforme al escalafón e incrementar su aptitud profesional, para lo cual coordinarán con el propio ISSSTE la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y de sus familiares.

En la realización de los anteriores programas de capacitación, el sindicato de la dependencia o entidad y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tendrán la intervención que legalmente les corresponda, según Acuerdo Presidencial antes señalado.

Tiempo después, el titular del Ejecutivo Federal dictó un Acuerdo "por el que dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base". (D.O.F. 5-IV-73).(51)

Así también, se menciona que los organismos impartirán cursos de capacitación y desarrollo de personal, al personal de base de su dependencia y al de aquéllas que se lo soliciten.

Se establece en el primer acuerdo, que los organismos de capacitación deberán integrarse con la participación de aquellas personas que determine el titular con representantes de las Secretarías de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sindicato de la dependencia de que se trate.

(51) "Diario Oficial" de la Federación, del 5-IV-73.

El objetivo de la capacitación es ajustar los conocimientos, habilidades, actitudes, etcétera, del individuo a los requerimientos del puesto que ocupa conforme a la dinámica de la organización, la capacitación puede ser previa al ingreso del individuo, si el sistema educacional no produce elementos con las características que se necesitan, o periódicamente, posterior al ingreso, a efecto de mantener actualizadas las habilidades conforme a los cambios que sufra la estructura orgánica y técnica o bien para corregir los defectos detectados en la evaluación.

El desarrollo tiene como finalidad el incremento de las habilidades, aptitudes, conocimientos, etcétera, del personal a fin de lograr su mejor aprovechamiento en un puesto superior al que ocupa. El desarrollo es necesario para satisfacer los requerimientos del avance de la organización y también sustituir a los miembros que por cualquier motivo abandonen la misma.

Los objetivos esperados de la capacitación son:

Para la Institución.- Mejorar el aprovechamiento y, por ende, la productividad de los recursos humanos a su servicio.

Para la persona.- Satisfacer sus objetivos, sus necesidades de diversas índoles y sus legítimos intereses asociados con su relación de trabajo.

La capacitación se puede orientar entre otros propósitos específicos a:

- 1.- Mejorar la ejecución en el trabajo actual.
- 2.- Desarrollar la habilidad administrativa.
- 3.- Crear y desarrollar la habilidad para la dirección y toma de decisiones.
- 4.- Inducir o condicionar actitudes positivas en el personal.

La capacitación y Entrenamiento.

En algunas ocasiones es necesario, por la naturaleza única de las labores a desarrollar, proporcionar una preparación al trabajador. Entonces se habla de entrenamiento, - si esta preparación implica labores manuales, o de capacitación, si entraña preparación teórica o técnica. Pueden ser vestibulares, en el empleo o externas. La primera se refiere a la preparación dada a la persona mediante cursos por los cuales debe pasar antes de iniciar propiamente su trabajo. No sólo proporciona información respecto a las labores - sino también se persigue una mayor oportunidad de integración por parte de la persona hacia la institución.

En la capacitación en el empleo el trabajador es llevado directamente a desempeñar sus labores, aunque bajo condiciones especiales, es decir, con menores normas de calidad - mayor tolerancia en errores, etc. Es asignado a un instructor quien deberá indicarle punto por punto las operaciones a realizar y quien vigilará el proceso de aprendizaje. En la capacitación externa el trabajador es enviado a alguna institución ya sea nacional o extranjera, ajena al centro de trabajo a fin de que se efectúe un aprendizaje.

La capacitación es importante porque permite unificar-

criterios; porque, basada en una selección técnica, permite lograr niveles semejantes de ejecución, tanto cualitativa como cuantitativa, proporciona al trabajador mayores -- oportunidades de ascensos, etc. Es indispensable cuando se implantan nuevos sistemas de trabajo.

Dentro de la capacitación es necesario contemplar el problema del desarrollo de supervisores. Todo supervisor debe recibir capacitación técnica, administrativa y humana. Todo supervisor debe ser un experto en los asuntos técnicos de su competencia, pero además debe contar con amplios conocimientos de Administración y de Relaciones Humanas, -- puesto que debe poner en práctica los aspectos dinámicos de la organización y debe velar por un correcto funcionamiento de ésta. (51)

Las instituciones educativas que tienen como misión especial la preparación de los servidores públicos, o las -- que preparan a las personas que aspiran a esta categoría, -- deberán incluir dentro de los cuadros de senseñanza técnicas, pues los programas y materias hasta el momento expe-

(52) Zorrilla Martínez Pedro, Martínez Silva Mario, Duhalt Krauss Miguel y Miranda Pasquel Raúl "La Administración Pública Federal", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1972.

rimentados incluyen fundamentalmente aquellas que caen en el campo de las ciencias jurídicas, económicas, sociales y políticas, así como materias de especialización en que las diferentes administraciones están interesadas, es pertinente que se agreguen a estos cursos las Relaciones Humanas y las Relaciones Públicas, en virtud de que todo servidor público para su verdadera formación, aparte de poseer la preparación específica para el desempeño de su cargo, debe actuar como un sujeto activo que logre en forma constante y en lo que a él atañe, una atmósfera adecuada para la organización de la que forma parte.

Es necesario crear en el funcionario o empleado público la capacidad que lo conduzca, sobre la base de su propio mérito y esfuerzo, a una línea ascendente, ya que este tipo de enseñanza estimula el nivel de progreso y enriquece a la propia Administración, alejándose del burocratismo inerte y anquilosado.

Aunque es bien conocido el problema político que representa poner a los más capaces en los lugares que les corresponden, el ideal estriba en armonizar la política con la administración; pero si a ello agregamos que la administración debe ser antes que todo una institución cultivadora de

la calidad humana, hemos de caer en la necesidad de reconocer, como premisa previa, que aparte de la selección del personal, por más rigurosa que ésta sea, existirá la necesidad permanente de educar y orientar a los colaboradores. Esta orientación no sólo deberá corresponder a la propia Administración, sino también a todas aquellas instituciones de carácter público o privado que tengan como misión forjar la cultura y educación de los ciudadanos, que a su vez prestarán servicios a la comunidad nacional.

Esta tarea deberá proponerse al forjar a seres humanos aptos en la lucha por la vida, con los elementos necesarios que les indiquen un arte de vivir, y también deberán estar acordes su educación y sensibilidad con las instituciones del pueblo al que pertenecen, conociendo para ello su desenvolvimiento histórico, cultural, la idiosincracia de las instituciones, así como todos aquellos problemas que afectan a la organización y desarrollo de las comunidades que integran la población del Estado. (53)

(53) García Valencia Antonio. "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana" 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964. p. 128 y 129

El adiestramiento tiene muchos aspectos e intentaremos mostrar cómo la administración pública puede utilizar esta importante técnica.

Una serie de programas de adiestramiento pueden contribuir a mantener la corriente de comunicación entre el jefe y los empleados y orientarla de forma que se puedan obtener los resultados máximos, en seguida señalaremos algunas clases de adiestramiento y son los más típicos:

1.- Adiestramiento para orientación. Esta clase de orientación tiene por objeto familiarizar a los empleados con el ambiente. Se les proporcionan datos e información acerca de las normas y objetivos de la organización en la cual hacen su entrada, condiciones de trabajo. Este adiestramiento tiene lugar entre dos o seis días y termina con la presentación de los nuevos empleados a sus jefes inmediatos y compañeros de labor, mostrándoles sus escritorios y lugares donde han de trabajar.

2.- Adiestramiento específico: Este adiestramiento está destinado a propósitos muy definidos, tales como la iniciación de nuevos proyectos, organización o procedimientos. Por lo regular estos cambios deben ser explicados en detalles a los empleados encargados de llevarlos a cabo. -

3.- Adiestramiento en supervisión. Los empleados o funcionarios que son promovidos a puestos que comprenden labor de supervisión de otros, pueden o no tener las condiciones necesarias para hacer de ellos unos buenos supervisores. Posiblemente su elección a más altos puestos haya sido debida a sus habilidades técnicas o a una ejecución satisfactoria de su trabajo, pero ello no indica, necesariamente, que tengan cualidades de buenos supervisores. Por consiguiente, es conveniente suministrarles algún adiestramiento básico para garantizar el buen cumplimiento de esta función vital.

4.- El adiestramiento ejecutivo o administrativo es un paso más elevado en el adiestramiento de supervisión y está destinado a individuos que en el presente o en el futuro -- han de ocupar puestos superiores en el gobierno. Esta clase de adiestramiento es muy amplia y usualmente se prolonga de cuatro semanas a seis meses.

5.- Adiestramiento básico. Se da a los empleados o funcionarios que desean perfeccionar sus conocimientos y habilidades. Por ejemplo, las mecanógrafas que desean aprender taquigrafía. Para el gobierno es ventajoso contribuir al desarrollo de estos cursos ya que con ellos se aumentan los valores potenciales de sus empleados y, los ayuda a prepa--

rarse mejor para la obtención de cargos más elevados.

Métodos de adiestramiento.

Para facilitar conocimientos a los empleados se pueden utilizar varios métodos, de acuerdo con su nivel general de desarrollo y también con el tipo de la materia enseñada.

El sistema más antiguo y posiblemente el que abarque -- más, todavía en uso es el de conferencias. Este sistema tiene la gran ventaja de poderse adaptar a grupos pequeños o grandes y a individuos de diferentes culturas o aun de conocimientos o experiencias distintas.

La discusión en grupo tiene muchas ventajas cuando este grupo tiene la misma experiencia, las mismas habilidades o intereses en común, además de cierta madurez. Limitar el número de participantes en una discusión de mesa redonda es un factor importante; 15 ó 20 es un buen número para mantener la discusión bajo control.

Las ayudas audiovisuales, el cinematógrafo, el tener a su cargo una parte que desempeñar en el grupo, contribuirán a que los componentes de éste alcancen una mejor compren---

sión de lo que se trata, gracias a la utilización por la mente humana de dos de sus sentidos que sirven para estimular la memoria y el interés.

Organización de la administración de personal.

Tanto en las empresas públicas como en las privadas, los problemas de organización deben ser resueltos de acuerdo con las necesidades de tales empresas. En otras palabras, la organización deberá disponerse de modo que se ajuste mejor a las exigencias de la empresa. Una organización debe ser el resultado de un estudio serio, de un análisis cuidadoso de los fines para que es creada. Tipos de organización que pudieran ser un éxito en ciertos países se convierten en un fracaso en otros lugares a causa de no haber tenido en cuenta las necesidades del país o de no adaptarse a su tradición.

(54)

(54) Laberge E.P. "Administración de Personal", San José de Costa Rica. Escuela Superior de Administración Pública-América Central, oct. de 1965.

POR ULTIMO DIREMOS QUE LA CAPACITACION Y EL DESARROLLO SON FORMULA PARA ACCEDER AL PAIS QUE ASPIRAMOS.

El programa de capacitación involucra a todos los trabajadores del Estado en las acciones de Gobierno, a fin de -- que ellos sean los primeros en apoyarlos.

Lo anterior se orienta a satisfacer la gran necesidad -- de disponer de trabajadores más productivos que sepan desempeñarse cada vez mejor en sus puestos y que estén capacitados para ascender en otros de mayor responsabilidad y remuneración. Esto para nosotros representa el objeto más importante de nuestra atención.

La capacitación y desarrollo están estrechamente vinculados, son un medio para complementar las acciones gubernamentales, no son para nosotros ejercicios tecnocráticos, si no respuestas políticas a nuestra realidad histórica y evolución, y constituyen a la vez una fórmula para prepararnos en el logro del modelo del país al que aspiramos.

La capacitación y el desarrollo lo estamos pretendiendo plantear a la luz de nuestra experiencia histórica, de -- nuestro presente y del futuro que vislumbramos ante la pro-

ximidad del siglo XXI. (55)

Concluiremos afirmando que la Administración Pública debe ser, ante todo, una actividad encaminada a canalizar y su perar los conocimientos, honestidad y aptitudes de los servi dores públicos, porque dependerá de su fuerza espiritual y - su preparación, el bienestar del pueblo. (56)

(55) González Torres Roberto. "La Capacitación y el Desarrollo del Personal al Servicio del Estado". Revista Mexicana de Justicia. Vol. II, No. 7 Julio-Agosto 1986. -- México, D.F. p. 127 y 128

(56) García Valencia Antonio. Op.cit., p. 129

2. LA MOTIVACION EN EL TRABAJO.

Casi todas las personas actúan y reaccionan de la misma manera en todo el mundo. Tomaremos el caso de un empleado - importante. Cualquiera que sea su capacidad y ambición, necesita el apoyo y la inspiración psicológica de su superior para aprovechar al máximo su talento.

Los estudios han comprobado una y otra vez que el empleado que trata de superarse es de dos a diez veces más eficiente y productivo que otro que no tenga tal estímulo.

Ese empeño es más necesario todavía si el empleado trabaja en el exterior periódica o permanentemente. Sus negocios y sus problemas son más complicados. Su horario es irregular y exigente. Sus responsabilidades son también mayores.

Dado que su trabajo exige un esfuerzo mayor de su parte, sus superiores deben ofrecerle como elemento compensador -- el aliento y reconocimiento que necesita para hacer mejor el trabajo. Muchos jefes no dedican tiempo suficiente para motivar a sus subordinados. Están demasiado ocupados con los problemas y actividades diarias, sofocando el desarro--

llo del potencial de sus empleados en vez de promoverlo.

La clave para motivar a las personas yace en la teoría psicológica de la satisfacción mutua de necesidades, como anteriormente enunciamos. La empresa necesita satisfacer -- dos cosas a través de las personas que trae a su seno:

1.- Necesidades económicas. Requisitos de alimentación y abrigo.

2.- Necesidades de lograr un fin, de ser reconocidos y de sentirse dignos y responsables. El dinero satisface este requisito, pero sólo en parte.

Uno de los mitos más arraigados es que "la gente feliz es más productiva".

¿Qué es lo que realmente motiva a la gente? Federico - Hertzberg, ha hecho un estudio interesante sobre este tema. El comprobó que una motivación fuerte era poder hacer el - trabajo que les diera responsabilidad, desarrollara sus -- condiciones, proveyera su avance y el disfrute del trabajo mismo y el reconocimiento de sus superiores. (57)

(57) Churden. "Administración de Personal" p. 495.

El burócrata no debe ser neutral, aunque esto está condicionado, por lo regular, por el nivel en el que el o empleado considere que el trabajo satisface sus necesidades y le proporcione los satisfactores indispensables que le motiven y le induzcan a trabajar con mayor o menor empeño. Pero también esto no es determinante, ya que influye de una u otra manera la posición profesional, la edad y la experiencia.

3. RESPETO AL TRABAJADOR Y SEGURIDAD EN EL EMPLEO.

RESPETO AL TRABAJADOR.

Partiendo de la base de que son los individuos quienes toman las decisiones, de acuerdo con sus tesis, quienes constituyen la Organización no deben ser vistos como simples instrumentos mecánicos, sino que deben ser comprendidos como individuos con deseos, motivaciones, niveles de aspiración y fuerzas que los impulsen, quienes además tienen una racionalidad y capacidad limitada para la solución de problemas. (58)

A veces el trabajador se identifica con su propio trabajo, el cual le proporciona, además del medio de procurar su subsistencia, la satisfacción de realizar una tarea importante, y de sentirse un factor necesario para la colectividad. Los sistemas actuales, con su alta tecnología, división del trabajo, producción en masa, mecanización y racionalización, están anulando paulatinamente la personalidad humana y convirtiendo al individuo en un ente más, de todo-

(58) Johnson Kast y Rosenzweig. Op.cit. p. 65

el proceso productivo. Su participación en las actividades de la producción se limita al desempeño de una función mecánica, como parte de un proceso.

Tales hechos han producido una reacción entre los individuos que se resisten a ser devorados por el monstruo creado por ellos mismos. Las ciencias sociales se desenvuelven y los hombres empiezan a preocuparse por los hombres, por su posición y su papel en el medio en que actúan y por las relaciones con sus semejantes.

Los recursos humanos, son como en cualquier proceso -- productivo de bienes o servicios el elemento primordial, in sustituible, pues sin ellos, sin su adecuada planeación -- cuantitativa y cualitativa correspondientes a necesidades -- específicas, no es posible el desarrollo y perfeccionamiento de los procesos sociales que son el origen mismo de la -- organización y, con ella de su constante evolución.

La administración de personal debe tener siempre en -- cuenta el hecho de que los empleados son seres humanos y -- por ello tienen tendencias humanas, también (flaquezas, ambiciones, emociones, afectos, odios e individualismos). Estas distintas tendencias hacen a los empleados distintos --

unos de otros y, por consiguiente, es preciso un profundo conocimiento de este hecho psicológico para obtener buenos resultados en la dirección de grandes grupos de individuos. Asimismo, es importante tener en cuenta la acertada distribución del tiempo de una persona; una tercera parte es empleada en el trabajo; otra tercera, durmiendo y la otra, — comiendo, descansando o haciendo vida con familiares y amigos. (59)

(59) Laberge E.P. Op.cit. 82 y 83.

SEGURIDAD EN EL EMPLEO.

Lo que en años anteriores implicaba una de las razones fundamentales para ingresar en la Administración Pública, -- era el que está les proporcionaba a los trabajadores burocráticos, una seguridad en el empleo como ninguna otra organización o institución lo hacía.

También se consideraba, por una mayoría, que el ser funcionario o empleado burocrático "estaba bastante bien visto" en la sociedad, aunque el trabajo del mismo no se le diera ninguna importancia o incluso a veces pareciera inútil y sin razón.

El burócrata valora en primer lugar la "seguridad en el empleo", esto significa que hay voluntariedad en el trabajo y que lo que más detesta es quedarse sin empleo, se preocupa de manera particular por las condiciones cotidianas de trabajo, por la protección y retención de su trabajo.

Se encuentra que la inestabilidad en el empleo es causa y efecto de una mala administración.

Siendo la relación de servicio una relación jurídica, -- ella implica, no sólo obligaciones sino también derechos --

a favor de los funcionarios y empleados.

Fuera de que el cargo o empleo, no puede ser considerado jurídicamente como un bien, pues no es, sino una esfera de competencia que no está en el comercio, nadie discute - que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus atribuciones.

Dentro de nuestra legislación se consigna expresamente entre las facultades del Poder Legislativo "...crear y suprimir empleos públicos de la Federación", y bien sabido - es que, siendo tal facultad del dominio de la soberanía, - ningún acto puede coartarla para lo sucesivo.

Pero sí puede discutirse si mientras rija la ley que - establece el empleo su titular tiene garantías en contra - del Poder Público que pretendiera dar fin a la relación -- del servicio removiendo discrecionalmente al empleado. Es decir, el problema puede consistir en si el funcionario o empleado tiene derecho a la inamovilidad o sea al respeto de su calidad, mientras no ocurra alguna circunstancia especial prevista en la ley.

Existe diversidad de opiniones en la doctrina para re-

solver el problema, y así tanto los que sostienen la teoría del origen contractual como los que le asignan un origen unilateral, afirman que el empleado no tiene derecho a la inamovilidad, afirmando los primeros que como en el empleo hay un contrato por término indefinido, el Estado puede ponerle fin en cualquier momento, y los segundos, que siendo unilateral el origen de la relación, unilateralmente puede el Poder público darla por concluida.

En cambio, dentro de las mismas dos teorías se sostiene también la tesis contraria, pues si se admite que hay contrato, este no puede dejarse, en cuanto a su cumplimiento, al arbitrio de una de las partes, y si se reconoce que hay relación unilateral, como a pesar de ello, la ley impone obligaciones al Estado, éste no puede proceder en contra de ellas.

Dentro de la tesis que considera que la designación condiciona la aplicación de una situación jurídica general al individuo designado, es lógico que se piense que el problema no puede tener una solución teórica general, sino que ésta tendrá que sujetarse a las disposiciones que encierra la ley que engendra aquella situación jurídica.

En el sistema mexicano pueden distinguirse al respecto tres categorías de disposiciones: a) unas, conforme a las cuales el Poder público puede hacer libremente remociones; b) otras, en las que se fija un término a la duración del cargo, y c) las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento especial.

a).- Dentro de la primera categoría cabe consignar la facultad del Presidente de la República, de remover libremente a los Secretarios de Despacho, a los Procuradores de Justicia, al Gobernador del Distrito Federal y en general a todos los demás empleados de la Federación, cuya remoción no está determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes (art. 89, frac. II de la Constitución General de la República). En el mismo caso se encuentran los empleados de confianza.

b).- Como casos excepcionales fija la Constitución aquellos en que ella misma o las leyes determinan otra forma de remoción. Entre esos casos deben considerarse los de empleos o cargos que tienen un término señalado para que sean ocupados por su titular.

c).- Por último, tratándose de los casos en que sólo se permite la remoción por causas especiales y siguiendo un procedimiento también especial, circunstancias que bastan para configurar la inamovilidad, cabe repetir lo que indicamos para la categoría anterior y, por consecuencia, considerar que, aunque la ley pueda ser variada, mientras no se consume tal variación el funcionario o empleado tiene derecho a ser respetado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado firmemente la inamovilidad de los trabajadores de base al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa; al enumerar cuáles son justas causas para la remoción; al establecer que el Tribunal de Arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar (arts. 60 y 46).

Por su parte, la reforma constitucional ha establecido que "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemniza-

ción correspondiente, previo el procedimiento legal. En ---
los casos de supresión de plazas, los trabajadores afecta---
dos tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a
la suprimida o a la indemnización de ley" (art. 123-B-IX ---
Const.). (60)

(60) Fraga Gabino "Derecho Administrativo", Editorial Po---
rrúa, S.A., México, 1985. pp. 143-145.

Con lo antes estudiado, analizaremos especialmente el fenómeno que se desarrolló durante los últimos años, y en concreto en el año de 1985 y siguientes; en que el despido de miles de burócratas, es desde el punto de vista del Derecho, una medida inconstitucional, en la que no se guarda ni el fondo ni la forma. (Y, de hecho, se habrieron -- aún más las puertas de la insatisfacción social).

No sólo eso sino que los afectados se encuentran prácticamente sin defensa real o eficaz ante el autoritarismo gubernamental y el Estado logra con ello un mayor control político en el sector laboral.

El Licenciado Alfredo Sánchez Alvarado, quien desde el año de 1952, imparte la cátedra de Derecho del Trabajo en la UNAM, analiza las violaciones a la ley.

Al hablar desde el punto de vista estrictamente del Derecho, expone: "A nadie se puede privar de un derecho si -- no es previamente oído y vencido en juicio. Es una garantía individual consagrada en nuestra Carta Magna. Por ello el despido de los burócratas es inconstitucional, independientemente que la medida es también a todas luces ilegal e irregular. Ilegal, porque se viola la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, que norma el Apartado B del -

Artículo 123 Constitucional. Irregular, porque el Estado actuó en forma unilateral, sin consultar tampoco a los comités ejecutivos de los sindicatos correspondientes. Entre otras palabras; fue un acto de autoritarismo oficial".

"El acto del Estado no puede ser tan soberano, tan absoluto. Hay que tener en consideración que, en este caso, los trabajadores aceptaron un nombramiento y, en consecuencia, una serie de derechos para ellos que no les son respetados ahora, colocándolos en un total estado de indefensión".

El maestro Sánchez Alvarado, menciona diversos artículos de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, violados. En primer término, la fracción IX del Artículo 123 Constitucional, en su Apartado B, la cual prevé que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. "En el caso que nos ocupa, no se ha fijado nada por la ley en el sentido de una supresión masiva de trabajadores y se trata de individualizar. Es decir, si individualmente se garantizan derechos para el trabajador, colectivamente con mucho mayor razón.

Si a eso le sumamos lo que establece el Artículo 46, - que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, llámesele reajuste de personal o desaparición de dependencia, para el trabajador es un desplazamiento injustificado e ilegal".

El Artículo 47 de la ley burocrática dispone; que en - los derechos de escalafón debe respetarse la antigüedad. Y ésta ha sido afectada al no tomarse en consideración los - derechos adquiridos por los trabajadores a través del tiempo.

El maestro Sánchez Alvarado destaca que la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, contiene una serie de --- irregularidades. Por ejemplo: El Apartado B establece que - éste rige entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del - Distrito Federal y sus trabajadores. Sin embargo, dentro - de la burocracia se considera a una serie de trabajadores - que labora para diversos organismos públicos, pero que no - son ni Poder Ejecutivo ni Legislativo ni Judicial ni Departamento del Distrito Federal, como por Ejemplo: Los trabajadores de la Lotería Nacional, los de la Ruta 100, los --- del ISSSTE, y los de otros organismos descentralizados.

Conforme a la ley ¿cuáles son los derechos que pueden reclamar los burócratas despedidos y por qué están en un estado de indefensión?

Según el especialista en materia laboral, tienen derecho a su indemnización, así como a su reubicación o reinstalación. "Pero al expedirse la ley burocrática se tuvo el cuidado de no señalar específicamente el monto de la indemnización. Ahora se habla de tres meses por la terminación del nombramiento, pero deja de mencionarse la antigüedad - sin contar las prestaciones, como la prima vacacional y la parte proporcional del aguinaldo, entre otras, a que también tienen derecho".

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única que, por ley es reconocida. Consecuentemente, los trabajadores, los sindicatos, no se pueden federar en otra agrupación. Los burócratas únicamente tienen una posibilidad en cuanto a la defensa de sus derechos colectivos: Adherirse a los sindicatos ya existentes. Sólo que el sindicato ya existente no tiene, según la ley burocrática, el derecho a concertar contratos colectivos.- Y el derecho de huelga está enormemente restringido. "Pueden ir a la huelga cuando previamente se les autoriza para

ello, pero el Estado no va a ir jamás en contra de sus propios intereses.

Los burócratas despedidos no tienen más instancia para su defensa que recurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, organismo que es colegiado, y esta formado por tres magistrados; uno es representante del Gobierno Federal, que es nombrado por éste, el segundo, es representante de los trabajadores y a este lo designa la FSTSE, y un magistrado tercer Arbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último funciona como presidente. Este Tribunal nunca ha autorizado una huelga; y como es obvio, no dictará sentencias que afecten al propio sistema.

¿Cuáles serán las consecuencias de los recientes despedidos?

La medida tiene un costo altísimo y va a producir daños irreparables; la insatisfacción de tipo social que ya se vislumbra, conjuntamente a una efervescencia de tipo político, porque la paz social no se puede dar cuando hay in tranquilidad económica, además de que los problemas del país no se resuelven sobre el escritorio y sin conocer la realidad. (61)

(61) Revista Proceso, número 458, 5 de agosto 1985. pp. 6-8

C O N C L U S I O N E S

Tal vez el problema más grave que presentan las ciencias sociales en México, sea el del funcionamiento de la burocracia. Para llevar a cabo la optimización de funciones en la Administración Pública, consideramos que es necesario planear un estudio integral entre la política, la sociología y el Derecho, principalmente porque guardan una relación entre sí estas disciplinas. La burocracia está inmersa en las organizaciones sociales, no importa la forma de organización política que se dé en una Nación, se presenta la necesidad de la burocracia, la cual, va a contribuir a la realización de los objetivos y fines del Estado, y para prestar un mejor servicio es necesario la capacitación y desarrollo del personal burocrático, como lo ordena el Artículo 44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. El progreso alcanzado por un país en todos los ordenes, requiere de una administración pública eficiente, para lograrlo es necesario contar con personal competente.

La burocracia mexicana, está sujeta a un marco jurídico; a un conjunto de reglas o leyes, las cuales rigen su actividad, por ejemplo: La Constitución, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, la Ley de Responsabilida

des de los Servidores Públicos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además reglamentos, circulares, acuerdos etc. Por lo que se presenta un obstáculo difícil de franquear, comunmente conocido como maraña legalista y como resultado no se podrá dar un adecuado proceso administrativo.

Se ha considerado por los análisis realizados, como ---- cálculo conservador de la SPP, que a la fecha, existen al -- Servicio de los Poderes Públicos Federal, de los Estados y - Municipios, cerca de 4.5 Millones de empleados públicos, que equivale aproximadamente un burócrata por cada veintisiete - personas.

El problema de la burocracia, no sólo es privativo de México, países de todo el mundo, ante el peligro cada día mayor de un gasto administrativo más elevado en el pago de emolumentos que representa el sostener "El aparato burocrático", y ante la amenaza de caer en un acto inflacionario, que traería como consecuencia un colapso económico en sus finanzas, - han acordado reducciones cuantiosas y drásticas en sus gastos públicos. Y como caso concreto que examinamos, en nuestro país, este problema se presentó con mayor importancia a fines del año de 1985, con el recorte presupuestal que llevó

a cabo el Poder Ejecutivo, y que éste realizó funciones del Poder Legislativo, porque la Cámara de Diputados, no el Ejecutivo, es la única facultada, legalmente, para reducir o incrementar el Presupuesto anual, como lo establece el Artículo 74 Constitucional, Fracción IV.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984, se publicó la Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985, en cuyo Artículo 11, se establece que las erogaciones para las Dependencias Federales, importan la cantidad de 5 billones 642,915 millones de pesos.

Las erogaciones previstas para 1985 correspondientes a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, importan la cantidad de 5 billones 745,074 millones de pesos. O sea un total de más de 10 billones de pesos, a los cuales se han restado cerca de 850.000 millones de pesos, derivados de los recortes presupuestales; y como consecuencia de estos recortes presupuestales, el despido de miles de burócratas principalmente de la Ciudad de México, que apróximadamente fueron más de 100,000 trabajadores; y que desde el punto de vista del Derecho este fue Inconstitucional y que se tomo como una medida política en el sector laboral, y lo que es peor, los trabajadores al servicio del Estado, se

encuentran prácticamente en estado de indefensión ante el — autoritarismo gubernamental; puesto que se violan constantemente diversas leyes que protegen sus derechos laborales; como lo son el consagrado en nuestra carta magna, en su Artículo 14 Primer Párrafo, en donde establece que "A nadie se puede privar de un derecho, si no es previamente oído y vencido en juicio"; igualmente no se respetó la Fracción IX del — Artículo 123 Constitucional Apartado B, la cual prevé que — los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por — causa justificada, en los términos que fije la ley. También — el Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Ser — vicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo — 123 Constitucional, que ordena que ningún trabajador podrá — ser cesado sino por justa causa, llámese reajuste de perso — nal o desaparición de Dependencia; asimismo en el Artículo — 47 de la ley antes señalada, establece que en los derechos — de escalafón debe respetarse la antigüedad; y esta ha sido — afectada al no tomarse en consideración los derechos adquiridos por los trabajadores a través del tiempo, entre otras — situaciones, la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, contiene una serie de irregularidades, por ejemplo: El Apar — tado B del Artículo 123 Constitucional, establece que éste — rige entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito

Federal y sus trabajadores; sin embargo, dentro de la burocracia se considera a una serie de trabajadores que labora para diversos organismos públicos, pero que no son ni Poder Ejecutivo, ni Legislativo, ni Judicial, ni Departamento del Distrito Federal; por ejemplo los de la Ruta 100, los de la Lotería Nacional y los de organismos descentralizados que es tán encuadrados como burócratas, y que dicho apartado es res trictivo y limitativo. Como una solución a este problema laboral de los trabajadores burocráticos, considero que el Estado no debe descuidar y olvidar que con las constantes violaciones y arbitrariedades que se dan a los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, traerá como consecuencia una insatisfacción de tipo social, y un daño irreparable, y que con esto no se podrá dar una paz social, porque cuando hay intranquilidad económica, no se podrá asegurar el futuro para vivir en un nivel decoroso del trabajador y su familia, ni respetar su dignidad e igualdad con los demás seres huma nos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Acosta Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.

Alonso Aguilar, M. Fernando Carmona, MEXICO: -RIQUEZA Y MISERIA, Nuestro Tiempo, S.A., México 1976.

Azuara Pérez, Leandro, SOCIOLOGIA, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.

Campos Ponce, Xavier, APUNTES PARA UN EMPLEADO (MEXICANO), Editorial "Tlacuilo", Tonantzin, México 1977.

CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

Córdova, Arnaldo, LA POLITICA DE MASAS DEL CARDENISMO, --- Era, México 1974.

Cosío Villegas, Daniel, EL SISTEMA POLITICO MEXICANO, Cuaderno de Joaquín Mortíz, México 1975.

Cueva, Mario de la, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.

Chinoy, Ely, LA SOCIEDAD, Fondo de Cultura Económica, México 1984.

Churden, ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Del Río González, Manuel, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981.

"DIARIO OFICIAL" DE LA FEDERACION, del 5-IV-73.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ABREVIADO, Espasa Calpe, Argentina, S.A.

Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, - S.A., México 1985.

García Valencia, Antonio, LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, 2a., Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1964.

González Torres, Roberto, LA CAPACITACION Y EL DESARROLLO-DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, Revista Mexicana de - Justicia. Vol. II, No. 7 Julio-Agosto 1986, México, D.F.

Gramsci, Antonio, LA POLITICA Y EL ESTADO MODERNO, Premio-Editora de Libros, S.A., 2a., Edición, (escrito uno) México 1978.

Hansen, Roger, LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, Siglo-XXI, Ed. S.A., México 1975.

Heintz, Peter, CURSO DE SOCIOLOGIA, Editorial Andrés Bello 1960.

Iglesias, Severo, SINDICALISMO Y SOCIALISMO EN MEXICO, Editorial Grijalbo, S.A., México 1970.

Jímenez Wilburg, ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, F.C.E., México 1971

Johnson, Kast y Rosenzweig, TEORIA, INTEGRACION Y ADMINISTRACION DE SISTEMAS, Editorial Limusa, México 1974.

Kaplan, Marcos, ESTADO Y SOCIEDAD, UNAM, México 1980.

Laberge E.P. ADMINISTRACION DE PERSONAL, San José de Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pública América Central, oct. de 1965.

Leal, Juan Felipe, MEXICO, ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS, Editorial El Caballito, México 1979.

Mayer, J.P. Max Webber and German Politics, Londres, 1955, -- Apéndice I.

Meister Albert, EL SISTEMA MEXICANO, Editorial Extemporánea, México 1973.

Mendieta y Núñez, Lucio, SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA, UNAM, México 1961.

Mouzelis, Nicos P., ORGANIZACION Y BUROCRACIA, Ediciones -- Península, 1a. Edición, Barcelona.

Olivera Toro, Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976.

REVISTA PROCESO, número 458, 5 de agosto de 1985.

Roger, Gregori, LA FONCTION PUBLIQUE, Librairie de Armand -- Colin, París 1954 1v. 282 páginas (citado por Andrés Serra-Rojas).

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tomo XXV.

Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición, Tomo I, México 1981.

Sirvent, Carlos, LA BUROCRACIA EN MEXICO, México, D.F., --- Editorial UNAM, 1979.

Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera, LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO, 21a. Edición Actualizada, --- Editorial Porrúa, S.A., México 1986.

Vázquez Méndez, Jesús, ADMINISTRACION PARA LA ETAPA DE TRANSICION AL SOCIALISMO, Editora Pedagógica, La Habana Cuba --- 1965.

Wendell Shaeffer, Karl Gordon, APERTACIONES AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL.

Zorrilla Martínez, Pedro, Martínez Silva, Mario, Duhalt --- Krauss, Miguel y Miranda Pasquel, Raúl, LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1972.