

320
24'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SISTEMA ESCALAFONARIO
EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL**

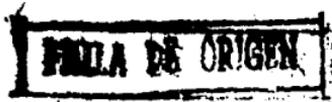
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

C. JOSE CARLOS GONZALEZ BLANCO



MEXICO, D. F. FEBRERO 1990.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

I N T R O D U C C I O N	6
-------------------------------	---

C A P I T U L O P R I M E R O.

" E L E S T A D O "

1.1. GENERALIDADES.	11
1.2. ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO EN PODERES FEDERALES.	22
1.3. FUNCIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS EN EL SERVICIO PUBLICO.	27

C A P I T U L O S E G U N D O.

" B U R O C R A C I A Y A D M I N I S T R A C I O N
P U B L I C A "

2.1.	SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	30
2.1.1.	NATURALEZA JURIDICA.	30
2.1.2.	ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. .	40
2.1.3.	LA FUNCION PUBLICA.	48
2.2.	L A B U R O C R A C I A	52
2.2.1.	CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS SOBRE LA BUROCRACIA. .	53
2.3.	SISTEMAS ESCALAFONARIOS ACTUALES.	68
2.3.1.	CASO; DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	71
2.3.2.	CASO; SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.	75

C A P I T U L O T E R C E R O

" EL ESCALAFON COMO SISTEMA Y SUS CARACTERISTICAS DE
FUNCIONALIDAD E INTERCOMUNICACION "

3.1	TRAYECTORIA DEL ESCALAFON EN LA HISTORIA MEXICANA.	79
3.2.	EL ESCALAFON COMO UN DERECHO LABORAL.	81
3.3.	NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO ESCALAFONARIO.	86
3.4.	ANALISIS CRITICO DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE.	88
3.4.1.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	88
3.4.2.	JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.	91
3.4.3.	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	92
3.4.4.	REGLAMENTOS DE ESCALAFON EN LA ADMINIS- TRACION PUBLICA FEDERAL.	106
3.5.	EL SISTEMA ESCALAFONARIO COMO UN PROCEDIMIENTO JURIDICO ADMINISTRATIVO.	107
3.5.1.	ASPECTO JURIDICO.	107
3.5.2.	ASPECTO ADMINISTRATIVO.	113
3.6.	FUNCIONALIDAD E INTERCOMUNICACION DEL SISTEMA ESCALAFONARIO.	114
3.7.	RELACION DEL SISTEMA ESCALAFONARIO CON LA	

CAPACITACION.	119
--------------------	-----

C A P I T U L O C U A R T O

" METODOLOGIA PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA ESCALAFONARIO EN UNA INSTITUCION PUBLICA "

[pag. 123]

4.1. SUPUESTOS.	128
4.1.1. VOLUNTAD INSTITUCIONAL.	128
4.1.2. VOLUNTAD SINDICAL.	130
4.1.3. NORMATIVIDAD.	132
4.1.4. ESTRUCTURA ORGANICA DEFINIDA.	133
4.1.5. CATALOGO DE PUESTOS.	134
4.1.6. ORGANO OPERADOR.	135
4.2. OPERACION DEL SISTEMA.	136
4.2.1. DIFUSION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA.	137
4.2.2. VALORACION INSTITUCIONAL DE FACTORES ESCA-	

LAFONARIOS.	138
4.2.3. CREACION DE UNA VACANTE Y CONVOCATORIA A CONCURSO.	144
4.2.4. CONCURSO APTITUDINAL Y SISTEMA DE INSTAN- CIAS.	145
4.2.5. EVALUACION Y DICTAMEN.	147
4.2.6. INCONFORMIDADES Y RESOLUCIONES.	147
4.3. EL SISTEMA ESCALAFONARIO COMO INSTRUMENTO DINAMICO MEJORADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	148
4.4. ESPECTATIVAS DE IMPLEMENTAR CONCURSOS APTITUDINALES PARA OCUPAR PUESTOS DE CONFIANZA EN LA ADMINIS-- TRACION PUBLICA (EN MANDOS MEDIOS O SUPERIORES) .	151
CONSIDERACIONES CRITICAS.	157
CONCLUSIONES.	163
BIBLIOGRAFIA.	170

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

QUIENES HEMOS ESCUCHADO CATEDRAS EN AULAS DE LA FACULTAD DE DERECHO, ABRAZAMOS EL ANHELO DE CONVERTIRNOS EN ABOGADOS Y ASPIRAMOS LOGRAR EL ORGULLOSO PRIVILEGIO DE SER PROFESIONISTAS UNIVERSITARIOS EGRESADOS DE LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS.

PARA ESTE FIN SE PRECISA ELABOPAR UNA INVESTIGACION QUE APORTE ALGO NUEVO AL CONOCIMIENTO, DESARROLLE IDEAS Y SUSTENTE UNA TESIS QUE PREVIA CALIFICACION DE MERITOS PERMITA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

LOS VALORES DE LIBERTAD Y RESPETO A LAS IDEAS QUE CARACTERIZAN A NUESTRA UNIVERSIDAD, NOS PERMITEN DISERNIR LA MATERIA Y OBJETO DE NUESTRO TRABAJO DE INVESTIGACION, ES POR ELLO QUE ELEGIMOS DISEÑAR UN ESTUDIO RELATIVO A LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA QUE SE DESCRIBE EN PAGINAS POSTERIORES.

NOS OPONEMOS A CREER QUE LA BUROCRACIA ES ALGO IRREFORMABLE CUYO ESTIGMA IMPLICA SIEMPRE ADJETIVOS PEYORATIVOS; ESTA IDEA NOS MOTIVO A DESARPELLAR UNA LABOR DE INVESTIGACION QUE ASPIRA A SER UN TRABAJO SERIO Y SISTEMATIZADO QUE EFECTIVAMENTE PARTE DE CONCEBIR A LA BUROCRACIA COMO UNA

ESTRUCTURA ENOPME Y GRIS DAÑADA CON VICIOS INTRINSECOS A SU EVOLUCION , EN CONSECUENCIA INCOMPATIBLE CON SUS OBJETIVOS NATURALES, NO OBSTANTE CREEMOS EN LA POSIBILIDAD DE REALIZAR SU TRANSFORMACION EN BENEFICIO DE MEXICO Y SU PUEBLO.

CREEMOS QUE EL DERECHO, LAS ESTRUCTURAS SOCIALES Y LAS INSTITUCIONES DEBEN EVOLUCIONAR EN COMUNION CON SU REALIDAD PORQUE ESTA ES DINAMICA , CAMBIANTE Y LA PAUTA MISMA QUE MARCA SUS NECESIDADES DE TRANSFORMACION , NEGARSE A ACEPTARLO O A PROPICIAR LOS CAMBIOS, EQUIVALE A COTRAVENIR LAS LEYES DE LA DIALECTICA.

EN EL CASO QUE NOS OCUPA, OBSERVAMOS QUE LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS SON RUDIMENTARIOS APOCRIFOS Y CONSTITUYEN ACTUALMENTE UNO DE LOS VICIOS A QUE HICIMOS REFERENCIA, OBSTRUYEN EL CAMINO DE MEJORES SERVIDORES PUBLICOS Y LIMITAN SUS LEGITIMAS ASPIRACIONES DE SUPERACION LABORAL IMPIDIENDO LA POSIBILIDAD DE UNA CARRERA CIVIL Y DE UNA MEJORIA EN LA CALIDAD DEL SERVICIO PUBLICO PROPICIANDO COMO OBVIA CONSECUENCIA EL DESPRESTIGIO DE LAS INSTITUCIONES Y LA FRUSTRACION DE LOS QUE EN ELLAS LABORAN.

ESCALAFON, ES EL SISTEMA ORGANIZADO EN UNA INSTITUCION PARA PROMOVER LOS ASCENSOS Y PERMUTAS DE SUS TRABAJADORES DE

BASE; EN ESTE TEXTO SE ANALIZAN ALGUNOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, SU OPERACION CARACTERISTICAS Y POSIBILIDADES DE SER TRANSFORMADOS. ESTOS ANTECEDENTES PERMITEN EL PLANTEAMIENTO DE DOS HIPOTESIS , LA PRIMERA RELATIVA A QUE UN ADECUADO SISTEMA ESCALAFONARIO ES UN INSTRUMENTO DINAMICO MEJORADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA SEGUNDA SUSTENTA QUE CON LAS BASES QUE ESTABLECE UN ADECUADO SISTEMA ESCALAFONARIO, ES POSIBLE INSTRUMENTAR CONCURSOS APTITUDINALES PARA OCUPAR POR OPOSICION DETERMINADOS CARGOS PUBLICOS EN LOS NIVELES MEDIO Y SUPERIOR DE LA ORGANIZACION ESTATAL.

ESTOS POSTULADOS SON LA ESCENCIA DE LA OBRA QUE SERIA INCOMPLETA SI NO CONTIENE PROPOSICIONES CONCRETAS DIRIGIDAS A LA MATERIALIZACION DE SUS ENUNCIADOS, POR ELLO SE HACE UNA ESTIMACION DE LA METODOLOGIA IDEAL APLICABLE PARA LOGRAR MODIFICAR LAS CONDICIONES ACTUALES.

EL TRABAJO SE INTEGRA DE CUATRO CAPITULOS, POR RAZONES METODOLOGICA, EN EL PRIMERO SE REVISAN ASPECTOS GENERALES DE LA INTEGRACION DEL ESTADO Y SU COMPOSICION EN PODERES , DE TAL MANERA QUE SE ILUSTRA UNA VISION SUPLENTE EN EL AMBITO DONDE SE DESARROLLAN LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS, EN EL SEGUNDO, SE OBSERVA UNA REALIDAD QUE PERMITE HACER UN DIAGNOSTICO DEL ESTADO QUE GUARDA EL VECULACION ACTUAL, LA ADMINISTRACION

PUBLICA Y SUS PROTAGONISTAS, ESTO ES, SE ANALIZAN LOS ELEMENTOS QUE PERMITEN INTERPRETAR EL PANORAMA DONDE SE DESENVUELVEN LAS HIPOTESIS ENUNCIADAS

EN EL TERCERO SE PRETENDE IDENTIFICAR CON PUNTUALIDAD LO QUE ES EL ESCALAFON, SU ESCENCIA JURIDICA, SU NORMATIVIDAD Y LAS RAZONES QUE HACEN DE EL UN SISTEMA QUE CONJUNTA ELEMENTOS JURIDICOS, TECNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE INTEGRADOS ADECUADA Y LOGICAMENTE, OFRECEN OPTIMOS RESULTADOS.

EN EL CUARTO CAPITULO, SE PLANTEA UN ESBOZO DE IMPLEMENTACION INTEGRAL QUE A SU VEZ SE DIVIDE EN DOS FASES, LA INICIAL QUE ENUMERA LOS SUPUESTOS EN QUE SE DEBE INSIDIR PARA PROPICIAR CONDICIONES OPTIMAS EN LA A. P, QUE PERMITAN OPERAR EL SISTEMA, EN LA SIGUIENTE REFERIMOS UNA EJEMPLIFICACION TEORICA DE DICHA OPERACION. ESTE CAPITULO TERMINA CUANDO SE HACEN CONSIDERACIONES RELATIVAS A LAS HIPOTESIS PLANTEADAS EN ESTA INTRODUCCION.

EL TRABAJO CONCLUYE CON UNAS NOTAS EN LAS QUE DE MANERA GENERAL SE EXPONEN CRITICAS PROPUESTAS Y CONCLUSIONES DE LO PLASMADO EN EL CUERPO DE LA OBRA.

COMO OPORTUNAMENTE SE ASENTARA EN EL CUERPO DE ESTA TESIS, RATIFICAMOS NUESTRA CONVICCION RESPECTO DE QUE LA BUROCRACIA ACTUAL ES MEJORABLE Y QUE EN EL ESFUERZO POR LOGRARLO SE BENEFICIARIAN LOS MISMOS SERVIDORES PUBLICOS, LA CALIDAD DEL SERVICIO , EL PROPIO ESTADO Y EL PUEBLO EN GENERAL QUE ES EN ULTIMA INSTANCIA QUIEN PAGA Y QUIEN MAS NECESIDAD TIENE DE LA OPORTUNA Y EFICIENTE CAPACIDAD DE LA BUROCRACIA.

CAPITULO

PRIMERO

E L

E S T A D O

" EL ESTADO "

1.1. GENERALIDADES

EL ESTADO COMO TAL , ES UNA CREACION DEL HOMBRE, PERTENECE AL CONJUNTO DE FICCIONES QUE EL SER HUMANO HA DISEÑADO A LO LARGO DE SU HISTORIA PARA PERFECCIONAR LA MANERA DE CONVIVIR CON SUS SEMEJANTES, EVIDENTEMENTE QUE NO HA SIDO COMO HOY LO CONOCEMOS YA QUE ES EL RESULTADO DE MUCHOS AÑOS DE TRANSFORMACION, POR ELLO LOGICAMENTE, LA PRECISION DE SU ORIGEN ES DISCUTIBLE YA QUE EXISTEN DEMASIADAS APORTACIONES DOCTRINALES Y CONJETURAS A ESTE RESPECTO, ELABORADAS POR ESPECIALISTAS DE DIFERENTES DISCIPLINAS SOCIALES QUE PARTEN DE IDEAS COMO LA SELECCION NATURAL , EL CONTRATO SOCIAL, DISPOSICIONES TEOLOGICAS , LA CONSERVACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA, LA FAMILIA Y SU EVOLUCION ETC.

AUNQUE SEA IMPRECISO SU ORIGEN Y DESARROLLO PRIMARIO, SI

PODEMOS ENCONTRAR ALGUNAS CARACTERISTICAS DE SUS ANTECEDENTES EN LAS CIVILIZACIONES COMO EGIPTO, BABILONIA CHINA ETC. (DESDE HACE 6000 AÑOS A.C.) CADA UNA DE ELLAS CON SUS DIFERENTES MODALIDADES SEGUN SU EPOCA Y NECESIDADES.

LA LOGICA NOS DICE QUE EL HOMBRE A TRAVES DE SU HISTORIA Y QUIZAS POR RAZONES DE SUBSISTENCIA O INSTINTO, SE HA ESTABLECIDO EN GRUPOS FAMILIARES VECINALES, CLANES ALDEAS, ETC., TODOS ELLOS ENTRE MAS GRANDES EN NUMERO DE PERSONAS, MAS DIVIDIDOS EN CUANTO A LAS FUNCIONES QUE REALIZAN DENTRO DE ESA COMUNIDAD QUE LOS HACE SER CADA VEZ MAS INTERDEPENDIENTES; CON EL TIEMPO, SE HAN CREADO COMUNIDADES DE UN TAMAÑO CONSIDERABLE QUE POR SU MAGNITUD Y ACORDE CON SU PASADO E IDIOSINCRACIA, HAN INSTITUIDO UN SISTEMA DE GOBIERNO QUE BIEN PUEDE SER RUDIMENTARIO, INJUSTO O IMPERFECTO PERO EN EL QUE A FIN DE CUENTAS , UNOS MANDAN Y OTROS OBEDECEN.

POSTERIORMENTE, EN EPOCAS COMO LA CLASICA GRIEGA O EL MISMO IMPERIO ROMANO, YA SE HABLA DE TEORIAS SOBRE LA ESTRUCTURA DE UN PODER SUPREMO DE ORIGEN NO DIVINO QUE ES OBEDECIDO Y ACEPTADO POR LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD EN EL QUE SE ESTABLECE LEGITIMA LA DOMINACION DE UNOS HOMBRES SOBRE OTROS , DONDE LA ESPECIALIZACION DE ACTIVIDADES PRIVILEGIADAS COMO LEGISLAR , ADMINISTAR LOS BIENES COMUNES, RECAUDAR LOS TRIBUTOS, APLICAR JUSTICIA ETC. SE ENCUENTRA

RESERVADA A UNOS CUANTOS.

EN LAS EPOCAS CONOCIDAS COMO LA EDAD MEDIA Y RENACIMIENTO, OCURREN ACONTECIMIENTOS QUE CONFORMAN ANTECEDENTES MAS TANGIBLES Y PROXIMOS A LO QUE HOY ES EL ESTADO, COMO LAS LUCHAS ENTRE CIUDADES FEUDALES POR SOBREVIVIR O EXPANDERSE, LAS PUGNAS ENTRE REYES SENORES FEUDALES Y EL CLERO REPRESENTADO POR EL PAPA, EL DESCUBRIMIENTO DE NUEVAS TIERRAS, LA APARICION DE TEORICOS DEDICADOS AL ESTUDIO DE LAS COSAS PUBLICAS QUE JUSTIFICAN Y ARGUMENTEN LA EXISTENCIA MISMA DE LOS INSTRUMENTOS DE PODER, LA APARICION DE LA IMPRENTA, LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO A GRAN ESCALA ENTRE OTROS, ACONTECIMIENTOS COMO ESTOS , CONFORMARON UN ESTILO DIFERENTE DE GOBERNAR Y ESTRUCTURAR POLITICAMENTE UNA COMUNIDAD, PREDOMINAN FACTORES TEOLOGICOS EN EL EJERCICIO DEL PODER, LA ECONOMIA SE BASA EN LA ACUMULACION DE METALES PRECIOSOS, Y EL ESPIRITU DE EXPANSION ES IMPRESIONANTE.

TIEMPO DESPUES, CON MOTIVO DE LA REVOLUCION INDUSTRIAL Y LAS IDEAS DE IMPORTANTES PENSADORES COMO ROUSSEAU, MAQUIAVELO, THOMAS HOBBS, JHON LOCKE, HEGEL , MARX Y ENGELS ENTRE OTROS, SE DESARROLLAN EN EL SIGLO 19 Y 20 LOS SISTEMAS DE ORGANIZACION ESTATAL MAS EVOLUCIONADOS, BASADOS EN COMPLEJOS NORMATIVOS, SOCIALES Y LA TECNOLOGIA CONTEMPORANEA.

HABLANDO ETIMOLOGICAMENTE, EL ESTADO COMO TERMINO LINGÜISTICO, SE DERIVA DE LA PALABRA EN LATIN "STATUS" Y POR PRIMERA VEZ EN MATERIA POLITICA FUE UTILIZADA POR NICOLAS MAQUIAVELO EN 1513 EN SU OBRA " EL PRINCIPE ".

CONCEPTUALMENTE EXISTEN MUCHAS DEFINICIONES DE ESTADO, DE ENTRE ELLAS PODEMOS CITAR LAS SIGUIENTES:

- ES LA ORGANIZACION POLITICA DE UNA SOCIEDAD HUMANA ESTABLECIDA EN UN TERRITORIO DETERMINADO, BAJO UN REGIMEN JURIDICO, CON SOBERANIA, ORGANOS DE GOBIERNO Y QUE PERSIGUE DETERMINADOS FINES. [1]

- ES LA CORPORACION FORMADA POR UN PUEBLO, DOTADA DE UN PODER DE MANDO ORIGINARIO Y ASENTADA EN UN DETERMINADO TERRITORIO, (CLASICAMENTE RESUMIDO COMO LA CORPORACION TERRITORIAL DOTADA DE UN PODER DE MANDO ORIGINARIO). [2]

-
- 1.- Acosta Pomero Miguel, Teoría General Del Derecho Administrativo . Textos Universitarios - Edit. UNAM. México, 1975, pag. 31.
- 2.- Porrúa Pérez Francisco, Teoría Del Estado, Edit. Porrúa, México, 1981 pag. 139 (cita de Jellinek)

- ES UNA SOCIEDAD HUMANA, ASENTADA DE MANERA PERMANENTE EN EL TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, SUJETA A UN PODER SOBERANO QUE CREA, DEFINE Y APLICA UN ORDEN JURIDICO QUE ESTRUCTURA LA SOCIEDAD ESTATAL PARA OBTENER EL BIEN PUBLICO TEMPORAL DE SUS COMPONENTES. [3]

- " LA INSTITUCION NACIONAL SOBERANA " . [4]

- LA ORGANIZACION JURIDICA DE UNA SOCIEDAD BAJO UN PODER DE DOMINACION QUE SE EJERCE EN DETERMINADO TERRITORIO, [5]

- Kelsen EN SU DISCURSO FORMALISTA SOBRE EL DERECHO Y EL ESTADO, DIBUJA UNA DEFINICION DEL ESTADO DICHIENDO QUE ES "UNA SOCIEDAD POLITICAMENTE ORGANIZADA, POR SER UNA COMUNIDAD CONSTITUIDA POR UN ORDENAMIENTO COERCITIVO Y ESTE ORDENAMIENTO COERCITIVO, ES EL DERECHO" . [6]

- 3.- Porrúa Pérez Francisco. Idem pag. 190.
- 4.- Mario de la Cueva , La Idea Del Estado, Edit. UNAM. México, pag. 412 (cita a Maurice Hauriou.)
- 5.- García Maynez Eduardo, Introducción Al Estudio Del Derecho , Edit. Porrúa, México, 1969 pag. 98.
- 6.- Kelsen Hans. Teoría General Del Derecho y Del Estado, (Textos-Universitarios.) Edit. UNAM. pag. 315.

NOTESE QUE LOS JURISTAS IDENTIFICAN DIFERENTES CONCEPCIONES DEL ESTADO DESDE SU OPTICA PERSONAL, EVIDENTEMENTE QUE SI CONSIDERAMOS LA NATURALEZA INTRINSECA DE ESTE, ENTENDEREMOS QUE POR SER UN ABSTRACTO REAL, (AJENO AL MUNDO DE LO NATURAL) CREADO POR EL HOMBRE , REVESTIDO DE PODERES SOBERANOS Y CON FACULTADES DE DOMINACION POR ENCIMA DE LOS INTEGRANTES DE UNA COMUNIDAD EQUIS, ENTENDEREMOS QUE PER-SE ES UN SUPUESTO MUY CONTROVERTIDO, OBSERVADO Y ESTUDIADO DESDE LA OPTICA DE TODAS LAS DISCIPLINAS SOCIALES Y CORRIENTES DEL PENSAMIENTO. ESTO EXPLICA LA IMPRECISION E IMPOSIBILIDAD DE UNIVERSALIZAR SU CONCEPTO.

NO OBSTANTE, LO ANTERIOR, Y DE LAS PREMISAS QUE SE HAN ASENTADO, DESGLOSAREMOS LO MEDULAR DE LAS CONCEPCIONES ANOTADAS.

EL ESTADO COMO TAL ES UN ENTE QUE SE INTEGRA DE VARIOS ELEMENTOS INDISPENSABLES E INSEPARABLES PARA CONSIDERAR SU EXISTENCIA, RESPECTO DE ELLOS HABLAREMOS A CONTINUACION :

- A) UNA COMUNIDAD DE SERES HUMANOS.
- B) UN TERRITORIO QUE SIRVE DE ASIENTO A ESA COMUNIDAD.
- C) UN ORDEN JURIDICO QUE SIRVE PARA REGLAMENTAR LA ORGANIZACION Y CONDUCTA DE LAS PERSONAS QUE INTEGRAN ESA

COMUNIDAD EN ESE TERRITORIO.

D) UN PODER QUE DOMINA A ESA COMUNIDAD AUN SOBRE LA VOLUNTAD DE CADA UNO DE SUS MIEMBROS, ESTE PODER RECIBE EL NOMBRE DE SOBERANIA, ENTENDIENDO ESTA COMO PODER MAXIMO O SUPREMO. (ESTAMOS DE ACUERDO CON KELSEN CUANDO AFIRMA QUE ESTA SUPREMACIA DEL PODER SOBERANO, RADICA EN ASUMIR CUALQUIERA DE LAS DOS HIPOTESIS SIGUIENTES 1.- LAS LEYES INTERNAS SON AUN SUPERIORES QUE LAS QUE SE DICTEN CONJUNTAMENTE ENTRE LOS ESTADOS DE MANERA EXTERNA. O BIEN, 2.- LAS LEYES INTERNAS SE ENCUENTRAN EN GRADO INFERIOR A LAS EXTERNAS QUE SE DICTAN EN LA COMUNIDAD DE ESTADOS)

E) UNA ORGANIZACION DE SERES HUMANOS QUE RESPECTIVAMENTE UNEN SU FUERZA DE TRABAJO PARA DESEMPEÑARSE EN FUNCIONES PUBLICAS O POLITICAS CADA UNO EN UNA ESFERA DE COMPETENCIAS DETERMINADA , EN OTRAS PALABRAS, UNA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, LEGISLATIVAS Y JUDICIALES.

LA FUSION DE ESTOS ELEMENTOS , CONSTITUYEN A UN ESTADO, QUE AL SERLO , DEBERA ASUMIR UNA PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA QUE SE SUJETA A UN REGIMEN DE DERECHO IMPRESINDIBLE EN SUS RELACIONES CON LAS PERSONAS Y CON LOS DEMAS ESTADOS.

EL ARTICULO 25 DEL CODIGO CIVIL MEXICANO, RECONOCE TEXTUALMENTE LA PERSONALIDAD MORAL DEL ESTADO .

NOS HEMOS REFERIDO AL ESTADO, COMO UN PRODUCTO DE LA EVOLUCION DEL SER HUMANO QUE CONVIVE EN SOCIEDAD. ES ENTONCES LOGICO PENSAR QUE EL ESTADO COMO TAL, ES UN PRODUCTO SOCIAL. ESTA AFIRMACION ES CERTERA PERO INCOMPLETA PORQUE A PESAR DE QUE EN SU ORIGEN EFECTIVAMENTE FUE UNA CONCEPCION EXCLUSIVAMENTE SOCIAL, AHORA ES DIFERENTE, PORQUE TIENE UNA CONNOTACION PRINCIPALMENTE JURIDICA AUNQUE NO DEJA POR SUPUESTO DE ENTRANAR ASPECTOS SOCIALES .

CITAREMOS TRES TESIS QUE HAN PRETENDIDO EXPLICAR AL ESTADO, DOS DE ELLAS CON VISION SOCIOLOGICA Y UNA, LA TERCERA CON OPTICA JURIDICA. ESTAS TRES POSICIONES SON :

- A) TESIS ORGANICISTA
- B) TESIS CONTRACTUAL (O ATOMISTA)
- C) TESIS FORMALISTA

A) TESIS ORGANICISTA.- SE BASA EN LA ANALOGIA DEL ESTADO CON EL ORGANISMO DE UN SER VIVIENTE, SUS PARTES O MIEMBROS , NO PUEDEN SEPARARSE DE LA TOTALIDAD DEL CUERPO, LUEGO ENTONCES LA TOTALIDAD O EL CUERPO, PRECEDE A SUS MIEMBROS QUE A SU VEZ DEPENDEN DE AQUEL.

ESTA POSICION ELABORADA EN GRECIA Y SUSTENTADA POR PLATON ENTRE OTROS, ARGUMENTA QUE DETERMINANDO LAS PARTES Y FUNCIONES DEL ESTADO, ES FACTIBLE DETERMINAR LAS FUNCIONES DE SUS MIEMBROS QUE SERAN ANALOGAMENTE LOS INDIVIDUOS, PORQUE ESTOS SON PRODUCTO Y DEPENDEN DE UN ORGANO ANTERIOR QUE LES HA DADO VIDA , ESTO ARISTOTELES LO FUNDAMENTA DICIENDO QUE TODOS LOS HOMBRES NACEN Y DEPENDEN DE UNA SOCIEDAD, PORQUE AQUEL QUE NI NACE O DEPENDE DE ESTA, ES O BESTIA O DIOS. [7]

B) TESIS CONTRACTUAL. ESTA POSICION, ES DE ORIGEN ESTOICO, CICERON AFIRMA QUE EL ESTADO ES OBRA DEL PUEBLO ENTENDIDO NO COMO UN CONGLOMERADO DE SUJETOS SINO COMO UNA ASOCIACION ORGANIZADA POR ACUERDO MUTUO PARA OBSERVAR LA COMUNIDAD DE INTERESES , LA JUSTICIA ETC. AÑOS DESPUES, ROUSSEAU, ELABORA UN SOPORTE RACIONAL A ESTA TESIS AFIRMANDO QUE EL HOMBRE DE SU PROPIA LIBERTAD ACUERDA ASOCIARSE PARA GARANTIZAR BENEFICIOS COMUNES COMO LA SUBSISTENCIA MISMA, LA SEGURIDAD COLECTIVA ETC. ESTA TESIS AFIRMA QUE UNA VEZ CELEBRADO EL CONTRATO SOCIAL, NO PUEDE SER QUEBRANTADO PORQUE SU VIOLACION SIGNIFICARIA RETORNAR AL ESTADO DE NATURALEZA, EN CONSECUENCIA ESTE PACTO DEBE SER INDESTRUCTIBLE.

FRANCISCO PORRUA PEREZ EN CITA A LUIS RECASENS SICHES, RESUME LA CORRIENTE CONTRACTUAL EN SEIS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES ACORDES CON LA ESCOLASTICA DE LA EDAD MEDIA.

- 1.- LA SOBERANIA ES ORIGINARIA EN EL PUEBLO.
- 2.- MEDIANTE UN CONTRATO POLITICO, EXPRESO O TASITO, PUEDE TRANSMITITSE EL EJERCICIO DEL PODER PUBLICO A UNA O VARIAS PERSONAS.
- 3.- CUANDO EL CONTRATO CADUCA, LA COMUNIDAD RECOBRA PLENAMENTE SU DERECHO DE IMPERIO.
- 4.- EL PUEBLO TIENE EL DERECHO DE RESISTENCIA PASIVA Y ACTIVA O REBELION CONTRA EL PRINCIPE TIRANO .
- 5.- EL PUEBLO ES SUJETO CAPAZ DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.
- 6.- ENTRE EL PRINCIPE Y LA COMUNIDAD, EXISTE UNA RELACION JURIDICA BILATERAL ESTO ES UN CONTRATO CON DERECHOS Y DEBERES PARA AMBAS PARTES. [8]

ESTIMAMOS UNA INCONGRUENCIA EN LA LOGICA CONTRACTUALISTA EXPRESADA EN ESTA SINTESIS RESPECTO DE LOS PUNTOS 1 Y 4 , CON EL PUNTO 3.

8.- Porrúa Pérez Francisco, ob. cit. pag. 430.

C) TESIS FORMALISTA, ESTA SUSTENTADA POR LA ESCUELA FORMALISTA FUNDADA POR HANS KELSEN. ESTA TESIS DE CORTE ESTRICTO, DICE QUE EL ESTADO, EFECTIVAMENTE ES UNA SOCIEDAD POLITICAMENTE ORGANIZADA, POR SER UNA COMUNIDAD CONSTITUIDA POR UN ORDENAMIENTO COERCITIVO QUE ES EL DERECHO. EN ESTA IDEA, EL ESTADO COMO TAL ES CREADO POR UN ORDENAMIENTO JURIDICO. EN ESTA OPTICA, LOS ELEMENTOS QUE LA DOCTRINA TRADICIONALMENTE ATRIBUYE AL ESTADO, SE TORNAN MENOS INDISPENSABLES, POR EJEMPLO EL TERRITORIO PARA KELSEN NO ES MAS QUE LA ESFERA DE VALIDEZ ESPACIAL DE ESA CREACION JURIDICA LLAMADA ESTADO. EL PUEBLO NO ES MAS QUE LA ESFERA HUMANA DE VALIDEZ DE ESA CREACION JURIDICA LLAMADA ESTADO. [9]

EL ESTADO, ADEMAS DE LO ANOTADO, TIENE SUS FINES MISMOS QUE CONSTITUYEN EL OBJETO DE SU CREACION, POR SER TAN EXTENSO ESTE APARTADO Y POR QUE ESCAPA DEL FIN INTRODUCTORIO DE ESTE PRIMER CAPITULO, UNICAMENTE MENCIONAREMOS QUE SE PUEDEN SINTEZIZAR EN LA BUSQUEDA DEL BIEN COMUN EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.

1.2. ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO EN PODERES FEDERALES.

LA SOBERANIA, ES UNA DECISION POLITICA FUNDAMENTAL QUE ASUME EL PUEBLO MEXICANO, COMO TAL LO ASIENTA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL EN SU ARTICULO 39, DE IGUAL MANERA EN SU ARTICULO 40 Y TENIENDO COMO BASE ESA SOBERANIA RADICADA EN EL PUEBLO; ESTE DETERMINA CONSTITUIRSE EN UNA REPUBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRATICA Y FEDERAL INTEGRADA POR ESTADOS UNIDOS EN UNA FEDERACION PERO LIBRES Y SOBERANOS EN SU REGIMEN INTERNO.

ESTE ESQUEMA DE ORGANIZACION ES EL PRODUCTO DE UNA LARGA FORMACION HISTORICA QUE HA SIDO INFLUENCIADA POR LA ESTRUCTURA POLITICA NORTEAMERICANA Y FRANCESA.

EL ARTICULO 49 DETERMINA QUE EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION, SE DIVIDE PARA SU EJERCICIO EN LEGISLATIVO , EJECUTIVO Y JUDICIAL . ESTE ESQUEMA OBEDECE A LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES DESCRITA DESDE LA GRECIA CLASICA Y CONCEPTADA POR EL BAPON DE MONTESQUIEU QUIEN A SU VEZ INTERPRETA EN CONCRETO EL SISTEMA DE GOBIERNO DE INGLATERRA.

EN TERMINOS GENERALES, LA DIVISION DE PODERES POR SI MISMA NO ES UNA TEORIA, ES Y HA SIDO UNA REALIDAD HISTORICA DE VARIOS

PUEBLOS, UNA INSTITUCION POLITICA CONCRETA. ESTA FIGURA ENCUENTRA SU RAZON DE SER EN LA NECESIDAD DE NO CONCENTRAR EL PODER ABSOLUTO EN UNA SOLA PERSONA YA QUE POR LA MISMA NATURALEZA HUMANA , ESTO RESULTARIA SUMAMENTE GRAVE; ASI LO HA DEMOSTRADO LA HISTORIA.

PARA ILUSTRAR MAS ESTE COMENTARIO, TRANSCRIBIREMOS UNA CITA DE JHON LOCKE QUE HACE EL PROFESOR FELIPE TENA RAMIREZ. " PARA LA FRAGILIDAD HUMANA LA TENTACION DE ABUSAR DEL PODER SERIA MUY GRANDE, SI LAS MISMAS PERSONAS QUE TIENEN EL PODER DE HACER LAS LEYES TUVIERAN TAMBIEN EL PODER DE EJECUTARLAS; POR QUE PODRIAN DISPENSARSE ENTONCES DE OBEDECER LAS LEYES QUE FORMULAN Y ACOMODAR LA LEY A SU INTERES PRIVADO, HACIENDOLA Y EJECUTANDOLA A LA VEZ, Y EN CONSECUENCIA, LLEGAR A TENER UN INTERES DISTINTO DEL RESTO DE LA COMUNIDAD, CONTRARIO AL FIN DE LA SOCIEDAD Y DEL ESTADO." [10]

EXISTE UNA FRASE CELEBRE DEL MISMO BARON DE MONTESQUIEU EXTRAIDA DE SU LIBRO " EL ESPIRITU DE LAS LEYES " QUE ES MUY ELOCUENTE EN ESTE SENTIDO, " PARA QUE NO PUEDA ABUSARSE DEL PODER, ES PRECISO QUE POR DISPOSICION MISMA DE LAS COSAS, EL PODER DETENGA AL PODER. " [11]

10.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa. México, 1983. pag. 206.

11.- Idem. pag. 207.

ESTA DIVISION DE PODERES, PARTE DE LA PREMISA DE ENTENDER AL ESTADO COMO UN ENTE ABSOLUTO Y SOBERANO QUE TIENE MUCHAS FUNCIONES ESPECIALIZADAS, EN CONSECUENCIA NECESITA PERSONAL CALIFICADO PARA HACERLAS, LUEGO ENTONCES, ES MENESTER CLASIFICAR EQUILIBRADAMENTE LAS FUNCIONES ESTATALES Y ENCOMENDARLAS A PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS DE TAL MANERA QUE UNO DE ELLOS, NO SEA ABSOLUTISTA O SUPERIOR A LOS OTROS Y EN CONSECUENCIA SEAN ENTRE SI MUTUAMENTE EQUILIBRADOS. ASI DE SIMPLE, NATURALMENTE ANTE LA OPTICA DE LOS DOCTRINARIOS, ESTA SITUACION IMPLICA VARIAS CARACTERISTICAS COMO UN PODER FRACCIONADO, UNA COMPETENCIA DE PODERES, UN MECANISMO DE COLABORACION INSTITUCIONAL O UNA GRAN FARSA PUESTO QUE FINALMENTE TODOS LOS ACTOS PUBLICOS SON REALIZADOS A NOMBRE DEL ESTADO.

EN MEXICO CONFORME AL ARTICULO 49 DE SU CONSTITUCION POLITICA, EXISTEN 3 PODERES, EL EJECUTIVO, EL LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL, ENTRE LOS TRES EXISTEN ESQUEMAS DE COLABORACION, CADA UNO TIENE UN ORDENAMIENTO JURIDICO QUE REGULA SU ESTRUCTURA ORGANICA, DEFINE SUS COMPETENCIAS FACULTADES ATRIBUCIONES ETC.

EL PODER LEGISLATIVO DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 50 CONSTITUCIONAL, SE DEPOSITA EN UN CONGRESO GENERAL QUE A SU VEZ SE DIVIDE EN DOS CAMARAS, UNA DE DIPUTADOS Y OTRA DE SENADORES,

LA PRIMEPA SE INTEGRA DE 500 DIPUTADOS Y LA SEGUNDA DE 64 SENADORES.

ESTE PODER TIENE COMO PRINCIPAL OBJETO, LA CREACION DE LAS LEYES QUE REQUIERE LA NACION, Y ADEMAS, ES COMPETENTE PARA EJERCER LAS FACULTADES QUE LE CONCEDEN LOS ARTICULOS, 73,74,75, 76, 77 Y 79 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CUYA ENUMERACION PUNTUAL, RESULTARIA MUY EXTENSA.

ES DE CONSIDERARSE QUE POR CADA DIPUTADO O SENADOR, HAY UN SUPLENTE, QUE ESTOS FUNCIONARIOS REQUIEREN PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ENCARGOS, PERSONAL Y EQUIPO DE APOYO COMO SECRETARIAS, INTENDENTES, OFICINAS, SEGURIDAD, ETC. ESTE COMENTARIO SIRVE PARA DIMENSIONAR Y ENMARCAR QUE TRAS LAS ACTIVIDADES LEGISLATIVAS, EXISTE UNA GRAN INFRAESTRUCTURA DE RECURSOS QUE EN MATERIA DE PERSONAL ES PRECISAMENTE LO QUE INTERESA AL FONDO DE ESTA TESIS PROFESIONAL.

DE CONFORMIDAD CON EL CAPITULO CUARTO DEL TITULO TERCERO DE LA CONSTITUCION POLITICA, EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SE DEPOSITA EN UNA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EN TRIBUNALES COLEGIADOS, UNITARIOS DE CIRCUITO Y EN JUZGADOS DE DISTRITO. LA FUNCION PRIMORDIAL DEL PODER JUDICIAL, CONSISTE EN APLICAR LA VOLUNTAD DE LA LEY A CASOS CONTROVERTIDOS YA

ENTRE PARTICULARES O ENTRE PARTICULARES Y GOBERNADOS, ESTO ES, INTERPRETA LA LEY. CARECE DE FACULTADES EJECUTORAS, POR ELLO PUEDE SANCIONAR PERO NO APLICAR MATERIALMENTE ESA SANCION.

LAS FACULTADES Y COMPETENCIAS DEL PODER JUDICIAL Y SUS ORGANOS , SE SENALAN EN LOS ARTICULOS 102, 103, 104, 105, 106 Y 107 CONSTITUCIONALES.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA , SE INTEGRA CON 21 MINISTROS, EN LAS SALAS EXISTEN MAGISTRADOS Y EN LOS JUZGADOS CUENTA CON JUECES; EN CADA ESFERA DE COMPETENCIA, Y ACORDE A LA LEY ORGANICA DEL PROPIO PODER JUDICIAL, EXISTEN TAMBIEN SECRETARIOS, ARCHIVISTAS, ADMINISTRADORES, MECANOGRAFOS , INTENDENTES ETC.

EL PODER EJECUTIVO, ES DE LOS TRES , EL MAS GRANDE EN VOLUMEN, SU EJERCICIO SE DEPOSITA EN UN SOLO INDIVIDUO QUE ES EL " PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ",SU ESFERA DE COMPETENCIA SE ENMARCA EN TERMINOS GENERALES EN EL ARTICULO 89 Y 90 DE LA CONSTITUCION POLITICA. A PESAR DE RECAER ESA RESPONSABILIDAD EN UN SOLO INDIVIDUO, ES DESMEDIDA Y DESPROPORCIONADA SU ACTIVIDAD COMPARATIVAMENTE CON LOS OTROS PODERES. ES TITULAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL ENTENDIDA ESTA COMO CENTRALIZADA Y PARAESTATAL EN LOS TERMINOS

DEL ARTICULO 90 DE LA MULTICITADA CONSTITUCION Y LA LEY ORGANICA DE LA MATERIA. SU ESTRUCTURA OPERATIVA SE INTEGRA DE SECRETARIAS DE ESTADO , UN DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y EMPRESAS PARAESTATALES.

AL IGUAL QUE LOS OTROS PODERES , PARA EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES, REQUIERE DE UNA INFRAESTRUCTURA INMENSA DE RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS.

POR LA NATURALEZA JURIDICA DE ESTE PODER EJECUTIVO FEDERAL, SU ESTRUCTURA ORGANICA Y OPERATIVA , SE IDENTIFICA CON LO QUE CONOCEMOS COMO ADMINISTRACION PUBLICA QUE POR OTRO LADO CONSTITUYE EL PRINCIPAL AMBITO DE EJERCICIO DE LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS, ADEMAS POR SU INTERES PARA LOS EFECTOS DE ESTE TRABAJO Y POR AGLUTINAR EN SUS DEPENDENCIAS A MILLONES DE BURÓCRATAS, EN PAGINAS POSTERIORES, SE DEDICARAN UNAS LINEAS A ESTE RESPECTO.

1.3. FUNCIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS EN EL SERVICIO PUBLICO.

ESTA DISTINCION SIRVE UNICAMENTE PARA EFECTOS DIDACTICOS, SIN EMBARGO NOS PERMITE ASIRNOS DE ELLA PARA CONFIRMAR LA

LA EVIDENTE IMPOSIBILIDAD QUE TIENEN LOS ORGANOS DE OPERAR SI NO TIENEN EN SUS AREAS UN EQUILIBRIO EN LA DIVISION DE TAREAS CON RESPONSABILIDADES DEFINIDAS PARA CADA UNA DE SUS PARTES.

DEBE ENTENDERSE POR FUNCIONES SUSTANTIVAS AQUELLAS TAREAS ESPECIALIZADAS QUE CONFORMAN LA ESENCIA MISMA DEL OBJETO DEL ORGANO Y SON ADJETIVAS AQUELLAS FUNCIONES ACCESORIAS A LAS PRIMERAS QUE COADYUVAN INDIPECTAMENTE CON EL LOGRO DEL OBJETO DEL ORGANO, COMO EJEMPLO PONREMOS EL CASO DE UNO DE LOS PODERES FEDERALES, EL LEGISLATIVO, SU FUNCION SUSTANTIVA ES HACER LEYES, SUS FUNCIONES ADJETIVAS ORGANIZARSE EN COMISIONES, HACERSE DE RECURSOS MATERIALES PARA QUE TRABAJEN LOS DIPUTADOS O SENADORES, MANTENER LIMPIO EL LUGAR DE TRABAJO, ETC. ESTA DIFERENCIACION TAN SIMPLE ENTRE UN TIPO DE TRABAJO Y OTRO, NOS PERMITE DEDUCIR QUE LAS FUNCIONES ADJETIVAS, SON MUY SIMILARES EN TODOS LOS ORGANOS PUBLICOS LUEGO ENTONCES SI LABORALMENTE EL ESTADO ES EL PATRON COMUN, SIMILARES DEBIERAN SER SUS SALARIOS Y EN CASOS DE PUESTOS IDENTICOS, TAMBIEN DEBIERA HABER LA POSIBILIDAD DE LIGAR PERMUTAS; CON ESTA LOGICA, CREEMOS POSIBLE SENTAR UNA PREMISA, QUE SE DESARROLLARA OPORTUNAMENTE EN EL TERCER CAPITULO DE ESTA OBRA, RESPECTO DE LA MOVILIDAD QUE SERIA POSIBLE IMPLEMENTAR EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

POR OTRA PARTE, LA ADMINISTRACION PUBLICA INVARIABLEMENTE SE IDENTIFICA CON EL PODER EJECUTIVO, PERO HABLANDO DESDE EL

PUNTO DE VISTA LITERAL, EL TRABAJO ADJETIVO QUE SE REALIZA EN EL LEGISLATIVO Y JUDICIAL, NO ES ACASO TAMBIEN DE NATURALEZA PUBLICA, EN ESTE SENTIDO Y COMO LO HAREMOS CUANDO NOS REFIRAMOS AL ESCALAFON COMO UN DERECHO, NOS APEGAMOS AL CRITERIO DEL DR. IGNACIO BURGOA CUANDO ALUDE A LA MANERA EN QUE SE DEBE DISTINGUIR CUANDO LAS NORMAS SON DE NATURALEZA PUBLICA O PRIVADA, A MAYOR REFERENCIA, SE TRANSCRIBE ESTA CITA TEXTUAL EN EL PUNTO 3.3. DE ESTA TESIS.

EN COMPLEMENTO A LO ANTERIOR Y PENSANDO EN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER UNA MOVILIDAD DE PERSONAL FEDERALIZADO PARA EFECTOS ESCALAFONARIOS, NOS REFERIREMOS A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE TRABAJAN PARA LOS ESTADOS O MUNICIPIOS DEL PAIS, EN ESTE CASO, CONCRETO AHORA SI CARECEMOS DEL ARGUMENTO JURIDICO DEL PATRON COMUN YA QUE LAS ENTIDADES ESTATALES SON LIBRES Y SOBERANAS EN SUS REGIMENES INTERNOS. NO OBSTANTE CON EL MISMO RAZONAMIENTO ANTERIOR, RELATIVO A LAS ACTIVIDADES ADJETIVAS, ESTIMAMOS FACTIBLE POR SENTIDO COMUN QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTARIAN EN DISPOSICION DE BRINDAR FACILIDADES A SUS TRABAJADORES PREVIOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y CON LAS ENTIDADES FEDEFATIVAS O MUNICIPALES RESPECTIVAS.

CAPITULO

SEGUNDO

BUROCRACIA

Y

ADMINISTRACION

PUBLICA

" BUROCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA "

2.1. SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

2.1.I. NATURALEZA JURIDICA

INTENTANDO PRECISAR UNA IDEA OBJETIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU SITUACION EN MEXICO, SE TRANSCRIBEN UNA SERIE DE CONCEPTOS Y DEFINICIONES QUE EN SU CONJUNTO IDENTIFICAN EL UNIVERSO DONDE SE DESARROLLAN LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS

- A.P. ES LA ACCION DEL GOBIERNO AL DICTAR Y APLICAR LAS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES Y PARA LA CONSERVACION Y FOMENTO DE LOS INTERESES PUBLICOS Y RESOLVER LAS RECLAMACIONES A QUE DE LUGAR LO MANDADO. ES EL CONJUNTO DE ORGANISMOS ENCARGADOS DE CUMPLIR ESTA FUNCION.

[12]

- A.P. ES LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE REALIZA EL ESTADO PARA SATISFACER SUS FINES A TRAVES DEL CONJUNTO DE ORGANISMOS

12.- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

QUE COMPONEN LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE ELLOS APLICAN, ASI COMO LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS QUE LLEVAN A CABO LOS OTROS ORGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO. [13]

- A.P. ES LA COORDINACION DE ESFUERZOS EFECTIVOS PARA IMPLEMENTAR LAS POLITICAS PUBLICAS. [14]

- A.P. ES UNA ORGANIZACION QUE TIENE A SU CARGO LA DIRECCION Y GESTION DE LOS NEGOCIOS ESTATALES ORDINARIOS DENTRO DEL MARCO DEL DERECHO, LAS EXIGENCIAS DE LA TECNICA Y UNA ORIENTACION POLITICA. [15]

- A.P. ES AQUELLA ACTIVIDAD COORDINADA, PERMANENTE Y CONTINUA QUE REALIZA EL PODER EJECUTIVO TENDIENTE AL LOGRO OPORTUNO Y CABAL DE LOS FINES DEL ESTADO MEDIANTE LA PRESENTACION DIRECTA DE SERVICIOS PUBLICOS, MATERIALES Y CULTURALES, PARA LO CUAL DICHO PODER ESTABLECE LA ORGANIZACION

13.- Jiménez Castro Wilburg, Administración Pública Para El Desarrollo Integral. F.C.E. México, 1971. pag. 149

14.- Idem. citas de Pfifner John M. y Vance Presthus R. pag. 149.

15.- Velazco Ibarra Enrique. Administración Pública y Desarrollo. F.C.P.S., U.N.A.M., 1970, México.

Y LOS METODOS MAS ADECUADOS; TODO ELLO CON ARREGLO A LA CONSTITUCION, AL DERECHO ADMINISTRATIVO Y A CRITERIOS EMINENTEMENTE PRACTICOS. [16]

- A.P. ES UNA ORGANIZACION QUE TIENE A SU CARGO LA ACCION CONTINUA ENCAMINADA A LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES DE INTERES PUBLICO, CON ELEMENTOS TALES COMO: UN PERSONAL TECNICO PREPARADO, UN PATRIMONIO ADECUADO Y MEDIANTE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS IDONEOS O CON EL USO EN CASO NECESARIO DE LAS PRERROGATIVAS DEL PODER PUBLICO QUE ASEGUEN EL INTERES ESTATAL O DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES. [17]

- A.P. EN SENTIDO SUBJETIVO, ES EL CONJUNTO DE ORGANISMOS ESTATALES ENCUADRADOS EN EL LLAMADO PODER EJECUTIVO DEL ESTADO Y EN SENTIDO OBJETIVO, LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR DICHO PODER EJECUTIVO, EXCLUIDA LA ACTIVIDAD POLITICA O DE GOBIERNO. [18]

16.- Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, Tomo I. Edit. Porrúa, México, 1983. Cita de Roberto Díaz Elizondo. pag. 74 .

17.- Idem. pag. 75

18.- Garrido Falla Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I , Madrid. 1963. pag. 324.

- A.P. DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL, ES EL ORGANISMO PUBLICO QUE HA RECIBIDO DEL PODER POLITICO LA COMPETENCIA Y LOS MEDIOS NECESARIOS PARA LA SATISFACCION DE LOS INTERESES GENERALES Y DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL, ES LA ACTIVIDAD DE ESTE ORGANISMO CONSIDERADO EN SUS PROBLEMAS DE GESTION Y DE EXISTENCIA PROPIA TANTO EN SUS RELACIONES CON OTROS ORGANISMOS SEMEJANTES COMO CON LOS PARTICULARES PARA ASEGURAR LA EJECUCION DE SU MISION. [19]

LAS CONCEPTUALIZACIONES QUE ANTECEDEN, EVIDENCIAN LOS VARIADOS SENTIDOS CON QUE LOS AUTORES CONCIBEN A LA A.P., NO OBSTANTE ES POSIBLE COMPRENDER SU ESENCIA Y SUPONER LA MAGNITUD DE SU IMPORTANCIA CUANDO OBSERVAMOS QUE ES LA REALIZACION MISMA DE LA ACTIVIDAD ESTATAL A TRAVES DE ORGANOS Y CONDUCTAS DE ORDEN PUBLICO.

DE LAS DEFINICIONES ANOTADAS, SE DEDUCEN LAS SIGUIENTES CONJETURAS:

1. LA EXPRESION ADMINISTRACION PUBLICA, DE SI MISMA ES UN BINOMIO HOMONIMO, POR ELLO TIENE UNA DOBLE ACEPCION, LA PRIMERA COMO UN ORGANO EJECUTOR, ES DECIR COMO UNA ESTRUCTURA

INSTITUCIONAL Y LA SEGUNDA COMO LA ACCION REALIZADORA DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO; EFECTIVAMENTE, ESTAS DOS PALABRAS IMPLICAN UNA CONDUCTA, LA DE HACER LA ACCION DE ADMINISTRAR. ESTAS DOS IDEAS MERECEN CADA UNA NOTAS POR SEPARADO.

A) LA A.F. COMO ORGANO: EL ESTADO PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS QUE JUSTIFICAN SU EXISTENCIA, SE VE PRECIDADO A DESARROLLAR UN SINNUMERO DE ACTIVIDADES A TRAVES DE DIVERSAS INSTITUCIONES, VINCULADAS ENTRE SI, DEPENDIENTES E INTEGRANTES DEL ESE MISMO ESTADO, ESTO HACE QUE SE ORGANICE EN VARIOS NIVELES DE COMPETENCIA Y ESCALA DE ORGANIZACION COMO EL FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL, PARAESTATAL, FIDUCIARIOS, ETC. HECHO QUE HA PROVOCADO EN LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, UNA DISCUSION RELATIVA A DETERMINAR SI ESTOS NIVELES DE ADMINISTRACION O ORGANOS TIENEN O NO PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA Y EN SU CASO SI ESTA ES DIFERENTE E INDEPENDIENTE DE LA DEL ESTADO, MAS AUN SI LOS ACTOS EMANADOS DE ESTOS ORGANOS SON ACTOS DE AUTORIDAD O NO, A ESTE RESPECTO EXISTE UN GRAN NUMERO DE OPINIONES Y TESIS EN LAS QUE UNOS INVOLUCRAN CRITERIOS CIVILISTAS SOBRE LA PERSONALIDAD, OTROS SOSTIENEN QUE EL ESTADO TIENE UNA DOBLE PERSONALIDAD Y AUN HAY QUIENES AFIRMAN QUE CADA INSTITUCION FORMALMENTE ES INDEPENDIENTE DEL ESTADO AUNQUE MATERIALMENTE SE ENCUENTREN SUPEDITADAS A ESTE POR RAZONES DE HECHO.

CREEMOS QUE EL PUNTO DE SUYO ES IMPORTANTE AUNQUE EN LA PRACTICA , PARA NUESTRO TEMA RESULTA POCO TRASCENDENTE DETERMINARLO , SIN EMBARGO LOS ORGANOS CON O SIN PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA, PERTENECEN A UN TODO ADMINISTRATIVO Y EN ESA MEDIDA EL ESTADO COMO ENTE ABSOLUTO Y CADA ORGANO CONFORME A SUS CARACTERISTICAS, FUNCIONES REGLAS ETC, BUSCARAN LA SATISFACCION DE NECESIDADES COLECTIVAS PARA BENEFICIO COMUN, POR OTRO LADO, LAS RELACIONES ENTRE LOS ORGANOS DEL ESTADO ESTAN CLARAMENTE REGULADAS EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN ACUERDOS INTERSECRETARIALES E INTERINSTITUCIONALES, EN SU NORMATIVIDAD INTERNA Y ACUERDOS VARIOS DONDE EN CONJUNTO CADA ENTIDAD TIENE SUS COMPETENCIAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES PERFECTAMENTE DEFINIDAS.

B) SI OBSERVAMOS A LA A.P. DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL, ESTAMOS EN PRESENCIA DEL ESTADO EN ACCION, ESTO ES ANTE LA EJECUCION DETALLADA Y SISTEMATIZADA DEL DEFECHO PUBLICO, REALIZADA FISICAMENTE CONFORME A UNA VOLUNTAD ESTATAL QUE EMANA DE SUS PODERES. EN ESTE ORDEN DE IDEAS Y CON BASE EN QUE EL ESQUEMA POLITICO MEXICANO ASUME LOS PRINCIPIOS DE LA DIVISION DE PODERES, ALGUNOS AUTORES DECLARAN QUE LA A.P. ES EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO Y POR SUPUESTO RECHAZAN QUE LA LABOR DE LOS OTROS PODERES SEA PARTE DE LA A.P. ESTO CLARO NO CONCUERDA CON LOS PENGLONES PRECEDENTES A ESTE PARRAFO, LA RAZON ES OBVIA, EL LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL SON PODERES

PUBLICOS REGLAMENTADOS CON BASE EN UNA NORMATIVIDAD QUE LOGICAMENTE TAMBIEN ES DE ORDEN PUBLICO Y QUE LES CONCEDE ATRIBUCIONES QUE DEBERAN SER ATENDIDAS Y REALIZADAS POR UNA ESTRUCTURA OPERATIVA INSTITUCIONAL, CON PROCEDIMIENTOS INTERNAMENTE ADMINISTRATIVOS TAMBIEN DE ORDEN PUBLICO CUYA RESULTANTE SERA POR SUPUESTO UN ACTO FORMALMENTE LEGISLATIVO O JUDICIAL PERO MATERIALMENTE DERIBADO DE ACTOS DE ADMINISTRACION INTERNA DE UNO DE ESTOS PODERES. DE LO ANTERIOR, CABRIAN LAS SIGIENTES PREGUNTAS. "¿LOS ORGANOS DE ADMINISTRACION INTERNA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL PERTENECEN A LA ADMINISTRACION PUBLICA ? " "¿LOS ACTOS DE ADMINISTRACION INTERNA QUE REALICEN ESTOS ORGANOS OBEDECEN A NORMAS DE ORDEN PUBLICO.? " CREEMOS QUE SI POR LA NATUFALEZA JURIDICA DE SUS NORMAS, Y POR QUE ADEMAS NO ES CONTRADICTORIO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL NI A LA LEY ORGANICA ;DE LA A.P. YA QUE EN AMBAS NORMAS SE HACEN MENCIONES ENUNCIATIVAS PERO NO LIMITATIVAS. COMO YA SE MENCIONO CON ANTERIORIDAD, LA EXPRESION ADMINISTRACION PUBLICA ES A LA VES UN BINOMIO HOMONIMO CUYA UTILIZACION SUELE ACARREAR CONFUSIONES.

POR OTRA PARTE EL HECHO DE QUE EN VOLUMEN EL PODER EJECUTIVO ES MUCHO MAYOR QUE LOS OTROS PODERES NO SIGNIFICA QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA, SEA EXCLUSIVA DE ESTE.

2. LA A.P. POR SU MISMA NATURALEZA TIENE MATICES JURIDICOS Y POLITICOS CONSIDERANDO ESTA OBSERVACION Y POR RAZONES METODOLOGICAS ABORDAREMOS EL PUNTO EN DOS ASPECTOS:

A) ASPECTO JURIDICO. SI TOMAMOS COMO REFERENCIA LAS DEFINICIONES DE LOS JURISTAS GARRIDO FALLA Y LA DE A. MOLITOR, ACEPTADA POR LA UNESCO Y POR EL MAESTRO GABINO FRAGA, EN AMBAS SE CONTEMPLA EL ASPECTO COMPETENCIAL EXCLUSIVO DEL ESTADO, ESTO ES QUE LA A.P. ES UNA ACTIVIDAD RESERVADA UNICAMENTE PARA EL ESTADO QUE TIENE COMO FINALIDAD LA SATISFACCION DE INTERESES GENERALES EN PRO DEL BIEN COLECTIVO, DICHA COMPETENCIA Y FINALIDAD SON NORMADOS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE ES LA PARTE DEL DERECHO PUBLICO QUE DETERMINA LA ORGANIZACION Y COMPORTAMIENTO DE LA A.P. DISCIPLINANDO SUS RECIPROCAS RELACIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS.

LA NORMATIVIDAD QUE RIGE A LA A.P., NO SE ENCUENTRA CODIFICADA EN UN SOLO INSTRUMENTO, SE HALLA DISMINADA EN DIFERENTES ORDENAMIENTOS COMO LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LA LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL ETC. ADEMAS, LAS ENTIDADES O

DEPENDENCIAS PUBLICAS, TIENEN NORMAS INTERNAS (QUE SEGUN SUS CARACTERISTICAS LAS ORGANIZAN Y DETERMINAN FUNCIONES ATRIBUCIONES ETC.) Y CONVENIOS CON OTRAS INSTITUCIONES PUBLICAS. LA ABUNDANCIA DE NORMAS ES TAL QUE DIFICILMENTE LOS RESPONSABLES EN CARGOS DE DIRECCION DE LOS ORGANOS LAS CONOCEN ADECUADAMENTE Y POR ELLO SUELEN DIRIGIRLAS AL MARGEN DE UN ESTRICTO APEGO A LA NORMATIVIDAD, ESTA SITUACION AMERITA CONSIDERACIONES DE MAYOR PROFUNDIDAD EN LAS QUE SE DEBE ANALIZAR SI LA NORMA ES POR SI MISMA UNA CAUSA DEL ENTORPECIMIENTO EN LAS INSTITUCIONES , SI LA LEGISLACION ACTUAL ES LA APROPIADA, HASTA QUE PUNTO LA REGLAMENTACION ORIGINA LOS DEFECTOS Y DESVIACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. POR CAUSAS COMO ESTAS, ES EVIDENTE QUE LA REALIDAD BURROCRATICA Y ADMINISTRATIVA DE MEXICO, NO ES LA QUE PRETENDE EL ESPIRITU DE SUS NORMAS.

B) ASPECTO POLITICO. EL ESTADO Y LA ESTRUCTURA ORGANICA DE UNA SOCIEDAD CUALQUIERA, SON CREADOS POR INTERESES EMINENTEMENTE POLITICOS , SU FINALIDAD ES LA SATISFACCION DE NECESIDADES COMUNES, SUS DECISIONES Y FORMA DE REALIZAR SUS ACTOS OBEDECEN PRINCIPALMENTE A CRITERIOS DE TIPO POLITICO ; ESTE SUPUESTO, TIENE PRIMORDIAL INFLUENCIA EN LA CONFORMACION DE LA A.P. YA QUE ESTA DEBERA ADAPTARSE A LAS NECESIDADES DE LA COLECTIVIDAD Y A LA ORGANIZACION DEL ESTADO. EN MEXICO HA COBRADO AUGE LA TECNIFICACION EN EL DESEMPEÑO PUBLICO Y ESTO

HACE QUE LAS DECISIONES DE LA A.P. SEAN CADA VEZ MENOS ELASTICAS Y MAS APEGADAS A MANUALES PREVIAMENTE ELABORADOS, ESTE ESTILO DE ADMINISTRACION CERRADA FRECUENTEMENTE ES INCOMPATIBLE CON LA COSTUMKE POLITICA MEXICANA OCURRIENDO QUE ALGUNAS DECISIONES POLITICAS NO SE CUMPLAN POR FALTA DE VIALIDAD OPERATIVA Y QUE AMBICIOSOS PROYECTOS ADMINISTRATIVOS, SEA IMPOSIBLE DESARROLLARLOS POR SER A JUICIO DE ALGUNOS INCONVENIENTES A LAS CONDICIONES POLITICAS IMPERANTES , O BIEN QUE PROCEDIMIENTOS Y RESULTADOS TECNICOS SE VEAN ALTERADOS POR INFLUENCIAS DE ESTE TIPO .

LA ESTRECHA DICOTOMIA QUE EXISTE ENTRE ADMINISTRACION TECNICO OPERATIVA Y ADMINISTRACION POLITICA, ACTUALMENTE HACE CONVERGER EN DISCUSIONES A TECNOCRATAS, POLITOLOGOS, TEORICOS ETC. CREEMOS QUE EN UN LAPSO CORTO, LOS DOCTRINARIOS DE ESTAS ESCUELAS SE RECONOCERAN CUALIDADES MUTUAS, FUSIONARAN ESFUERZOS Y DARAN LUZ A UN CONOCIMIENTO INTEGRAL QUE CONSTITUYA LA LINEA IDEAL QUE DEBE OBSERVAR CADA SERVIDOR PUBLICO PARA TRANSFORMAR PROVECHOSAMENTE LA CALIDAD DEL SERVICIO.

3. CON LAS PREMISAS DEDUCIDAS DE LOS CONCEPTOS INICIALES, CONCLUIMOS QUE LA A.P. DEBIERA SER UN ENTE ESPECIALIZADO DE OPTIMA EFICIENCIA REALIZADOR DE LA ACTIVIDAD MAS IMPORTANTE EN LA SOCIEDAD; QUE SE MATERIALIZA EN ORGANISMOS DE VARIADA

NATURALEZA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA COMO CENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS, PARAESTATALES O DE OTRO TIPO Y EN CADA UNO DE ELLOS ABARCANDO UNA ESFERA COMPETENCIAL EN LOS NIVELES FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL PARA EL QUE HAYA SIDO CREADO, EN SU CONJUNTO ORGANIZADOS POR UN GRAN CAUDAL DE ESQUEMAS NORMATIVOS COMO LEYES, DECRETOS, ACUERDOS, REGLAMENTOS , ETC.

2.1.2. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

PARA COMPRENDER CON MAYOR PRECISION LO QUE ES LA ADMINISTRACION PUBLICA, ABUNDAREMOS DE MANERA GENERICA EN SU ORGANIZACION ACTUAL REFIRIENDONOS UNICAMENTE AL AMBITO DEL PODER EJECUTIVO.

LA TITULARIDAD RECAE EN UN SOLO HOMBRE , ESTE SER UNIPERSONAL , EJERCE UN PODER DE MANDO DIRECTO SOBRE CADA UNA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO, EL D.D.F. Y EMPRESAS PARAESTATALES , DE NATURALEZA PUBLICA EN CUALESQUIERA DE SUS MODALIDADES. ESTA INJERENCIA DIRECTA SE DERIBA FORMALMENTE DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION AUNQUE RESPECTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O PARAESTATALES SE SUJETAN A LAS LEYES QUE EMITE EL CONGRESO

DE LA UNION Y A LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE LA RIJAN.

LA INJERENCIA DE PODER QUE MATERIALMENTE TIENE EL PRESIDENTE SOBRE TODA LA ORGANIZACION ESTATAL (INCLUYENDO LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL) IMPLICA UNA DESMENDADA UNIDAD DE MANDO QUE ENTRE OTRAS COSAS CONTRIBUYE A EXPLICAR EL ENTORPECIMIENTO Y RETRASOS EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS FUNCIONARIOS MENORES QUE POR REGLA GENERAL SE VEN OBLIGADOS A CONSULTAR CON SUS SUPERIORES CUALQUIER ASUNTO.

LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE DETERMINAN LA ORGANIZACION DE LA A.P., SON PRINCIPALMENTE LA CONSTITUCION POLITICA EN SU ARTICULO NOVENTA, LA LEY ORGANICA, LOS DECRETOS DE CREACION DE LOS ORGANISMOS PARAESTATALES, LA LEY ORGANICA Y REGLAMENTO INTERIOR DE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS.

ATENDIENDO AL TEXTO CONSTITUCIONAL, LA A. P. SERA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL. A ESTAS MODALIDADES NOS REFERIREMOS A CONTINUACION.

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EXISTE CUANDO LOS ORGANOS

QUE LA INTEGRAN MANTIENEN UNA INTERRELACION DIRECTA ESTRECHA Y DE JERERQUIA EN LA QUE EXISTE UNA UNIDAD QUE EJERCE EL PODER DE MANDO SOBRE LAS DEMAS, ESTA RELACION DE JERARQUIA IMPLICA FACULTADES Y ATRIBUCIONES RESPECTO DE LAS SUBORDINADAS COMO LA DE NOMBRAR O REMOVER A SUS FUNCIONARIOS , LA DE ORDENAR E INSTRUIR A LOS ORGANOS INFERIORES , LA DE SUPERVISAR VIGILAR O EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE ESAS INSTRUCCIONES ETC.

EN EL CASO MEXICANO, LA UNIDAD DE MANDO LA EJERCE PERSONALMENTE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, LOS ORGANOS SUBORDINADOS CENTRALIZADAMENTE SON LAS SECRETARIAS DE ESTADO, EL DEPARTAMENMTO DEL DISTRITO FEDERAL , LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

LA NATURALEZA JURIDICO OPERATIVA DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DA LUGAR A MODALIDADES DE ORGANIZACION DERIVADAS O SUBSECUENTES COMO LA DESCONCENTRACION EN LA QUE TAMBIEN EXISTE RESPECTO DE LOS ORGANOS QUE LA INTEGRAN UNA RELACION DE JERARQUIA, SIN EMBARGO, POR CONVENIENCIAS OPERATIVAS Y DE FUNCIONALIDAD , LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS SON REVESTIDOS DE CIERTA AUTONOMIA EN LA TOMA DE DECISIONES. ESTA RELACION NO MINIMIZA LA UNIDAD DE MANDO DE LOS ORGANOS SUPERIORES NI HACE INDEPENDIENTE A LOS INFERIORES , LA

DESCONCENTRACION SE DA UNICAMENTE POR LA CONVENIENCIA OPERATIVA Y FUNCIONAL. EN LA GRAN MAYORIA DE CASOS, LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA SE DETERMINA POR FACTORES GEOGRAFICOS.

EL ANALISIS SEMANTICO DE LA PALABRA PARAESTATAL NOS LLEVA A DIVIDIPLA , " PARA " ES UNA PREPOSICION DE ORIGEN LATIN QUE GRAMATICALMENTE SIRVE PARA ESTABLECER UNA RELACION. DE ESTA MANERA Y EN YUXTAPOSICION CON LA PALABRA " ESTATAL " , GENERA LA IDEA DE ALGO RELATIVO AL ESTADO.

LA ORGANIZACION DE LA A.P. PARAESTATAL EN MEXICO, REVISTE VARIAS MODALIDADES POR ELLO ES MENESTER HACER UNA SEMBLANZA PREVIA Y PARA FINES DIDACTICOS INTENTAR UNA CLASIFICACION QUE EN LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TIENE ACEPTACION.

LA DIMENSION DE UN PAIS COMO MEXICO, REQUIERE EVIDENTEMENTE DE UN ESTADO ASIL Y EXPEDITO QUE MODERNISE PERMANENTEMENTE SU CAPACIDAD DE RESPUESTA, POR ESO LA CENTRALIZACION COMO UNICA ALTERNATIVA REPRESENTARIA UN CASO ADMINISTRATIVO QUE IMPEDIRIA AL GOBIERNO INTERVENIR EFICIENTEMENTE EN TODOS LOS AMBITOS DE COMPETENCIA Y TERRITORIALES QUE LE SON OBLIGATORIOS , ESTA RAZON JUSTIFICA LA EXISTENCIA DE ORGANOS PARAESTATALES Y DE MODELOS DE

ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA QUE EL MAESTRO GABINO FRAGA
CLASIFICA EN TRES RUBROS FUNDAMENTALES. [20]

- A) DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.
- B) DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.
- C) DESCENTRALIZACION POR REGION.

A) SE DESCENTRALIZAN POR SERVICIO, AQUELLAS ACTIVIDADES QUE POR SU ESPECIALIZACION REQUIEREN SER ATENDIDAS POR PERSONAL ALTAMENTE CALIFICADO Y APOYADO POR UNA OPTIMA INFRAESTRUCTURA OPERATIVA Y DE RECURSOS, ESTE ES EL CASO DE LAS EMPRESAS Y ORGANOS CUYA ACTIVIDAD SE DESARROLLA EN LOS AMBITOS FINANCIERO, INDUSTRIAL, COMERCIAL O TECNICO, COMO PETROLEOS MEXICANOS, LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO, URANIO MEXICANO, LA COMPANIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO ETC.

B) SE DESCENTRALIZAN POR COLABORACION, AQUELLAS ACTIVIDADES DE CUYA REALIZACION , EL ESTADO SE DESCARGA CONCESIONANDO O ENCOMENDANDO A LOS PARTICULARES SU EJECUCION PERMITIENDOLES CIERTAS FACULTADES , ATRIBUCIONES Y BENEFICIOS, COMO EJEMPLO SE PUEDEN CITAR LAS GASOLINERIAS, EL TRANSPORTE

PUBLICO (PESEROS Y TAXIS), LA EXPLOTACION DE ALGUNAS MINAS ETC.

C) LA DESCENTRALIZACION POR REGION OBEDECE A DOS RAZONES, PRIMERO A LA COHERENCIA QUE EL ESTADO DEBE TENER CON LAS IDEAS DEMOCRATICAS RESPETANDO DESDE LUEGO EL HECHO DE QUE LOS ESTADOS SON LIBRES Y SOBERANOS EN SUS RESPECTIVOS REGIMENES INTERIORES Y SEGUNDO, A SU PROPIA NECESIDAD DE ATENDER LOS INTERESES DE CADA LOCALIDAD EN EL TERRITORIO NACIONAL ; LA INSTITUCION POLITICA QUE SE ENCUADRA EN ESTE MODELO, ES POR AUTONOMIA EL MUNICIPIO, REGLAMENTADO EN EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

EXISTEN DIFERENTES PUNTOS DE VISTA RESPECTO DE QUE SUPUESTOS JURIDICOS FORMALES SE REQUIEREN PARA IDENTIFICAR A UN ORGANISMO COMO DESCENTRALIZADO, ESTA POLARIZACION DE IDEAS CONVERGE EN PRECISAR SI BASTA QUE UNA INSTITUCION TENGA O NO PATRIMONIO PROPIO, AUTONOMIA TECNICA, PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA, AUTONOMIA PRESUPUESTAL, AUTONOMIA EN SU TOMA DE DECISIONES O POLITICAS OPERATIVAS ETC.

EN OTRO ORDEN DE IDEAS ATENDAMOS A LA NATURALEZA JURIDICA DE AQUELLO QUE LES DA ORIGEN . EN ALGUNOS CASOS LAS ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS REVISTEN LAS CARACTERISTICAS

DE UNA EMPRESA COMUN, POR ELLO SON CREADAS A TRAVES DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL EN LOS TERMINOS DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, EN ESTE SUPUESTO SE EMITEN ACCIONES Y CADA SOCIO (ENTRE ELLOS EL ESTADO,) CONSERVA SUS ACCIONES. OTRAS ORGANIZACIONES ESTAN CREADAS POR DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL O ESTATAL SEGUN EL CASO, EN ESTE INSTRUMENTO SE DETERMINAN LAS COMPETENCIAS FACULTADES ATRIBUCIONES, ORGANIZACION , ALCANCES ETC. DE LA INSTITUCION. OTRA POSIBILIDAD DE CREACION DE UNA PARAESTATAL ES LA COMPRA DE UNA EMPRESA CON ANTECEDENTES DE PROPIEDAD PRIVADA O VIA EXPROPIACION.

EN CUALQUIERA DE LOS CASOS ALUDIDOS PARA LOS ORGANISMOS PARAESTATALES SU ACTA CONSTITUTIVA, SU REGLAMENTO INTERNO O EL DECRETO DE CREACION, DEBERA PRECISAR LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES LABORALES QUE SE GENEREN , EN LO PARTICULAR SI ACATARAN COMO BASE NORMATIVA EL APARTADO "A" O EL "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA.

EN FUNCION DE LOS OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO, AL HABLAR DE LA ORGANIZACION DE LA A.P., LO IMPORTANTE ES IDENTIFICAR LOS ANTECEDENTES JURIDICOS DE LOS ORGANISMOS QUE RIGEN SUS RELACIONES LABORALES CON BASE EN EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, EN ESTE SENTIDO, SE HACEN LAS SIGUIENTES

CONJETURAS:

A) LA A.P. CENTRALIZADA ACTUAL ES EL PRODUCTO DE UNA ORGANIZACION PUBLICA QUE HA SIDO TRANSFORMADA DESDE HACE MUCHOS ANOS EN TODOS SUS AMBITOS, SI A ESTO AGREGAMOS QUE CADA DEPENDENCIA HA EVOLUCIONADO DE MANERA DIFERENTE ES OBVIO PENSAR QUE TAMBIEN SE HAN DESARROLLADO DIFERENTEMENTE RAZON POR LA QUE AUN ENTRE SECRETARIAS DE ESTADO HAY DIFERENCIAS EN PRESTACIONES, SUELDOS, TRAMITES ETC. EN CUANTO A LOS SUELDOS Y TOMANDO COMO EJEMPLO EL CASO DE UNA MECANOGRafa DE BASE , GANA MAS LA DE SECTUR. QUE LA DEL D.D.F., ESTO OCURRE CON LA GRAN MAYORIA DE PUESTOS Y COMPARATIVAMENTE CON LAS DEMAS DEPENDENCIAS, LA SITUACION ES LA MISMA; ADEMAS, SUCEDE EN FRANCA CONTRAPOSICION CON EL ARTICULO 123-B FRACCION V DE LA CONSTITUCION QUE A LA LETRA DICE " A TRABAJO IGUAL, CORRESPONDERA SALARIO IGUAL SIN TENER EN CUENTA EL SEXO. ". NOTESE QUE AUNQUE SEAN DEPENDENCIAS DIFERENTES LA AUTORIDAD O PERSONALIDAD DE "JEFE" ES LA MISMA, (EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA), Y ESTE PAGA DIFERENTE EL MISMO SERVICIO LABORAL.

B) POR LO ANTERIOR, ES EVIDENTE QUE ENTRE LAS DEPENDENCIAS NO EXISTEN SISTEMAS UNIFORMES NI ARTICULADOS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL, POLITICAS OPERATIVAS, CATALOGO DE PUESTOS, SERVICIO CIVIL O DE CARRERA, PRESTACIONES ETC.

2.1.3. LA FUNCION PUBLICA

LOS ORGANOS QUE ATIENDEN LOS ASUNTOS PROPIOS DEL ESTADO, LO HACEN A TRAVES DE PERSONAS FISICAS QUE EN SU CALIDAD DE TRABAJADORES, DEBEN APORTAR SUS CAPACIDADES INTELECTUALES Y FISICAS PARA MATERIALIZAR OPERATIVAMENTE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

ESTE HECHO QUE PRESUPONE UNA RELACION LABORAL ENTRE EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS, CONSTITUYE LA LLAMADA " FUNCION PUBLICA , QUE DE ACUERDO CON EL PROFESOR ANDRES SERRA ROJAS, SE INTEGRA CON EL CONJUNTO DE DEBERES, DERECHOS Y SITUACIONES QUE SE ORIGINAN ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES."

[21]

YA HEMOS MENCIONADO QUE EL ESTADO ES UNA CONCEPCION ABSTRACTA , CREADA POR LA SOCIEDAD Y QUE TIENE ENCOMENDADAS TAREAS DE BENEFICIO COLECTIVO CONSIDERADAS SUPREMAS , ESTO ADQUIERE UNA CONNOTACION ESPECIAL QUE CONVIERTE A ESTE QUEHACER EN UNA NECESIDAD PRIORITARIA Y PUBLICA CUYA SATISFACCION, DEBE REALIZARSE CON OPTIMOS PENDIMIENTOS Y RESULTADOS , POR ELLO

IGUALMENTE DEBERAN SER OPTIMOS LOS RENDIMIENTOS Y RESULTADOS DE CADA SERVIDOR PUBLICO.

DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SE ENTIENDE POR TRABAJADOR, " TODA PERSONA QUE PRESTE UN SERVICIO FISICO, INTELLECTUAL O DE AMBOS GENEROS EN VIRTUD DE NOMBRAMIENTO EXPEDIDO O POR FIGURAR EN LAS LISTAS DE RAYA DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES "

CONFORME A LA LLAMADA LEY BUROCRATICA, LA CONDICION DE TRABAJADOR SE ADQUIERE A TRAVES DE UN NOMBRAMIENTO EXPRESO QUE DEBE CUBRIR DETERMINADOS REQUISITOS Y CARTACTERISTICAS, ELLO HA PROPICIADO DIFERENTES CORRIENTES EN LA DOCTRINA REFERENTES A LA NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO CIVIL, ESTAS IDEAS DEAMBULAN ENTRE CONSIDERAR AL NOMBRAMIENTO COMO UN ACTO UNILATERAL, UNA RELACION CONTRACTUAL, UN ACTO DE ADHESION, UN ACTO CONDICION, UN ACTO REGLAMENTARIO ETC., EN ESTO INTERVIENEN DISERTACIONES DE DERECHO SOCIAL, CIVIL Y PUBLICO.

EL NOMBRAMIENTO, ES UN HECHO QUE CONSTA EN UN DOCUMENTO

RUSTICO INFLEXIBLE Y POR ELLO INCOHERENTE CON LA ADMINISTRACION ACTUAL Y LA CARRERA CIVIL. EN OTRA EPOCA, FUE UN INSTRUMENTO VIABLE . ACTUALMENTE ES RECONOCIDO POR LA LEY Y DA ORIGEN A LA RELACION LABORAL .

CREEMOS QUE AUN CUANDO EL NOMBRAMIENTO ES UN INSTRUMENTO RIGIDO, TANTO EL ESTADO COMO EL TRABAJADOR SE SUJETAN A UNA NORMATIVIDAD PREVIAMENTE DETERMINADA Y AJUSTAN RESPECTIVAMENTE SU VOLUNTAD A ESTA, SIN EMBARGO EN LA REALIDAD OPERATIVA DEL SERVICIO PUBLICO, EL DESEMPEÑO ES MUY DIFERENTE A LAS CONDICIONES QUE SE ESTIPULAN EN EL NOMBRAMIENTO Y POR ENCIMA DE LO ANTERIOR , LAS RELACIONES LABORALES ACONTECEN ENTRE PERSONAS CUYA VOLUNTAD INTEPRRETATIVA DETERMINA LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN CASOS CONCRETOS.

EN LINEAS ANTERIORES, ENUNCIAMOS ALGUNOS CALIFICATIVOS SOBRE EL NOMBRAMIENTO DICHIENDO QUE SON RUSTICOS, INCOMPATIBLES CON LA CARRERA CIVIL Y EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES, PORQUE UNA VEZ ELABORADO, SUBSISTE EN SUS TERMINOS ORIGINALES Y TEXTUALMENTE NO SE MODIFICA JUNQUE EN LA REALIDAD CON EL TIEMPO EL TRABAJADOR CAMBIE SU CONDICION, DATOS GENERALES, PUESTOS, PERCEPCIONES ETC., LO MISMO OCURRE CON EL ORGANO PUBLICO QUE ES DINAMICO Y SUSCEPTIBLE DE SER MODIFICADO, POR ELLO RESULTARIA ILOGICO QUE A CADA CAMBIO DE DATOS SE EXPIDIERA UN NUEVO

NOMBRAMIENTO.

EN LA FUNCION PUBLICA, SE OBSERVA UNA GRAVE DIFERENCIA ENTRE SUS SITUACIONES IDEAL (DEBER SER) Y PRAXIS (REAL) . LO IDONEO ES QUE LOS PUESTOS PUBLICOS TENGAN IDENTIFICADAS OBJETIVAMENTE SUS CARACTERISTICAS, SEAN IMPERSONALES Y TENGAN UN CONJUNTO DE FUNCIONES PREVIAMENTE DETERMINADAS CON BASE EN UN ESTUDIO TECNICO DE ORGANIZACION , METODOS , TIEMPOS Y MOVIMIENTOS; EN LA REALIDAD MEXICANA ES MUY COMUN QUE SI EN UN PUESTO SE REMUEVE SU TITULAR, LAS FUNCIONES DE DICHO CARGO TAMBIEN SE MODIFIQUEN TOMANDO EN CUENTA LOS ATRIBUTOS DEL NUEVO OCUPANTE, OTRO EJEMPLO DE DISFUNCIONALIDAD E INCOHERENCIA ES EL QUE SE ORIGINA CON LA INTERPRETACION DEL ARTICULO 2 DE LA LEY BUROCRATICA, DONDE DICE QUE LAS RELACIONES LABORALES DE UN TRABAJADOR, SON CON EL TITULAR DEL ORGANO PUBLICO, EVIDENTEMENTE QUE EL EMPLEADO DEBE TRABAJAR PARA LA INSTITUCION Y NO PARA LA PERSONA FISICA QUE OCUPE LA TITULARIDAD DE DICHO ORGANO PORQUE LA RELACION LABORAL NO ES DE TIPO CIVIL O PRIVADO SINO PUBLICO ESTO ES QUE LA DELEGACION DE FUNCIONES ES INSTITUCIONALIZADA ENTRE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS QUE SE DESEMPEÑAN EN LA INSTITUCION EN UN MOMENTO DETERMINADO Y NO ENTRE PERSONAS FISICAS AUTONOMAS.

EN LA LABOR PUBLICA, SE DESEMPEÑAN FUNCIONES QUE POR SU

NATURALEZA IMPLICAN SOBERANIA E IMPERIUM, ESTAS FACULTADES SE HACEN VALER A TRAVES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE SE IDENTIFICAN CON CADA CARGO Y POR ESO LA VOLUNTAD QUE REALMENTE PREVALECE ES LA DE LA PERSONA FISICA QUE ACTUA EN NOMBRE DEL ORGANISMO ESTATAL, EN ESTE ORDEN DE IDEAS, ES OPORTUNO MENCIONAR LA AFIRMACION DE MONTESQUIEU " EL HOMBRE INVESTIDO DE PODER, TIENDE POR NATURALEZA A ABUSAR DE EL " [22] CONCIENTE DE ELLO, ES IMPRESCINDIBLE PONER MAYOR EMPENO Y DELICADEZA EN LOS MECANISMOS DE ADMISION Y ASCENSO , PARA SERVIDORES QUE SE INCORPOREN A LA LABOR GUBERNAMENTAL.

LA BUROCRACIA HA EVOLUCIONADO PADECIENDO GRAVES IRREGULARIDADES Y ATROFIAS QUE PAULATINAMENTE CRECEN CON ELLA MISMA OCASIONANDO PROBLEMAS DE FONDO QUE HACEN DIFICIL LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS QUE DEBERIA SER AGIL Y CARENTE DE VICIOS.

2.2. LA BUROCRACIA

22.- Tena Ramirez Felipe. ob. cit. pag. 206 cita al Baron de Montesquieu.

2.2.1. CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS SOBRE LA BUROCRACIA.

LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS NECESARIAMENTE INSIDEN SOBRE PERSONAS SUJETAS A DETERMINADAS CARACTERISTICAS POR EJEMPLO QUE PERTENEZCAN A UNA MACROESTRUCTURA , QUE SEAN EMPLEADOS DE BASE, QUE TENGAN CIERTA ANTIGUEDAD ETC., ESTO DIBUJA UN PANOPAMA TAL QUE BIEN AMERITA UNAS LINEAS, POR ELLO HABLAREMOS DEL UNIVERSO HUMANO DONDE SE DESARROLLA EL ESCALAFON, " LA BUROCRACIA ".

SEGUN EL DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO EDITADO POR LA U.N.A.M. EL TERMINO PROVIENE DEL FRANCES BUREAU-OFICINA Y DEL HELENISMO KRATOS-PODER. QUE OBTIENE EN UNA PALABRA RELACIONA AL PODER CON LAS OFICINAS, [23] POR ELLO ES QUE SE REFIERE A LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA A TRAVES DE LA CUAL LAS DECISIONES DE UN SISTEMA POLITICO SE CONVIERTEN EN ACCION; ROBERT MERTON, ENTIENDE POR BUROCRACIA " LA ESTRUCTURA SOCIAL FORMAL, RACIONALMENTE ORGANIZADA QUE IMPLICA NORMAS DE ACTIVIDAD DEFINIDAS CON CLARIDAD EN LAS QUE IDEALMENTE CADA SERIE DE ACCIONES, ESTA FUNCIONALMENTE RELACIONADA CON LOS PROPOSITOS DE LA ORGANIZACION. " [24]

23.- Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM. México 1985,

24.- Merton Robert K. ob. cit. pag.

ALGUNOS ADMINISTRATIVISTAS AFIRMAN QUE EL FENOMENO DE LA BUROCRACIA, NO ES PRIVATIVO DEL ESTADO Y QUE EN LOS ENORMES COMPLEJOS ADMINISTRATIVOS COMO LA IGLESIA O GRANDES EMPRESAS, ESTA CONCEPCION SUPONE A LA BUROCRACIA COMO UN COMPLEJO INTEGRADO POR PERSONAS FISICAS INMERSAS EN UNA ESTRUCTURA ORGANICO-ADMINISTRATIVA QUE NO ES DINAMICA Y QUE POR SU MAGNITUD TIENE Poca ATENCION DE SUS TRABAJADORES PROPICIANDO QUE ESTOS SE RUTINICEN Y POCO A POCO SE HAGAN APATICOS.

EN TERMINOS GENERALES, LA BUROCRACIA SE IDENTIFICA CON LA MASA DE PERSONAS QUE COMPONEN LA FUNCION PUBLICA, SE INTEGRA POR ELEMENTOS QUE TRABAJAN PARA EL ESTADO Y QUE SOCIALMENTE TIENEN ANALOGIAS QUE PERMITEN UBICARLOS CLARAMENTE COMO UN GRUPO EN LA SOCIEDAD.

SI TOMAMOS COMO PUNTO DE PARTIDA LA TEORIA DE CLASES PARA UBICAR A LA BUROCRACIA EN LA SOCIEDAD MEXICANA, ENCONTRAMOS QUE EXISTE UNA ESTRATIFICACION SOCIAL DETERMINADA POR LA PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE PRODUCCION, EN CONSECUENCIA, HAY POSEEDORES Y DESPOSEIDOS, CON INTERESES DIAMETRALMENTE OPUESTOS Y ENTRE ELLOS IRRECONCILIABLES, UNOS CADA VEZ MAS RICOS, Y OTROS CADA VEZ MAS POBRES, LOS PRIMEROS SON MENOS Y DETENTADORES DE UNA HEGEMONIA DE PODER ECONOMICO, LOS SEGUNDOS QUE SON MAS EN NUMERO, REPRESENTAN LAS MASAS TRABAJADORAS AL SERVICIO DE LOS

PRIMEROS.

ESTAMOS EN PRESENCIA DE LA CLASE ALTA O BURGUESIA Y LA CLASE BAJA O PROLETARIADO, AMBAS CON CLARA DEFINICION DE CLASE, CON MARCADA CONCIENCIA POLITICA Y ECONOMICA, CON ANTECEDENTES Y PROYECTO HISTORICO CLARAMENTE IDENTIFICADOS.

ESTA TESIS APORTADA POR LAS ESCUELAS MARXISTAS, ES OBJETO DE MULTIPLES DEBATES Y SIRVE DE REFERENCIA PARA UBICAR UNA TERCER GRUPO SOCIAL, LA CLASE MEDIA QUE JUEGA UN PAPEL ESTABILIZADOR ENTRE LAS OTRAS DOS, ESTA INTEGRADA POR ELEMENTOS QUE NO ENCAJAN EN LOS CONCEPTOS APUNTADOS, COMO SON EMPLEADOS, PRESTADORES DE SERVICIOS, ASALARIADOS, PEQUEÑOS COMERCIANTES, PROFESIONISTAS, TECNICOS, INTELLECTUALES, EJECUTIVOS ARTESANOS, SERVIDORES PUBLICOS, MAESTROS ETC. SON PERSONAS GENERALMENTE DE OBJETIVOS INDIVIDUALISTAS, SIN PROYECTO HISTORICO NI CONCIENCIA SOCIAL DE CLASE, CUYA POSICION SOCIAL SIN COMPROMISOS LOS HACE DEAMBULAR SEGUN SU SITUACION E INTERESES PERSONALES ENTRE LAS DOS CLASES RESTANTES APORTANDO SU FUERZA DE TRABAJO QUE PARA UNOS ES MANUAL Y PARA OTROS INTELLECTUAL, ESTOS, SON LOS QUE HACEN MUSICA, CATEDRAS, APORTAN TEORIAS, SERVICIOS, ETC. POR REGLA GENERAL CON IDEOLOGIA POLITICA PASIVA PERO CON ASPIRACIONES PRO-BURGUESAS.

LOS BUROCRATAS SON SIEMPRE PRESTADORES DE SERVICIOS, CONFORME LO ANTERIOR MIEMBROS DE UNA CLASE MEDIA DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO, PERO POSEEDORES (AUNQUE NO PARTICULARMENTE) DEL PODER POLITICO YA QUE INTEGRAN LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DEL ESTADO ; EFECTIVAMENTE DENTRO DE LA BUROCRACIA HAY QUIENES SE ENCUENTRAN EN LAS ELITES , DETENTAN UNA INFLUENCIA EN LA COLECTIVIDAD, SE AUTO-ENVISTEN DE ESA POTESTAD QUE DA LA FUERZA PUBLICA, EJERCEN EL PODER POLITICO; EN ESTE ORDEN Y PETOMANDO EL PLANTEAMIENTO QUE CONSIDERA QUE LA BUROCRACIA ES EXISTENTE EN LAS ORGANIZACIONES A GRAN ESCALA, ENCONTRAMOS QUE LOS DIRIGENTES DE SINDICATOS DE TRABAJADORES, PATRONES, EMPRESARIOS , INDUSTRIALES U OTRAS AGUPACIONES DE CUALQUIER TIPO COMO LA IGLESIA O AQUELLAS QUE JUEGAN UN PAPEL ESTELAR EN EL CONCIERTO SOCIAL, EJERCEN TODAS UN RELATIVO PODER EN LA COLECTIVIDAD, EN MAYOR O MENOR MEDIDA DEPENDIENDO DE SU POSICION , PENETRACION, AMBITO DE COMPETENCIA ETC.

LA ORGANIZACION BUROCRATICA ES PIRAMIDAL, NUMERICAMENTE SON MUY POCOS LOS ELEMENTOS QUE ALCANZAN A OCUPAR LUGARES PRIVILEGIADOS DENTRO DE LAS ESTRUCTURAS .

EN MEXICO, LA CORRELACION DE FUERZAS EN POSICIONES POLITICAS SE SUJETA A UN ESQUEMA MUY PECULIAR, LOS LIDERES DEL MOVIMIENTO OBRERO, DE FUERZAS CAMPESINAS O CLASES MEDIAS

PARTICIPAN EN EL GOBIERNO Y ESTAN INTEGRADOS A ESTE DE TAL MANERA QUE SU INTERVENCION NO ES DEFINITIVA EN LAS DECISIONES DEL PODER ESTATAL YA QUE POR REGLA GENERAL ALCANZAN A COLOCARSE CUANDO MUCHO EN CUPULES O ESCAÑOS LEGISLATIVOS.

EN ESTE TEMA ES IMPORTANTE MENCIONAR A LAS ELITES BUROCRATICAS PORQUE ESTO EXPLICA DE MANERA DIRECTA LAS CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DE PASIVIDAD Y SEFVILISMO DE LA GRAN MAYORIA DE ORGANIZACIONES, EL PODER IMPLICA PRIVILEGIOS Y ESTOS LOS OBTIENE UN OBRERO, CAMPESINO O EMPLEADO PUBLICO COMUN CUANDO DE SER SIMPLE CAMPESINO O EMPLEADO PUBLICO, SE CONVIERTE EN LIDER Y PASA A OCUPAR UN LUGAR PREPONDERANTE ENTRE SUS COMPANEROS, ESTO PAULATINAMENTE, MODIFICA SU POSICION ECONOMICA Y SOCIAL, POR EL PRESTIGIO O POR LA REPUTACION, ESTO A SU VEZ, MODIFICA SU CONCIENCIA DE CLASE E INTERESES PERSONALES, CUANDO ESO OCURRE EN ORGANIZACIONES FUERTES, LOS LIDERES CONSIGUEN ESPACIOS EN LA ESTRUCTURA ESTATAL Y SOCIAL Y ALTERNAN CON DIPUTADOS, SENADORES, EMPRESARIOS, POLITICOS ETC. TODOS ELLOS DE UNA CLASE MAS FAVORECIDA, ESTE ACERCAMIENTO LES PERMITE IDENTIFICAR SUS INTERESES CON OTRAS ESPECTATIVAS Y HACEN QUE SE DESPRENDAN DE LA CLASE QUE REPRESENTAN, LA CONVIVENCIA EN LAS ELITES CREA COMPROMISOS SIN IMPORTAR QUE SUS PROTAGONISTAS REPRESENTEN GRUPOS ANTAGONICOS, CON ESTO SE PROPICIA LA UNIDAD Y ESTRECHES DE LAS CUPULAS DEL

PODER.

LOS CLASICOS MARXISTAS AL HABLAR DE ELITES , EN RELACION CON SERVIDORES PUBLICOS, DISTINGUEN UNA CATEGORIA ESPECIFICA Y PRIVILEGIADA QUE LA IDENTIFICAN COMO CLASE MANTENEDORA DEL ESTADO, ASI, ES CLARO QUE DENTRO DE LA ORGANIZACION BUROCRATICA EXISTEN LAS ELITES DE PODER Y CABE LA PREGUNTA, " CUALES SON LOS COMPROMISOS Y RELACIONES QUE EXISTEN ENTRE ESTAS ? ", Y DENTRO DE UN ANALISIS MARXISTA, " CUAL ES LA RELACION QUE EXISTE CON LAS OTRAS ELITES DEL PODER ECONOMICO Y POLITICO.?".

EN MEXICO CONOCEMOS DE LA EXISTENCIA DE GRUPOS Y EQUIPOS DE TRABAJO PERFECTAMENTE ORGANIZADOS CON LINEAS JERARQUICAS INFORMALES Y FORMALES NITIDAMENTE DEFINIDAS QUE TIENEN SU CAMPO DE ACCION EN DIVERSAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES, DE AHI QUE LOGRAN SU PERMANENCIA EN EL PODER, COMO EJEMPLO BASTE MENCIONAR QUE HIJOS O NIETOS DE ANTIGUOS PERSONAJES DE LA POLITICA NACIONAL, OCUPAN AHORA CARGOS PUBLICOS DE PRIMER ORDEN Y MAS AUN, SE SABE DE FUNCIONARIOS SOLIDAMENTE APADRINADOS POR OTROS POLITICOS.

INDEPENDIEMENTE DE LOS GRUPOS PRIVILEGIADOS QUE CONFORMAN LA BUROCRACIA, EXISTE LA GRAN MASA CONSTITUIDA POR UN

ENORME NUMERO DE TRABAJADORES CUYO ESTEREOTIPO CONVENCIONAL ES EL DE UN EMPLEADO APEGADO A REGLAMENTOS , REACIO A LA RESPONSABILIDAD , RUTINARIO, PREOCUPADO POR SU INTENSO TRABAJO, RESISTENTE A TODA MODIFICACION O EXPERIMENTO ADMINISTRATIVO; DE ELLOS NOS OCUPAREMOS A CONTINUACION.

MAX WEBBER, SOCIOLOGO ALEMAN, EN SU EPOCA ESTUDIO DE LA BUROCRACIA, (FINALES DEL SIGLO PASADO Y PRINCIPIOS DEL PRESENTE.) DISEÑO UNA METODOLOGIA , DE INVESTIGACION SOCIOLOGICA Y CON ELLA , SEÑALO ALGUNAS CARACTERISTICAS IDEALES QUE DEBERIA POSEER TODO CARGO PUBLICO, LAS ENUNCIÓ DE LA SIGUIENTE MANERA: [25]

- A).- LOS CARGOS O EMPLEOS PUBLICOS SON PREVIA Y CUIDADOSAMENTE DEFINIDOS.
- B).- EXISTE UN ORDEN JERARQUICO CON LINEAS BIEN DELIMITADAS DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD.
- C).- LA SELECCION DE PERSONAL, SE REALIZA SOBRE LA BASE DE CALIFICACIONES TECNICAS O PROFESIONALES.

D).- HAY SEGURIDAD EN EL CARGO Y POSIBILIDAD DE CARRERA CIVIL GRACIAS A LA PROMOCION EN LA JERARQUIA.

NOTESE QUE A PESAR DEL TIEMPO QUE HA TRANSCURRIDO DESDE QUE ESTOS PLANTEAMIENTOS IDEALISTAS FUERON CONCEBIDOS, A LA FECHA EN NUESTRO PAIS SIGUEN SIENDO SOLO ES0, IDEALISMOS YA QUE LA A.P. EN SU GRAN MAYORIA SIGUE TRABAJANDO CON SISTEMAS RUSTICOS Y MULTIVICIADOS.

ROBERT. K. MERTON TOMO COMO BASE LOS ESTUDIOS DE WEBBER Y ELABORO UNA LISTA DE LO QUE LLAMO, LAS DISFUNCIONES DE LA BUROCRACIA, CONSIDERANDOLA COMO UN DEFECTO CONGENITO DE LAS ORGANIZACIONES A GRAN ESCALA, LOS DESCRIBIO EN CUATRO RUBROS Y EXPLICO EN LOS SIGUIENTES TERMINOS: [26]

A).- RUTINA. ES LA REALIZACION SISTEMATIZADA Y CON UNA ACENTUACION EXAGERADA DE LAS REGLAS, PROCEDIMIENTOS Y TAREAS ORDINARIAS.

- B).- TRAFICO MISTERIOSO. ES LA TENDENCIA A OCULTAR PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS EXTRAÑOS DE JANDOLOS A MERCED DEL FUNCIONARIO, SE OBSERVA QUE A MENUDO Y POR EL ESCASO CONOCIMIENTO DE SU TRABAJO, EL SERVIDOR PUBLICO EXAGERA LA DIFICULTAD DE SUS ACCIONES PARA OBTENER PRESTIGIO AUN EN SU MINUSCULA ESFERA DE ACCION.
- C).- PETULANCIA. ES FRECUENTE QUE AL SERVIDOR PUBLICO, LE AFECTE EL POCO O MUCHO PODER QUE ADQUIERE CON MOTIVO DE SU PUESTO Y SE VUELVE OSTENTOSO.
- D).- FINGIMIENTO PEREZOSO. SE GENERA LA SEGURIDAD QUE TIENE EL TRABAJADOR DE CONSERVAR SU EMPLEO.
- E).- TENTACIONES. FACILIDAD DE SER CORROMPIDO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

A PRIMEFA VISTA PARECERIA QUE ESTOS VICIOS O "DISFUNCIONES", SON GENERADOS POR LOS MISMOS TRABAJADORES, CREEMOS QUE EFECTIVAMENTE SON ESTOS QUIENES PROPICIAN DICHAS IRREGULARIDADES PERO PORQUE SON A SU VEZ CONDICIONADOS POR LA

PROPIA ESTRUCTURA ENFERMISA QUE DE UNA MANERA INMANENTE YA TIENE LOS CITADOS PADECIMIENTOS.

LA POBLACION DE BUROCRATAS , HA CRECIDO NUMERICAMENTE CON EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL, ALGUNOS LES LLAMAN " TRABAJADORES DE CUELLO BLANCO " AUN DENTRO DE LA ORGANIZACION, TRABAJAN DE MANERA INDIVIDUALISTA, GENERALMENTE CARECEN DE INTENCION CRITICA Y LLEVAN UNA VIDA MECANICA, SUS SUELDOS SON FIJADOS POR TABULADORES GENERALES INSTITUCIONALES, ES FRECUENTE QUE NO TENGAN INTERES DE CALIDAD EN SU TRABAJO POR LO QUE ESTE, LES RESULTA MONOTONO Y PESADO, NORMALMENTE NO TIENEN INCENTIVOS PARA TRABAJAR Y OBTENER PROGRESO INDIVIDUAL O RECONOCIMIENTO SOCIAL .

NO OBSTANTE, DENTRO DE ESTE MEDIO, THAY ELEMENTOS QUE POR SUS CARACTERISTICAS PSICOSOCIALES Y PERSONALES, DESTACAN Y ASPIRAN A UNA MAYOR MOVILIDAD SOCIAL GRACIAS A SU PERSONALIDAD COMPETITIVA OPUESTA AL TRISTEMENTE NEGATIVO ESPIRITU BUROCRATIZADO, ESTOS SOBRESALEN , SE HACEN EJECUTIVOS EN LA MISMA A.P. Y GENERALMENTE TIENEN SU SENTIDO INDIVIDUALISTA MAS DESARROLLADO.

LA IDEALIDAD BUROCRATICA SEGUN WEBBER, ES AQUELLA QUE

PUEDE ELIMINAR DE LOS ASUNTOS OFICIALES PASIONES COMO EL AMOR, EL ODIIO O AQUELLOS ELEMENTOS QUE ESCAPAN AL CALCULO, NO OBSTANTE ES INEGABLE QUE EN LAS ORGANIZACIONES DONDE CONVERGEN UN NUMERO CONSIDERABLE DE TRABAJADORES SE ESTABLECEN LAZOS DE AFINIDAD PERSONAL QUE CONSTITUYEN UNA ESTRUCTURA INFORMAL, ESTAS RELACIONES AFECTIVAS O AMISTOSAS PERSONALIZADAS ENTRE COMPAÑEROS DE TRABAJO CARACTERIZAN A LA A.P. Y NOS PERMITE HACER LA SIGUIENTE REFLEXION; POR EL FACTOR HUMANO Y LAS OPTIMAS RELACIONES QUE SE GENEREN ENTRE COMPAÑEROS, SEGUN SU DIMENSION PUEDEN SUSTITUIR LA RIGIDEZ DE LOS REGLAMENTOS Y CON BASE A NUESTRAS RELACIONES INFORMALES SE PUEDE GARANTIZAR LA REALIZACION DE LOS OBJETIVOS DE TRABAJO, ESTA SITUACION IMPLICA EL ALTO RIESGO DE RELAJAR LA DISCIPLINA INSTITUCIONAL AL GRADO DE QUE CON EL TIEMPO Y POR COSTUMBRE SE LLEGUE A CREAR EL HABITO DE DESCONOCER O RECHAZAR LAS NORMAS FIJADAS EN LA ORGANIZACION.

EN OTRO CONTEXTO Y PARA COMPRENDER LAS ESPECTATIVAS DE LA MAYORIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE SE DESEMPEÑAN EN LA BUROCRACIA, ES IMPORTANTE TENER PRESENTE LO QUE EL DR. PABLO GONZALEZ CASANOVA DENOMINA COMO EL FACTOR "ESPERANZA" QUE SE TRADUCE EN LA IDEA QUE TIENE EL INDIVIDUO EN QUE PUEDE RESOLVER SUS PROBLEMAS PERSONALES Y FAMILIARES DENTRO DE LOS CANONES FIJADOS POR LA SITUACION SOCIAL EN QUE SE ENCUENTRA SIN NECESIDAD DE ASUMIR ACTITUDES RADICALES, PROGRESOS

ESPECTACULARES NI POSTURAS COMBATIVAS; SEÑALEMOS LOS RAZONAMIENTOS QUE SOPORTAN ESTA HIPOTESIS : [27]

1.- LOS BUROCRATAS POR SU CONDICION DE CLASE (NO MUY POBRES NI MUY RICOS) Y CON LA SEGURIDAD DE PERCIBIR QUINCENALMENTE SU SALARIO, PAULATINAMENTE Y A TRAVES DE OPERACIONES EN ABONOS, CON PRESTAMOS TANDAS U OTROS MECANISMOS SE CONVIERTEN EN ADQUIRENTES DE ARTICULOS VARIOS QUE REPRESENTAN SATISFACTORES A SUS NECESIDADES, ESTE HECHO QUIZA DE MANERA INCONCIENTE LOS HACE SENTIR UNA CAPACIDAD ECONOMICA SOLVENTE, ESE SENTIMIENTO TIENE COMO CONSECUENCIA UN CONFORMISMO QUE SE TRADUCE EN ACTITUD PASIVA Y APATICA ANTE LAS POSIBILIDADES DE CAMBIO AUNQUE SU SITUACION ECONOMICA REAL PERSONAL SE VEA MUY DETERIORADA.

2.- LA GRAN MAYORIA DE CENTROS DE TRABAJO DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL SE ENCUENTRAN CONCENTRADOS EN ZONAS URBANAS, ES POR ELLO QUE LA INMENSA MAYORIA DE BUROCRATAS POR RAZONES OBVIAS RESIDEN EN COMUNIDADES O CIUDADES DE UN TAMAÑO CONSIDERABLE EN LAS QUE SIN NECESIDAD DE REALIZAR TRABAJOS ADICIONALES O ESFORZARSE EN ACTIVIDADES DIFERENTES A SU RUTINA, CUENTAN CADA VEZ CON MAS SERVICIOS DE LUZ, AGUA,

27.- González Casanova Pablo. Enagenación y Conciencia de Clases en México. ensayo Las Clases Sociales en México. Edit. Nuestro Tiempo 1978.

DRENAJE, EDUCACION, TRANSPORTES, RADIO RECEPTORES, TELEFONO, ETC. , ESTA SITUACION POR SI MISMA CONSTITUYE UNA DIFERENCIA DE STATUS CON SECTORES SOCIALES MARGINALES Y LA DIFERENCIA DE COMODIDADES ENTRE AMBOS SECTORES ES DETERMINANTE Y LOGICAMENTE INSIDE EN EL BUROCRATA PARA HACERLO SENTIR RELATIVAMENTE SATISFECHO Y CONVERTIRLO EN UN SER PASIVO ALBERGANDO LA ESPERANZA DE VER SOLUCIONADOS EL RESTO DE SUS PROBLEMAS CON EL PASO DEL TIEMPO Y DESARROLLO DE LA COLECTIVIDAD.

3.- SE HABIA HECHO COSTUMBRE PARA EL SECTOR PUBLICO RECIBIR DOS AUMENTOS DE SALARIO POR AÑO; DURANTE 1987 FUE OBJETO DE CUATRO INCREMENTOS, TODOS ELLOS SIN NECESIDAD DE QUE LOS TRABAJADORES LO DEMANDARAN EN PIE DE LUCHA O LO CONQUISTARAN COMBATIVAMENTE, POR CASOS COMO ESTE, SUELE CREARSE EN LOS BUROCRATAS UN SENTIMIENTO DE PROGRESO Y POR ENDE EL DE LA ESPERANZA AL VERSE EVENTUALMENTE FAVORECIDOS CON MAS DINERO DEL QUE ESTAN ACOSTUMBRADOS A RECIBIR.

POR LO ELOCUENTE DE SU CONTENIDO, ES CURIOSO AQUEL PASAJE DE LA NOVELA " EL PRESUPUESTO " ESCRITA POR MARIO BENEDETTI , DONDE PLASMA PATETICAMENTE UNA REALIDAD LASERANTE DE LOS BUROCRATAS, EL RELATO EN PUNTOS GENERALES ES EL SIGUIENTE. EN UNA OFICINA DE TERCERA O CUARTA CATEGORIA, UN DIA APARECE COMO RUMOR LA NOTICIA DE UN AUMENTO DE SUELDO EN UN CORTO PLAZO , LOS EMPLEADOS LO TOMAN COMO UNA REALIDAD

QUE SE CUMPLIRA PROXIMAMENTE , SE ENDEUDAN , FESTEJAN Y SE DEJAN LLEVAR POR LA IMAGINACION. TRASCURREN OCHO MESES, MISMOS EN LOS QUE VIVEN EN UN MUNDO SUPREALISTA , TODO MITAD FALSO Y MITAD VERDADERO AL CABO DE ESE TIEMPO Y DESPUES DE MULTIPLES INTENTOS GENERALMENTE FRUSTADOS DE ENTREVISTARSE CON EL SR. MINISTRO PARA SOLICITAR SU AUMENTO , ASUMEN CON RESIGNACION ADMITIR AUN SABEDORES DE QUE NO ES CIERTO LO QUE LES DICE EL SECRETARIO AUXILIAR DEL SR. MINISTRO: "DICE EL SR. MINISTRO QUE SU AUMENTO SERA TRATADO SIN FALTA EN LA SESION DEL PROXIMO VIERNES....." [28]

PARA LOS AUTORES CLASICOS DE LAS DOCTRINAS SOCIALISTAS , LA BUROCRACIA ES UNA MASA PARASITARIA COLMADA DE VICIOS A LA QUE HABRIA QUE DESTRUIR LLEGADO EL MOMENTO DE LA REVOLUCION; PROYECTARON PARA EL ESTADO SOCIALISTA QUE LA BUROCRACIA TENDRIA CARACTERISTICAS TOTALMENTE DIFERENTES, SERIA ESTRICTAMENTE REDUCIDA Y LAS TAREAS GUBERNAMENTALES SE SIMPLIFICARIAN TANTO QUE HABILITAR A CUALQUIER OBRERO PROLETARIO NO SERIA DIFICIL.

DEL PENSAMIENTO MARXISTA SE EXTRAEN DOS MEDIDAS PARA SER APLICADAS AL TRIUNFO DE LA REVOLUCION:

28.- Benedetti Mario, El Presupuesto, Edit. Nueva Imagen. México,

A).- SE EVITARIAN LOS PRIVILEGIOS MATERIALES Y LA EXESIVA DIFERENCIA ENTRE SALARIOS ALTOS DE SERVIDORES PUBLICOS CON LOS DE EMPLEADOS MENORES AL GRADO DE QUE LOS ALTOS FUNCIONARIOS GANEN LO MISMO QUE UN OBRERO CALIFICADO.

B).- LAS CARGOS PUBLICOS SERIAN OBJETO DE ELECCIONES, REVOCACIONES Y ROTACIONES A TODOS LOS NIVELES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACION DE LAS BASES EN LA TOMA DE DECISIONES A TRAVES DE ASAMBLEAS Y CONSULTAS CONSTANTES .

EN LA REALIDAD, LA HISTORIA HA DEMOSTRADO QUE AL TRIUNFO DE LAS REVOLUCIONES QUE SE OSTENTAN COMO SOCIALISTAS, LA BUROCRACIA HA CRECIDO PARA LLEVAR LA INTERVENCION ESTATAL A TODOS LOS AMBITOS DE LA SOCIEDAD Y EL TERRITORIO NACIONAL.

NICOS POULANTZAS, EN SU ESTUDIO "SOBRE LA BUOCPACIA Y LAS ELITES" LLEGA A LA SIGUIENTE SINTESIS: [29]

POR SU FUNCION, LA BUROCPACIA EN LA ESTRUCTURA SOCIAL TIE

NE UNA CATEGORIA ESPECIAL, UNA UNIDAD PROPIA QUE LE PERMITE AUTONOMIA RELATIVA RESPECTO DE LAS CLASES SOCIALES, SUS CARACTERISTICAS SON EL RESULTADO LOGICO DE LA IDEOLOGIA DOMINANTE, EL ESTADO CAPITALISTA Y LA POSICION DEL ESTADO FRENTE A LA LUCHA DE CLASES.

EN LA BUROCRACIA CADA VEZ SE HACE MAS PRIORITARIO E INAPLAZABLE, LA REALIZACION A GRANDE ESCALA DE PROGRAMAS DEPURADORES DONDE SE ELIMINEN A ELEMENTOS PARASITOS QUE CONSTITUYEN UNA REMORA PARA LAS INSTITUCIONES Y RESPECTO DE LOS TRABAJADORES VALIOSOS INICIAR UNA CAMPAÑA DE MOTIVACION AL PERSONAL PARA QUE SE MEJOREN SUS ACTITUDES, LA CALIDAD DE SU SERVICIO, LAS CONDICIONES DE TRABAJO, LAS RELACIONES ENTRE COMPAÑEROS, JEFES Y SUBORDINADOS DE TAL MANERA QUE VERDADERAMENTE SEA ESTIMULANTE TRABAJAR PARA EL ESTADO POR QUE EL TRABAJO NO DEBE SER INSTRUMENTO DE ENAJENACION INDIGNANTE SI NO UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO INTEGRAL PERSONAL.

2.3. SISTEMAS ESCALAFONARIOS ACTUALES.

LA A.P. COMO YA SE MENCIONO, SE INTEGRA DE UNA GRAN VARIEDAD DE ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS ESTABLECIDOS EN SUS TRES

NIVELES , FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL; POR ESTA RAZON Y TOMANDO EN CUENTA SU MAGNITUD, EN CALIDAD DE MUESTREO SE PLANTEAN EN ESTA TESIS DOS SISTEMAS DE ESCALAFON ACTUALES EN UN AFAN DE IDENTIFICAR A GRANDES RAZGOS SUS ESQUEMAS DE FUNCIONALIDAD Y OPERACION.

LAS ESTRUCTURAS OPERATIVAS DE DICHS MODELOS, PRESENTAN NOTOPIAS DIFETENCIAS SIN EMBARGO PODEMOS IDENTIFICAR QUE EN ELLOS TAMBIEN EXISTEN ANALOGIAS COMO SON :

- A) UNA DEFICIENTE ORGANIZACION.
- B) CONFUSION EN LA INTERPRETACION DE SUS RESPECTIVOS REGLAMENTOS.
- C) UNA DESPROPORCIONADA IMPORTANCIA AL FACTOR ANTIGUEDAD ANTEPONIENDOLO A LOS CONOCIMIENTOS Y APTITUD.
- D) DISFUNCION DEL ESPIRITU ESCALAFONARIO Y RETRASO EN EL TIEMPO PARA DICTAMINAR UN ASCENSO ETC.

POR LO ANTERIOR Y COMO SE PODRA APRECIAR POSTERIORMENTE, LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON ACTUALES, NO POSEEN UNA FUNCIONAL METODOLOGIA PARA EL DESEMPEÑO DE SUS PROCEDIMIENTOS,

CARECEN DE INSTRUMENTOS DE CAPTURA Y VERIFICACION DE DATOS INDISPENSABLES Y GENERALMENTE NO CUENTAN CON EMPLEADOS CUYAS FUNCIONES O TAREAS SE HALLEN DEFINIDAS CON PRECISION, ESTAS CONDICIONES SE VEN CONSECUENTADAS POR LA FALTA DE CONOCIMIENTOS O EXIGENCIA DE TRABAJADORES Y FUNCIONARIOS;

EFFECTIVAMENTE, EL DESCONOCIMIENTO O MALINTERPRETACION, DE LOS REGLAMENTOS ES ALARMANTE, LOS MISMOS TRABAJADORES QUE DESDE AÑOS ATRAS LABORAN EN LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON, INTERPRETAN DE MANERA DIFERENTE LAS NORMAS, CUANTO MAS AGUellos QUE NO ESTEN FAMILIARIZADOS CON ELLAS, POR LO DEMAS NO EXISTE EN ESTOS EMPLEADOS LA IDEA CLARA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA DEPENDENCIA, EN OTROS TERMINOS CONFUNDEN PLAZAS CON PUESTOS, EMPLEADOS DE BASE CON LOS DE LISTA DE RAYA O SUPERNUMERARIOS, VACANTES PROVISIONALES CON EVENTUALES, ETC.

EL FACTOR ESCALAFONARIO DE ANTIGUEDAD, (QUE ES EL MAS FACIL DE EVALUAR), LO UTILIZAN COMO EL DE MAYOR IMPORTANCIA PARA DETERMINAR UN ASCENSO, AUN POR ENCIMA DE LOS CONOCIMIENTOS O LA APTITUD, IGNORANDO LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 51 DE LA LEY BUROCRATICA QUE CLARAMENTE ESPECIFICA QUE LA ANTIGUEDAD SERA USADA SOLO COMO DESEMPATE. POR OTRA PARTE, FRECUENTEMENTE SE IGNORAN LOS REQUISITOS MINIMOS DE

OCUPACION PREVISTOS EN LOS CATALOGOS DE PUESTOS QUE UTILICE LA INSTITUCION, ESTO TIENE COMO CONSECUENCIA UN DETERIORO DEL ESPIRITU DE SUPERACION QUE PRETENDEN APOYAR LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS PORQUE ASI , LAS PROMOCIONES RECAEN EN LOS MAS ANTIGUOS QUE NO NECESARIAMENTE SON LOS MEJORES EMPLEADOS NI LOS MAS CAPACES DE DESEMPEÑAR PUESTOS MAS COMPLEJOS, EN CONSECUENCIA, SE OCASIONA LA DESMOTIVACION EN MASA DE LOS TRABAJADORES Y UNA DISFUNCION CON LOS SISTEMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

EN COMPLEMENTO A LO ANTERIOR, LA MISMA LEY EN CITA SENALA EN SU ARTICULO 34 LA FORMA DE REMUNERAR LA ANTIQUEDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A TRAVES DE PAGOS QUINQUENALES.

2.3.1. CASO; DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

EL D.D.F., ES UNA INSTITUCION PUBLICA CUYA MISION ES GOBERNAR LA CIUDAD MAS GRANDE DEL MUNDO ; ESTO SIRVE DE PREMISA PARA SUPONER LO POLIFACETICO DE SUS ORGANOS Y COMPETENCIAS, ACTUALMENTE TIENE UNA PLANTILLA DE PERSONAL SUPERIOR A LOS 120,000 EMPLEADOS, SU ORGANIZACION ES ENORME Y MUY COMPLEJA, ALTERNA FUNCIONES JURISDICCIONALES ,

ADMINISTRATIVAS Y POLITICAS A TRAVES DE DELEGACIONES, TRIBUNALES, DIRECCIONES GENERALES U ORGANOS PARAESTATALES DEL SECTOR ENTRE OTRAS.

EXISTE UNA COMISION MIXTA DE ESCALAFON QUE CONFORME A LA LEY NATURALMENTE SE INTEGRA POR DOS REPRESENTACIONES, UNA DEL PROPIO DEPARTAMENTO Y OTRA DEL SINDICATO, VINCULADAS ENTRE SI POR UN SECRETARIADO TECNICO QUE ES EL RESPONSABLE DE LA REALIZACION OPERATIVA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESCALAFONARIOS.

EL REGLAMENTO DE ESCALAFON QUE UTILIZA ACTUALMENTE, ES UN INSTRUMENTO ANTICUADO, ELABORADO ACORDE A UNA REALIDAD DE HACE DIEZ Y OCHO ANOS MUY DIFERENTE DE LA ACTUAL, ESTO HACE QUE AHORA SUS NORMAS RESULTEN INCOHERENTES Y DE DIFICIL APLICACION, SUS PROCEDIMIENTOS SON RUSTICOS Y SIN APEGO A UNA POLITICA DE DESARROLLO DE PERSONAL QUE PROPICIE LA CARRERA CIVIL. EN 1983-1984, SE HIZO UNA REVISION DEL SISTEMA INSTITUCIONAL QUE TUVO COMO RESULTANTE, LA ELABORACION DE UN PROYECTO DE NUEVO REGLAMENTO QUE OPERARIA DESCONCENTRADAMENTE EN TODO EL SECTOR CENTRALIZADO DEL D.D.F., CREABA UNA COMISION MIXTA DE ESCALAFON CON SEDE EN LA OFICIALIA MAYOR QUE FUNCIONARIA COMO ORGANU RECTOR DE TANTAS COMISIONES MIXTAS AUXILIARES DE ESCALAFON COMO ORGANOS TUVIESE EL MISMO D.D.F. , EL INTENTO ERA INOVADOR Y SOBREVIVIO

ALGUNAS REVISIONES DE AUTORIDADES, SINDICATO Y REPRESENTANTES DEL TRIBUNAL FED. DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, ENTONCES EN VIGOR EN 1986 PERO NUNCA SE UTILIZO COMO INSTRUMENTO NORMATIVO PORQUE SU VIGENCIA REQUERIA DE UN ESQUEMA ADMINISTRATIVO MODERNO CON EL QUE NO SE CONTABA EN LA INSTITUCION. EL REGLAMENTO ORIGINAL EN LA PRACTICA CONTINUA SIENDO VIGENTE, CONSIDERA LA PLAZA COMO PREMISA DE OPERACION DE ASCENSOS Y DEJA SIN IMPORTANCIA LA IDEA DE PUESTO QUE DE SUYO IMPLICA FUNCIONES, EN OTRAS PALABRAS, EN EL D.D.F., NO SE TOMA EN CUENTA QUE PLAZA, ES UNA UNIDAD DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, (ES UNA PARTIDA DE EGRESOS DISPUESTA PARA CADA TRABAJADOR) , QUE PUESTO ES LA UNIDAD LABORAL IMPERSONAL CONSTITUIDA POR UN CONJUNTO DE TAREAS, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES COMUNES, POR TANTO LOS ASCENSOS QUE OTORGA LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON, NO TIENEN APAREJADO UN CAMBIO DE FUNCIONES Y UBICACION JERARQUICA, DE HECHO EL TRABAJADOR PROMOVIDO, CONSERVA TODAS LAS CARACTERISTICAS DE SU EMPLEO, LA DIFERENCIA CONSISTE EN QUE DESPUES DE APROXIMADAMENTE CUATRO MESES COBRA EN UNA PLAZA DIFERENTE Y APENAS MEJOR REMUNERADA.

EL SISTEMA OPERATIVAMENTE FUNCIONA DE LA SIGUIENTE MANERA, EN ALGUNA AREA DEL D.D.F., SE GENERA UNA VACANTE DE BASE, LOS TRABAJADORES QUE OCUPEN PLAZAS INMEDIATAS INFERIORES, PUEDEN ACUDIR A LA C.M.E. PRIMERO A INFORMAR DE LA

EXISTENCIA DE UNA VACANTE Y SEGUNDO PARA SOLICITAR LA APLICACION DE DERECHOS CONFORME A SU ANTIGUEDAD, ESTE ORGANO ELABORA UN BOLETIN QUE SE PUBLICA EN EL MISMO CENTRO DE TRABAJO DURANTE 10 DIAS HABILES CONVOCANDO LA PARTICIPACION DE LOS EMPLEADOS QUE SE SIENTAN CON DERECHOS , PASADO ESE TERMINO, REUNE TODAS SUS INSCRIPCIONES Y SOLICITA A LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS CORRESPONDIENTES, LA INFORMACION SOBRE LOS AÑOS DE SERVICIO DE CADA ASPIRANTE Y REQUERIR SI LA VACANTE LO AMERITA, ALGUN DOCUMENTO QUE AVALE ANTECEDENTES ACADEMICOS; CON ESTOS DATOS Y CONSIDERANDO LA ANTIGUEDAD COMO PRINCIPAL ELEMENTO DE DECISION, ELABORA UN DICTAMEN DONDE RESUELVE SOBRE LA OCUPACION DE LA VACANTE EN FAVOR DE ALGUN ASPIRANTE.

LOS TRABAJADORES QUE ESTIMEN AFECTADOS SUS DERECHOS , PUEDEN INCONFORMARSE POR ESCRITO ANTE LA MISMA COMISION, QUIEN EN ULTIMA INSTANCIA DECIDIRA SI RATIFICA O MODIFICA SU PIMER DICTAMEN, ESTE MECANISMO, ES INSPIRADO EN EL RECURSO DE REVISION UTILIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

EN SINTESIS, ESTE SISTEMA NO ES ADECUADO NI PRACTICO, NO CUMPLE LOS LEGITIMOS OBJETIVOS DEL ESCALAFON, NO OFRECE UNA POSIBILIDAD DE DESARROLLO LABORAL DE LOS TRABAJADORES, HACE

MOVIMIENTOS DE PLAZAS NO DE PUESTOS, CONSIDERA A LA ANTIGUEDAD COMO ELEMENTO PRIMORDIAL PARA DICTAMINAR ASCENSOS OLVIDANDOSE DE FACTORES COMO LOS CONOCIMIENTOS Y APTITUDES, CADA MOVIMIENTO REQUIERE MESES DE TRAMITE, NO HAY EXAMENES PRACTICOS NI OBJETIVOS PARA VALORAR CAPACIDADES Y SU REGLAMENTO ES ANTICUADO E INCOHERENTE CON LA REALIDAD ACTUAL.

2.3.2. CASO; SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

LA SECOFIN, ES UNA SECRETARIA QUE HA SIDO ESTRUCTURADA Y DIVIDIDA CONSTANTEMENTE, HOY SE INTEGRA CON LO QUE FUE LA SRIA. DE COMERCIO Y PARTE DE LO QUE FUE LA SRIA. DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. ES UNA DEPENDENCIA CHICA CON APROXIMADAMENTE 12,000 EMPLEADOS DIVIDIDOS EN EL DISTRITO FEDERAL LA MAYORIA Y UNA CANTIDAD CONSIDERABLE EN EL INTERIOR DE LA REPUBLICA A TRAVES DE DELEGACIONES FEDERALES.

SU SISTEMA ESCALAFONARIO OPERATIVAMENTE ES MODERNIZADO Y TIENE COMO BASE NORMATIVA, UN REGLAMENTO CON NUEVE AÑOS DE VIDA, ELABORADO COMO RESULTADO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

REALIZADA EN EL SEXENIO DE 1976-1982.

EL ORGANISMO RESPONSABLE DE ADMINISTRAR ESTE SISTEMA AUNQUE ES MIXTO UNICAMENTE ES CONTROLADO POR EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA S.E.C.O.F.I.N. EN CLARA CONTRAVENCION AL ESPIRITU DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

EN LA SECOFIN EXISTE UN CATALOGO DE PUESTOS INSTITUCIONAL APEGADO A LOS LINEAMIENTOS DE LA S.P.P. CON GRUPOS , RAMAS Y PUESTOS ACEPTABLEMENTE DEFINIDOS QUE PERMITEN CON BASE EN REGISTROS ACTUALIZADOS LA UBICACION DEL PERSONAL QUE ES SUSCEPTIBLE DE EJERCITAR DERECHOS PARA COMPETIR POR UN PUESTO MEJOR REMUNERADO QUE EL QUE OCUPA.

LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON AL CONOCER DE UNA VACANTE LA PUBLICA EN UN BOLETIN DONDE CONVOCA A CONCURSO. PREVIAMENTE Y HACIENDO USO DE TECNICOS , ELABORA UN EXAMEN PARA QUE SEA RESUELTO POR LOS ASPIRANTES AL PUESTO , LO APLICA Y CON BASE EN ELLO Y EN LOS REGISTROS DEL TRABAJADOR, PROPONE SU ASCENSO.

CREENOS QUE NO ES CORRECTO QUE EL ORGANISMO OPERADOR DE

TODO ESTE PROCEDIMIENTO SEA EL SINDICATO, POR MUCHAS RAZONES, ESTE ES UNA ORGANIZACION POLITICA, NO ADMINISTRATIVA Y NO OBSTANTE SU INTIMA RELACION CON LA DEPENDENCIA, ES INDEPENDIENTE DE ELLA, NATURALMENTE, ASUME INTERESES Y COMPROMISOS DIFERENTES A LOS DE LA AUTORIDAD, AL TERMINO DE UN PROCEDIMIENTO, CUAL SERA LA PARCIALIDAD DE UN DICTAMEN ? SUS RESOLUCIONES SERAN COMO UN MANDATO PARA LA AUTORIDAD AUN ASI ?

POR OTRO LADO, Y SI POR LA EVIDENTE MANIPULACION SINDICAL, ALGUN TRABAJADOR CONSIDERA AFECTADOS SUS DERECHOS, QUE ACCION EJERCITARA CONTRA EL SINDICATO SI ESTE NO ES UNA AUTORIDAD PUBLICA SINO UN ORGANISMO QUE POR SU NATURALEZA JURIDICA ES PRIVADO.

EL REGL. ESC. DE LA DEPENDENCIA EN CITA, PREVE UN MECANISMO PARA ATENDER INCONFORMIDADES, ESTE PROCEDIMIENTO YA NO ES COMPATIBLE CON LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON POR LO QUE EN CONSECUENCIA NO ES VIABLE AUNQUE NORMATIVAMENTE ESTE PREVISTO.

LA EVALUACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS, SE HACE UNA VEZ AL AÑO PARA TODOS LOS EMPLEADOS EN UN EJERCICIO GENERAL

INSTITUCIONAL, A TRAVES DE FORMATOS LLAMADOS CEDULAS DE EVALUACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS, EN ESTOS DOCUMENTOS EL JEFE INMEDIATO SUPERIOR DE CADA AREA CALIFICA A SUS SUBORDINADOS, POCO TIEMPO DESPUES LA MISMA COMISION MIXTA DE ESCALAFON REUNE TODAS LAS CEDULAS Y LAS REGISTRA PARA SU EVENTUAL UTILIZACION EN CASO DE CONCURSOS FUTUROS.

EN LA REVISION DE LOS PROCEDIMIENTOS , SE OBSERVA QUE PARA CUBRIR UNA VACANTE TRANSCURREN APROXIMADAMENTE DOS MESES DESDE QUE ESTA QUEDA DESOCUPADA, EL RETRASO COMPROMETE LAS NECESIDADES DE LA OFICINA DE LA SECRETARIA DONDE SE CREO MISMA QUE TIENE QUE LIMITARSE A ESPERAR QUE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON, RESUELVA SOBRE LA OCUPACION DE LA VACANTE.

ESTIMAMOS QUE AUNQUE PREVEE ESQUEMAS NORMATIVOS ADECUADOS, LOS PROCEDIMIENTOS AUN SON ERRADOS Y LO MAS GRAVE ES QUE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON ESTE COORDINADA EN LA PRACTICA EXCLUSIVAMENTE POR EL SINDICATO, ESTO PRESUPONE MANEJOS FUERA DEL CONTROL OFICIAL.

CAPITULO TERCERO

EL ESCALAFON COMO SISTEMA
Y SUS CARACTERISTICAS DE
FUNCIONALIDAD E
INTERCOMUNICACION

" EL ESCALAFON COMO SISTEMA Y SUS CARACTERISTICAS DE
FUNCIONALIDAD E INTERCOMUNICACION. "

3.1. TRAYECTORIA DEL ESCALAFON EN LA HISTORIA MEXICANA.

EL ESCALAFON ACTUAL HA SIDO RESULTADO DE SUSTANTIVOS CAMBIOS OCURRIDOS DESDE SU CREACION A LA FECHA, NOS REMONTAREMOS AL AÑO 1925 EN QUE LOS MAESTROS COMO GREMIO , LOGRAN INSTITUIR UN SEGURO DE TIPO MUTUALISTA QUE SE LLAMA SEGURO FEDERAL DEL MAGISTERIO. ESTO NADA TIENE QUE VER CON EL ESCALAFON, PERO YA ES INDICATIVO DE QUE LOS EMPLEADOS RECLAMAN BENEFICIOS ADICIONALES A SU SALARIO POR SU TRABAJO.

EN 1932, EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL ABELARDO L. RODRIGUEZ, PUBLICA UN ACUERDO QUE ES YA EL ANTECEDENTE MAS CERCANO Y FIRME QUE EXISTE RESPECTO DEL ESTATUTO JURIDICO QUE REGULARIA LAS RELACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES CON EL ESTADO. EN ESTE ACUERDO, APARECE POR VEZ PRIMERA ALGUN ANTECEDENTE DEL ESCALAFON, QUE FUE CONSIDERADO COMO UN ESTIMULO PARA LOS TRABAJADORES QUE TUVIESEN ANTIGUEDAD EN EL DESEMPEÑO DE UN PUESTO.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

SEIS AÑOS DESPUES, Y A COSTA DE MULTIPLES DEBATES EN LAS CAMARAS, LAZARO CARDENAS DEL RIO, PROMULGA EL 5 DE DICIEMBRE DE 1938, UN ORDENAMIENTO QUE REGULARIA LAS RELACIONES LABORALES DEL ESTADO Y SUS TRABAJADORES, ESTE ESTATUTO JURIDICO CONSIDERO AL ASCENSO YA COMO UN DERECHO Y NO COMO UN MERO ESTIMULO O PRESTACION.

EN 1941, EL ENTONCES GENERAL MANUEL AVILA CAMACHO, PROMULGO UN NUEVO ESTATUTO QUE PRACTICAMENTE FUE IGUAL AL ANTERIOR.

EL 5 DE DICIEMBRE Y COMO RESULTADO DE UN AÑO DE DEBATES EN LA CAMARA, SE PUBLICO EN EL DIARIO OFICIAL UNA MODIFICACION A LA PROPIA CONSTITUCION ADICIONANDO UN APARTADO A SU ARTICULO 123 PARA QUE EL DERECHO BUROCRATICO FUESE REGLAMENTADO . FUE HASTA DICIEMBRE DE 1963, CUANDO SE EXPIDIO LA LEY REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y ASI NACIO LO QUE HOY CONOCEMOS COMO LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO , CON ELLA UN TITULO, TRES CAPITULOS Y TREINTA ARTICULOS QUE A LA FECHA HAN SUFRIDO MINIMAS MODIFICACIONES. AHORA SI EN ESTE CASO , EL ESCALAFON ES LEGISLADO COMO UN DERECHO PARA LOS TRABAJADORES EXIGIBLE PARA LA AUTORIDAD PUBLICA.

3.2. EL ESCALAFON COMO UN DERECHO LABORAL.

LA LEGISLACION QUE RIGE A LOS SERVIDORES PUBLICOS ESTABLECE QUE EL ESCALAFON ES UN DERECHO Y AL EFECTO, SON CLARAS LAS FRACCIONES VII Y VIII DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL QUE A LA LETRA DICEN:

VII.- LOS TRABAJADORES GOZARAN DE DERECHOS DE ESCALAFON A FIN DE QUE LOS ASCENSOS SE OTORGEN EN FUNCION DE LOS CONOCIMIENTOS, APTITUDES Y ANTIGUEDAD.

VIII.- LA DESIGNACION DE PERSONAL SE HARA MEDIANTE SISTEMAS QUE PERMITAN APRECIAR LOS CONOCIMIENTOS Y APTITUDES DE LOS ASPIRANTES.

EN OBEDIENCIA A ESTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, LA LEY BUROCRATICA, DEDICA UN TITULO CON TRES CAPITULOS A DICHA REGLAMENTACION DE LA QUE PODEMOS APRECIAR CIERTOS LINEAMIENTOS QUE POR SU NATURALEZA INTRINSECA, POR UNA PARTE SON OBLIGACIONES PARA LA INSTITUCION Y POR LA OTRA DERECHOS PARA SUS TRABAJADORES.

PARA EL ANALISIS DE ESTA SITUACION Y COMO EJEMPLO ACUDIREMOS A SUS FUENTES SEÑALANDO ALGUNAS DE ESTAS OBLIGACIONES QUE TIENEN LAS INSTITUCIONES.

A) ESTABLECER ESCUELAS DE A.P. PARA QUE LOS TRABAJADORES OBTENGAN CONOCIMIENTOS QUE LES PERMITAN ASPIRAR A SER ASCENDIDOS CONFORME AL ESCALAFON. (ART. 43 FRACCION VI INCISO F DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.)

B) CONTAR CON UN SISTEMA ORGANIZADO PARA EFECTUAR LAS PROMOCIONES DE ASCENSOS Y AUTORIZAR PERMUTAS DE TRABAJADORES. (ART. 47 DE LA MISMA LEY.)

C) INSTRUMENTAR CONCURSOS PARA ASCENDER TRABAJADORES A PUESTOS VACANTES. (ART. 48 DE DICHA LEY.)

D) EXPEDIR UN REGLAMENTO DE ESCALAFON (ART. 49 DE LA LEY FED. DE LOS TRABAJADORES AL SERV. DEL ESTADO.)

E) PREFERIR PARA UN ASCENSO A LOS TRABAJADORES QUE

ACREDITEN TENER MEJORES DERECHOS CONFORME AL ESCALAFON. (ART. 43 FRACCION I Y ARTICULOS 51 Y 61 DE LA MISMA LEY.)

F) CLASIFICAR AL PERSONAL EN CATALOGOS DE PUESTOS (ARTS. 20 Y 53 DE LA LEY EN CITA.)

G) CONVOCAR A CONCURSO PARA OCUPAR PLAZAS VACANTES (ART. 58 DE LA MISMA LEY.)

SI ESTAS OBLIGACIONES SE INTERPRETAN DESDE OTRA OPTICA, ENCONTRAREMOS QUE CADA UNA DE ELLAS IMPLICA UN DERECHO PARA LOS TRABAJADORES, POR EJEMPLO:

A) INSCRIBIRSE Y PARTICIPAR EN LAS ESCUELAS DE A.P. PARA OBTENER CONOCIMIENTOS.

B) PARTICIPAR Y SER CONSIDERADO EN LOS SISTEMAS DE PROMOCIONES Y PERMUTAS.

C) CONOCER LA EXISTENCIA DE VACANTES.

POR ESTOS CONCEPTOS Y POR LA LETRA MISMA DE LA CONSTITUCION, ES IRREFUTABLE QUE EL ESCALAFON ES UN DERECHO QUE ASISTE AL TRABAJADOR, QUE TIENE COMO PRINCIPAL INTERES POSIBILITAR DENTRO DE UNA INSTITUCION , EL DESARROLLO DEL

TRABAJADOR CONFORME A SUS CUALIDADES.

EN LA LEY ENCONTRAMOS ALGUNAS LIMITANTES PARA ESTE EFECTO, COMO EL HECHO DE QUE PARA CONCURSAR POR UNA VACANTE, EL TRABAJADOR DEBE SER DE BASE. ESTA CONDICION ES EXCLUYENTE DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA, A LISTA DE RAYA, SUPERNUMERARIOS, DE HONORARIOS ETC. POR UNA RAZON, TODOS ESTOS ULTIMOS MANTIENEN UNA RELACION LABORAL CON LA INSTITUCION CARENTE DEL DERECHO DE " INAMOVILIDAD " EXCLUSIVA DE LOS TRABAJADORES DE BASE QUE POR OTRO LADO CONSTITUYEN LA PRINCIPAL FUERZA DE TRABAJO DE LA DEPENDENCIA Y EN CONSECUENCIA POSEEN MEJORES DERECHOS QUE LOS ANTERIORES.

NO OBSTANTE, SERIA MUY INTERESANTE PLANTEAR LA POSIBILIDAD DE CREAR SISTEMAS DE ASCENSOS PARA CARGOS PUBLICOS DE LOS LLAMADOS DE CONFIANZA EN PUESTOS DONDE SE PUEDA PROLONGAR LA CARRERA CIVIL Y DONDE SEAN APROVECHABLES PARA LA INSTITUCION, LAS EXPERIENCIAS Y TRAYECTORIA DE SUS TRABAJADORES, TODO ELLO CLARO SIN COTRAVENIR LAS DISPOSICIONES DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.

EL OBTENER CALIFICACION SATISFACTORIA EN LA EVALUACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS, PRESUPONE UNA EVALUACION PREEVA DE LA

APTITUD, CONOCIMIENTOS, DISCIPLINA Y ANTIGUEDAD DE LOS EMPLEADOS QUE ASPIREN A ASCENDER, ELLO IMPLICA UNA INFRAESTRUCTURA QUE REUNA :

- A) INFORMES RELATIVOS A LA PUNTUALIDAD Y ASISTENCIA.
- B) REGISTROS DONDE SE ACREDITEN ESTUDIOS O CONSTANCIAS DE CURSOS DE LOS TRABAJADORES.
- C) UN SEGUIMIENTO DE LA DISCIPLINA LABORAL.
- D) INSTRUMENTOS DE MEDICION APTITUDINAL DE LOS ASPIRANTES.

LO COMPLEJO DEL SISTEMA ESCALAFONARIO, ESTRIBA EN ORGANIZAR ESTA INFRAESTRUCTURA DE MANERA EFICAZ Y EXPEDITA.

TOMANDO COMO PUNTO DE PARTIDA QUE EL ASCENSO ES UN DERECHO DE LOS TRABAJADORES EJERCITABLE VOLUNTARIAMENTE SOLO Y CUANDO EXISTA UNA VACANTE, ES NATURAL QUE AL EXISTIR ESTA , ASPIREN VARIOS EMPLEADOS, UNOS CON MEJOR DERECHO QUE OTROS, ELLO IMPLICA LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE INSTANCIAS DONDE SE CLASIFIQUEN POR PRIORIDAD DE DERECHOS LOS CONCURSANTES.

ESTE MECANISMO SERA EXPLICADO EN PAGINAS POSTERIORES.

DE LO ANTERIOR, PODEMOS AFIRMAR QUE EL DERECHO AL ASCENSO, DEBE CORRESPONDER INDUBITABLEMENTE AL TRABAJADOR MAS APTO Y CAPAZ PARA EL DESEMPEÑO DEL PUESTO PORQUE EL ESCALAFON DEBE SER UN SISTEMA FLEXIBLE DE PREFERENCIAS QUE IDENTIFIQUE ELEMENTOS IDONEOS Y DISTINGA A LOS MEJORES SERVIDORES DEL ESTADO.

3.3. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO ESCALAFONARIO.

UNA VEZ DEFINIDO EL ESCALAFON COMO UN DERECHO EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE, ES MENESTER IDENTIFICAR SU NATURALEZA JURIDICA Y PARA ELLO TOMAMOS COMO PARAMETRO EL CRITERIO QUE SEÑALA EL MAESTRO IGNACIO BURGOA. [30]

"PARA DILUCIDAR LA CUESTION DE CUANDO SE TRATA DE UNA DISPOSICION DE ORDEN PUBLICO O PRIVADA, HAY QUE ACUDIR AL OBJETO DIRECTO DE LA REGULACION QUE RESPECTIVAMENTE ESTABLEZCAN AMBOS TIPOS PRECEPTIVOS, INTEGRADOS POR LOS INTERESES PUBLICOS O PRIVADOS QUE NORMEN "

30.- Burgoa Orihuela Ignacio., Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa , México, 1983 pag. 309

EL ESTADO ES UNA CONCEPCION ABSTRACTA CREADA PARA ATENDER LAS NECESIDADES GENERALES Y GARANTIZAR EL BIEN COMLIN DE LA SOCIEDAD QUE LE DA ORIGEN; ES LA FICCION FUNDAMENTAL DE LOS PUEBLOS MISMO DEL QUE TODOS SUS INTEGRANTES, TIENEN INTERES EN QUE FUNCIONE ADECUADAMENTE, PARA LOGRAR SU FIN SUPREMO, EL ESTADO NECESARIAMENTE REQUIERE SER OPERADO POR TRABAJADORES, PERSONAS FISICAS IMPRESCINDIBLES, QUE EN SU ESFERA PERSONAL, SON SUJETOS DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, CUYAS ACTIVIDADES POR INSIDIR DIRECTAMENTE EN EL ESTADO, SEPAW NORMADAS POR UN INSTRUMENTO DE ORDEN PUBLICO.

LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMO YA SE MENCIONO, CONTIENE LA NORMATIVIDAD RELATIVA AL ESCALAFON.

EN OTRO ORDEN DE IDEAS Y DE MANERA COMPLEMENTARIA, DIREMOS QUE A LA SOCIEDAD LE INTERESA QUE LA A.P. ELEVE LA CALIDAD DE SU FUNCIONAMIENTO Y SI EL SISTEMA ESCALAFONARIO ES UN INSTRUMENTO PARA LLEVAR ELEMENTOS MEJOR CALIFICADOS A PUESTOS SUPERIORES, LOGICO ES QUE LAS NORMAS QUE REGULAN AL SISTEMA ESCALAFONARIO, SEAN DE ORDEN PUBLICO Y NO PRIVADO.

NUESTRO PUNTO DE VISTA SE CONFIRMA CON EL SEÑALAMIENTO QUE HACE EL MISMO PROFESOR BURGOA CUANDO AFIRMA QUE SI UNA LEY

REGULA DIRECTAMENTE, LOS INTERESES EN LOS QUE PARTICIPA EL ESTADO COMO ENTIDAD SOBERANA O LA SOCIEDAD, SE ESTARA FRENTE A UNA DISPOSICION DE ORDEN PUBLICO, Y SI ESTA REGULA INTERESES PRIVADOS EN VISTA DE UNA SITUACION JURIDICA O FACTICA DETERMINADA, SE TRATARA DEL ORDEN PRIVADO.

COMO SINTESES PODEMOS CONCLUIR QUE EN RAZON DE QUE LAS NORMAS DEL DERECHO ESCALAFONARIO POR SU TODO NORMATIVO SON DE NATURALEZA PUBLICA, NATURALMENTE QUE EL DERECHO ESCALAFONARIO ES DE ORDEN PUBLICO.

3.4. ANALISIS CRITICO DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE.

3.4.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M., ES UN ORDENAMIENTO SUPREMO QUE POR SER LA PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA JURIDICO MEXICANO, CONTIENE LOS LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LOS QUE SE BASA EL RESTO DE LA LEGISLACION, POR ESTA RAZON EN SU TITULO SEXTO "DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL", ARTICULO 123 APARTADO B FRACCIONES VII Y VIII, UNICAMENTE SEÑALA PARAMETROS GENERALES QUE SIRVEN DE BASE PARA ESTRUCTURAR EL DERECHO ESCALAFONARIO.

EL CONTENIDO TEXTUAL DE LAS FRACCIONES DE REFERENCIA, SE PUEDEN CONSULTAR EN LA PROPIA LEY.

RESPECTO DE LA FRACCION VII, ES OBVIO QUE LA NORMA AL DECIR "DESIGNACION " SE REFIERE A AQUELLA QUE SE HARA CON LAS PERSONAS QUE HABRAN DE OCUPAR LAS VACANTES EN EL SERVICIO PUBLICO, ESTA OCUPACION PUEDE SER TANTO DE UN SUJETO DE NUEVO INGRESO (ADMISION) COMO DE UNO QUE YA SIENDO SERVIDOR PUBLICO, FUERE DESIGNADO PARA OCUPAR OTRA POSICION EN LA ESTRUCTURA (ASCENSO). LOS SISTEMAS QUE PERMITEN VALORAR LOS CONOCIMIENTOS Y APTITUDES SON NECESARIAMENTE A TRAVES DE EXAMENES QUE IDEALMENTE DEBEN ESTRUCTURARSE CON TECNICAS ADECUADAS PARA UNA CABAL EVALUACION OBJETIVA USANDOLOS EN LOS DOS CASOS QUE SE MENCIONAN . DE LOS ANTERIOR DEDUCIMOS QUE UNA VEZ ASPIRANDO A DESEMPEÑAR UN PUESTO PUBLICO, PARA SU OCUPACION, ES UN DERECHO CONSTITUCIONAL COMPETIR A TRAVES DE SISTEMAS DE EVALUACION SOBRE CONOCIMIENTOS Y APTITUDES.

EN ESTA LOGICA RECONOCEMOS LO FUNDAMENTAL DE LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS QUE ENCUENTRAN SU SENTIDO EN PERMITIR LA LIBRE Y JUSTA COMPETENCIA PARA OCUPAR CARGOS PUBLICOS.

EN CUANTO A LA FRACCION VIII, RECONOCE LITERALMENTE AL ESCALAFON COMO UN DERECHO DEL TRABAJADOR Y EN COMPLEMENTO A LA

FRACCION ANTERIOR SEÑALA QUE LOS ASCENSOS SE OTORGARAN EN FUNCION DE LOS CONOCIMIENTOS , APTITUDES Y ANTIGUEDAD, NATURALMENTE QUE CADA UNO VALORADO CON LA JUSTICIA Y PROPORCION DEBIDAS QUE CONFORME A CADA CASO AMERITEN LOS TRABAJADORES.

LA NORMA ES CLARA Y SU INTENCION ES QUE LOS ASCENSOS ESCALAFONARIOS SEAN LOGROS JUSTOS DE LOS MEJORES ELEMENTOS Y NO SIMPLES CAUSAS FORTUITAS O CASUALIDADES.

POR OTRA PARTE , TAMBIEN ES PRECISA CUANDO SEÑALA TRES FACTORES A CONSIDERAR PARA DETERMINAR UN ASCENSO , PERO NO ESPECIFICA EL VALOR QUE RECAERA SOBRE DICHOS FACTORES, RAZON POR LA QUE SU VALORACION NO ES UNIFORME EN LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS OCASIONANDO COMO YA SE VERA, UNA DISCREPANCIA EN ESTE SENTIDO.

NO OBSTANTE LO ANTERIOR, EL HECHO MISMO DE ELEVAR EL ESCALAFON A UN DEFECHO CONSTITUCIONAL SEÑALANDO QUE ESTE SE EJERZA A TRAVES DE CONTIENDAS EN QUE A LOS ASPIRANTES SE LES VALOREN INTERCOMPARATIVAMENTE DIVERSOS FACTORES, IMPLICA LA OBLIGACION A CARGO DE LAS INSTITUCIONES DE INSTRUMENTAR ORDENAMIENTOS , REGLAMENTO, ORGANOS COMPETENTES Y SISTEMAS DE

VALORACION NECESARIOS PARA CUMPLIR EL MANDATO CONSTITUCIONAL.

3.4.2. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

LAS TESIS EMITIDAS AL RESPECTO DEL ESCALAFON, SON EN NUMERO, MUY ESCASAS, LAS POCAS QUE HAY PRINCIPALMENTE VERSAN SOBRE EL PROCEDIMIENTO Y LOS DERECHOS DE UN TRABAJADOR AL INTERVENIR EN EL.

ESTA SITUACION, ES RESULTADO DE LA POCA IMPORTANCIA QUE SE LE HA BRINDADO AL ESCALAFON EN LA A.P. Y AUN DE LA POCA DIFUSION ENTRE LOS TRABAJADORES QUE POR REGLA GENERAL IGNORAN SUS DERECHOS EN ESTA MATERIA.

DEL ANALISIS DE LAS TESIS JURISPRUDENCIALES, SE PUEDE APRECIAR QUE LAS SALAS HAN QUERIDO SALVAGUARDAR POR SOBRE TODO, EL ESPIRITU DE LA LEY BUROCRATICA AUN CUANDO LOS ASUNTOS QUE SE VENTILEN EN EL TRIBUNAL SEAN CONFLICTOS GENERADOS POR MALA INTERPRETACION DE LOS REGLAMENTOS INSTITUCIONALES.

ESTA POSTURA, JURIDICAMENTE ES ACERTADA AUNQUE NATURALMENTE SOLO SIRVE PARA AQUELLOS QUE LAS CONOZCAN Y NO MODIFICA NI INSIDE EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE INSTRUMENTAN EN CADA DEPENDENCIA.

3.4.3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LA LEY BUROCRATICA, ES REGLAMENTARIA DEL APARTADO B. DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, POR LA NATURALEZA DE ESTE ESTUDIO, NO SE ESPECIFICA SU EVOLUCION HISTORICA NI LAS CAUSAS QUE LE DIERON ORIGEN.

EN MATERIA ESCALAFONARIA LA LEY CUENTA CON UN TITULO INTEGRADO POR TRES CAPITULOS Y EN TOTAL 20 ARTICULOS.

EL PRIMER CAPITULO INCLUYE PRECEPTOS DE TIPO GENERAL EN EL SEGUNDO LINEAMIENTOS Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS EN LAS INSTITUCIONES Y EN EL TERCERO HABLA A GRANDES PAZGOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO.

ABUNDAREMOS SOBRE CADA UNO A CONTINUACION.

ARTICULO 47.- SE ENTIENDE POR ESCALAFON EL SISTEMA ORGANIZADO EN CADA DEPENDENCIA CONFORME A LAS BASES ESTABLECIDAS EN ESTE TITULO , PARA EFECTUAR LAS PROMOCIONES DE ASCENSO DE LOS TRABAJADORES Y AUTORIZAR LAS PERMUTAS.

PARA DEFINIR AL ESCALAFON Y PORQUE NOS REFERIREMOS A EL COMO UN SISTEMA, ADEMAS DE LA LEY ACUDIREMOS A OTRAS FUENTES.

SISTEMA (LAT. SYSTEMA) CONJUNTO DE COSAS PRINCIPIOS O REGLAS QUE ORDENADAMENTE RELACIONADAS ENTRE SI, CONTRIBUYEN A DETERMINADO OBJETO. [31]

ESCALAFON (DE ESCALA), LISTA DE LOS INDIVIDUOS DE UNA CORPORACION CLASIFICADOS SEGUN SU GRADO , ANTIGUEDAD, MERITOS ETC. [32]

31.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Selecciones del Readeast Digest.

32.- Diccionario Enciclopédico Abreviado Edit. Espusa -Calpe s.a.

ESCALA (LAT. SCALA) INSTRUMENTO QUE SIRVE PARA SUBIR LINEA RECTA DIVIDIDA EN SUB-PARTES O FRACCIONES PROPORCIONALES QUE SIRVE COMO INSTRUMENTO O SISTEMA PARA IDENTIFICAR NIVELES, MEDIDAS O GRADUACION SEGUN SEA LO QUE SE MIDE ; SUCESION ORDENADA DE COSAS ANALOGAS. [33]

ESCALAFON .- RELACION OFICIAL EN LA QUE SE ENCUENTRAN COMPRENDIDOS LOS FUNCIONARIOS O EMPLEADOS AFECTOS A UN SERVICIO PUBLICO, ORDENADA Y CLASIFICADA TOMANDO EN CUENTA SUS DIFERENTES JEPARQUIAS, ANTIGUEDAD, SUELDO, ETC. [34]

BRAULIO RAMIREZ REYNOSO, ALUDE AL ESCALAFON COMO LA DENOMINACION MAS COMUN DE LA LISTA DE TRABAJADORES ADSCRITOS A LAS UNIDADES ECONOMICAS DE PRODUCCION DE BIENES O SUMINISTRO DE SERVICIOS Y QUE POR DISPOSICION LEGAL O CONTRACTUAL, ESTAN CLASIFICADOS SEGUN SU ANTIGUEDAD, MERITOS , CAPACIDAD O HABILIDADES LABORALES. [35]

33.- Idem.

34.- De Pina Rafael, Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México, 1931.

35.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. UNAM. México.

PROFESANDO UN RESPETO POR LOS PUNTOS DE VISTA ALUDIDOS, NOS OPONEMOS A DICHAS CONCEPCIONES DOCTRINALES PORQUE A PRIMERA VISTA RESALTA QUE EL ESCALAFON, ES MUCHO MAS QUE UNA SIMPLE LISTA O RELACION DE PERSONAS EN UN ORDEN DETERMINADO O BIEN UN INSTRUMENTO DE ESCALIMETRIA.

ES MAS ACERTADA LA LEY EN EL ARTICULO EN CITA, NO OBSTANTE CREEMOS QUE ESCALAFON ES EL NOMBRE QUE RECIBE AQUEL CONJUNTO DE NORMAS , PROCEDIMIENTOS Y PRINCIPIOS QUE RELACIONADOS ENTRE SI TIENEN POR OBJETO LA JUSTA PROMOCION ASCENDENTE DE LOS TRABAJADORES QUE INTEGRAN UNA ESTRUCTURA ORGANICA. LOS ADJETIVOS FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO, SE DERIBAN DE LAS CARACTERISTICAS METODOLOGICAS INHERENTES AL SISTEMA.

ARTICULO 48.- TIENEN DERECHO A PARTICIPAR EN LOS CONCURSOS PARA SER ASCENDIDOS, TODOS LOS TRABAJADORES DE BASE CON UN MINIMO DE SEIS MESES EN LA PLAZA DEL GRADO INMEDIATO INFERIOR.

ARTICULO 53.- EL PERSONAL DE CADA DEPENDENCIA SERA CLASIFICADO, SEGUN SUS CATEGORIAS EN LOS GRUPOS QUE SEÑALA EL ARTICULO 20 DE ESTA LEY.

ES ACERTADO QUE LA LEY INDIQUE UNA ESTANCIA MINIMA EN EL NIVEL INMEDIATO INFERIOR DE SEIS MESES; EN LO QUE MANIFESTAMOS NUESTRO DESACUERDO, ES EN QUE LA LEY, CONTINUA HABLANDO DE PLAZAS Y NO DE PUESTOS HECHO QUE SUELE TRASTOCAR AL SISTEMA Y LA BUENA VOLUNTAD DE LOS QUE DESEMPEÑAN SUS PUESTOS CON EFICIENCIA INDEPENDIENTEMENTE DE LA PLAZA EN LA QUE COBREN.

EN MATERIA DE FUNCION PUBLICA, EL CRITERIO ADECUADO PARA IDENTIFICAR Y SUBDIVIDIR UNA ESTRUCTURA ORGANICA ES A TRAVES DE PUESTOS Y NO DE PLAZAS PORQUE UN PUESTO, ES LA UNIDAD LABORAL IMPERSONAL CONSTITUIDA POR UN CONJUNTO DE TAREAS, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES COMUNES; Y UNA PLAZA ES LA UNIDAD PRESUPUESTAL DENTRO DE CADA PUESTO, ESTABLECIDA EN NUMERO VARIABLE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION. NATURALMENTE QUE A UN PUESTO DETERMINADO, LE CORRESPONDERA UNA CANTIDAD VARIABLE DE PLAZAS SEGUN EL NUMERO DE TRABAJADORES QUE LO DESEMPEÑEN CONFORME AL MISMO PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y LAS NECESIDADES DE LA DEPENDENCIA DE QUE SE TRATE, DE TAL MANERA QUE UN TRABAJADOR DESEMPEÑA UN PUESTO Y COBRA EN UNA PLAZA.

ARTICULO 50.- SON FACTORES ESCALAFONARIOS:

I.- LOS CONOCIMIENTOS;

II.- LA APTITUD;

III.- LA ANTIGUEDAD, Y

IV.- LA DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD.

SE ENTIENDE.

A) POR CONOCIMIENTOS: LA POSESION DE LOS PRINCIPIOS TEORICOS Y PRACTICOS QUE SE REQUIEREN PARA EL DESEMPEÑO DE UNA PLAZA.

B) POR APTITUD: LA SUMA DE FACULTADES FISICAS Y MENTALES, LA INICIATIVA, LABORIOSIDAD Y LA EFICIENCIA PARA LLEVAR A CABO UNA ACTIVIDAD DETERMINADA.

C) POR ANTIGUEDAD: EL TIEMPO DE SERVICIOS PRESTADOS A LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE, O A OTRA DISTINTA CUYAS RELACIONES LABORALES SE RIJAN POR LA LEY FED. DE LOS TRABAJADORES AL SERV. DEL ESTADO.

ESTE ARTICULO, ADOLECE DE FALLAS METODOLOGICAS, DEFINE 3 FACTORES ESCALAFONARIOS Y NO HACE LO MISMO CON LOS OTROS COMO

DISCIPLINA Y PUNTUALIDAD, POR OTRA PARTE AL NO ESPECIFICAR EL VALOR PROPORCIONAL DE CADA FACTOR, DEJA ESTE PUNTO PARA QUE LO ATIENDAN LOS REGLAMENTOS INSTITUCIONALES.

POR ESTA RAZON, LOS SISTEMAS DE EVALUACION, SON DIFERENTES EN CADA PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

EL HECHO DE QUE LOS MECANISMOS DE ASCENSOS UNICAMENTE FAVORECEN AL PERSONAL DE BASE, QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS, ADMITE EL PRINCIPIO DE QUE AQUELLOS QUE OCUPAN LA ESTRUCTURA LABORAL DE BASE, REALIZAN FUNCIONES OPERATIVAS (TECNICAS, ADMINISTRATIVAS ETC.) SISTEMATICAS SEGUN EL AREA DE ADSCRIPCION DE CADA PUESTO EN CONTRASTE CON LA ESTRUCTURA DE MANDOS MEDIOS , SUPERIORES U OTROS PUESTOS DE CONFIANZA QUE REALIZAN FUNCIONES MAS ALLA DE LAS ESTABLECIDAS EN UN CATALOGO DE PUESTOS ABARCANDO ASPECTOS DE CONTROL, POLITICOS, MANEJO DE INFORMACION U OTROS.

ARTICULO 51.- LAS VACANTES SE OTORGAN A LOS TRABAJADORES DE LA CATEGORIA INMEDIATA INFERIOR QUE ACREDITEN MEJORES DERECHOS EN LA VALORACION Y CALIFICACION DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS.

EN IGUALDAD DE CONDICIONES TENDRA PRIORIDAD EL TRABAJADOR QUE ACREDITE SER LA UNICA FUENTE DE INGRESOS DE SU FAMILIA, O CUANDO EXISTAN VARIOS EN ESTA SITUACION, SE PREFERIRA AL QUE DEMUESTRE MAYOR TIEMPO DE SERVICIOS PRESTADOS DENTRO DE LA MISMA UNIDAD BUROCRATICA.

ARTICULO 52.- LOS FACTORES ESCALAFONARIOS SE CALIFICARAN POR MEDIO DE LOS TABULADORES O A TRAVES DE LOS SISTEMAS ADECUADOS DE REGISTRO Y EVALUACION QUE SEÑALEN LOS REGLAMENTOS.

RESPECTO DE ESTOS ARTICULOS, ES PRUDENTE HACER 2 OBSERVACIONES:

LA VALORACION Y CALIFICACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS, DEBE SUJETARSE A INSTRUMENTOS DE MEDICION, MUY OBJETIVOS SOBRE TODO PORQUE ESTA VALORACION ES SUSCEPTIBLE DE SER IMPUGNADA. ESTOS INSTRUMENTOS PUEDEN SER: EXAMENES, REGISTROS DE ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD, PRESENTACION DE TRABAJOS ETC.

EN CASOS DE EMPATE, EL CRITERIO DE DISTINCION ES MERAMENTE SOCIAL Y OBEDECE A QUE EL ESTADO COMO ENTE SUPERIOR DE LA A.P.

VELA POR LA POBLACION Y EN ESPECIAL , POR LA MAS NECESITADA.

ARTICULO 54.- EN CADA DEPENDENCIA FUNCIONARA UNA COMISION MIXTA DE ESCALAFON, INTEGRADA CON IGUAL NUMERO DE REPRESENTANTES DEL TITULAR Y DEL SINDICATO, DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE LA MISMA UNIDAD, QUIENES DESIGNARAN UN ARBITRO QUE DECIDA LOS CASOS DE EMPATE.

ARTICULO 55.- LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS PROPORCIONARAN A LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON LOS MEDIOS ADMINISTRATIVOS Y MATERIALES PARA SU EFICAZ FUNCIONAMIENTO .

ARTICULO 56.- LAS FACULTADES , OBLIGACIONES, ATRIBUCIONES, PROCEDIMIENTOS Y DERECHOS DE LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON Y DE SUS ORGANISMOS AUXILIARES, EN SU CASO QUEDARAN SEÑALADOS EN LOS REGLAMENTOS Y CONVENIOS, SIN CONTRAVENIR LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY.

ARTICULO 57.- LOS TITULARES DARAN A CONOCER A LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON LAS VACANTES QUE SE PRESENTEN DENTRO DE LOS DIEZ DIAS SIGUIENTES EN QUE SE DICTE EL AVISO DE BAJA O SE APRUEBE OFICIALMENTE LA CREACION DE PLAZAS DE BASE.

EL OPERATIVO ESCALAFONARIO DEBE SER ADMINISTRADO POR UN ORGANISMO COMPETENTE QUE COMO DICE LA LEY ESTARA INTEGRADO POR IGUAL NUMERO DE ELEMENTOS DE LA INSTITUCION PUBLICA Y DEL SINDICATO. FORMANDO UN CUERPO COLEGIADO DICTAMINADOR Y RESOLUTIVO DEL PROCEDIMIENTO JURIDICO- ADMINISTRATIVO; ESTE ORGANISMO SE LLAMARA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

EL SISTEMA ESCALAFONARIO DEBE OPEAR DE MANERA AUTONOMA PERO ESTRECHAMENTE INTERRELACIONADA CON LOS SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS COMO LOS DE CAPACITACION, REGISTROS, RELACIONES LABORALES, INFORMACION, SUELDOS, PRESTACIONES, ADMISION, DESARROLLO ETC. LA RAZON CONSISTE EN QUE CON BASE EN ESA INTER-RELACION, EL ORGANISMO COMPETENTE DE OPERAR EL SISTEMA , PODRA CONTAR CON INFORMACION OPORTUNA Y CONFIABLE PARA INSTRUMENTAR LOS MECANISMOS DE ASCENSOS.

POR LO ANTERIOR EL EXITO DE UN SISTEMA ESCALAFONARIO FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO, DEPENDE DE UN ADECUADO SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LA DEPENDENCIA.

ARTICULO 58.- AL TENER CONOCIMIENTO DE LAS VACANTES,

LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON PROCEDERAN DESDE LUEGO A CONVOCAR A UN CONCURSO , ENTRE LOS TRABAJADORES DE LA CATEGORIA INMEDIATA INFERIOR, MEDIANTE CIRCULARES O BOLETINES QUE SE FIJARAN EN LUGARES VISIBLES DE LOS CENTROS DE TRABAJO CORRESPONDIENTES.

ARTICULO 59.- LAS CONVOCATORIAS SEÑALARAN LOS REQUISITOS PARA APLICAR DERECHOS, PLAZOS PARA PRESENTAR SOLICITUDES DE PARTICIPACION EN LOS CONCURSOS Y DEMAS DATOS QUE DETERMINEN LOS REGLAMENTOS DE LAS COMISIONES MIXTAS DE ESCALAFON.

ARTICULO 60.- EN LOS CONCURSOS SE PROCEDERA POR LAS COMISIONES A VERIFICAR LAS PRUEBAS A QUE SE SOMETAN LOS CONCURSANTES Y A CALIFICAR LOS FACTORES ESCALAFONARIOS, TENIENDO EN CUENTA LOS DOCUMENTOS CONSTANCIAS O HECHOS QUE LOS COMPRUEBEN DE ACUERDO CON LA VALUACION FIJADA EN LOS REGLAMENTOS.

ARTICULO 61.- LA VACANTE SE OTORGARA AL TRABAJADOR QUE HABIENDO SIDO APROBADO DE ACUERDO CON EL REGLAMENTO RESPECTIVO OBTENGA LA MEJOR CALIFICACION.

EN ESTOS ARTICULOS , LA LEY SIENTA LAS BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE DEBERAN OBSERVAR EN CADA REGLAMENTO INSTITUCIONAL Y EN CADA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

COMO SE HA VENIDO SEÑALANDO, LA LEY GENERALIZA LINEAMIENTOS PARA QUE EN LAS DEPENDENCIAS SE DESARROLLEN LOS DETALLES DEL PROCEDIMIENTO SEGUN SUS NECESIDADES, EN ESTE CONTEXTO Y COMO YA SE MENCIONO EL SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE SE HACE EN LAS INSTITUCIONES ES DIFERENTE EN CADA UNA

ARTICULO 62.- LAS PLAZAS DE ULTIMA CATEGORIA DE NUEVA CREACION O LAS DISPONIBLES EN CADA GRUPO , UNA VEZ CORRIDOS LOS ESCALAFONES RESPECTIVOS CON MOTIVO DE LAS VACANTES QUE OCURRIEREN, Y PREVIO ESTUDIO REALIZADO POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA, TOMANDO EN CUENTA LA OPINION DEL SINDICATO, QUE JUSTIFIQUE SU OCUPACION, SERAN CUBIERTAS EN UN 50% LIBREMENTE POR LOS TITULARES Y EL RESTANTE 50% POR LOS CANDIDATOS QUE PROPONGA EL SINDICATO . LOS ASPIRANTES PARA OCUPAR LAS PLAZAS VACANTES DEBERAN REUNIR LOS REQUISITOS QUE PARA ESOS PUESTOS, SEÑALE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS.

EL HECHO DE QUE LA REPRESENTACION SINDICAL PUEDA PROPONER EL 50% DE LOS CANDIDATOS A OCUPAR VACANTES NO TIENE NADA DE

PARTICULAR SIEMPRE QUE SE RESPETEN LOS REQUISITOS DE OCUPACION DE CADA PUESTO O POR OTRA PARTE Y CON LA LENTITUD QUE CARACTERIZA A LOS PROCEDIMIENTOS ACTUALES, NO ES POSIBLE RECORRER LOS ESCALAFONES PARA OCUPAR LA VACANTE PIE DE PANA, ANTES DE QUE TRANSCURRA EL TIEMPO DE INVERTIR EL ESCALAFON EN LOS CASOS DE ASCENSOS TEMPORALES.

ESTO NO SIGNIFICA QUE LA NORMA ESTE DE MAS YA QUE OBEDECE DESDE LUEGO A UNA IDEALIDAD JURIDICA.

ARTICULO 63.- CUANDO SE TRATE DE VACANTES TEMPORALES QUE NO EXCEDAN DE SEIS MESES NO SE MOVERA EL ESCALAFON; EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DE QUE SE TRATE NOMBRARA Y REMOVERA LIBREMENTE AL EMPLEADO INTERINO QUE DEBA CUBRIRLA.

ARTICULO 64.- LAS VACANTES TEMPORALES MAYORES DE SEIS MESES SERAN OCUPADAS POR RIGUROSO ESCALAFON; PERO LOS TRABAJADORES ASCENDIDOS SERAN NOMBRADOS EN TODO CASO CON EL CARACTER DE PROVISIONALES, DE TAL MODO QUE SI QUIEN DISFRUTE DE LA LICENCIA REINGRESARE AL SERVICIO, AUTOMATICAMENTE SE CORRERA EN FORMA INVERSA EL ESCALAFON Y EL TRABAJADOR PROVISIONAL DE LA ULTIMA CATEGORIA CORRESPONDIENTE, DEJARA DE

PRESTAR SUS SERVICIOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL TITULAR.

ARTICULO 65.- LAS VACANTES TEMPORALES MAYORES DE SEIS MESES SERAN LAS QUE SE ORIGINEN POR LICENCIAS OTORGADAS A UN TRABAJADOR DE BASE EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 43 FRACCION VIII DE ESTA LEY.

ATINADAMENTE LA LEY PREVEE ESTE TIPO DE SITUACIONES CON BASE EN ASPECTOS PRACTICOS YA QUE OPERAR LOS MOVIMIENTOS ESCALAFONARIOS UTILIZANDO TODA SU MAQUINARIA OPERATIVA, SERIA INFRUCTUOSO POR UN BENEFICIO MENOR A LOS 6 MESES.

POR OTRO LADO LA MOVILIDAD EN LAS POSICIONES BUROCRATICAS SERIA EXAGERADA PARA ESTOS CASOS Y DESARTICULARIA LOS PROCEDIMIENTOS DE CADA OFICINA DONDE OCURRIESEN.

EN CAMBIO PARA UN BENEFICIO MAYOR A LOS 6 MESES, SI ES RENTABLE UTILIZAR LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS SOBRE TODO CUANDO LAS VACANTES SON DEFINITIVAS PORQUE EVIDENTEMENTE, LOS ASCENSOS, SERAN DEFINITIVOS.

ARTICULO 66.- EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS PERMUTAS DE EMPLEO ASI COMO LAS INCONFORMIDADES DE LOS TRABAJADORES AFECTADOS POR TRAMITES O MOVIMIENTOS ESCALAFONARIOS, SERA PREVISTO EN LOS REGLAMENTOS.

EN ESTA LEY Y EN LOS REGLAMENTOS, LAS PERMUTAS ESTAN PRACTICAMENTE IGNORADAS, PARECIERA ESTO DE POCA IMPORTANCIA, A PESAR DE ELLO CREEOS QUE LAS PERMUTAS SON UN DERECHO PARA LOS TRABAJADORES Y NO UNA MERA POTESTAD DE LAS AUTORIDADES AUTORIZARLAS O NO. SUPONIENDO QUE SE PROMOVIERAN LAS PERMUTAS EN LAS INSTITUCIONES GRANDES, QUE CUENTAN CON UNIDADES DESCONCENTRADAS, EL PERSONAL FAVORECIDO SE VERIA BENEFICIADO CON UN AHORRO DE TIEMPO EN SUS TRASLADOS A CENTROS DE TRABAJO DE SU PREFERENCIA, POSIBLEMENTE DEJARIA DE GASTAR MAYORES CANTIDADES EN PASAJES O COMIDA Y EN CONSECUENCIA APORTARIA MAYOR PRODUCTIVIDAD EN SU TRABAJO.

3.4.4. REGLAMENTOS DE ESCALAFON EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CADA INSTITUCION HA SIDO AUTORA DE SUS REGLAMENTOS DE ESCALAFON INTERNOS Y ESTOS HAN NACIDO EN DIFERENTES EPOCAS SUJETOS A DIFERENTES ESTILOS DE ADMINISTRACION Y ACORDE A LAS

CARACTERISTICAS DE CADA DEPENDENCIA.

ES REGLAMENTARIO QUE SEAN VALIDADOS POR EL TITULAR DE LA INSTITUCION Y DEL SINDICATO PARA QUE DESPUES SE REGISTRE Y SEA SANCIONADO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

GENERALMENTE ESTOS INSTRUMENTOS SON MUY ESPECIFICOS EN CUANTO A SUS LINEAMIENTOS.

3.5. EL SISTEMA ESCALAFONARIO COMO UN SISTEMA JURIDICO ADMINISTRATIVO.

ENTRE LA GENERACION DE UNA VACANTE Y SU OCUPACION EXISTE TODO UN PROCEDIMIENTO JURIDICO ADMINISTRATIVO QUE ABORDAREMOS EN DOS SENTIDOS:

3.5.1. ASPECTO JURIDICO.

EN LA DOCTRINA DEL DEFECHO ADMINISTRATIVO, SON ABUNDANTES

LAS DEFINICIONES Y CRITERIOS RESPECTO DE LOS SUSTANTIVOS PROCEDIMIENTO, PROCESO Y ACTO, CADA UNO DE ELLOS CON LOS ADJETIVOS " ADMINISTRATIVO " O " DE ADMINISTRACION " RESPECTIVAMENTE

LA CONJUGACION INTER-RELACIONADA DE ESTOS TERMINOS, COMUNMENTE DIFICILTA LA COMPRESION INTEGRAL DE LAS EXPRESIONES POR ELLO Y POR ESCAPAR DE LA TELEOLOGIA DEL PRESENTE TRABAJO, NO ABUNDAREMOS EN POSTURAS O DEFINICIONES DE TEORIA JURIDICO-ADMINISTRATIVA; SOLO NOS REMITIREMOS AL ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO EN LOS SIGUIENTES TERMINOS.

EL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO TIENE SU UNIVERSO DE DESARROLLO EN EL AMBITO INTERNO Y EXCLUSIVO DE LA A.P., EL ORGANICO COMPETENTE PARA REALIZARLO ES LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON Y COMO YA SE INDICO, ES UN CUERPO COLEGIADO INTEGRADO POR REPRESENTANTES DE LA INSTITUCION Y DEL SINDICATO, AMBOS VINCULADOS Y RESPONSABLES DE UN SECRETARIADO TECNICO OPERADOR MANUAL DEL SISTEMA.

EL REGLAMENTO DE CADA DEPENDENCIA, ES POR NATURALEZA EL CONJUNTO DE NORMAS RECTORAS DEL PROCEDIMIENTO Y COMO TAL

CONTIENE LAS BASES JURIDICAS EN LAS QUE ACTUA Y SE DESARROLLA DICHO PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE IDENTIFICAN TRES PARTES FUNDAMENTALES:

- A) UNA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.
- B) ORGANOS AUXILIARES DE LA COMISION, COMO SON:
 - EL ORGANO INSTITUCIONAL RESPONSABLE DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.
 - EL ORGANO INSTITUCIONAL DONDE SE HAYA GENERADO LA VACANTE.
 - EVENTUALMENTE TODOS LOS ORGANOS DE LA INSTITUCION. (PARA REALIZAR ANUALMENTE UNA EVALUACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS.)
- C) LOS TRABAJADORES DE BASE ASPIRANTES A OCUPAR UN PUESTO VACANTE.

CADA UNO DE ESTOS DEBE TENER EN EL REGLAMENTO DE ESCALAFON, PERFECTAMENTE DEFINIDAS SU COMPETENCIA, FACULTADES, FUNCIONES, OBLIGACIONES Y DERECHOS PARA QUE ARMONICA Y SISTEMATICAMENTE RELACIONADOS DESARROLLEN EL PROCEDIMIENTO QUE SE PLANTEA.

A CONTINUACION, ENUNCIAREMOS SINTETIZADAMENTE ALGUNOS PUNTOS QUE DICHO REGLAMENTO DE CADA DEPENDENCIA DEBE NORMAR RESPECTO DE CADA UNO DE LOS ORGANOS QUE SE MENCIONARON:

A) LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON:

-SERA COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS VACANTES DEFINITIVAS O POR MAS DE SEIS MESES EN PUESTOS DE BASE DE TODA LA INSTITUCION.

-CONOCERA LA ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DE TODOS LOS ORGANOS DE LA INSTITUCION.

-CONOCERA LA PLANTILLA OCUPACIONAL POR ADSCRIPCION Y PUESTOS DE TODOS LOS TRABAJADORES DE BASE DE LA INSTITUCION.

-CON BASE EN LA ESTRUCTURA ORGANICO-FUNCIONAL Y EL CATALOGO DE PUESTOS , INSTRUMENTAR UN BANCO DE REACTIVOS PARA EVALUAR LOS CONOCIMIENTOS Y APTITUDES DE LOS TRABAJADOPES ASPIRANTES.

-CON BASE EN LA EVALUACION RACIONAL DE CONOCIMIENTOS , APTITUDES Y ANTIGUEDAD, RESOLVER LAS PROMOCIONES

ESCALAFONARIAS E INCONFORMIDADES QUE SE PRESENTEN.

-SERA RESPONSABLE DE LA EFICAZ Y CORRECTA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO.

-PODRA REQUERIR PARA SU OBJETIVO, LA INFORMACION Y APOYO OPORTUNO A SUS ORGANOS AUXILIARES Y TRABAJADORES ASPIRANTES.

-REALIZARA LO CONDUENTE PARA CUBRIR EN LA BREVEDAD POSIBLE LAS VACANTES QUE SE GENEREN.

B) LOS ORGANOS AUXILIARES DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

-OPORTUNAMENTE INFORMARAN A LA COMISION, LA GENERACION DE VACANTES Y LAS MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA ORGANICO-FUNCIONAL DE LOS ORGANOS DE SU COMPETENCIA.

-AUXILIARAN A LA COMISION EN ACTIVIDADES O TAREAS QUE LE SEAN REQUERIDAS CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO O LA EVALUACION INSTITUCIONAL DE FACTORES ESCALAFONARIOS.

-COMUNICARAN A LA COMISION, MODIFICACIONES A LA PLANTILLA OCUPACIONAL QUE OCURRA EN SUS ORGANOS DE COMPETENCIA.

-DEBERAN AUXILIAR Y BRINDAR INFORMACION A LOS TECNICOS DE LA COMISION PARA QUE ELABOREN Y PERIODICAMENTE VERIFIQUEN LOS REACTIVOS UTILIZADOS EN LOS CONCURSOS ESCALAFONARIOS.

-PODRAN EXIGIR A LA COMISION LA OCUPACION INMEDIATA DE LAS VACANTES QUE SE GENEREN EN SUS AREAS DE COMPETENCIA.

C) EL TRABAJADOR DE BASE ASPIRANTE :

-TENDRA DERECHO A PARTICIPAR EN LOS CONCURSOS ESCALAFONARIOS SUJETANDOSE A LAS DISPOSICIONES Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN EL REGLAMENTO.

-TENDRA DERECHO A LA REVISION DE SUS RESULTADOS EN EL CONCURSO ESCALAFONARIO.

-PROPORCIONARA A LA COMISION, LA INFORMACION QUE ESTA LE SOLICITE.

-TENDRA DEPECHO A EXIGIR EL CUMPLIMIENTO EXPEDITO DE LAS OBLIGACIONES DE CADA UNO DE LOS ORGANOS SIEMPRE QUE SU INOPERANCIA AFECTE A SUS INTERESES.

CONSIDERAMOS QUE UN DICTAMEN DE PROMOCION ESCALAFONARIA, ES UN ACTO DE ADMINISTRACION DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO POR UN ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA QUE CREA DERECHOS Y OBLIGACIONES.

3.5.2. ASPECTO ADMINISTRATIVO

LAS NORMAS JURIDICAS QUE IMPLICAN POR PARTE DEL ESTADO LA OBLIGACION DE HACER, REQUIEREN DE MECANISMOS U OPERATIVOS PARA SER REALIZADAS ESTOS MECANISMOS SE ENCUENTRAN DESCRITOS EN NORMAS JURIDICAS Y POR ELLO NO PUEDEN REBASAR DETERMINADOS AMBITOS DE INJERENCIA; POR ESO DECIMOS QUE EL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO, APARTE DE SER JURIDICO, TAMBIEN ES ADMINISTRATIVO PORQUE SU REALIZACION OPERATIVA REMITE A PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION QUE CONSISTEN (CON BASE A LA NORMA) EN FORMAR UNA SECUENCIA PASO A PASO , LOGICA Y FORMAL DE CADA ACTO, DESDE QUE SE CREA LA VACANTE HASTA QUE SE OCUPA.

CON PRECISION ESTE MECANISMO SE EXPLICARA EN SU OPORTUNIDAD EN EL PUNTO 4.2.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL SISTEMA REQUIERE DE UNA CUIDADOSA PLANEACION, DEL DISEÑO DE POLITICAS OPERATIVAS CON FUNCIONES Y TAREAS ESPECIFICAS PERFECTAMENTE DEFINIDAS DONDE SE PREVEAN DE MANERA ORGANIZADA LAS ESTRATEGIAS DE EJECUCION QUE VINCULAN A LA NORMA CON LA REALIDAD.

3.6. FUNCIONALIDAD E INTERCOMUNICACION DEL SISTEMA ESCALAFONARIO.

CONFORME AL ARTICULO 20 DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LOS TRABAJADORES SE CLASIFICARAN EN UN CATALOGO GENERAL DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL, LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO POR SUS ATRIBUCIONES ES LA DEPENDENCIA COMPETENTE PARA ELABORAR ESTE INSTRUMENTO Y LO HA HECHO CLASIFICANDOS POR GRUPOS, RAMAS Y PUESTOS.

PARA LOS EFECTOS QUE INCUMBEN AL PRESENTE TRABAJO, ENTENDEREMOS POR GRUPO : EL CONJUNTO INTEGRADO POR RAMAS CUYAS FUNCIONES TIENEN CARACTERISTICAS COMUNES DE TIPO GENERAL.

LOS CONCEPTOS DE PUESTO Y PLAZA YA CON ANTERIORIDAD HAN SIDO REFERIDOS EN EL CUERPO DE ESTE TRABAJO.

EN ESTE CONTEXTO, OBSERVAMOS QUE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y P., CONSIDERA QUE LOS GRUPOS SE INTEGRAN POR RAMAS Y ESTAS POR PUESTOS.

LA FUNCIONALIDAD E INTERCOMUNICACION DEL SISTEMA DEPENDEN DIRECTAMENTE DE LO DEFINIDO QUE ESTE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y EL CATALOGO INSTITUCIONAL DE PUESTOS, PORQUE ESTO DETERMINA LOS PARAMETROS DE SU OPERACION Y EL SISTEMA DE PRIORIDAD DE DERECHOS QUE DEBEN TENER LOS TRABAJADORES. EN OTRAS PALABRAS, SI BIEN ES CIERTO QUE TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS DE BASE TIENEN DERECHO AL ASCENSO, TAMBIEN LO ES QUE UNOS TIENEN MEJOR DERECHO QUE OTROS POR ESTO ES QUE EL SISTEMA QUE SE TRATA EN ESTA OBRA, SE CONFORMA DE TRES INSTANCIAS, QUE A SU VEZ SON DETERMINADAS POR LAS FUNCIONES DE LA VACANTE Y LA POSICION LABORAL EN QUE SE ENCUENTREN LOS ASPIRANTES A OCUPAR DICHA VACANTE.

ES FUNCIONAL EL SISTEMA PORQUE TOMA COMO BASE LAS FUNCIONES QUE INTEGRAN UN PUESTO VACANTE Y LAS QUE REALIZAN LOS ASPIRANTES A OCUPARLAS; COMO SE VERA, ESTE CRITERIO TIENE MARCADO ENFASIS EN LA PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA DEL PROCEDIMIENTO.

ES INTERCOMUNICADO EL SISTEMA PORQUE CONSIDERA LA POSIBILIDAD DE INSTRUMENTAR ASCENSOS CON TRABAJADORES QUE ORGANIZACIONALMENTE PERTENEZCAN A OTRAS AREAS O BIEN QUE EN EL CATALOGO DE PUESTOS SE ENCUENTREN EN POSICIONES DISTINTAS EN GRUPO Y PARA AL PUESTO VACANTE.

EL MECANISMO DE INSTANCIAS, FUNCIONA DE LA SIGUIENTE MANERA :

A) PRIMERA INSTANCIA.

LA POSIBILIDAD DEL ASCENSO SE GENERA EN EL INTERIOR DE UNA MISMA RAMA PERMITIENDO CONCURSAR UNICAMENTE A AQUELLOS QUE OCUPEN EL PUESTO INMEDIATO INFERIOR (CRITERIO FUNCIONAL).

SIMULTANEAMENTE, LA POSIBILIDAD DEL ASCENSO FAVORECE TAMBIEN A AQUELLOS QUE EN LAS OTRAS RAMAS DEL MISMO GRUPO, OCUPEN EL PUESTO MAS ALTO Y QUE OBTIENEN POR ESTO, NO SEAN SUCEPTIBLES DE MEJORIA EN SU MISMA RAMA. (CRITERIO INTERCOMUNICADO).

B) SEGUNDA INSTANCIA.

EXISTE UNICAMENTE CUANDO EN LA PRIMERA NO HUBO ASPIRANTES CON MERITOS PARA ASCENDER O BIEN CUANDO NADIE SE INSCRIBIO PARA CONCURSAR. TENDRAN DERECHO A PARTICIPAR EN ESTA OCASION, LOS TRABAJADORES DE BASE QUE OCUPEN LOS PUESTOS INFERIORES A LA VACANTE DENTRO DE LA MISMA RAMA, AL IGUAL QUE EN LA PRIMERA INSTANCIA SIEMPRE Y CUANDO SATISFAGA LOS REQUISITOS DE OCUPACION QUE PREVEE EL CATALOGO DE PUESTOS. (CRITERIO FUNCIONAL)

C) TERCERA INSTANCIA.

EXISTE SOLO CUANDO DE LA PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIAS , AUN NO SE OCUPE LA VACANTE, EN ESTA OCASION, LA POSIBILIDAD DE ASCENSO ES PARA TODOS LOS TRABAJADORES DE BASE DE LA INSTITUCION QUE OCUPEN PUESTOS INFERIORES A LA VACANTE, SIN TOMAR EN CONSIDERACION SU PUESTO, RAMA O GRUPO SIEMPRE Y CUANDO REUNAN LOS REQUISITOS DE OCUPACION QUE MARCA EL CATALOGO DE PUESTOS RESPECTO DE LA POSICION VACANTE.

CON BASE EN EL CATALOGO DE PUESTOS, LA FUNCIONALIDAD E

INTERCOMUNICACION DEL SISTEMA DEBE SER CONGRUENTE CON LA ORGANIZACION INTERNA DE LA INSTITUCION , PARA ELLO EN CADA PROCEDIMIENTO SE DEBEN IDENTIFICAR LAS ESPECIFICACIONES Y REQUISITOS EXIGIBLES PARA CADA PUESTO Y ESTOS A SU VES ESTAN PREVIAMENTE CLASIFICADOS Y ORDENADOS CONFORME A SU GRADO DE DIFICULTAD Y RESPONSABILIDAD DE TAL MANERA QUE DE CADA UNO SE DESPRENDA UN PERFIL IDONEO DEL TRABAJADOR QUE LO OCUPE Y QUE SERA EL OBJETIVO A ENCONTRAR A TRAVES DE LOS OPERATIVOS QUE COMPRUEBEN A FONDO LOS CONOCIMIENTOS Y APTITUDES DE LOS ASPIRANTES.

LA FLEXIBILIDAD QUE SUPONEN LAS CARACTERISTICAS DE FUNCIONALIDAD E INTERCOMUNICACION DEL SISTEMA , PERMITE QUE LOS MEJORES TRABAJADORES TENGAN SIEMPRE LA POSIBILIDAD DE ASCENDER HASTA LAS MAXIMAS POSICIONES DE LA ESTRUCTURA DE BASE SIN SER OBSTACULO EL PERTENECER A GRUPOS O RAMAS DISTINTAS A LA POSICION DE LA VACANTE.

EL SISTEMA ESCALAFONARIO QUE SE PROPONE, PUEDE SER TAN FLEXIBLE COMO LO PERMITA LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA DEPENDENCIA QUE PUEDE LLEGAR INCLUSIVE A UNA SEGUNDA CONCEPCION DE ASCENSOS AUN DENTRO DE CADA PUESTO, CLARO ESTA QUE TENDIENDO CUIDADO DE NO REINCURRIR EN LOS VICIOS QUE SE HAN MENCIONADO.

SERIA POSIBLE DECIAMOS , HACER 2 O 3 NIVELES PRESUPUESTALES PARA CADA PUESTO, LA DECISION DE QUE TRABAJADOR OCUPARIA CADA NIVEL SE TOMARIA PERIODICAMENTE TOMANDO EN CONSIDERACION SU PUNTUALIDAD, ASISTENCIA SENTIDO DE COOPERACION, ETC. DE ESTA MANERA HABRIA 2 TIPOS DE VENTAJA, DE PUESTO Y DE GRADO, AUNQUE EVIDENTEMENTE QUE UNA PROMOCION EN ESTE CASO DE NINGUNA MANERA LE PODEMOS LLAMAR ASCENSO.

ESTA ALTERNATIVA ADMINISTRATIVA IMPLEMENTADA SIN VICIOS , OBJETIVAMENTE Y CON HONESTIDAD, COADYUVARIA A MANTENER UNA CAMPAÑA DE MOTIVACION PERMANENTE DE LOS TRABAJADORES QUE LOS ESTIMULARIA A INCREMENTAR SU PRODUCTIVIDAD Y CALIDADES LABORALES. JUSTO ES TAMBIEN ADVERTIR QUE SI UN ESQUEMA COMO ESTE ES IMPLEMENTADO CON VICIOS O PREFERENCIAS SUBJETIVAS, RESULTARIA CONTRAPRODUENTE.

3.7. RELACION DEL SISTEMA ESCALAFONARIO CON LA CAPACITACION.

NOS HEMOS REFERIDO AL ESCALAFON COMO UN SISTEMA Y HEMOS ASENTADO TAMBIEN QUE CARECE DE SENTIDO SI LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS ES INADECUADA, ESTAS OPINIONES OBEDECEN AL HECHO DE QUE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NO SOLO EXISTE LA

NECESIDAD DE PROCURAR ASCENSOS PARA LOS TRABAJADORES SINO TAMBIEN HAY QUE PAGARLES, HAY QUE VERIFICAR SU APEGO A LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, HAY QUE ATENDER SUS PRESTACIONES ETC. DE LO ANTERIOR, SE DEDUCE QUE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL ES UN CONJUNTO DE ACTIVIDADES QUE DEBEN SER ORDENADAS ARMONICAMENTE PARA QUE ENTRE SI CONSTITUYAN UN SISTEMA GENERAL INTEGRADO POR SUBSISTEMAS PARCIALES DE ESE TODO.

LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO, CONSTITUYEN UNO DE ESOS SISTEMAS CUYO OBJETIVO ES COADYUVAR CON EL ENRIQUESIMIENTO DE LAS POTENCIALIDADES COGNOCITIVAS Y APTITUDINALES DE LOS EMPLEADOS CON EL FIN DE POSIBILITAR SU APROVECHAMIENTO EN BENEFICIO DE LA INSTITUCION Y EL MISMO TRABAJADOR. ESTE QUEHACER, PERMITE AL EMPLEADO MEDIR SUS ALCANCES PARA COMPETIR POR PUESTOS MEJOR REMUNERADOS, DE MAYOR PRESTIGIO Y RESPONSABILIDAD.

LA SUPERACION CUALITATIVA DE UNA ORGANIZACION A GRAN ESCALA, DESCANSA EN EL PERFECCIONAMIENTO Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS QUE DE MANERA ACTIVA SE DESEMPEÑAN EN CADA UNA DE SUS PARTES POR ELLO EN LA PRACTICA NO SE DEBEN DISOCIAR LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO CON LAS PROMOCIONES DEL

PERSONAL .

SI ESTA DICOTOMIA ES MANEJADA CON ETICA, PROFESIONALISMO Y ADEMAS SE APOYA DE UNA CAMPAÑA DE INFORMACION Y MOTIVACION, INDUDABLEMENTE REPRESENTARA UN CAMBIO DE MENTALIDAD EN LOS SERVIDORES QUE POR NECESIDAD SE TRADUCIRA EN UN ESPIRITU DE COMPETENCIA POR CAPACITARSE MAS Y DESEMPEÑAR MEJOR CADA PUESTO OBTENIENDO UNA EVALUACION MAYOR EN SUS FACTORES ESCALAFONARIOS.

POR OTRO LADO SI UN TRABAJADOR ES ASCENDIDO, IMPLICARA PARA EL LA SENSACION DE QUE SUS CUALIDADES HAN SIDO TOMADAS EN CUENTA Y QUE POR MERITOS PROPIOS LOGRO UNA MEJORIA EN SU SITUACION LABORAL, ESTA IDEA ES MUY PROBABLE QUE LO IDENTIFIQUE CON SU PUESTO Y CON LA INSTITUCION A LA QUE SIRVE PROPICIANDO QUE EL TRABAJO SEA UN INSTRUMENTO PARA SENTIRSE PERSONALMENTE MAS APTO, UTIL Y SOCIALMENTE MEJOR. ESTAS BONDADDES TIENEN APAREJADAS UN SIN-NUMERO DE VENTAJAS MUTUAS ENTRE LA ORGANIZACION Y EL TRABAJADOR.

EN EL SUPUESTO DE QUE OPERE EL SISTEMA Y SEAN YA UN NUMERO CONSIDERABLE DE ELEMENTOS ASCENDIDOS CON ESTOS ESQUEMAS, SE ELEVARIA LA CALIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS

SERVICIOS SE PRESTARIAN CON UNA ESPECIALIZACION TECNICA DERIVADA DE LA MISMA CAPACITACION, ESTO SUBSTITUIRIA LA ESPECIALIZACION EMPIRICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ADQUIRIDA POR RUTINAS DE AÑOS EN SU TRABAJO.

ES FACTIBLE QUE CON EL TIEMPO AL CORTO PLAZO LA SELECCION NATURAL DE LOS MAS APTOS DESPLACE PAULATINAMENTE A LOS EMPLEADOS NEFASTOS.

EL SISTEMA ESCALAFONARIO COMO TAL , NO ES LA PANACEA NI LA SOLUCION A LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, SIN EMBARGO, SI ES UNO DE SUS OBJETIVOS CONTRIBUIR A MEJORAR SU EFICIENCIA Y EFICACIA AUNQUE NO PUEDA DESARROLLARSE AISLADAMENTE, SI PUEDE HACER SU PARTE CON UN MUY LOABLE ESPIRITU MEJORADOR.

CAPITULO CUARTO

METODOLOGIA PARA IMPLEMENTAR
UN SISTEMA ESCALAFONARIO
EN UNA INSTITUCION
PUBLICA

METODOLOGIA PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA ESCALAFONARIO EN
UNA INSTITUCION PUBLICA.

MIGUEL DUHALT KRAUSS, AL ESTUDIAR LOS OBSTACULOS QUE IMPLICA LA TECNIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, [36] ALUDE A UNA VERDAD ANUNCIADA POR HENRRY FAYOL EN 1918 Y QUE AUN CONTINUA VIGENTE, Y QUE SE REFIERE A TRES IMPEDIMENTOS GRAVES PARA IMPLEMENTAR UN PROYECTO INOVADOR; LOS ENCUADRO EN TRES CRITERIOS FUNDAMENTALES:

A.) LA IGNORANCIA ADMINISTRATIVA.

B.) LA RUTINA.

3.) LOS INTERESES PARTICULARES.

A.- LA IGNORANCIA ADMINISTRATIVA ENCUENTREA 2 FORMAS, LA FALTA DE ESPECIALISTAS CONOCEDORES DE LA TECNICA ADMINISTRATIVA QUE LA APLIQUEN Y EL DESCONOCIMIENTO DE ESTAS TECNICAS EN NIVELES Y ORGANOS DONDE SE TOMAN DECISIONES.

36.- Duhalt Krauss Miguel, La Administración Pública Federal México., 1976, tomo I estudio La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistemico pag. 170 Edit. F.C.P.S., UNAM.

AUNQUE ACTUALMENTE SE HAN VISTO DE MODA LOS TECNOCRATAS, NO EXISTE LA UNIFICACION DE PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS Y POR ELLO LOS ESFUERZOS EN PRO DE UNA TECNIFICACION CIENTIFICA SON AISLADOS Y EN DIVERSOS ORGANOS DE LA A.P.

B.- LA RUTINA EN EL TEMA QUE NOS OCUPA, ES AQUELLA FORMA DE PEREZA COLECTIVA QUE HAN ADOPTADO LOS BUROCRATAS IMPREGNANDO DE ELLA LOS PROCEDIMIENTOS PUBLICOS Y MANTENIENDO EN SUS PUESTOS A SERES INUTILES, APATICOS A LA RACIONALIZACION DEL TRABAJO Y MODERNIZACION DE ESQUEMAS OPERATIVOS QUE IMPIDEN LA EVOLUCION DE LOS SISTEMAS GUBERNAMENTALES; LA RUTINA ES LA SOMBRA PESADISIMA QUE HA SIGNIFICADO UN LASTRE EN LA A. P. , ES EL ESTIGMA DEL BUROCRATA.

C.- LOS INTERESES PARTICULARES . INVARIABLEMENTE EN UNA ESTRUCTURA DESORGANIZADA DONDE NO HAY PRECISION EN LOS CONTROLES NI MECANISMOS PARA IMPUTAR RESPONSABILIDADES NI FUNCIONES ESTRICTAMENTE DEFINIDAS, SE CREA UN SINNUMERO DE IRREGULARIDADES QUE FAVORECEN INTERESES DE EMPLEADOS VIVALES QUE AL VERSE BENEFICIADOS Y EN UN AFAN DE PERPETUAR SUS PRIVILEGIOS, EVITAN Y BOICOTEAN TODO INTENTO DE REFORMA O MODIFICACION A LAS INSTITUCIONES.

ADEMAS DE LAS EXPUESTAS, PARA DESARROLLAR ESTE TEMA , CREEMOS UTIL APROVECHAR LAS EXPERIENCIAS OBTENIDAS EN EL INTENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA REALIZADO DURANTE EL SEXENIO LOPEZPORTILLISTA, EN ESE SENTIDO MIGUEL DUHALT KRAUSS, SEÑALA 4 INCONVENIENTES PRINCIPALES.[37]

- A.- OBSTACULOS ECONOMICOS
- B.- OBSTACULOS POLITICOS.
- C.- OBSTACULOS PSICOLOGICOS.
- D.- OBSTACULOS SOCIALES.

RESPECTO DE ESTOS CUATRO TIPOS DE OBSTACULOS, HABLAREMOS A CONTINUACION:

A.- OBSTACULOS ECONOMICOS. TODA AVENTURA REFORMADORA O CREATIVA EN LA A.P. COMO EL SIST. ESC., IMPLICA LA CREACION DE PARTIDAS PRESUPUESTALES PARA REMUNERAR EMPLEADOS, GASTOS DE OPERACION, ADQUISICION DE MOBILIARIO Y EQUIPO, UTILIZACION DE UNA AREA FISICA ADECUADA ETC. ADEMAS DE DIVERSOS SERVICIOS.

37.- Idem pág. 172 y 173

CREEMOS QUE EL SISTEMA PROPUESTO SE PODRIA DESARROLLAR SIN NECESIDAD DE GASTOS ADICIONALES SIGNIFICATIVOS (SALVO EL DE EQUIPO ELECTRONICO YA QUE SERIA IDEAL CONTAR CON ESTA CLASE DE INFRAESTRUCTURA, SOBRE TODO POR LA CANTIDAD DE RECURSOS HUMANOS QUE ACTUALMENTE TIENEN LAS INSTITUCIONES.).

LAS VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA ESCALAFONARIO, SUPEARAN CON MUCHO SUS COSTOS DE OPERACION, PORQUE SE GANARIA EN EFICACIA, EFICIENCIA , ESPIRITU DE COLABORACION, ESPECIALIZACION CIENTIFICA DEL SERVICIO ETC.

B.- OBSTACULOS POLITICOS. EL ACENTUADO SISTEMA PRESIDENCIALISTA DEL ESTADO MEXICANO, IMPREGNA HASTA A LOS EMPLEADOS MAS MODESTOS DE UNA IDEA DEL PODER CONCIBIENDOLO COMO ABSOLUTO E INCOMPARTIBLE, ESTA FIGURA DE CONCENTRACION PERSONALIZADA DE PODER, PARECE SUBSISTIR EN TODOS LOS NIVELES DE LA A.P.

CON LA CREACION DE UN SISTEMA ESCALAFONARIO F. E INTERCOMUNICADO, SE EXTINGUIRIA LA POSIBILIDAD DEL LLAMADO "AMIGUISMO" REDUCIENDO SUS PEQUEÑAS O GRANDES ESFERAS DE PODER QUE HA CREADO EN PARTICULARES LA FUNCION PUBLICA. POR ESTO LAS INOVACIONES EN ESTE SENTIDO, SERIAN RECHAZADAS.

C.- OBSTACULOS PSICOLOGICOS. TRADICIONALMENTE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, HA SIDO UNA PRACTICA EMPIRICA, BASADA EN LAS APRECIACIONES DE QUIEN LA EJERCE, EN MUCHOS CASOS LA AUSENCIA DE CONOCIMIENTOS TECNICOS APLICABLES A ESTA MATERIA HA OCASIONADO EN LOS EMPLEADOS QUE ACUMULAN EXPERIENCIA, EL SENTIMIENTO DE SER AUTOSUFICIENTES Y EXPERTOS, POR ELLO LOS ASUNTOS EN QUE INTERVIENE SU DECISION, SON ATENDIDOS CON CRITERIO Y NO CON APRECIACIONES OBJETIVAS, SIN DUDA LAS APORTACIONES ACADEMICISTAS MUY FRECUENTEMENTE SERIAN OPUESTAS A SUS PRACTICAS ADMINISTRATIVAS INSPIRADAS EN CORAZONADAS O INTUICIONES.

D.- OBSTACULOS SOCIALES. LAS COSTUMBRES BUROCRATICAS, HAN CONSTITUIDO ESTRUCTURAS Y MODOS DE VIDA TRADICIONALMENTE ACEPTADOS, CUALQUIER MODIFICACION A ESTOS ESQUEMAS, EQUIVALE A UNA AGRESION EN LA FORMA DE VIDA DE LOS TRABAJADORES POR ELLO Y PARA LOS BUROCRATAS ANTIGUOS, ES AGRESIVO UN ESCALAFON CON EVALUACION CIENTIFICA DE APTITUDES Y CONOCIMIENTOS QUE CONSIDERE LA ANTIGUEDAD COMO ALGO SECUNDARIO.

LAS ORGANIZACIONES SINDICALES PARECEN COMPARTIR ESTE CRITERIO Y ENCONHADAMENTE SE PRONUNCIAN POR CONSERVAR LOS ESQUEMAS TRADICIONALES.

HEMOS SEÑALADO EL ESQUEMA GENERAL DE UN SISTEMA MODELO QUE HACE POSIBLE EJERCER EL DERECHO DE ASCENSO DE UNA MANERA IDEAL, AHORA NOS REFERIREMOS A LA MANERA EN QUE ESE SISTEMA PUEDE SER IMPLEMENTADO Y LOGRAR SU APLICACION ES DECIR QUE SE ENUNCIARAN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU EXISTENCIA, LOS REQUERIMIENTOS MINIMOS PARA SU APLICACION Y LA METODOLOGIA QUE HA DE UTILIZARSE PARA LLEVAR A LA PRACTICA ESTE PROYECTO.

INICIAREMOS ESTE CAPITULO ENUMERANDO LOS SUPUESTOS QUE EN UNA DEPENDENCIA DE LA A.P. CENTRALIZADA, SON NECESARIOS Y QUE CONFIGURAN EL MEDIO PROPICIO PARA GENERAR ESTE MECANISMO TRANSFORMADOR DE LA BUROCRACIA.

4.1. SUPUESTOS.

4.1.1. VOLUNTAD INSTITUCIONAL.

DESDE LUEGO, ESTE ELEMENTO ES IMPRESCINDIBLE, REPRESENTA LA DISPOSICION DEL MISMO ORGANISMO PUBLICO PARA MEJORAR SU SISTEMA

DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL; ESTE QUERER HACER CONSTITUYE LA FUERZA MOTORA QUE IMPULSARA LOS TRABAJOS TENDIENTES A LA TRANSFORMACION ALUDIDA, IMPLICA :

- EL CONVENCIMIENTO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES RESPECTO DE LAS VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL SISTEMA.
- EL SACRIFICIO PARA ALGUNOS FUNCIONARIOS DE ALGUNAS INSULAS DE PODER (LA POSIBILIDAD DE NOMBRAR Y/O REMOVER POR SU VOLUNTAD AL PERSONAL DE BASE DE SUS UNIDADES).
- AUTORIZAR LA APERTURA PRESUPUESTAL PARA SOLVENTAR GASTOS DE OPERACION Y SUELDOS DE LOS OPERADORES DEL SISTEMA.
- HACER PARTICIPAR A TODOS Y CADA UNO DE SUS ORGANOS EN UN ESFUERZO DE ORGANIZACION ESTRUCTURAL Y OPERATIVA, EN CADA DEPARTAMENTO, OFICINA Y EN GENERAL EN CADA AREA DE TRABAJO.
- PARTICIPAR EN UN ESFUERZO DE DEFINICION DE FUNCIONES COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES PARA CADA PUESTO.
- INVERTIR SUFICIENTES HORAS DE TRABAJO, EN UN NUMERO CONSIDERABLE DE EMPLEADOS DE CADA AREA DE LA INSTITUCION, PARA REALIZAR LOS SEÑALAMIENTOS ANTERIORES E INSTRUIRLOS SOBRE LAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA.

LA DECISION DE IMPLEMENTAR EL SISTEMA ESCALAFONARIO, FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO, IMPLICA UNA LARGA SUMA DE ESFUERZOS DE INFORMACION, FORMACION DE ELEMENTOS COMPETENTES QUE OPEREN EL SISTEMA, LA DIFUSION DE POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS, CREACION O MODIFICACION DE LA NORMATIVIDAD EXISTENTE Y COMO VEREMOS EN EL SIGUIENTE PUNTO (4.1.2.) UNA DE ESTAS ACTIVIDADES ES LA NEGOCIACION DE LA DEPENDENCIA CON EL SINDICATO PARA LOGRAR SU PARTICIPACION Y CONFORMIDAD RESPECTO DE LOS CRITERIOS QUE SE DETERMINEN PARA EVALUAR LOS FACTORES ESCALAFONARIOS Y TRANSFORMAR EL SISTEMA.

4.1.2. VOLUNTAD SINDICAL

LOS SINDICATOS BUROCRATICOS EN MEXICO, POR REGLA GENERAL CARECEN DE UNA AUTONOMIA INTEGRAL EN SUS DECISIONES, NORMALMENTE SE SUJETAN A POLITICAS GENERALES DICTADAS POR LA F.S.T.S.E. Y A LA SUBORDINACION TACITA QUE LOS LIGA AL PODER PUBLICO (VEASE EL PUNTO 2.2.1.), ELLO AUNADO A LOS MUY ABUNDANTES INTERESES CREADOS QUE VAN CONDICIONANDO SU CONDUCTA Y ESPIRITU SINDICAL, LOS CONVIERTE EN ORGANISMOS ESTERILES SIN ACTITUDES COMPROMETIDAS CON LA BASE TRABAJADORA Y REACTOS A MODIFICAR LAS ESTRUCTURAS CON LA QUE SUS FUNCIONARIOS HAN

LOGRADO PRIVILEGIOS.

ESTE ES EL PANGRAMA GENERAL DE LA MAYORIA DE LOS SINDICATOS BUROCRATICOS Y PRECISAMENTE ELLOS CON CALIDAD O NO TIENEN PODER SUFICIENTE PARA ENTORPECER LA CREACION DE SISTEMAS ESCALAFONARIOS.

SIN DUDA SE REQUIERE QUE LA REPRESENTACION SINDICAL ESTE INVOLUCRADA Y SEA CONOCEDORA DEL PROYECTO PARA QUE DETERMINE SI COLABORA EN LA CREACION DEL SISTEMA O EN SU CASO NO HACERLO PERO MANIFESTANDO AL FIN SU CONFORMIDAD PARA PARTICIPAR EN LOS TERMINOS DE LEY, UNA VEZ CONSTITUIDO EL SISTEMA.

ES FRECUENTE ESCUCHAR LA EXPRESION QUE DICE "LOS SINDICATOS VIVEN DE LOS ELEMENTOS CONFLICTIVOS". POR SUS CARACTERISTICAS ACTUALES PODRIAMOS ANTICIPAR QUE SOSTENDRIAN EL CRITERIO DE LA ANTIGUEDAD COMO PRINCIPAL FACTOR PARA EL ASCENSO, POR DISPOSICION LEGAL TENDRIAN QUE PARTICIPAR EN LA COMISION MIXTA Y PARTICIPAR EN LA ELABORACION DEL REGLAMENTO DE ESCALAFON POR ELLO, CREEMOS QUE LA MEJOR ESTRATEGIA, ES ACUDIR AL CONVENCIMIENTO Y A LA EXPLICACION CLARA DE LAS VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL SISTEMA PARA QUE EN EL CONTACTO CON SUS AGREMIADOS ELLOS MISMOS GENEREN CONCIENCIA DEL BENEFICIO QUE

APORTARIA PARA LOS MAS APTOS.

4.1.3. N O R M A T I V I D A D .

EL PILAR DEL SISTEMA ESCALAFONARIO ES EL INSTRUMENTO NORMATIVO QUE LO CREA Y LE DA VIDA, ESTO ES, EL REGLAMENTO DE ESCALAFON. PARA CONTAR CON UN ORDENAMIENTO, IDEAL, HAY QUE TRABAJAR EN SU ESTRUCTURACION DE TAL MANERA QUE SE DETERMINEN GENERALIDADES Y PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO, LAS PARTES QUE EN EL INTERVIENEN, IDENTIFICAR CON PRECISION CADA UNA DE LAS FUNCIONES , ATRIBUCIONES, DEFECHOS, OBLIGACIONES Y RECURSOS. PARA ELLO, SE REQUIERE CONOCER A FONDO LA INSTITUCION, LOS OBJETIVOS Y OPERACION DEL SISTEMA, LOS ANTECEDENTES GENERALES QUE INSIDEN EN LA MATERIA , EL AMBIENTE Y COSTUMBRES LABORALES ETC.

EL FUNDAMENTO LEGAL PARA CONSTITUIR ESTE ORDENAMIENTO, ES EL ARTICULO 49 DE LA LEY BUROCRATICA, CONFIERE A LA DEPENDENCIA LA OBLIGACION DE CREAR SU PROPIO REGLAMENTO QUE EN LO GENERAL DEBERA ESPECIFICAR , EL CONCEPTO DE ESCALAFON, QUIENES ESTAN SUJETOS AL REGLAMENTO, CUALES SON LOS FACTORES ESCALAFONARIOS QUE SE TOMARAN EN CONSIDERACION PARA DICTAMINAR LOS ASCENSOS, CUAL SERA EL VALOR DE CADA UNO DE ESTOS, CUALES SON LOS

CRITERIOS DE EVALUACION, LA ESTRUCTURA DE PUESTOS SUJETA AL REGLAMENTO, LA CREACION DE LA COMISION MIXTA CON SU ESTRUCTURA ORGANICA, COMPETENCIAS, FACULTADES, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES, LA RELACION QUE DEBE EXISTIR ENTRE ESTA Y SUS ORGANOS AUXILIARES, CUALES SON LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO CON SUS CORRELATIVAS OBLIGACIONES Y DERECHOS, EL SISTEMA DE INSTANCIAS, LA PUBLICACION DE VACANTES, LA INTERVENCION EVENTUAL DE UN ARBITRO, LOS MECANISMOS DE REVISION RECUSACIONES Y/O EXCUSAS, LOS PROCEDIMIENTOS PARA ATENDER LAS INCONFORMIDADES, LOS PROCEDIMIENTOS PARA GENERAR LAS PERMUTAS, LAS SANCIONES A LOS FUNCIONARIOS QUE OBSTACULICEN EL BUEN CUMPLIMIENTO DEL SISTEMA ETC.

4.1.4. ESTRUCTURA ORGANICA DEFINIDA.

LA DEPENDENCIA NECESITA TENER UNA ESTRUCTURA ORGANICA DEFINIDA PARA QUE EXISTA UNA DESCRIPCION CLARA DE PUESTOS EN CADA AREA, ADEMAS DEL PERFIL QUE SEÑALA EL CATALOGO DE PUESTOS, ESTO PERMITE QUE LA COMISION TENGA ANTES DE LA CREACION DE UNA VACANTE, LA INFORMACION DE LAS FUNCIONES DEL AREA, Y CON ELEMENTOS (COMODINES) PRESUMIBLEMENTE HABILITADOS PARA CUBRIR DICHAS POSICIONES.

LA C.M.E. PODRA INTEGRAR UN REGISTRO DE LOS PUESTOS DE CADA AREA CON INFORMACION DE SUS FUNCIONES Y CARACTERISTICAS IDEALES DE SUS OCUPANTES, ASI AL MOMENTO MISMO DE GENERARSE LA VACANTE, POR UN LADO PODRA ENVIAR UN SUSTITUTO PROVISIONAL QUE APOYARA TEMPORALMENTE AL APEA MIENTRAS CULMINA EL PROCEDIMIENTO Y POR EL OTRO TENDRA ELEMENTOS PARA ELABORAR INMEDIATAMENTE UN EXAMEN QUE APLICARA A LOS ASPIRANTES QUE REUNAN LOS REQUISITOS.

OTRA VENTAJA DE CONTAR CON LA ESTRUCTURA ORGANICA DEFINIDA ES QUE SE PODRA CONTAR CON UNA PLANTILLA EXACTA DE PERSONAL POR ADSCRIPCION Y ASI SERA MAS EXPEDITA LA PUBLICACION DE VACANTES Y LOCALIZACION DE CANDIDATOS IDONEOS.

LA ESTRUCTURA ORGANICA SERA UN ESFUERZO DE ORGANIZACION Y METODOS QUE COMPRENDA A TODAS LAS AREAS DE LA INSTITUCION.

4.1.5. C A T A L O G O D E P U E S T O S .

LA S.P.P., TIENE UN CATALOGO GENERAL DE PUESTOS DONDE INCLUYE AQUELLOS QUE UTILIZA CADA DEPENDENCIA; EL QUE NOS

INTERESA ES ESTE ULTIMO INCLUYENDO PARA CADA PUESTO, SUS FUNCIONES GENERALES, SUS REQUISITOS DE OCUPACION Y EL IMPORTE QUE ALCANZA SU REMUNERACION PARA CADA NIVEL.

ESTE INSTRUMENTO PERMITIRA DEFINIR EL MECANISMO DE PRIORIDAD DE INSTANCIAS Y CONOCER ANTICIPADAMENTE LA GANANCIA PECUNIARIA QUE REPRESENTA CADA MOVIMIENTO. ESTE CATALOGO, DEBE SER PERMANENTEMENTE ACTUALIZADO EN CUANTO A SU ESTRUCTURA Y MONTO DE REMUNERACIONES.

4.1.6. EL ORGANISMO OPERADOR.

COMO YA SE MENCIONO, EL ORGANISMO COMPETENTE PARA OPERAR EL SISTEMA ESCALAFONARIO, ES LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON, ESTE ES UN CUERPO COLEGIADO CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INTEGRADO POR DOS REPRESENTANTES DE LA DEPENDENCIA Y DOS DEL SINDICATO, UN ARBITRO Y UN SECRETARIADO TECNICO, ESTE ULTIMO ORGANICAMENTE DEBERA CONTAR PRINCIPALMENTE CON UNA AREA TECNICA ESPECIALIZADA EN LA ELABORACION APLICACION Y EVALUACION DE LOS REACTIVOS ; Y OTRA QUE SE ENCARGUE DE LA INFORMACION Y

REGISTROS . AMBAS COMPLEMENTARIAS UNA DE LA OTRA Y POSIBLEMENTE APOYADAS POR AREAS MENORES CON FUNCIONES MENOS SUSTANTIVAS.

LOS TRABAJADORES ADSCRITOS A ESTA AREA DEBEN SER DE CONFIANZA, LA RAZON ES QUE TIENEN ACCESO A INFORMACION MUY DELICADA Y CONFIDENCIAL CUYO MAL MANEJO COMPROMETERIA SOBREMANEFA A LA DEPENDENCIA, ADEMAS DE LA POSIBILIDAD DE OBTENER VENTAJAS EN CONCURSOS DONDE ELLOS MISMOS PUEDAN PARTICIPAR .

LA COMISION DEBE DISEÑAR SUS PROCEDIMIENTOS CONFORME AL REGLAMENTO.

4.2. OPERACION DEL SISTEMA.

LA EXCELENCIA OPERATIVA QUE EXIGE LA PRINCIPAL ORGANIZACION SOCIAL (EL ESTADO), IMPLICA LA EXISTENCIA DE UN MECANISMO FORMAL QUE POSIBILITA EL SERVICIO CIVIL COMO UNA CARRERA, ESE INSTRUMENTO DEBE SER RESULTANTE DE UNA PLANEACION CUANTITATIVA Y CUALITATIVA, UNIFICADA PARA UN AMBITO DE COMPETENCIA DETERMINADA, ESE MECANISMO SE LLAMA SISTEMA

ESCALAFONARIO Y TIENE SU AMBITO DE OPERACION EN CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

COMO SE VIO EN PUNTOS ANTERIORES , LOS SISTEMAS UTILIZADOS EN LAS DEPENDENCIAS AHORA SON NEFASTOS Y CONTRIBUYEN A DEFORMAR LOS ESQUEMAS DE OPERACION ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES YA QUE ESTAS AL VERSE IMPOSIBILITADAS PARA CUBRIR PUESTOS CALIFICADOS CON PERSONAL ORDENADO EN LOS ESCALAFONES, TIENEN QUE RECURRIR A ELEMENTOS RECLUTADOS EN EL EXTERIOR, POR LOGICA CON ESTAS PRACTICAS SE ENGRÓSABAN LAS PLANTILLAS DE PERSONAL Y SE NULIFICA EL OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE INCENTIVAR A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO PROPICIANDO CADA VEZ MAS LA INEFICACIA Y ENGRÓSAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL.

IMAGINEMOS QUE LOS SUPUESTOS SEÑALADOS ANTERIORMENTE, SE HAN REALIZADO, EN ESTE ENTENDIDO, AHORA SI PODRA SER POSIBLE LA OPERACION DEL SISTEMA EN LOS SIGUIENTES TERMINOS.

4.2.1. DIFUSION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA .

ES NECESARIO QUE EL REGLAMENTO Y FOLLETOS CON INFORMACION

SINTETIZADA DE LOS DEBEROS Y PROCEDIMIENTOS, SE DISTRIBUYA ENTRE LOS ORGANOS Y TRABAJADORES DE LA DEPENDENCIA, PARA QUE ESTOS PAULATINAMENTE ASIMILEN EL SISTEMA, LA COMISION Y EL SINDICATO DEBERAN ORGANIZAR EXPOSICIONES Y CONFERENCIAS A FIN DE DIFUNDIR INFORMACION DEL MISMO E INVITAR A LOS TRABAJADORES A CAPACITARSE Y PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS.

SIMULTANEAMENTE SE PUBLICARAN CURSOS AFINES A LAS ACTIVIDADES DE LA DEPENDENCIA.

4.2.2. VALORACION INSTITUCIONAL DE FACTORES ESCALAFONARIOS.

HAY QUE SER MUY METICULOSO EN ESTE TEMA, UNA EVALUACION PREVIA A LOS CONCURSOS, DEBE HACERSE ANUAL O SEMESTRALMENTE PARA TODOS LOS TRABAJADORES , A TRAVES DE UNA CEDULA ELABORADA EXPRESAMENTE PARA TAL FIN Y ACOMPAÑADA DE UN MANUAL O INSTRUCTIVO DONDE SE SEÑALEN LOS CRITERIOS DE LA EVALUACION. ESTA VALORACION PREVIA , LA HARA EL JEFE INMEDIATO SUPERIOR DE CADA ORGANIO DONDE HAYA TRABAJADORES DE BASE.

LA CALIFICACION EXPRESADA EN NUMERO, SE HARA EN OFICINAS

DE LA COMISION ACORDE A LOS TABULADORES QUE PREVIAMENTE SE HAYAN DISEÑADO A FIN DE TENER LA INFORMACION CON LA MAYOR DISCRECIONALIDAD POSIBLE, ESTA CONVERSION, PREFERENTEMENTE SE HARA CON APOYO DE EQUIPO ELECTRONICO.

LA INTENCION DE EVALUAR ANUALMENTE A TODO EL PERSONAL, OBEDECE A VARIOS MOTIVOS, PRIMERO HACER UN SEGUIMIENTO Y CONFRONTACION DEL GRADO DE SUPERACION O ESTANCAMIENTO QUE OBSERVEN LOS TRABAJADORES, Y SEGUNDO A LA HORA DE TENER VACANTES, YA SE CUENTE CON UNA EVALUACION PRELIMINAR DE LOS ASPIRANTES A PARTICIPAR EN LOS CONCURSOS.

POR RAZONES OBVIAS, ESTA EVALUACION PRELIMINAR, ES RESPECTO DEL PUESTO QUE EN ESE MOMENTO OCUPE EL TRABAJADOR Y NO SERA DEFINITIVA PARA ASCENDER AUTOMATICAMENTE, ESTA EVALUACION, UNICAMENTE PERMITIRA LA PARTICIPACION EN CONCURSOS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA A LOS MEJOR CALIFICADOS, CLARO ESTO CON UN CRITERIO PREVIAMENTE MARCADO EN EL REGLAMENTO DE LA MATERIA.

LA EVALUACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS, POR HABERLA HECHO UNILATERALMENTE EL JEFE INMEDIATO SUPERIOR DE CADA AREA,

ES MUY SUCEPTIBLE DE ENCONTRARSE VICIADA, POR ELLO CABE EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES EL DERECHO DE INCONFORMARSE DE LA CALIFICACION DE QUE HALLAN SIDO OBJETO Y PROCEDE PARA ELLOS UNA SEGUNDA EVALUACION EN PRESENCIA DE UN REPRESENTANTE SINDICAL Y DE UNO DE LA C.M.E.

LA CALIFICACION ES CONFIDENCIAL Y EL TRABAJADOR SERA ENTERADO DE SUS RESULTADOS PORQUE PODRA PREGUNTARLO EN EL AREA ADMINISTRATIVA DE SU UNIDAD DE TRABAJO Y ASI OPTAR POR INCONFORMARSE O ACEPTARLA.

LA LEY BUROCRATICA, SEÑALA COMO FACTORES ESCALAFONARIOS:

- LOS CONOCIMIENTOS, ENTENDIENDO POR ESTOS , LA POSESION DE PRINCIPIOS TEORICOS Y/O PRACTICOS NECESARIOS PARA EL DESEMPEÑO DE UN PUESTO.
- LA APTITUD, ENTENDIENDOLA COMO EL CONJUNTO DE FACULTADES FISICAS Y MENTALES QUE HAGAN PRESUMIBLE LA POSIBILIDAD DE QUE EL TRABAJADOR PODRA DESEMPEÑAR SATISFACTORIAMENTE EL PUESTO A QUE ASPIRA .
- LA ANTIGUEDAD, ENTENDIDA COMO EL TIEMPO DE SERVICIOS

PRESTADOS POR EL TRABAJADOR PARA EL ESTADO.

- LA DISCIPLINA , INTERPRETANDOLA COMO EL CUMPLIMIENTO DE LAS INSTRUCCIONES LEGITIMAS DICTADAS POR LOS SUPERIORES Y DE LOS METODOS DE TRABAJO UTILIZADOS EN LA INSTITUCION. COMO SUBFACTOR DE LA DISCIPLINA, PODEMOS INCLUIR LA PUNTUALIDAD Y LA ASISTENCIA.

HACEMOS ESE COMENTARIO PARA SEÑALAR QUE SIN CONTRAVENIR LOS MANDATOS DE LA LEY SE PUEDE HACER UN DESGLOCE RACIONAL DE CADA FACTOR EN SUBFACTORES PARA QUE CON UN CRITERIO DECIMAL, SE FORMULE UNA VALORACION INTEGRADA DE CADA UNO DE ELLOS.

A CADA SUBDIVISION, SE ASIGNARIA UN PUNTAJE CONFORME A UNA TABLA ELABORADA EXPROFESAMENTE.

LOS CONOCIMIENTOS, SE PODRIAN SUBDIVIDIR EN:

- CONOCIMIENTOS DEL PUESTO QUE DESEMPEÑA.
- ACTUALIZACION DE CONOCIMIENTOS (VALORANDO EN ESTE CASO SU CAPACITACION , ADIESTRAMIENTO U OTROS MEDIOS PARA HA-

LLEGARSE CONOCIMIENTOS COMO SEMINARIOS, CONFERENCIAS ETC.).

- MAXIMO GRADO ACADEMICO.

LA APTITUD UNICAMENTE PODRIAMOS EVALUAR LA RELATIVA AL PUESTO QUE EN ESE MOMENTO SE DESEMPEÑE Y SE PODRIA SUBDIVIDIR EN :

- CALIDAD DE TRABAJO.
- CANTIDAD DE TRABAJO.
- SENTIDO DE RESPONSABILIDAD.
- COOPERACION.
- DESEOS DE PROGRESAR.
- ESmero EN SU TRABAJO.
- ADAPTABILIDAD AL TRABAJO EN EQUIPO.

LA DISCIPLINA EN ESCALAS DE ACEPTACION DE INSTRUCCIONES Y SU DISPOSICION VOLUNTARIA PARA DESARROLLAR SUS FUNCIONES . ADEMAS DE INCLUIR LOS CONCEPTOS DE PUNTUALIDAD Y ASISTENCIA CUYAS SUBDIVISIONES DESDE LUEGO SERAN MAS OBJETIVAS DE EVALUAR. EN ESTA MEDIDA , LAS SUBDIVISIONES SUGERIDAS SERAN:

- ACEPTACION INMEDIATA Y CUMPLIMIENTO DE INSTRUCCIONES DE BUEN AGRADO.
- ACEPTACION Y CUMPLIMIENTO MOROSO DE INSTRUCCIONES.
- ACEPTACION Y CUMPLIMIENTO DE INSTRUCCIONES CON DESAGADO.
- ACEPTACION Y NO CUMPLIMIENTO DE INSTRUCCIONES.
- CUMPLIMIENTO MOROSO DE INSTRUCCIONES.
- PROTESTA AL RECIBIR INSTRUCCIONES.
- MENOS DE 5 RETARDOS EN UN SEMESTRE.
- MAS DE 5 Y MENOS DE 10 RETARDOS EN UN SEMESTRE.
- MAS DE 10 Y MENOS DE 15 RETARDOS EN UN SEMESTRE.
- MAS DE 15 Y MENOS DE 25 RETARDOS EN UN SEMESTRE.
- MAS DE 25 PETARDOS EN UN SEMESTRE.
- CERO FALTAS EN UN SEMESTRE.
- UNA O MENOS DE 5 FALTAS EN UN SEMESTRE.
- MAS DE 5 Y MENOS DE 10 FALTAS EN UN SEMESTRE.
- MAS DE 10 FALTAS EN UN SEMESTRE.

EN CASO DE HABER VACANTES, HABRA CONCURSOS Y LA EVALUACION

DEFINITIVA DE CONOCIMIENTOS Y APTITUD RESPECTO DEL PUESTO A OCUPAR, SE HARA A TRAVES DE EXAMENES QUE CON BASE EN INFORMACIONES PREVIAS QUE APLICARA LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

PODEMOS CONCLUIR QUE EL ASCENSO DEBE SER CONSECUENCIA DE UNA CORRECTA Y JUSTA EVALUACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS.

4.2.3. CREACION DE UNA VACANTE Y CONVOCATORIA A CONCURSO.

HEMOS LLEGADO AL PUNTO DONDE SE INICIA EN FORMA EL PROCEDIMIENTO, LA GENERACION DE UNA VACANTE, CADA ORGANO DEBE ASUMIR LA OBLIGACION DE INFORMARLO OPORTUNAMENTE A LA C.M.E. PARA QUE ESTA INMEDIATAMENTE ENVIE UN SUBSTITUTO PROVINCIAL E IDENTIFIQUE LOS GENERALES DE LA VACANTE, ACTO SEGUIDO ESTARA EN CONDICIONES DE DIFUNDIR A TRAVES DE BOLETINES LA EXISTENCIA DE UNA POSICION DESOCUPADA Y CONVOCAR A LOS TRABAJADORES CON DERECHOS A PARTICIPAR EN UN CONCURSO.

EL BOLETIN DEBEFA DECIR QUE TIPO DE TRABAJADORES TIENEN DERECHO A PARTICIPAR Y SI PROCEDE EN PRIMERA , SEGUNDA , O

TERCERA INSTANCIA .

LAS VACANTES SE GENERAN CON CARACTER DEFINITIVO, CUANDO SON OCASIONADAS POR RENUNCIA, JUBILACION, MUERTE, BAJA ETC. Y SON PROVISIONALES CUANDO SE PRODUCEN POR LICENCIAS.

CON LA LECTURA DEL BOLETIN, LOS TRABAJADORES CON DERECHOS PODRAN REGISTRAR SU PARTICIPACION Y PRESENTARSE AL EXAMEN EN LA FECHA Y CONDICIONES QUE LE FIJE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON.

4.2.4. CONCURSO APTITUDINAL Y SISTEMA DE INSTANCIAS.

AL CONOCER LA EXISTENCIA DE UNA VACANTE, LOS TECNICOS DE LA COMISION, YA ACUDIERON A LAS OFICINAS DE LA VACANTE PARA ULTIMAR INFORMACION DE LAS FUNCIONES QUE AHI SE REALIZAN , LUEGO ENTONCES ELABORAPAN UN EXAMEN QUE APLICARAN A LOS ASPIRANTES QUE SE INSCRIBAN EN LOS TERMINOS YA DESCRITOS.

EL CONCURSO SE REALIZA EN PRIMERA SEGUNDA O TERCERA

INSTANCIA SEGUN SEA EL CASO TAL Y COMO SE EXPLICA EN EL PUNTO 2.5.

PREFERENTEMENTE LOS EXAMENES DEBERAN APLICARSE EN UNA SOLA EXPOSICION PARA EVITAR FUGA DE DATOS O DESCONFIANZAS DE LOS CANDIDATOS, SI ESTOS REACTIVOS SE INSTRUMENTAN BIEN SERA POSIBLE EVALUARLOS EN MUY POCO TIEMPO E IDENTIFICAR A LA MEJOR CALIFICACION.

EN UN ESQUEMA IDEAL, AL TERMINAR EL EXAMEN EN ESE MISMO MOMENTO SE NOTIFICA AL GANADOR, SI POR LA NATURALEZA DEL REACTIVO LA EVALUACION REQUIERE MAS TIEMPO, SE NOTIFICARA AL VENCEDOR CUANTO ANTES PARA INSTRUMENTAR SU REUBICACION FISICA Y PRESUPUESTAL EN OTRA AREA DE TRABAJO Y GENERAR EL SIGUIENTE MOVIMIENTO ESCALAFONARIO.

EN EL SUPUESTO DE QUE EN PRIMERA INSTANCIA NO HUBIERE TRABAJADORES INTERESADOS, O LOS CONCUPSANTES NO ALCANCEN EL MINIMO DE CALIFICACION QUE EXIJA LA OCUPACION DEL PUESTO, SE REPETIRA LA EVALUACION EN SEGUNDA INSTANCIA O TERCERA LLEGADO EL CASO. EVIDENTEMENTE PARA CADA ETAPA HABRA UN EXAMEN DIFERENTE E INEDITO.

SI POSTERIOR A LA TERCERA INSTANCIA, NO HAY GANADOR DE LA VACANTE LAS AUTORIDADES DE LA DEPENDENCIA LO DESIGNARAN LIBREMENTE.

4.2.5. EVALUACION Y DICTAMEN .

LA EVALUACION DEL CONCURSO DEBERA SER OBJETIVA, CON BASE EN PARAMETROS CLAROS E INOBJETABLES, DE TAL MANERA QUE UNA VEZ IDENTIFICADO EL MEJOR ELEMENTO PARA OCUPAR UNA VACANTE, SE ELABORE UN DICTAMEN ESCALAFONARIO CUYA OBSERVANCIA SERA OBLIGATORIA PARA LA PROPIA COMISION SUS ORGANOS AUXILIARES, EL SINDICATO Y EL AREA RESPONSABLE DE PAGOS.

4.2.6. INCONFORMIDADES Y RESOLUCIONES .

CABE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS SERVIDORES PUBLICOS ADSCRITOS A LA COMISION SE EQUIVOQUEN O BIEN NO ACATEN CON PRECISION LOS PROCEDIMIENTOS ESCALAFONARIOS, ESTO PUEDE SUBSANARSE CON UN MECANISMO DE ATENCION DE INCONFORMIDADES QUE

PUEDA EQUIPARARSE AL RECURSO DE REVISION O QUEJA QUE SE UTILIZA EN MATERIA PROCESAL O ADMINISTRATIVA; FUNCIONARIA DE LA SIGUIENTE MANERA:

AL MOMENTO EN QUE UN TRABAJADOR SIENTA AFECTADOS SUS DERECHOS O ESTIME MALOS MANEJOS DEL PROCEDIMIENTO POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS DE LA COMISION O SUS ORGANOS AUXILIARES, PODRA ACUDIR AL PLENO DE LA MISMA CON UN ESCRITO DONDE EXPLICARA EL MOTIVO DE SU INCONFORMIDAD.

ESTE MECANISMO DEBERA REGLAMENTARSE CON PRECISION EN EL REGLAMENTO DE ESCALAFON PARA QUE NO QUEDE LUGAR A DUDAS SOBRE LOS TERMINOS, SUSPENSION PARCIAL O TOTAL DEL PROCEDIMIENTO, FACULTADES Y ALCANCES DE LA RESOLUCION A LA INCONFORMIDAD.

EN EL MEJOR DE LOS CASOS CREEMOS QUE UN PROCEDIMIENTO TRANSPARENTE ES LO IDEAL Y EN LA MEDIDA QUE ESTE SEA ASI, HABRA MENOS INCONFORMIDADES.

4.3 EL SISTEMA ESCALAFONARIO COMO INSTRUMENTO DINAMICO MEJORADOR DE LA BUROCRACIA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

PRETENDER TRANSFORMAR LA MENTALIDAD, CON CONCIENCIA Y LA EFICIENCIA DEL SERVICIO PUBLICO Y SUS TRABAJADORES, ES UNA META DIFICIL, CREEMOS QUE ENTRE OTRAS UNA ALTERNATIVA PARA LOGRARLO SON LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS.

EN PAGINAS ANTERIORES HEMOS SEÑALADO QUE LA BUROCRACIA ADOLECE DE VICIOS SUMAMENTE ARRAIGADOS, QUE TIENE CARACTERISTICAS DESAGRADABLES QUE DIFICULTARIAN CUALQUIER INTENTO DE REFORMA O MODERNIZACION, NO OBSTANTE Y QUIZAS LO DIFICIL DE LA EMPRESA ES LO QUE LA HACE AUN MAS INTERESANTE.

EN LA INTRODUCCION DE ESTE TRABAJO SE PLANTEARON DOS HIPOTESIS, UNA DE ELLAS SUPONE QUE UN ADECUADO SISTEMA ESCALAFONARIO ES UN INSTRUMENTO DINAMICO MEJORADOR DE LA A.P., PARA DEMOSTRARLO PRIMERO SE DEBERIA INSTRUMENTAR DICHO SISTEMA EN UNA ORGANIZACION QUE EFECTIVAMENTE EXISTA EN EL SECTOR PUBLICO, EXPERIMENTAR SU METODOLOGIA Y CAPITALIZAR LAS EXPERIENCIAS OBTENIDAS PARA DEFINIR CONCLUSIONES.

EN EL SECTOR CENTRALIZADO NO OPERAN SISTEMAS COMO ESTE, ELLO DIFICULTA LA POSIBILIDAD DE PROBAR LOS SUPUESTOS E HIPOTESIS PLANTEADAS, NO OBSTANTE EN USO DE LA LOGICA Y CONSIDERANDO LOS PLANTEAMIENTOS EXPLICADOS EN EL PRIMERO,

SEGUNDO Y PRESENTE CAPITULOS, PODEMOS ASUMIR UNA SITUACION:

IMAGINEMOS QUE EN UNA DEPENDENCIA CUALQUIERA DE LA A.P., SE HA AVANZADO EN LOGRAR UNA COHERENCIA OPERATIVA Y RESPETO A LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL, QUE LOS TRABAJADORES LO HAN SENTIDO ASI Y EMPIEZAN A CONFIAR EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA INSTITUCION, A ELLO AGREGUEMOS UNA CAMPAÑA DE MOTIVACION E INFORMACION QUE DIFUNDA LOS BENEFICIOS DE PARTICIPAR EN LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS.

ESTE PANORAMA CEARIA UNA ESPECTATIVA REAL DE SUPERACION PARA LOS TRABAJADORES QUE SIN ESFUERZOS EXTRAORDINARIOS Y POR SU SIMPLE BUEN DESEMPEÑO, SE CONVERTIRIAN EN CANDIDATOS POTENCIALES PARA PARTICIPAR EN CONCURSOS ESCALAFONARIOS, SENTIRIAN A SU ALCANCE LA POSIBILIDAD DE PROGRESAR VERDADERAMENTE Y ASPIRAR A MEJORES SALARIOS, A MAYORES RESPONSABILIDADES PARA LAS QUE EVIDENTEMENTE ESTARA CAPACITADO, A UNA MEJOR POSICION EN LA ESTRUCTURA DE SU DEPENDENCIA, ELLO IMPLICARA AMPLIAR EL CIRCULO DE SUS RELACIONES INTERPERSONALES CON SUJETOS DE MEJOR POSICION CON LOS QUE NORMALMENTE TRATA.

DIMENSIONEMOS LO QUE ESTO SIGNIFICARIA EN UN PORCENTAJE

RAZONABLE DE EMPLEADOS EN ESA INSTITUCION.

SE CULTIVARIAN LAS RELACIONES ENTRE TRABAJADORES, SE ELEVARIA LA PRODUCTIVIDAD POR EMPLEADO, LA CALIDAD DE TRABAJO EN CADA OFICINA Y LA IMAGEN HACIA EL EXTERIOR SERIA OTRA.

4.4 ESPECTATIVAS DE IMPLEMENTAR CONCURSOS APTITUDINALES EN PUESTOS ESTRATEGICOS DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, (MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES).

EN EL SERVICIO PUBLICO EXISTEN DIVERSOS NIVELES DE EMPLEADOS, UNOS LLAMADOS ALTOS FUNCIONARIOS, MANDOS MEDIOS, ETC., ESTOS JURIDICAMENTE PERTENECEN A UNA ESFEPA LABORAL DENOMINADA DE CONFIANZA, ESTO TIENE SENTIDO EN FUNCION DEL TIPO DE ACTIVIDADES O RESPONSABILIDADES INHERENTES A CADA CARGO DETERMINADO.

LOS TRABAJADORES QUE NO SON DE CONFIANZA, PUEDEN SERLO POR HONORARIOS, A LISTA DE PAYA, POR CONTRATO EVENTUAL, OBRA DETERMINADA, BASE, ETC., HAY MUCHOS ESQUEMAS LABORALES EN ESTE SENTIDO, NO OBSTANTE EN ESTE APARTADO UNICAMENTE NOS REFERIMOS

A LA POSIBILIDAD DE APLICAR CONCURSOS DE OPOSICION PARA OCUPAR PUESTOS DE LOS QUE AHORA SON DE CONFIANZA Y PARA ELLO ES DE CONSIDERARSE LA NATURALEZA JURIDICA DE ESTE TIPO DE TRABAJO, LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO DEL TITULAR DEL EJECUTIVO O LOS OTROS PODERES, LOS SECRETARIOS O SUBORDINADOS CON DELEGACION DE FUNCIONES EN MATERIA DE NOMBRAMIENTOS.

EN LA BUROCRACIA, ACTUALMENTE SOLO HAY DOS SECTORES EN NIVELES SUPERIORES DONDE EXISTE LA CARRERA CIVIL, UNO ES EN EL AMBITO JUDICIAL Y OTRO EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, EN AMBOS CASOS LOS MIEMBROS DEBIERON ACREDITAR SER APTOS, CONOCEDORES DE SUS RESPECTIVAS ESPECIALIDADES Y DISFRUTAR DE UNA BUENA TRAYECTORIA LABORAL PROBADA PRECISAMENTE CON TRABAJO DIARIO. CABRIA LA PREGUNTA, ¿EN OTROS SECTORES NO ES POSIBLE ASUMIR CRITERIOS ANALOGOS?, ¿NO HAY OTRAS AREAS EN LA A.P. EN LAS QUE SEA POSIBLE PROLONGAR EL SERVICIO CIVIL COMO UNA CARRERA?

LA RESPUESTA ES AFIRMATIVA, DESDE LUEGO HAY QUE ANALIZAR CUIDADOSAMENTE EN QUE TIPO DE AREAS Y HASTA QUE NIVELES ES VIABLE, SIN OLVIDAR QUE EXISTEN POSICIONES DE TRABAJO CON RESPONSABILIDADES POLITICAS CUYOS PROTAGONISTAS NO DEBEN SURGIR DE UNA CARRERA CIVIL NI POSEER DERECHOS DE INMOVILIDAD.

EL HECHO DE COMPETIR Y GANAR ESTE TIPO DE PUESTOS, NO SIGNIFICA ASEGURAR UNA PERMANENCIA EN EL CARGO AL GANADOR DEL CONCURSO, SIGNIFICARIA POR UNA PARTE PROLONGAR UNA CARRERA ADMINISTRATIVA MAS ALLA DE LOS PUESTOS DE BASE Y POR LA OTRA EVITAR EL AMIGUISMO O COMPROMISOS EXTRALABORALES DE LOS FUNCIONARIOS QUE ASI LO ESTILAN.

PARA DESARROLLAR ADECUADAMENTE ESTA HIPOTESIS, EL ESCALAFON O UN SISTEMA PARECIDO NO ES LA MEJOR ALTERNATIVA PERO SI UNA BUENA OPCION SEGUN CADA CASO ; EN PARTICULAR DE LA DEPENDENCIA DE QUE SE TRATE.

RETOMANDO LAS PREMISAS DEL SISTEMA ESCALAFONARIO, LA PROPUESTA EN CONCRETO ES LA SIGUIENTE.

UN ORGANO ESPECIALIZADO EN CADA DEPENDENCIA DEBERA REVISAR UNO A UNO LOS ACTUALES PUESTOS DE CONFIANZA QUE EXISTAN EN LA MISMA, DEBERAN DEFINIR UN PERFIL OPERATIVO Y UNO RESPECTO DEL OCUPANTE IDEAL, EN ESTE ESTUDIO SE ENCONTRARAN LOS CARGOS QUE NO TIENEN INGERENCIAS DE TIPO POLITICO Y QUE SIN EMBARGO POR SUS CARACTERISTICAS ESPECIFICAS SI REQUIEREN DE ALTA ESPECIALIZACION TECNICA PARA SU DESEMPEÑO, TAL ES EL CASO DE

LOS TRABAJOS DE MANTENIMIENTO, OPEPACION DE EQUIPOS ELECTRONICOS, TELECOMUNICACIONES, SERVICIOS MEDICOS, INGENIERIA NUCLEAR, BIOLOGICA, MECANICA DE SUELOS O VIAS DE COMUNICACION ENTRE OTRAS.

LA OCUPACION DE ESTAS VACANTES OBEDECERIA A UNA MINUCIOSA SELECCION DEL PERSONAL ASPIRANTE QUE EN ESTOS CASOS NO SERIAN EXCLUSIVAMENTE EMPLEADOS DE LA INSTITUCION SINO QUE HABRIA UN CERTAMEN ABIERTO EN EL QUE PARTICIPARIAN ELEMENTOS INTERNOS Y EXTEFNOS DE LA MISMA.

LOS FACTORES A VALORAR EN CADA CASO SERIAN DIFERENTES DEPENDIENDO DEL PUESTO DE QUE SE TRATE.

COMO YA SE MENCIONO LA VACANTE SE OTORGARIA POR OPOSICION Y ESTO SE ESTABLECERIA COMO REQUISITO INDISPENSABLE SIN QUE SIGNIFIQUE QUE EL PUESTO DEJE DE SER DE CONFIANZA.

RESPECTO A LA ELABORACION, APLICACION Y CALIFICACION DE LOS REACTIVOS, DEBERAN OBSERVARSE MECANISMOS COMO LOS UTILIZADOS EN MATERIA ESCALAFONARIA LO MISMO QUE CON EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDADES Y EN SU CASO RECUSACIONES Y

EXCUSAS.

UN PUESTO VACANTE OBTENIDO POR OPOSICION, ESTARA SUJETO A LOS PRINCIPIOS JURIDICOS QUE RIGEN EL TRABAJO DE CONFIANZA ESTO ES QUE ENTRE OTRAS COSAS SUS OCUPANTES SERAN REMOVIBLES POR LA PERDIDA DE ESTA, QUIZAS LA UNICA EXCEPCION CON LOS ESQUEMAS ACTUALES CONSISTIRIA EN QUE LA PERDIDA DE ESTA CONFIANZA TENDRIA QUE SER ORIGINADA POR CAUSAS LOGICAS, DEMOSTRABLES, IMPUTABLES AL SUSODICHO TRABAJADOR.

EVIDENTEMENTE QUE EL ESQUEMA PROPUESTO NO ES COMPATIBLE CON LA MENTALIDAD POLITICA DE LA GRAN MAYORIA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS ACTUALES YA QUE LIMITA RELATIVAMENTE SUS AMBITOS DE PODER; ESTA ESPECTATIVA SOLO ES APROPIADA EN AREAS TECNICAS EN LAS QUE LA APTITUD ES PERFECTAMENTE EVALUABLE Y EN LAS QUE CONTINUARIA SIENDO LAMENTABLE QUE SUS OCUPANTES LO FUERAN POR COMPROMISOS PERSONALES.

CON ESTOS COMENTARIOS ALUDIMOS A LA SEGUNDA HIPOTESIS PLANTEADA EN LA INTRODUCCION DE ESTA OBRA.

EN COMPLEMENTO A LO ANTERIOR AFIRMAMOS QUE DEFINITIVAMENTE SI ES REALIZABLE ESTA PROPUESTA Y QUE ADEMÁS ES CONVENIENTE , SU MATERIALIZACIÓN DEBE SER SECUNDARIA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ESCALAFONARIO FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO PARA PERSONAL DE BASE Y ES DESEABLE SU APLICACIÓN GRADUAL TOMANDO EN CUENTA LAS EXPERIENCIAS OBTENIDAS CON EL MISMO SISTEMA ESCALAFONARIO.

C O N S I D E R A C I O N E S

C R I T I C A S

C O N S I D E R A C I O N E S

C R I T I C A S .

ES DE UNA ALTA RESPONSABILIDAD ENUNCIAR UNA CRITICA SOBRE CUALQUIER TEMA ; PARTICULARMENTE EN ESTE CASO POR TRATARSE CONJUNTAMENTE DE TRES ASPECTOS :

- UNA REALIDAD (LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUAL.)
- UN PROYECTO (IMPLEMENTACION DE SISTEMAS ESCALAFONARIOS FUNCIONALES E INTERCOMUNICADOS COMO UNA ALTERNATIVA MEJORADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.)
- UN TRABAJO ACADEMICO. (UN TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN DERECHO.)

METODOLÓGICAMENTE INTENTAREMOS ABORDAR LOS TRES ASPECTOS DE MANERA INDEPENDIENTE PROCUPANDO ARTICULARLOS EN SU

CONJUNTO.

PRIMERA.-

HOY POR HOY, LA ADMINISTRACION PUBLICA, ES UNA ESTRUCTURA MONSTRUO, GIGANTE DESARTICULADA EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL, LOS CONTROLES Y SISTEMAS OPERATIVOS SON INEFICIENTES E INSUFICIENTES PARA CONSIDERAR QUE LA BUROCRACIA ESTA BIEN ADMINISTRADA. SI ESTE UNIVERSO O SISTEMA PRINCIPAL SE ENCUENTRA EN ESTAS CONDICIONES, CUANTO MAS LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS QUE DEPENDEN DE AQUELLOS, ESTE DESORDEN O INCONGRUENCIA ADMINISTRATIVA SE ORIGINO DESDE ANTAÑO Y HA FAVORECIDO LA CREACION DE INTERESES PERSONALES QUE HAN BENEFICIADO A GRUPOS DE SERVIDORES PUBLICOS, ESTRECHAMENTE IDENTIFICADOS. AHORA BIEN SI LA TOMA DE DECISIONES RESPECTO DE LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, SE ENCUENTRA CONCENTRADA EN FUNCIONARIOS QUE SE HAN VISTO BENEFICIADOS POR EL SISTEMA O BIEN EN AQUELLOS CUYA POSICION POLITICA PERSONAL SE VERIA VULNEFABLE CON LAS PRESIONES DE GRUPOS O POSIBLES AFECTADOS ; CREEMOS QUE DIFICILMENTE SE RESOLVERAN A ACTUAR EN FAVOR DE UNA TRANSFORMACION DE LA BUROCRACIA.

SEGUNDA

EL PROYECTO DE SISTEMA ESCALAFONARIO COMO TAL, ESTIMO QUE

ES ADECUADO Y SU APLICACION ES NECESARIA A PESAR DE LAS DIFICULTADES QUE IMPLICARIA SU IMPLEMENTACION, NO OBSTANTE Y POR LOS ANTECEDENTES QUE HEMOS MENCIONADO, CREEMOS QUE LAS VENTAJAS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO ESCALAFONARIO COMO EL PROPUESTO, SE PUEDEN CONCRETAR EN LOS SIGUIENTES PUNTOS:

- MAYOR CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS AL SER REALIZADO POR MEJORES TRABAJADORES.
- PAULATINA TRANSFORMACION DE LA BUROCRACIA PORQUE LA FUNCION PUBLICA SE HARIA MAS DINAMICA MOTIVADORA Y FORMATIVA.
- SE REDEFINIRIA LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL COSA QUE DARIA PAUTA A MAYOR RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO.
- PARA LOS EMPLEADOS CIVILES, TRANSFORMARIA SU TRABAJO DE SER UN MEDIO DE ENAGENACION A SER INSTRUMENTO DE DESARROLLO E IDENTIFICACION COMO PERSONA Y CON LA INSTITUCION.
- DISMINUIRIAN CONSIDERABLEMENTE VICIOS COMO EL AMIGUISMO, COMPADRAZGOS ETC.
- LA OCUPACION DE CARGOS PUBLICOS SERIA DIGNIFICANTE Y

NO DENIGRANTE.

- HABRIA UNA DEPURACION NATURAL DE SERVIDORES PUBLICOS EN LA QUE PAULATINAMENTE SERIAN DESPLAZADOS LOS MALOS ELEMENTOS PARA SER SUPERADOS POR LOS MEJORES.

TERCERA.-

TOMANDO EN CONSIDERACION EL ESTADO QUE GUARDA LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUALMENTE Y EL SISTEMA POLITICO MEXICANO EN SU CONJUNTO, CREEMOS QUE EN EL SUPUESTO CASO DE QUE SE TOMA LA DECISION DE INICIAR UN PROCESO DE TRANSFORMACION, EL SISTEMA ESCALAFONARIO TROPEZARIA CON LOS SIGUIENTES INCONVENIENTES:

- SI NO SE IMPLEMENTA CON LA ETICA Y HONORABILIDAD DESEABLES, INDUDABLEMENTE HABRIA EXCESOS.
- SI SU IMPLEMENTACION SE REALIZA INCOMPLETA, OCASIONARIA CONFUSIONES GENERALIZADAS ENTRE TRABAJADORES, AUTORIDADES Y SINDICATOS CON LAMENTABLES CONSECUENCIAS.
- LA MENTALIDAD DE LOS BUROCRATAS, NO ESTA HABITUADA A

UNA ADMINISTRACION PUBLICA TECNIFICADA Y POR ELLO SERIA DIFICIL SU ASIMILACION Y ACEPTACION.

- SU APLICACION, REQUERIRIA DE UN TRABAJO PREVIO Y ENDRME. (OBSERVESE 4.1.)

- POR SER UN SISTEMA , EL EXITO DE SU FUNCIONAMIENTO INTEGRAL ESTARIA CONDICIONADO AL FUNCIONAMIENTO DE SUS PARTES.

- LAS VACANTES SE OCUPARIAN DEFINITIVAMENTE DESPUES DE TODO EL PROCEDIMIENTO AUNQUE LA AFECTACION SERIA INFIMA PORQUE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON ENVIARIA UN ELEMENTO (COMODIN) PROVICIONAL MIENTRAS SE CONCLUYE EL MECANISMO ESCALAFONARIO .

CUARTA.-

ESTA OBRA ES UN ESFUERZO DE INVESTIGACION ELABORADO COMO TESIS PROFESIONAL PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO, COMO TAL CUBRE LOS REQUERIMIENTOS QUE MARCA LA U.N.A.M. SIN EMBARGO , NO ES PRUDENTE PERDER DE VISTA QUE POR SER UNA INVESTIGACION REALIZADA EN EL MARCO DE LAS DISCIPLINAS SOCIALES QUE APORTA UN PROYECTO INEDITO, EL FONDO DEL MISMO SE ENCUENTRA SUJETO A MUCHAS VARIABLES O

CUESTIONAMIENTOS TODA VEZ QUE SU REALIZACION ES A FUTURO Y POR ESE HECHO CARECE DE LOS BENEFICIOS DE LA EXPERIMENTACION.

EN COMPLEMENTO A LO ANTERIOR CABE SEÑALAR QUE DESDE LUEGO ES PERFECTIBLE.

QUINTA

EL ESCALAFON POR UNA PARTE ES UN MECANISMO PREVISTO POR LA LEY, HISTORICAMENTE NINGUNEADO , POR OTRA PARTE ES UN INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO QUE IMPLICA BENEFICIOS A LOS TRABAJADORES, EN ELLO ESTIBA EL ARGUMENTO PARA QUE LOS MISMOS EMPLEADOS Y SINDICATOS EXIJAN SU REALIZACION O BIEN PARA QUE PERSONAS QUE OCUPAN PUESTOS DE DECISION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, ASUMAN LA INICIATIVA NECESARIA.

SEXTA.-

LAS CONDICIONES ACTUALES DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS, DEJAN MUCHO QUE DESEAR, QUIZAS HASTA POR ESTAS FALLAS EXISTE UN ENGROSAMIENTO TAN IRRACIONAL DE LAS PLANTILLAS DE PERSONAL Y EN CONSECUENCIA LA FALTA DE OPTIMIZACION DE LOS RECURSOS . POR ELLO, ES IMPERTATIVO HACER ALGO Y PRONTO.

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

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

PRIMERA.-

COMO RESULTADO DEL ANALISIS DESARROLLADO EN LOS PUNTOS 2.1.3., 2.3.1., 2.3.2. Y 3.4., ES EVIDENTE QUE LOS SISTEMAS ESCALAFONARIOS VIGENTES SON OBSOLETOS Y NO SATISFACEN LAS NECESIDADES DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS PORQUE SE BASAN EN INSTRUMENTOS ANACRÓNICOS Y PRACTICAS ADMINISTRATIVAS VICIADAS.

SEGUNDA.-

EL SISTEMA ESCALAFONARIO QUE SE PROPONE EN EL CUERPO DE ESTA OBRA, ES PARTE (RELATIVAMENTE INDEPENDIENTE) DE UN MODELO INTEGRAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL QUE TIENE UN DOBLE OBJETO; A) IDENTIFICAR A LOS MEJORES ELEMENTOS DE UNA INSTITUCION PARA INSTRUMENTAR LA OCUPACION DE SUS VACANTES CON PERSONAL IDONEO DE ELLA MISMA. Y B) POSIBILITAR UN DESARROLLO LABORAL JUSTO PARA LOS TRABAJADORES DE UN ORGANISMO PUBLICO.

TERCERA.-

AL APLICAR ADECUADAMENTE LAS ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS QUE SE REFIEREN A LA REALIZACION PRACTICA DEL SISTEMA ESCALAFONARIO, (PUNTOS 3.6., 3.7., 4.2.,) SE OBTENDRIAN LOS SIGUIENTES BENEFICIOS :

A) PARA LA INSTITUCION PUBLICA:

- SE APEGARIA A LA LEY EN MATERIA ESCALAFONARIA.
- CUBRIRIA SUS VACANTES DE MANERA CASI INMEDIATA.
- PAULATINAMENTE MEJORARIA SUS CUADROS OPERATIVOS CON ELEMENTOS CAPACITADOS Y PERMANENTEMENTE MOTIVADOS EN PUESTOS IDONEOS A SUS CARACTERISTICAS.
- OBTENDRIA VENTAJAS DE LA MOVILIDAD DE PERSONAL.

B) PARA EL SERVIDOR PUBLICO:

- CADA ELEMENTO QUE SE ESFUERSE POR DESEMPEÑAR MEJOR SU TRABAJO, PROCURANDO SU CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, OBSERVANDO APEGO A LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y CUMPLIENDO SATISFACTORIAMENTE CON SU PUNTUALIDAD Y ASISTENCIA PERSONAL, ESTARA EN POSIBILIDADES RAZONABLES DE

ASPIRAR Y COMPETIR POR OCUPAR UNA VACANTE LABORAL DE MEJOR POSICION Y MAYOR REMUNERACION SALARIAL.

C) PARA LA SOCIEDAD EN GENERAL:

- ENTENDIENDO A ESTA SOCIEDAD COMO RECEPTORA O BENEFICIARIA DEL TRABAJO DE LA INSTITUCION, YA QUE DE ESTA RECIBIRIA MEJORES SERVICIOS REALIZADOS POR MEJORES TRABAJADORES PUBLICOS.

CUARTA.-

COMO RESULTADO DEL ESTUDIO EFECTUADO EN LOS PUNTOS 2.1., 2.2., 4.4. Y CONSIDERACIONES CRITICAS, ESTIMO QUE EN LAS CONDICIONES ACTUALES, LA IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA ESCALAFONARIO FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO COMO EL QUE SE PROPONE, ES DIFICIL ENTRE OTRAS CAUSAS POR LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES.

A) S O C I O L O G I C A S .

- LA BUROCRACIA COMO GRUPO SOCIAL, ESTA MUY AFRAIGADA A SUS CONDICIONES LABORALES ACTUALES Y EN TERMINOS GENERALES VE CON HOSTILIDAD CUALQUIER INICIATIVA O INTENTO DE TECNIFICACION O CAMBIO EN SUS RUTINAS DE TRABAJO. (ESTA

IDEA OBEDECE A UN ENFOQUE SOCIOLOGICO, ESTO ES ENTENDIENDO A LA BURÓCRACIA COMO CLASE SOCIAL. POR OTRA PARTE , ESTA IDEA SE ROBUSTECE CON LAS EXPERIENCIAS OBSERVADAS EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA INICIADA EN MEXICO EN EL SEXENIO LOPEZPORTILLISTA.)

B) P O L I T I C A S .

- EXISTEN EN EL SENO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, GRAN CANTIDAD DE INTERESES CREADOS QUE POR LAS CONDICIONES QUE CARACTERIZAN A ELLA MISMA Y A SU EVOLUCION HISTORICA, SE HAN FORMADO PARA CONSTITUIRSE EN FAVOR DE VARIADAS PERSONAS O GRUPOS; MISMOS QUE DESDE LUEGO Y POR EVITAR VERSE LESIONADOS EN SUS PRIVILEGIOS ILEGITIMOS , SE OPONDRIAN A CUALQUIER REESTRUCTURACION U ORGANIZACION EN LOS PROCEDIMIENTOS. (A MAYOR ABUNDAMIENTO, ESTA IDEA SE DESARROLLA EN EL PUNTO 2.2.1. DE ESTE TRABAJO).

C) E C O N O M I C A S

LA OPERACION DEL SISTEMA ES BARATA Y DESDE LUEGO SERIA MUCHO MENOS SU COSTO COMPARADO CON LO QUE SIGNIFICA PRESUPUESTALMENTE MANTENER SISTEMAS ESCALAFONARIOS APOCRIFOS (MAS TODAS SUS CONSECUENCIAS). NO OBSTANTE, NO HAY QUE PERDER DE VISTA QUE EL SISTEMA REQUIERE SER ADMINISTRADO POR RECURSOS HUMANOS CON EQUIPOS ADECUADOS,

ESTO SIGNIFICARIA UNA NOMINA PERIODICA Y LA ADQUISICION DE EQUIPOS.

QUINTA.-

AUN Y POR SOBRE LAS DIFICULTADES ALUDIDAS EN LOS SEÑALAMIENTOS ANTERIORES, ESTIMO QUE EFECTIVAMENTE SI ES VIABLE Y NECESARIA LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA ESCALAFONARIO POR LAS SIGUIENTES RAZONES :

ES VIABLE PORQUE....

A) EXISTE LA FUNDAMENTACION JURIDICA PRIMARIA BASICA QUE ES LA PROPIA CONSTITUCION POLITICA Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, FALTA UNICAMENTE , MODERNIZAR LOS REGLAMENTOS ESCALAFONARIOS INSTITUCIONALES .

B) EL COSTO DE SU IMPLEMENTACION ES BAJISIMO.

C) EN TERMINOS GENERALES, SI EXISTEN EN LA REALIDAD ADMINISTRATIVA, LOS SUPUESTOS SEÑALADOS (4.1.) COMO REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA IMPLEMENTACION DEL

SISTEMA.

ES NECESARIO PORQUE

A) EL DESORDEN DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS ES GRAVE Y ES IMPORTANTE CORREGIRLO.

B) LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN CADA AREA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, GENERALMENTE SON INADECUADAS,

C) EL ESCALAFON ESTA ESTABLECIDO COMO OBLIGATORIO PARA LAS INSTITUCIONES PUBLICAS EN LA LEY FEDERAL PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

D) LA CALIDAD DE SERVICIO PUBLICO DEJA MUCHO QUE DESEAR Y ACORDE A LOS PLANTEAMIENTOS ALUDIDOS EN EL PUNTO 4.3., EL SISTEMA ESCALAFONARIO MEJORARIA PAULATINAMENTE Y DE MANERA GENERALIZADA A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

LA EXPERIENCIA OBTENIDA DE LA IMPLEMENTACION DE SISTEMAS ESCALAFONARIOS PERMITIRIA PONDERAR LA POSIBILIDAD DE INSTRUMENTAR MECANISMOS ADECUADOS PARA QUE DETERMINADOS CARGOS PUBLICOS SUJETOS ACTUALMENTE AL REGIMEN DE CONFIANZA EN MANDOS MEDIOS O SUPERIORES, SEAN OCUPADOS POR CONCURSOS DE OPOSICION, DESDE LUEGO, OBSERVANDO ENTRE OTROS LAS CARACTERISTICAS DESGLOSADAS EN EL PUNTO 4.4. DE ESTA TESIS.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

- DICCIONARIO DE FILOSOFIA.
ABBANGNANO NICOLA.
EDIT. F. C. E., 1975, MEXICO.

- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
ACOSTA ROMERO MIGUEL.
EDIT. U.N.A.M. 1975

- EL PRESUPUESTO.
BENEDETTI MARIO.
EDIT. NUEVA IMAGEN, MEXICO, 1982.

- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
BURGOA ORIHUELA IGNACIO.
EDIT. PORRUA , 1983, MEXICO.

- DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO
MIGUEL CANTON MOLLER.
EDIT. EDITORIAL PAC. , 1988, MEXICO.

- ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
JORGE CARPIZO MACGREGOR.
U.N.A.M., 1980, MEXICO.

- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. TOMOS 1 Y 2
ALEJANDRO CARRILLO CASTRO.
EDIT. PORRUA., 1988. , MEXICO.

- LA SOCIEDAD, " UNA INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA."
ELY CHINDY.
EDIT. F.C.E., 1973, MEXICO.
TRADUCTOR: FRANCISCO LOPEZ CAMARA.

- LA IDEA DEL ESTADO.
CUEVA MARIO DE LA.
EDIT. U.N.A.M., 1975, MEXICO.

- ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO.

ENRIQUE VELAZCO IBARRA (RECOPIADOR.)

EDIT. FAC.DE CIENCIAS POL.Y SOC., U.N.A.M. 1970.

MEXICO. SERIE. ESTUDIOS. NO. 14.

CAPITULOS CONSULTADOS:

- EL CONTROL DE LA EFICIENCIA COMO COMPLEMENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

MIGUEL DUAHLT. KRAUSS.

- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

ENRIQUE VELAZCO IBARRA.

- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL TOMO 1

VARIOS AUTORES.

EDIT. FAC. DE C. POL. Y SOC. U.N.A.M. MEXICO.

SERIE ESTUDIOS NO. 26.

CAPITULOS CONSULTADOS.

- LOS SISTEMAS DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

MARIO MARTINEZ SILVA.

- LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO.

(UN ENFOQUE SISTEMICO)

MIGUEL DUHALT KRAUSS.

- DERECHO ADMINISTRATIVO

GABINO FRAGA

EDIT. PORRUA. , 1983, MEXICO.

- TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO 1

FERNANDO GARRIDO FALLA

EDITORIAL ERA-MADRID. 1963, ESPAÑA.

- LAS CLASES SOCIALES EN MEXICO.

VARIOS AUTORES. (ENSAYOS)

EDIT. NUESTRO TIEMPO. 1978. , MEXICO.

CAPITULOS CONSULTADOS.

- ENAJENACION Y CONCIENCIA DE CLASES EN MEXICO.

PABLO GONZALEZ CASANOVA.

- ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL.

JIMENEZ CASTRO WILBURG.

EDIT. F.C.E., 1971, MEXICO.

- ESTADO Y SOCIEDAD.

KAPLAN MARCOS.

EDIT. U.N.A.M., 1980, MEXICO.

- TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO

KELSEN HANS.

EDIT. U.N.A.M., 1979, MEXICO.

TRADUCCION DEL DOCTOR EDUARDO GARCIA MAYNEZ.

- TEORIA Y ESTRUCTURAS SOCIALES.

K. MERTON ROBERT.

EDIT. F.C.E., 1965, MEXICO.

- LA BUROCRACIA EN MEXICO, TOMO 3 Y 4.

LOPEZ ROSADO DIEGO G.

EDIT. SECOM. 1980, MEXICO.

- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
MORENO DIAZ DANIEL.
EDIT. PAX-MEXICO. 1972. MEXICO.

- DICCIONARIO DE DERECHO.
PINA RAFAEL DE.
EDIT. PORRUA., 1981, MEXICO.

- TEORIA DEL ESTADO.
PORRUA PEREZ FRANCISCO.
EDIT. PORRUA., 1981, MEXICO.

- SOBRE LA BUROCRACIA Y LAS ELITES.
POULANTZAS NICOS.
EDIT. F.C.P.S. U.N.A.M. COL. CLASICOS. 1983,
MEXICO.

- LECTURAS DE SOCIOLOGIA Y CIENCIA POLITICA.
JORGE SANCHEZ AZCONA, (RECOPIADOR)
EDIT. U.N.A.M., 1975. MEXICO.

CAPITULOS CONSULTADOS.

- INTRODUCCION A LOS CONCEPTOS MARXISTAS DEL
DERECHO Y DEL ESTADO
JORGE SANCHEZ AZCONA.

- DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO 1
SERRA ROJAS ANDRES
EDIT. PORRUA., 1983. MEXICO.

- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
TENA RAMIREZ FELIPE
EDIT. PORRUA., 1983, MEXICO.

- NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.
TRUEBA URBINA ALBERTO.
EDIT. PORRUA., 1982, MEXICO.

- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
 EDIT. U.N.A.M., 1985, MEXICO.

- GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO. DEL
 EDIT. SELECCIONES DEL READEST DIGEST.
 MADRID-MEXICO-N. YORK. 1978.

LEGISLACION CONSULTADA

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
 MEXICANOS.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
 ESTADO.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

- REGLAMENTO DE ESCALAFON PARA LOS TRABAJADORES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- REGLAMENTO DE ESCALAFON PARA LOS TRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.