



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

260
2ej

FACULTAD DE DERECHO

EL SALARIO A DESTAJO COMO UNA PERSPECTIVA PARA DESARROLLAR LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA ACADÉMICA DE
ESTUDIOS PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MANUEL FLORES GARCIA

MEXICO C.U.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



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

EL SALARIO A DESTAJO COMO UNA PERSPECTIVA PARA DESARROLLAR LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO - DEL ESTADO.	
1. Antecedentes previos a la legislación burocrática laboral	6
A) Epoca Precolonial	6
B) Epoca Colonial	10
C) Período del México Independiente	13
2. Acuerdo sobre la organización y funcio namiento del servicio civil de 1934	20
3. Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938	25
4. Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1941	33
CAPITULO II	
LEGISLACION FEDERAL BUROCRATICA	
1. Ley Federal de los Trabajadores al Servi cio del Estado	39
2. Normas salariales	43
3. Condiciones generales de trabajo	46
A. Diversas clases de nombramientos en la Administración Pública	49

	Pág.
a) Nombramiento definitivo	52
b) Nombramiento provisional	55
c) Nombramiento interino	56
d) Nombramiento a obra determinada	59
e) Nombramiento a tiempo fijo	62
f) Nombramiento de confianza	63
B. La intensidad y calidad del trabajo	68
4. Ley de premios, estímulos y recompensas civiles	72

CAPITULO III

ORGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO.

1. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	80
2. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal	85
3. Comisión del Servicio Civil de Carrera	89

CAPITULO IV

LA CONVENIENCIA DEL SALARIO A DESTAJO PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

1. La productividad en la Administración Pública	96
2. Características del salario a destajo	104
3. Viabilidad de un sistema de pago a destajo para los burócratas	112

CONCLUSIONES

pág.

123

BIBLIOGRAFIA

128

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

Desde hace algunos años, México viene sufriendo una - grave crisis económica que ha despertado en la ciudadanía cons-- ciente una cada vez mayor preocupación por el estudio de las cau-- sas y las posibles soluciones a los confusos problemas que ha ge-- nerado: inflación, desempleo, carestía, devaluación monetaria, - reparto injusto del ingreso, necesidades sociales de educación, - de salud, de seguridad deficientemente atendidas.

Nuestro país, no obstante haber vivido un lapso de 70 años de relativa paz social, no ha progresado como era de espe-- rarse, ni hemos sabido aprovechar nuestros recursos naturales - que son muy bastos.

Hay que tener presente que otros países que fueron to-- talmente devastados por la guerra, en ese mismo lapso, han surgi-- do y se han convertido en grandes emporios industriales, a pesar de no contar con recursos naturales propios o tenerlos muy limi-- tados.

Las anteriores reflexiones se han convertido en la ac-- tualidad en tema de interés común para el gobierno, las empresas e instituciones tanto privadas como paraestatales y los propios trabajadores. Todos los dirigentes de estos grupos han reconoci-- do y aceptado como el principal factor que ha hecho la diferen-- cia, es el de la productividad, existe consenso acerca de la ne--

cesidad de mejorar la productividad aún cuando no lo hay respecto a las causas fundamentales del problema o de lo que pueda hacerse.

Hay quien ve el problema de la productividad como una cuestión de inversión y hablan de modernizar o reconvertir la planta industrial y reformar o cambiar los procesos de fabricación; hay también, quien culpa al trabajador de su escasa educación o preparación o poca ambición; o el que afirma que son los codiciosos empresarios los culpables al no manejar con visión productiva sus plantas industriales al haberse acostumbrado a operar en un mercado cautivo; y por supuesto, hay quienes culpan de todo al gobierno por su corrupción y su ineptitud en el manejo de los asuntos del país.

Las anteriores inquietudes nos llevaron a la elaboración del presente trabajo, en el cual, se propone como una opción para incrementar la productividad de los trabajadores que se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el sistema de salario a destajo.

El trabajo aquí presentado consta de 4 capítulos, en el primero, se analizan las diversas normas salariales de los tres Estatutos Jurídicos que regularon las condiciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, anteriores a la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

El segundo capítulo aborda la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la parte respectiva a normas salariales, condiciones generales de trabajo, nombramientos y la administración pública e intensidad y calidad del trabajo. Asimismo, se estudia la Ley de Estímulos y Recompensas Civiles, exclusivamente en su parte que contempla premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Por lo que respecta al tercer capítulo, en éste se analiza los principales programas encargados de la administración y desarrollo del personal al servicio del Estado, que como se apreciará, no han tenido la suficiente fuerza para que sus recomendaciones o sugerencias, sean tomadas en cuenta para un mejor desempeño de los servidores públicos, además de que se ha desvirtuado su esencia, caso concreto, la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, que en los últimos 20 años ha sido comparsa de las decisiones del régimen en turno, en detrimento de sus agremiados.

En el cuarto capítulo se analiza la escasa productividad que prevalece en la Administración Pública, debido en nuestro concepto, a un gigantismo del aparato burocrático estatal, originando con ésto, una mínima vigilancia de las empresas donde el Estado participa mayoritariamente y en las que existe derroche de sus recursos materiales. Aunado a lo anterior es que el grueso de los trabajadores se encuentran sin incentivo algu-

no para ser más eficaces en el desempeño de sus labores.

De igual forma, se exponen las características que presenta el salario a destajo, proponiéndose la implantación de este sistema de pago, como práctica remuneratoria en el sector burocrático, ya que consideramos necesario incentivar al personal con el otorgamiento de una prima adicional a su salario, previo aseguramiento de un salario mínimo.

Cabe aclarar, que en el presente trabajo no son considerados los maestros dependientes de la Secretaría de Educación Pública, no obstante ser un número considerable dentro del aparato burocrático. Lo anterior, encuentra su justificación en el hecho de que el trabajo presentado está encaminado a tratar de hacer más productivos a los servidores públicos con funciones administrativas, es decir, aquellos con quienes el resto de la población mantiene una relación directa o indirecta, ya sea a través de la resolución de solicitudes en ventanillas y escritorios o en la tramitación de diversas gestiones ante el gobierno federal y los maestros requieren de una formación especial para el desempeño de sus labores, ya que tienen encomendada una loable tarea, misma que no podría ser realizada por cualquier persona, sin dicha formación.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION
LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION LABORAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

1. ANTECEDENTES PREVIOS A LA LEGISLACION BUROCRATICA
LABORAL.

Previo al desarrollo del primer punto de este capítulo, consideramos pertinente citar algunos aspectos de la vida administrativa de México, desde la época precolonial, hasta la etapa prerevolucionaria, ya que sólo conociendo estos antecedentes, se tendrán mayores elementos para comprender en forma integral el presente trabajo.

A. EPOCA PRECOLONIAL.

Los conquistadores españoles al conocer el amplio territorio de Anáhuac y su poderosa y bien administrada Federación que estaba integrada por tres señoríos: Tlacopan, Texcoco y Tenochtitlán, quedaron extremadamente impresionados por su eficaz organización política, así como por la fe profunda y sincera que depositaban en sus instituciones y en la impartición de su justicia.

Es necesario hacer una revaloración de la calidad humana de nuestra antigua clase dirigente, cuyos fines, entre otros, radicaba según Jacques Soustelle en "la obtención de un

prestigio fundado en los servicios prestados a la comunidad". (1)

Asimismo, debe asentarse que el acceso a las más altas dignidades públicas estaba abierto a los hombres de mérito e incluso al pueblo.

En efecto, Velasco Piña al referirse a las clases gobernantes del México precolonial, expresa que "El hecho de que los Caballeros Aguilas y Tigres -que en poco tiempo habrían de ocupar todos los cargos de importancia en el Imperio- obtuviesen su grado por no haberlo heredado de sus padres ni por poseer mayores recursos económicos, sino atendiendo exclusivamente a sus relevantes cualidades personales, garantizaban a un mismo tiempo que la conducción de los destinos del Imperio se hallaban en buenas manos y que el procedimiento adoptado para determinar la movilidad en el organismo social era el más apropiado para impulsar tanto la superación individual como el beneficio colectivo". (2)

Por su parte, Miguel León Portilla al abordar el tema de la educación en el México prehispánico, comenta "Contrariamente a lo que muchos han creído, los dos tipos de escuela entre los nahuas no implicaba un criterio discriminatorio desde el pun

(1) SOUSTELLE, Jacques, La Vida Cotidiana de los Aztecas, segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, -- pág. 60.

(2) VELASCO PIÑA, Antonio, Tlacaélel, novena edición, Jus, México, 1989, pág. 198.

to de vista de lo que llamamos clases sociales. Es decir, que no es exacto que por ser hijos de macehuales (gente del pueblo) tenía necesariamente que ingresar un niño al Telpochcalli, o por - descender de nobles, al Calmecac. Claramente habla a este respec - to el Códice Florentino, según el cuál la entrada a uno u. otro - de los centros educativos dependía originalmente de la elección y consagración de los padres del niño a la divinidad protectora del Telpochcalli o del Calmecac". (3)

Antonio García Valencia, indica que "En los Calmecac, se daba una educación con franca tendencia administrativa, donde se aprendía la tlahtecamecayemachtilliztli (ciencia del gober - nar), donde los sabios (tlamatinime) los artífices (tolteca) y - los reverentes (tlamacazque), enseñaban las ciencias, las tradi - ciones y las artes con un estricto sistema disciplinario". (4)

León Portilla al comentar sobre los telpochcalli, mani - fiesta "Sabemos ciertamente que de hecho la gran mayoría de la - gente, siguiendo tal vez una arraigada tradición, consagraba a - sus hijos al Telpochcalli, de donde saldrían convertidos en gue - rrreros". (5)

- (3) LEON-PORTILLA, Miguel, La Filosofía Nahuatl, tercera reimpre - sión, UNAM, México, 1984, pág. 224.
- (4) GARCIA VALENCIA, Antonio, Las relaciones Humanas en la Admi - nistración Pública Mexicana, cuarta edición, Porrúa, México, 1978, pág. 38.
- (5) LEON-PORTILLA, Miguel, La Filosofía Nahuatl, ob. cit., pág. 225.

Como puede apreciarse, la educación en el México prehispánico estaba orientada para acrecentar y cultivar la calidad humana de la clase dirigente, ya que el emperador designaba para los cargos más elevados, a quienes verdaderamente lo merecían, es decir, que el mérito personal fue el mejor conducto para llegar a los puestos públicos en tanto que la falta de ellos aniquilaba al aspirante.

Con base en lo anterior, podemos aseverar que la Administración Pública prehispánica respondió a una ordenación cooperativa del elemento humano, planificada sobre una base educativa de organización y dirección, para realizar los fines de su sistema político; pero los españoles vinieron a interrumpir el proceso histórico que había llevado a los antiguos mexicanos a esta extraordinaria situación social, ya que como veremos más adelante la única meta que privó en el sistema administrativo español tuvo como base la explotación inmoderada de los recursos humanos y económicos de México.

El profundo pensamiento de Oswald Spengler enriquece la valoración de la cultura mexicana prehispánica y consecuentemente sus sistemas de gobierno, al decir "Porque esta cultura es el único ejemplo de una muerte violenta. No falleció por decaimiento, no fue ni estorbada ni reprimida en su desarrollo. Murió asesinada en la plenitud de su evolución, destruída como una flor que un transeúnte decapita con su vara. Todos aquellos Estados, sobre los cuales había una gran potencia y varias li--

gas políticas, cuya grandeza y recursos superaban con muchos los de los Estados Greco-romanos de la época de Aníbal; aquellos pueblos con su política elevada, su hacienda en buen orden y su legislación altamente progresiva, con ideas administrativas y hábitos económicos que los ministros de Carlos V no hubieran comprendido jamás, con ricas literaturas en varios idiomas, con una sociedad preespiritualizada y distinguida en las grandes ciudades, tal que el occidente de entonces no hubiera podido igualar, todo eso sucumbió, y no por resulta de una guerra desesperada, sino por obra de un puñado de bandidos que en pocos años aniquilaron todo de tal suerte que los restos de la población muy pronto habían perdido el recuerdo del pasado". (6)

B. EPOCA COLONIAL.

Nuestra experiencia histórico-administrativa, en el lapso colonial, causó ondas repercusiones en nuestra idiosincrasia política, al no creer en la bondad de esas prácticas de gobierno cuyo fin estribaba principalmente en la obtención de beneficios para la corona española y nunca para la satisfacción de las necesidades de la mayor parte de la población de la Nueva España, constituida por los sectores económicamente explotados.

(6) SPENGLER, Oswald, La Decadencia de Occidente, Espasa-Calpe, Argentina-México, 1952, pág. 129.

Antonio García Valencia indica que "Es evidente que -- las prácticas administrativas de la burocracia española tuvieron que sucederse en la organización administrativa colonial y aun - con mayor complejidad, pues el conflicto entre los intereses privados de los conquistadores y los fines políticos de la metrópoli hubieron de surgir a medida que el Estado español quiso arraigar más su presencia en los territorios conquistados. La tecnificación burocrática tuvo que ceder a la conservación de la lealtad de los funcionarios para la corona, y fue este índice de confianza, más que el de capacidad, el que se tomó en cuenta para - el proceso selectivo del personal de la administración". (7)

La estructura funcional de la organización administrativa en la Nueva España puede decirse que obedece a un régimen - jerárquico. Los principales órganos del gobierno fueron: los reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, los gobernadores y adelantados, los intendentes, los corregidores y los ayuntamientos.

Por lo que hace al Virrey, éste se vió sujeto a serias limitaciones legislativas, puesto que estaban sometidas sus actuaciones a la aprobación del gobierno peninsular. La personalidad del Virrey tuvo que poseer determinados atributos de habilidad política para sortear no sólo los problemas encomendados a -

(7) GARCIA VALENCIA, Antonio, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, ob. cit. pág. 47.

su investidura, sino los originados en el constante debilitamiento de su principio autoritario al omitir su conducto en determinados actos que debían responder a su dignidad jerárquica, pues algunos de los altos funcionarios, como los del tesoro, los jefes militares, los gobernadores y otros de menor jerarquía eran designados directamente desde España y tenían comunicación con el gobierno de la metrópoli, siendo tan responsables ante España como ante el propio virreinato. En consecuencia informaban al gobierno de la península salvando el conducto virreinal.

Los métodos de decisión y control del personal impuesto por el rey, pudieron mantenerse durante algún tiempo, pero hemos de recordar que los descendientes de la burocracia peninsular, es decir, los criollos, aspiraban a las posiciones públicas con las cuales no eran favorecidos; esta aspiración había de contribuir posteriormente al movimiento de independencia.

Luis Villoro argumenta que "A diferencia de las relaciones en el sistema de administración indígena, en donde el mérito personal fue el conducto para llegar a los puestos públicos y en el que su ausencia apartaba del camino a quienes aspiraban a ellos, en el sistema español de las Indias, no solo en muchos casos no se adoptó ese criterio, sino que se fomentó la pulverización del principio de autoridad para evitar el logro de prestigio personal, y si se agrega además que esta organización respondió a un prurito reglamentarista, estas causas quebrantaron la función creadora de muchos administradores, sobre todo en un

sistema en donde las actividades administrativas, legislativas y jurisdiccionales no respondían a un verdadero deslinde. Si a ello se suma el desinterés vocacional que produjera la compra de determinados puestos públicos por los mejores postores, necesariamente hubieron de surgir un sinnúmero de corruptelas en detrimento de la propia actividad administrativa, más la consecuente desconfianza de los habitantes de la Nueva España. Un ejemplo nos puede ilustrar claramente en lo que se refiere a la práctica seguida antes del siglo XVIII, al dar en arrendamiento la recaudación de determinados impuestos, práctica que produjo en el ánimo de los causantes la convicción de que la recaudación fiscal iba a parar a los bolsillos del arrendatario recaudador". (8)

Como se ha podido apreciar, la administración pública en el periodo colonial no se caracterizó por la honradez y probidad de los funcionarios que la desempeñaron, ya que con la venta de puestos públicos se dió origen al grave problema que ha tomado arraigo institucional en nuestros regímenes administrativos actuales, sin que hasta la fecha se pueda erradicar.

C. PERIODO DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

Antonio García Valencia al comentar acerca de este periodo, sostiene que "La Administración Pública pasaba por fases

(8) VILLORO, Luis, El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, UNAM, México, 1967, pág. 75.

apremiantes de verdaderas crisis presupuestales, y para obtener fondos, dada la simplicidad y raquitismo de su sistema tributario, apenas se intentaron pequeños esfuerzos para el impulso de las actividades económicas. Casi toda la administración financiera de los primeros años del México independiente estuvo regulada a base de empréstitos, dando con ello una falta de estabilidad económica a los regímenes administrativos y a la marcha del país. En ocasiones la crisis fue agobiante". (9)

En estas condiciones negativas, en una atmósfera de anarquía, el gobierno sintetizó su actividad en mantener la paz, equilibrar las relaciones con otros países, recaudar ingresos para su sostenimiento y sancionar los actos de la autoridad judicial.

El estado de crisis económica y de desorden político se proyectó en los constantes cambios de poder en donde alternaron jefes de estado identificados con diferentes posiciones políticas. Se vivía asimismo, una tendencia encaminada al ámbito constitucional, al respecto César Augusto Izaguirre Rojo nos comenta lo siguiente "De los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tiene: siete congresos constituyentes que dejan, como obra, un acta constitutiva, tres Consti-

(9) GARCIA VALENCIA, Antonio, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, ob. cit. pág. 56.

tuciones, dos Golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos". (10)

Si a todo lo anterior agregamos que los regímenes militares influían en forma notable en la organización administrativa, había que esperar solamente del elemento humano de la administración una actitud personalista dispuesta al recibo de --prebendas políticas. Una vez llegado el caudillo a la más alta investidura del ejecutivo, todos se sentían con derecho a una recompensa, y esta, debería ser el empleo que por años anteriores había sido disfrutado por algún otro servidor público. Este sistema de botín o reparto de los puestos públicos lo vemos repetido en el período que comentamos, baste recordar la conspiración del vicepresidente de la República Anastasio Bustamante con el propósito de apoderarse de la presidencia, atacando al propio presidente Vicente Guerrero con las tropas que este le había confiado.

Debiendo pagarse los favores y las deudas por razones políticas, a cambio de poderes se sentía el inminente cambio -

(10) IZAGUIRRE ROJO, César Augusto, Revista de Administración Pública, núm. 4, octubre-diciembre, México, 1956, pág. 36.

del personal administrativo. En estas condiciones reinó la anarquía y no fue posible la continuidad de determinados funcionarios técnicos en la administración, con el consiguiente descontrol, sobre todo en las funciones hacendarias.

Uno de los problemas que confrontaron las diversas administraciones correspondientes a este periodo, fue el de la deshonestidad. Este vicio, arraigado en la colonia, se agudizó en determinadas administraciones gubernamentales que, como las de Santa Anna, dieron margen a los más extravagantes gastos, derroches y peculados que influyeron en la moral burocrática de la época.

Luis Chávez Orozco afirma que "... los puestos públicos fueron refugio de la baja clase media que no tenía otra fuente de ingresos en ese tiempo falto de oportunidades económicas, ni conocimientos de comercio, ni profesiones u oficios". (11)

Bajo el mandato del presidente Benito Juárez, se sintetizaron los anhelos de una colectividad que vivía en formas institucionales decadentes, para lo cual antepuso la razón y el derecho; desgraciadamente a su muerte desaparecieron los anhelos de reorganización y establecimiento de la paz. Volvió la anar-

(11) CHAVEZ OROZCO, Luis, Historia de México 1808-1836, Patria, México, 1947, pág. 248.

quía a la hacienda pública, y durante el periodo comprendido de 1876-1984 se sucedieron ocho secretarios de Estado en el Ministerio de Hacienda.

Posteriormente llegó a la Presidencia de la República el General Porfirio Díaz, caudillo militar que brilló en la lucha contra la intervención francesa, personaje que prolongó su régimen de 1876 a 1911, sin abandonar su influencia entre los años comprendidos de 1880 a 1884, periodo en el que el General Manuel González, ostentó el primer cargo del ejecutivo. Podemos afirmar, que el General Díaz gobernó con mano militar y bajo este sistema equilibró la paz de la nación durante treinta años.

Desafortunadamente el gobierno del General Díaz sufrió un estancamiento que originó el rompimiento en el equilibrio social, al no satisfacer las necesidades de los económicamente débiles, ya que se dió gran preponderancia a la inversión extranjera, lo que propició un fuerte desarrollo económico del país, en detrimento de la mayoría de la población, en especial de la gente del campo, quienes desde tiempos remotos venían sufriendo injusticias, que serían redimidas a través del movimiento revolucionario.

En efecto, con la proclamación por parte de Francisco I. Madero del Plan de San Luis, en el que básicamente se hizo un llamado al pueblo de México a las armas el 20 de noviembre de 1910 dió inicio un nuevo desquebrajamiento en el orden político.

nacional y por consecuencia en la Administración Pública, ya que el General Porfirio Díaz no se dejaría arrebatar fácilmente el poder, lo que originó una serie de enfrentamientos armados en el país, en especial en los Estados de Chihuahua y Morelos, enfrentamientos que estuvieron acaudillados por Francisco I. Madero y Emiliano Zapata, respectivamente.

Al resultar militarmente victorioso Francisco I. Madero, colocó a varios de sus hombres en el gobierno interino de Francisco León de la Barra, interinato que provocó discordancia entre los revolucionarios ya que unos vieron frustrado su acceso al poder, otros porque consideraron que negociar era liquidar la revolución y los demás sucumbieron a la intriga que desde el poder urdieron para dividir al movimiento los hombres del antiguo régimen.

Las agudas carencias de tierra cobraron una urgente resolución y quienes las padecían desde tiempos inmemoriables pensaron que el jefe de la revolución las resolvería, pero la lucha armada que éste inició no había tocado la organización social o económica del porfirismo.

Lo anterior desencadenó un clima de inseguridad nacio-

nal, ya que los hombres vencidos por la revolución y acaudilla-- dos por los dueños del poder económico, tomaron el poder, asesinando al Presidente Madero.

Debido a la forma sangrienta como se hizo del poder el General Victoriano Huerta, su régimen nunca gozó de fuerza social, no obstante que intelectuales y políticos que se le aliaron pretendieron dotarlo de principios y planes de gobierno para responder a los problemas que se vivían. Por tales motivos, - los revolucionarios se reagruparon y con Venustiano Carranza por caudillo encaminaron su lucha por restaurar el orden constitucional roto por el cuartelazo Huertista; finalidad que consiguieron en julio de 1914.

Sin embargo, a un lustro de iniciar la revolución, el país se mostraba como lo que era verdaderamente, es decir, un mosaico humano con necesidades tan distintas y a veces tan encontradas, que escapaba a toda forma posible de verdadera organización nacional.

Cuando llegó el momento de cambiar de gobierno, Carranza expresó la necesidad de cerrar el paso al militarismo, otorgando todo su apoyo a un candidato civil, situación que provocó un nuevo choque entre los revolucionarios y dió por resultado el aniquilamiento del Carrancismo.

2.- ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL. 1934.

En 1917, la Revolución Mexicana incorporó en la Carta Magna los derechos laborales de los trabajadores, incluyéndose en algunas leyes de carácter local, las aspiraciones de los empleados públicos.

A partir de aquí, la burocracia trató de intervenir en la lucha social del país a la par que los asalariados al servicio de corporaciones privadas que progresaron más rápidamente.

Transcurrió el tiempo y se fue relegando a los empleados públicos, prometiéndoles que sus derechos iban a ser consagrados en una Ley de Servicio Civil; olvidando que tanto el empleado particular, como el empleado público, son sujetos del Derecho del Trabajo.

Efectivamente, durante los regímenes de Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, el personal administrativo, en la mayoría de las veces, fue removido dejándolo sin protección legal y al arbitrio oficial, ocasionándose con esto, el descontrol correspondiente que sufría la administración pública en detrimento de la sociedad,

ya que no siempre el personal que llegaba a los cargos públicos, era el más apto.

A este respecto, Serra Rojas señala que "Como no existían disposiciones en contrario en la Constitución, ni se disponía de una ley del servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta". (12).

Siguió pasando el tiempo y en el año de 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo, la que estatuyó en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran.

Con fundamento en el precepto mencionado, el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió el 9 de abril de 1934 un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil el cual fue publicado en el Diario Oficial - el día 12 del mismo mes y año, dicho acuerdo tuvo una vigencia limitada hasta el 30 de noviembre de 1934, fecha en que terminó su mandato gubernativo el presidente referido.

Moreno Rodríguez nos aclara que "En el referido acuer-

(12) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Novena Edición, Porrúa, México, 1979, pág. 371

do se definió el servicio civil y se incluyó en él a las personas que desempeñaron empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, exceptuando a los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, jefes de departamento, jefes de oficina, empleados supernumerarios, - empleados por contratos y los que tuvieran carácter militar".

(13)

En el acuerdo que se comenta, el Ejecutivo menguaba su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo, establecía como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, - un régimen interno con reglas para la admisión y nombramiento - de servidores del gobierno, subrayando sus derechos, obligaciones y recompensas, e instaurando la garantía de que durante la vigencia del acuerdo, ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio Acuerdo estableció.

Las anteriores comisiones estaban integradas por cinco representantes, de los cuales, tres eran nombrados por parte de la dependencia y los dos restantes por los trabajadores; entre las atribuciones de las comisiones, cabe destacar la de elaborar la clasificación de los servidores del Ejecutivo, que según el artículo 12 del mismo Acuerdo, los dividía en las siguientes

(13) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo, El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981, pág. 113

tes categorías: profesional, subprofesional, administrativa, educacional, servidumbre y obrera.

También se estableció en el Acuerdo, un sistema de recompensas y ascensos; las recompensas podían ser honoríficas o pecuniarias, según el caso de que se tratara, estas últimas se otorgaban al trabajador por laborar horas extraordinarias en el despacho de sus labores, siempre que en las ordinarias hubiera cumplido debidamente sus obligaciones.

De igual manera se concedían recompensas pecuniarias por el desempeño de trabajos eventuales de difícil ejecución, - llevados a término en forma satisfactoria, si a juicio del jefe superior de la dependencia, constituyan un verdadero esfuerzo - del empleado.

El monto de las recompensas pecuniarias por trabajos en horas extraordinarias, se fijaba retribuyendo dichas horas - con doble cantidad de la que correspondía según el sueldo del - trabajador.

Las recompensas pecuniarias por trabajos eventuales - que requieran un esfuerzo extraordinario por parte del trabajador, eran fijadas por la Comisión del Servicio Civil correspondiente y no podían ser inferiores al sueldo equivalente a cinco días, ni mayores de los emolumentos de tres meses de salario.

En nuestra opinión, consideramos que con la creación

del sistema de recompensas en favor de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, el legislador instrumentó en bien de la eficacia de los servicios públicos un mecanismo de pago mixto, pues a través de las recompensas se estimulaba al trabajador a laborar satisfactoriamente su jornada y poder obtener un mayor ingreso laborando una o más horas de su horario normal.

Por otra parte, en el mismo Acuerdo se autorizó a los funcionarios y empleados a formar asociaciones para la defensa de sus intereses, considerando ilícita a aquella asociación que adoptara el paro de labores como medio de defensa o de acción.

Igualmente, se fijaron las reglas para sancionar a los funcionarios o empleados que faltaran al cumplimiento de sus obligaciones.

A este acuerdo se le consideró como una medida transitoria que fue inspirada en razones políticas circunstanciales, que establecía derechos temporales en favor de los empleados públicos.

Esta ley no pudo llevarse a la práctica principalmente porque el período del General Rodríguez finalizó el 30 de noviembre de 1934 y en su corta vigencia no podían observarse los alcances benéficos que su contenido entrañaba. Además, se afirmaba que el referido acuerdo carecía de validez constitucional.

por cuanto que el Presidente de la República no tenía facultades para expedir un acuerdo de esta índole, ya que las mismas - estaban conferidas constitucionalmente al H. Congreso de la - Unión.

Se adujo que el presidente reunía en su persona a dos poderes, es decir, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, por lo que se violaba lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, así como la facultad conferida como exclusiva al Congreso de la Unión en el artículo 73 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

No obstante lo anterior, se había sentado precedente para dedicar una atención especial a los trabajadores del Estado y no estaba remota la fecha en que su situación jurídica que da legalmente contemplada.

3.- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938.

Al asumir el cargo de presidente de la República Mexicana el General Lázaro Cárdenas, ordenó que se iniciara la elaboración de un proyecto de ley que protegiera los derechos de los servidores del Estado, fundamentándose en la estabilidad de los empleados.

El trabajo elaborado, que se denominó "Proyecto de -

Acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del mismo", fue enviado a las Cámaras el 23 de junio de 1937. El proceso de estudio legislativo duró más de un año, en el cual se le hicieron algunas reformas, habiendo sido aprobado por unanimidad de votos.

El 27 de septiembre de 1938 fue promulgado por el Presidente Cárdenas el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y al ser publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, nació a la vida jurídica de México, como una positiva garantía para los servidores públicos.

Cuando entró en vigor la ley tutelar de los trabajadores del Estado suscitó incontables protestas. Se afirmaba que la expedición del Estatuto era violatoria de algunos preceptos constitucionales; que el Congreso no se había sujetado a las facultades que constitucionalmente tenía conferidas, porque aprobaba una ley cuya definición no estaba prevista en la Carta Fundamental.

Igualmente, se criticaba la expedición de la nueva ley que estaba en abierta contradicción con lo expresado en la fracción II del artículo 89 constitucional, que facultaba al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuando al surgir garantizada la situación de los empleados públicos se restringían las facultades

de la primera autoridad del país, y por lo tanto se incurría en una flagrante violación constitucional.

La creación del Estatuto Jurídico fue una necesidad imperiosa, porque el Estado, al darle un nuevo impulso a la administración pública, tendría que resolver qué tipo de garantías brindaría a sus trabajadores, para estar en posibilidad de exigirles responsabilidad y cumplimiento en sus funciones.

Si bien el estatuto no recogió el concepto de servicio civil en los términos del acuerdo presidencial de 1934, estableció una distinción equivalente al dividir a los trabajadores federales en dos grupos: de base y de confianza; el primero se entiende como el sujeto del servicio civil de carrera, al que se le aplicaban las normas del Estatuto, a diferencia de los trabajadores de confianza y los militares, que quedaban excluidos.

El nuevo ordenamiento incluyó normas sobre derechos de los trabajadores y reguló la jornada de trabajo, los descansos y los salarios. Impuso a los poderes de la Unión la obligación de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para efectuar los ascensos de los trabajadores.

Asimismo, reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad correspondiente y no estableció ninguna norma que prohibiera la realización de paros o huelgas, incluso, introdujo dos capítulos para reglamentarlas.

También previó la formación de una federación que se integraría con los sindicatos de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, que quedaban obligados a pertenecer a ella.

De igual manera, dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijarían al inicio de cada período de gobierno, escuchando al sindicato correspondiente, respecto a horas de trabajo, intensidad y calidad del mismo, normas para evitar los riesgos profesionales, normas disciplinarias, exámenes médicos y reglas tendientes a obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo.

Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores remitió éstos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, y en cuanto a enfermedades no profesionales, reglamentó las licencias que se debían conceder, e incluyó asimismo las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver los conflictos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, así como el procedimiento a seguir ante ambos órganos jurisdiccionales.

Especial atención merecen las normas que regularon el salario de los trabajadores burocráticos en el Estatuto de 1938, toda vez que fue el primer ordenamiento jurídico que estableció las relaciones entre el Estado y sus servidores con plena vigencia.

El Estado, al fijar las normas salariales que regirían a sus trabajadores, prácticamente se maniató, pues no contempló la posibilidad de obtener un mejor rendimiento por parte de sus servidores en su desempeño laboral, ya que se estableció como forma de pago por los servicios prestados la regla general del salario uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, quedando como excepción el pago para obra determinada o por tiempo fijo.

También con la implantación del salario uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, el Estado les negó a sus empleados la oportunidad de que obtuvieran un mayor ingreso dentro de su horario normal de labores, sin necesidad de recurrir al tiempo extraordinario, el cual, por razones lógicas, resulta más desgastante para los trabajadores que deseaban allegarse mayores recursos económicos.

Volviendo al análisis de las normas salariales del Estatuto de 1938, diremos que en el artículo 30 de dicho ordenamiento, se dispuso que el salario sería fijado libremente por el Estado en los presupuestos de egresos respectivos, y que cualquier modificación que se pretendiera hacer al salario fijado, sólo se llevaría a cabo después de oír a los representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de que ésta decidiera cual grupo o grupos de trabajadores debían resultar afectados y se hicieran los cambios y nombramientos necesarios.

Por su parte, el artículo 32 expresaba que la uniformidad de los salarios no podría romperse en ningún caso; pero que, para compensar las diferencias que resultaren del distinto costo medio de la vida en las diversas zonas económicas del país, se crearían partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose previamente las zonas en que debían cubrirse, aclarando que serían iguales para todas las categorías.

De igual manera en el numeral 33 del Estatuto que se comenta, se crearon partidas de honorarios adicionales uniformes, mismas que se destinaron a compensar los servicios de los trabajadores que tuvieran el carácter de profesionistas.

Hasta aquí hemos podido apreciar, tres situaciones: - la primera, que el Estado al hacer uso de su imperium determinó en el artículo 30 que sólo él fijaría el monto de los salarios de sus trabajadores en los presupuestos de egresos respectivos, sin necesidad de consultar a nadie, ni siquiera a su contraparte que en este caso sería la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, organización que surge a la vida jurídica a instancias del mismo Estado y siguiendo sus propios lineamientos, ya que éste fue quien le otorgó un marco jurídico para su desenvolvimiento.

En efecto, desde que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.) surgió a la vida jurídica del país, no ha hecho otra cosa que servir de com--

para a los intereses del Estado, obteniendo por su actuación - escasos logros, mismos que dicha organización califica como conquistas sindicales, olvidándose de su principal objetivo que es el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los sindicatos agremiados.

Tal hecho no está sujeto a discusión, en virtud de - que como se demostrará más adelante en el capítulo III del presente trabajo, dicha Federación ha servido en sus últimos años para "acomodar" a sus dirigentes en turno, ya sea como senado--res, diputados o funcionarios del propio Gobierno.

El segundo punto que se aprecia es el de la creación de partidas presupuestales destinadas al pago de sobresueldos - por las diferencias que hasta la fecha resultan del distinto - costo de la vida en las diversas zonas económicas que en esa fecha existían en la República Mexicana.

Así es, no hay que olvidar que para la fecha en que - apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la -- Unión (5 de diciembre de 1938), México aún no se recuperaba de los estragos causados por la lucha armada de 1917, y empezaba a sufrir otro revés, éste de carácter económico, porque apenas se empezaban a sentir los efectos producidos por la expropiación - petrolera, efectos por todos conocidos.

Atento a lo anterior, el Estado tuvo que establecer - la fijación de sobresueldos ya que el encarecimiento de la vida se había aumentado en diversas zonas del país por las razones - antes mencionadas.

Como tercer punto, diremos que la creación de parti-- das de honorarios adicionales uniformes, destinadas a compensar los servicios de los trabajadores que tuvieran el carácter de - profesionistas, fue un acierto por parte del Estado, porque de no haber procedido de dicha manera, se hubiera privado de alle- garse de elementos valiosos con estudios a nivel licenciatura, - elementos que desde entonces y hasta la fecha han surgido con - el ánimo de colaborar y prestar sus servicios al Estado, a pe- sar de los bajos salarios existentes.

En el año de 1938 eran mínimos los trabajadores con - nivel licenciatura que prestaban sus servicios al Estado, de - tal suerte que la mayoría de los trabajadores de base lo inte- graban gente con escasa o nula preparación académica.

Lo anterior se debió a que apareció un Decreto publi- cado en la misma fecha que el Estatuto Jurídico de los Trabaja- dores de los Poderes de la Unión y por el cual, resultaron bene- ficiadas las personas que habían prestado sus servicios en la - Revolución con anterioridad al 5 de febrero de 1917, y por ese sólo motivo, tenían derecho de preferencia para convertirse en trabajadores al servicio del Estado.

Por último mencionaremos el criterio del maestro Alberto Trueba Urbina, quien afirma que el primer Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión fue la legislación reglamentaria del trabajo burocrático más avanzada del mundo, al señalar que "La primera ley federal reglamentaria del artículo 123, que consigna nuevos derechos de los empleados públicos, fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, por el Congreso de la Unión, en el año de 1938, -- creando órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores del Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje. Este Estatuto fue la primera legislación reglamentaria del trabajo burocrático más avanzada del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajador burocrático". (14)

4.- ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1941.

La aplicación del Estatuto de 1938 originó problemas, dando lugar con esto, a que fuera sustituido por el Estatuto de 1941, el cual fue expedido durante el régimen del Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho.

(14) TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Sexta Edición, Porrúa, México, 1982, pág. 519

El nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941, que en esencia conservó las mismas disposiciones del Estatuto de 1938.

Al igual que su predecesor el Estatuto de 1941 en su artículo 4º también dividió en dos grupos a los trabajadores federales, siendo éstos de base y de confianza; se hizo hincapié en que serían considerados trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiriera la aprobación expresa del presidente de la República. Además señaló que los trabajadores no incluidos en la enumeración descrita en el mismo serían de base y por ello inamovibles. Por último, estableció que los trabajadores de nuevo ingreso serían de base después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.

A este respecto, Andrés Serra Rojas expresa que "El Estatuto debe considerarse como una medida de acuerdo con el programa gubernamental del régimen que lo expidió. De otra manera no se concibe, que en ambos ordenamientos de 1938 y 1941, no se encuentre ningún precepto transitorio para calificar al personal que se estabilizó. El Estatuto los transformó en empleados de base, pero no tuvo en cuenta el interés general para comprobar si el personal era idóneo en el desempeño de sus funciones, es decir, si reunía los elementos de capacidad o eficiencia ne-

cesarios para asumir la responsabilidad de la función pública".

(15)

El comentario de Serra Rojas reviste gran importancia, porque en el Estatuto en cuestión no se tomaron en cuenta los elementos de capacidad o eficiencia necesarios para asumir la responsabilidad de la función pública, como atinadamente lo manifiesta dicho tratadista, situación que aun prevalece hoy en día.

No obstante lo anterior, el Estatuto de 1941 ratificó a las personas que ya se consideraban de base en el Estatuto de 1938, y además, amplió su campo de captación de personal, toda vez que su artículo 41 estableció como obligaciones de los Poderes de la Unión el preferir en igualdad de condiciones y antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a los veteranos de la Revolución, y a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado satisfactoriamente servicios y a los que acreditaran tener mayores derechos conforme al escalafón.

Haciendo un análisis de lo manifestado en el párrafo anterior, diremos que una vez más el Estado no se preocupó real

(15) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, ob. cit. pág. 375

mente por verificar si las personas que le iban a prestar sus servicios, en calidad de trabajadores, contaban o no con la capacidad, eficiencia, adiestramiento y estudios necesarios para desempeñar las labores que se les encomendaban, bastaba sólo con haber prestado sus servicios a la Revolución de 1917 o ser sobreviviente de la invasión norteamericana de 1914 para estar en posibilidad de ser un empleado federal.

Nos atreveríamos a expresar que con estas políticas adoptadas por el Estado mexicano nació la burocracia, pero ésta entendida en forma peyorativa como la conocemos en México, es decir, escasa o nula productividad por parte de los empleados federales, cumpliendo con un horario de labores, importando poco si el trabajo desempeñado cuenta con la calidad requerida para cada caso, pero eso sí, cobrando habitualmente cada quincena de pago.

Haciendo a un lado los comentarios anteriormente expuestos, diremos que en virtud de que las normas salariales del Estatuto de 1938 fueron reproducidas casi en su integridad, por el de 1941, resultan aplicables a éste los comentarios vertidos para el Estatuto de 1938, por lo tanto, por razones obvias también se dan por reproducidos dichos análisis.

Sólo nos resta hacer mención a lo manifestado por Alberto Trueba Urbina, al decir que "... se expidió un nuevo Estatuto en 1941 que reformó al anterior en lo que se refiere a los pue-

tos de confianza aumentando la lista de éstos; pero siguiendo - los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las - Juntas Arbitrales y conservando el Tribunal de Arbitraje con ju risdicción más definida y precisa para conocer de los diversos conflictos entre el Estados y sus servidores. Asimismo, se con solida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el estatuto cardenista de 1938". (16)

(16) TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, ob. cit. pág. 519

C A P I T U L O I I

LEGISLACION FEDERAL BUROCRATICA

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

El día 5 de diciembre de 1960, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 123 -- constitucional para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B" que abarca las relaciones entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores; de esta forma se elevaron a rango constitucional los derechos de los servidores públicos.

Posteriormente, bajo el mandato del presidente Adolfo López Mateos, se publicó en el Diario Oficial del 28 de septiembre de 1963 la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del nuevo apartado "B" del artículo -- 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la que se reafirmaron los principios de los estatutos que precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores.

A este respecto, Euquerio Guerrero expresa "Comienza la ley por señalar el campo de su aplicación, incluyendo desde luego a las dependencias de los poderes de la Unión de los Gobiernos del Distrito Federal y de algunos organismos, tales como el I.S.S.S.T.E., Lotería Nacional, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Comisión Nacional Bancaria, etc., con la característica general de que sean organismos descentralizados que ten-

gan a su cargo función de servicios públicos". (17)

Reviste gran importancia el conocer el campo de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, ya que - conociendo éste, se puede determinar estimativamente la cantidad de personas que son beneficiadas con dicha ley, a pesar de que - no existe una regla establecida para fijar dentro del apartado - "A" o del "B" a diversos organismos descentralizados que fueron creados en forma indiscriminada durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera expresan que "No existe a la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del apartado "A" o del apartado "B" a diversos organismos descentralizados por servicios como lo son: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, seguirán sujetos a las normas del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución de la República, y a la Ley Federal del Trabajo, porque sus trabajadores son sujetos del derecho laboral común". (18)

(17) GUERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, Décima tercera edición, Porrúa, México, 1983, pág. 522.

(18) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Porrúa, México, 1988, pág. 20.

Por su parte, José Dávalos Morales manifiesta que -- "Existen múltiples organismos descentralizados cuyas relaciones laborales son objeto de la Ley Reglamentaria del apartado "B". Algunos de estos organismos se mencionan en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tratándose se de una mera enumeración enunciativa. No se refiere a este trabajo bajo el apartado "B". Los hay también remitidos a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A". Su ubicación en una u otra regulación se determina en la ley o el decreto que los crea en base a una decisión presidencial y en atención al momento político que se viva. En todo el sector paraestatal priva esta situación". (19)

Gabino Fraga manifiesta que "De acuerdo con esta última ley, después de que ella define al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros..." establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la Ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de ésta pueden ser nombrados y removidos libremente y la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia ley y que son todos los no incluidos en la enumeración referida (artículos 3º,

(19) DAVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, Porrúa, México, 1985, pág. 403.

4ª, 5ª y 6ª)". (20)

Es necesario que la definición de trabajador que se encuentra en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sea reformada y puesta acorde con lo preceptuado por la Ley Federal del Trabajo en vigor, ya que se tomó como base, lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo de 1931; precepto que tenía una inexactitud y era atentatorio contra la dignidad de los trabajadores.

Tal criterio es sustentado por Baltasar Cavazos Flores, al hacer el comentario del artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo vigente, remitiéndose a la Ley Laboral de 1931, al expresar que "Dicho precepto a nuestro entender fue superado por el concepto actual de trabajador, ya que en primer lugar contenía una inexactitud y atentaba contra la dignidad de los propios trabajadores. Era falso, porque afirmaba que trabajador era 'toda persona' y las personas pueden ser, jurídicamente hablando, físicas o morales, y el trabajador nunca podría, ni puede ser una persona moral; siempre debe ser una persona física. Atentaba contra la dignidad del trabajador porque establecía que el servicio prestado podía ser material, intelectual o de ambos géneros', y al decirse ambos géneros, se entendía que el

(20) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Décima Octava Edición, Porrúa, México, 1978, pág. 135

servicio podría ser exclusivamente intelectual o exclusivamente material, lo cual era también inexacto, ya que por más material que en apariencia sea un servicio, siempre tiene algo de intelectual; sostener lo contrario equivale a comparar al trabajador -- con una máquina". (21)

2. NORMAS SALARIALES.

Tocante al análisis de las normas salariales consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado diremos que el artículo 32 ya no define el salario como lo hicieron los artículos respectivos de los estatutos jurídicos de 1938 y 1941, que le precedieron, pero sí establece como se encuentra constituido.

Efectivamente, con la reforma que se hizo a la ley, en diciembre de 1984, se cambió el sistema tradicional de remuneración al personal burocrático, mismo que consistía en sueldo, sobresueldo y compensación, pero ahora se ha compactado el salario originando un beneficio a los burócratas, principalmente en lo que se refiere al aguinaldo y sueldo promedio para jubilaciones.

También se consigna en el numeral que se comenta, la situación de incrementar en el mismo porcentaje que aumente el

(21) Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada, comentada por Baltasar Cavazos Flores, décima cuarta edición, Trillas, México, 1983, pág. 85.

salario mínimo, los tabuladores que tengan sueldos equivalentes al mínimo.

Igualmente, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que fije las normas y directrices a seguir en los casos de alcance de niveles cuando ocurran incrementos al salario mínimo.

Por su parte, el artículo 33 señala "El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos".

De la anterior transcripción, se concluye que la estructura del sistema de sueldos o salarios del Gobierno Federal, tiene su base en el catálogo general de puestos; situación que no se ha modificado desde que se expidió el Estatuto de 1938, - el cual, fue analizado en su parte relativa en el capítulo anterior.

En otras palabras, han transcurrido 53 años desde que se expidió el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y desde entonces, el Estado no ha variado su política salarial respecto de sus servidores, siendo que ésta ha dejado mucho que desear, tanto para él, como para sus trabajadores.

Así es, lo manifestado anteriormente no es una simple elucubración, puesto que el establecimiento de un salario uniforme no ha permitido que se desarrolle dentro de la administración pública una buena productividad por parte de sus empleados, y éstos no han tenido la oportunidad de allegarse un mayor ingreso de no ser a través del tiempo extraordinario, tal y como en reiteradas ocasiones ya lo hemos manifestado.

Consideramos que el salario uniforme para cada uno de los puestos del catálogo del gobierno federal, adolece de varios defectos, mismos que serán comentados en el cuarto capítulo del presente estudio, y en el que proponemos un sistema de pago por el cual, estamos seguros que de llevarse a la práctica, se elevaría sustancialmente la productividad de los empleados públicos y éstos tendrían un mejor y más decoroso nivel de vida.

Por lo que resta a las demás normas salariales contenidas en el capítulo respectivo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, diremos que por no ser trascendentes para la comprensión del presente trabajo omitiremos su análisis, toda vez que en ellas se establecen tabuladores regionales en consideración al distinto costo medio de vida, pero siguiendo la uniformidad implantada; el lugar de pago, de las retenciones al salario, pago de aguinaldo y de la inembargabilidad del salario con sus excepciones.

3. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

Antes de iniciar el presente punto, es conveniente conocer el concepto de Condición de Trabajo, para así estar en posibilidades de poder comprender con mayor facilidad los conceptos de: nombramientos, salarios e intensidad y calidad del trabajo, los cuales serán analizados más adelante.

Mario de la Cueva define a las condiciones de trabajo de la siguiente manera "Entendemos por condiciones de trabajo -- las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo". (22)

Miguel Acosta Romero, al referirse a las condiciones generales de trabajo, nos dice que "es el documento en el que se fija, por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Contienen medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas; reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos, estímulos". (23)

(22) DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, quinta edición, Porrúa, México, 1978, pág. 266.

(23) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, cuarta edición, Porrúa, México, 1981, Pág. 685.

Por su parte, José Dávalos Morales manifiesta que "Condiciones de Trabajo son las distintas obligaciones y derechos - que tienen los sujetos de una relación laboral". (24)

Para algunos autores, les resulta limitada la definición de Mario de la Cueva, ya que solo abarca los derechos de los trabajadores y excluye la situación de los patrones dentro de la relación laboral, pues estos poseen un estado jurídico - que entraña en nuestra legislación laboral derechos y obligaciones.

Las definiciones de Miguel Acosta Romero y José Dávalos Morales sí contemplan a los dos sujetos de la relación laboral, solo que el primer autor es más específico, pues se concreta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el segundo es más amplio, porque su definición puede aplicarse tanto al apartado "A" como para el "B" del artículo 123 de - nuestra Constitución.

Las condiciones generales de trabajo por su contenido se asemejan al reglamento interior de trabajo que prevén los - artículos 422 y 423 de la actual Ley Federal del Trabajo.

Aún cuando en esencia las condiciones generales de tra

(24) DAVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, ob. cit., - pág. 181.

bajo en vigor, en la mayoría de las dependencias y entidades, - coincide con el contenido de los contratos colectivos de trabajo del sistema laboral ordinario, en lo extrínseco y formal difiere de ellos, fundamentalmente por:

Condiciones generales de trabajo

Se fijan por el titular de - la entidad o dependencia, to mando en cuenta la opinión - del sindicato respectivo.

No contienen tabuladores sa- lariales.

Se revisan cada tres años, - a petición del sindicato res pectivo.

Contrato Colectivo de Trabajo

Debe obligatoriamente celebra se por el patrón cuando el sin dicato al que pertenecen sus - trabajadores, así lo soliciten, pudiendo en caso de negativa - ejercitar el sindicato el derech o de huelga (artículo 327 - L.F.T.).

Requiere contar con tabuladores salariales, para que produzca efectos como tal (artículo 393 L.F.T.).

Es revisable, incluso por la - vía de huelga, cada año en lo - que respecta a salarios y cada dos años en forma total en cuan to a su clausulado (artículos - 397, 398, 399, 399 bis y 450 - L.F.T.)

Para que surtan sus efectos - las condiciones de trabajo, - es necesario que se depositen en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a partir de su fecha de depósito - tendrán plena vigencia para - las partes.

Cuando contienen prestaciones económicas, requieren, para - su exigibilidad, de aprobación previa por parte de la - Secretaría de Programación y Presupuesto y en el caso de - las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional se requiere además la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El contrato colectivo de trabajo puede regir desde la fecha en que las partes que lo suscriben lo determinen, independientemente de la fecha de su celebración o su depósito, que en algunos casos coincide con la del inicio de vigencia.

Es exigible a las partes por él sólo hecho de su celebración.

A. DIVERSAS CLASES DE NOMBRAMIENTOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Previo al desarrollo de este tema, es pertinente conocer los criterios sustentados por Gabino Fraga y Miguel Acosta

Romero, de lo que es el acto de nombramiento o de investidura - para un cargo público.

El primer autor, al referirse al nombramiento, explica que debe considerársele como un acto cuyas características son "... las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual, el del particular que ingresa al servicio de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público". (25)

El segundo autor sostiene que "el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo), pues los poderes legislativo y jurisdiccional pueden también nombrar a sus servidores, pero pensamos que además de encontrarse en el rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios". (26)

(25) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, ob. cit., pág. 133.

(26) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ob. cit., pág. 665.

Ahora bien, las disposiciones de los artículos 3 y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consideran que el ingreso a la función pública se efectúa por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual.

De lo expuesto por ambos doctrinarios y lo preceptuado por la ley, se concluye que el nombramiento es el acto en virtud del cual se formaliza la relación jurídico-laboral entre los titulares de las dependencias gubernativas y los trabajadores, el que deberá hacerse constar por escrito y por el que se obligan al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en el mismo, en la ley de la materia y en las condiciones generales de trabajo respectivas.

La calidad del trabajador al servicio del Estado, se puede acreditar por cualquier otro documento oficial que supla al nombramiento o por la inclusión en las listas de raya del organismo respectivo, con la única condición de que se compruebe la prestación de este servicio.

A este respecto, nuestro máximo tribunal ha manifestado lo siguiente:

TRABAJADOR, CARACTER DE.- Para ser trabajador al servicio del Estado se requiere, como condición específica que se le haya expedido el nom

bramiento o que figure en las listas de raya de trabajadores temporales y por ende no puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el solo hecho de la prestación de un servicio mediante el contrato de naturaleza dis- tinta y por tanto no puede aplicarse en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal - del Trabajo.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1978, Cuarta Sala pág. 49. (Ejecutoria).

a). NOMBRAMIENTO DEFINITIVO

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 15, indica los requisitos que deben contener los nombramientos y la fracción III de dicho artículo hace alusión a el carácter de nombramiento, el cual puede ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

A nuestro entender los únicos nombramientos que poseen la característica de definitivos, son los que se otorgan a las personas que realizarán funciones como trabajadores de base, y los demás nombramientos tienen un carácter temporal, es decir, temporario o momentáneo.

Luego entonces, los nombramientos de interinos, provisionales, a tiempo fijo y a obra determinada revisten un carácter temporal aunque en la práctica existen muchos trabajadores - que gozan de un nombramiento de los enumerados anteriormente, - específicamente interinos, los cuales tienen varios años de prestar sus servicios como empleados de la Administración Pública Federal, situación por demás aberrante, tal y como se verá durante el transcurso de la lectura del presente capítulo.

En el artículo cuarto de la ley de la materia se habla de los trabajadores al servicio del Estado, mismos que divide en dos grupos: de confianza y de base; de donde se infiere que considera como los dos grupos más importantes a los de "confianza" y a los de "base". En el mismo orden hace una clasificación de uno y de otro grupo y en el artículo sexto indica que los no incluidos en la enumeración anterior son los de base y que por - ello serán inamovibles.

De acuerdo con la interpretación de la ley que - se comenta, trabajador de base quiere decir inamovible y de hecho la ley está fijando la pauta en el sentido de que los trabajadores de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota - desfavorable en su expediente.

Al respecto Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barra al comentar el artículo sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresan "Supera la fracción XXII del Apartado A del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, pues establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza que se mencionan expresamente en el artículo anterior. La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo: en caso de duda debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador". (27)

De lo anterior, se puede apreciar que el concepto de inamovilidad coincide con el de estabilidad y también se da esa identidad en el concepto jurídico. La ley que venimos analizando, dispone que para ser considerado como trabajador de base, éste deberá ser de nacionalidad mexicana, estableciendo que sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que pudieran desarrollar el servicio respectivo.

Los trabajadores de base pueden ser promovidos a ocu-

(27) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, ob. cit. -- pág. 24

par un puesto de confianza y tal hecho no le da el carácter de -
trabajadore de confianza, ya que conservan sus prerrogativas co-
mo empleados de base.

Por último, no debe confundirse el derecho que los tra-
bajadores de base tienen a ser inamovibles, con el que tienen a
no ser movilizados, porque mientras que el primero consiste en -
que no pueden ser separados de su empleo sino por las causas es-
tablecidas que indica el artículo 46 de la Ley Federal de los -
Trabajadores al Servicio del Estado, el segundo se refiere al de-
recho de permanecer en el lugar de adscripción señalado en su -
nombramiento, por lo tanto, si a un empleado de base se le cam-
bia de adscripción, ello no implica que se lesione su derecho a
la inamovilidad, ya que no se deja sin efectos su nombramiento.

b) NOMBRAMIENTO PROVISIONAL

Este tipo de nombramientos son poco comunes, pues debi-
do al enorme crecimiento de la Administración Pública llevarlos
a la práctica implicaría efectuar movimiento de personal de tipo
escalafonario, mismos que desgraciadamente resultan complicados,
por lo que se prefiere expedir un nombramiento de interinato evi-
tando así un concurso escalafonario previsto en la ley y en las
comisiones mixtas de escalafón respectivas.

Los nombramientos provisionales se otorgan a personas
que ocupan las vacantes temporales de base o puestos también de
base, cuyo titular ha pasado a un puesto de confianza, incluyén

dose en este último caso a los trabajadores que participan del movimiento escalafonario que se motiva.

Atento a lo dispuesto por los artículos 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se debe entender por empleados públicos provisionales los siguientes:

- a) Los que son designados para cubrir las vacantes temporales menores de seis meses (pueden ser nombrados y removidos libremente por el titular de la dependencia respectiva);
- b) Los que son designados para cubrir las vacantes temporales mayores de seis meses (deben ser nombrados por riguroso escalafón);
- c) Los que siendo de base participan en el movimiento escalafonario a que se contrae el inciso que antecede; y
- d) Los que son designados entre tanto la comisión de escalafón emite dictamen.

c) NOMBRAMIENTO INTERINO

Este tipo de nombramiento es al que más recurren los diversos organismos de la Administración Pública Federal, incluso, el número de trabajadores interinos en algunas dependencias llega a ser significativo.

La razón es simple, ya que los interinatos no crean de rechos escalafonarios a los trabajadores que los sirven; además de que independientemente del tiempo que transcurra, el trabajador que ocupa una plaza interinamente, no adquiere derechos a la base, sino exclusivamente a ser tomado en cuenta al presentarse una nueva oportunidad, con preferencia de derechos en igualdad de circunstancias frente a los empleados de nuevo ingreso; atento a lo dispuesto en los artículos 43 fracción I y 48 de la ley que se comenta.

Conforme al artículo 63 de la ley, los nombramientos de interino se dan para cubrir plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses y los trabajadores interinos que las ocupen serán nombrados y removidos libremente por el titular de la dependencia respectiva.

En el terreno de los hechos, esta situación no se da, toda vez que muchos trabajadores al servicio del Estado, tienen varios años de prestar sus servicios como interinos, cosa por demás inadmisibles pues la ley de la materia es explícita al disponer en su artículo sexto que los trabajadores de nuevo ingreso no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Pero como ya se expresó, la realidad es otra, ya que a muchas personas de nuevo ingreso se les expide nombramiento de interino y se les renueva éste de la misma manera y puede así -

transcurrir el tiempo indefinidamente, sin que llegue a tener - la inamovilidad, lo cual no significa que no pueda ir ascendien - do, y de hecho así sucede, pero no tendrá la base de la plaza - que ocupa, pues para que esto suceda se requiere tener la base del puesto inmediato anterior del que se pretende ascender, pa - ra hacer la aplicación de derechos conforme a los reglamentos - de escalafón respectivos.

Lo anterior se traduce en la situación de que al ingre - sar una persona como interina, lógico es que no será objeto de - los derechos escalafonarios prescritos por la ley.

No obstante todo lo expresado, los titulares de las - dependencias burocráticas no pueden dar de baja a su libre arbi - trio al trabajador que interinamente y por más de seis meses ha ocupado una plaza de base y si esto llegara a suceder, tales em - pleados pueden ocurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Ar - bitraje en defensa de sus derechos, tal y como se puede apre - ciar de la tesis que se transcribe:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO INTERINOS POR MAS DE SEIS MESES. NO PUEDEN SER REMOVI--DOS ARBITRARIAMENTE.- El titular de una depen - dencia burocrática no puede dar de baja a su arbitrio al trabajador que interinamente y - por más de seis meses ha ocupado una plaza de base, pues el mismo tiene derecho a ocuparla hasta en tanto no se nombre al trabajador de - finitivo.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época,
Vol. 67, Quinta parte, pág. 32.

d) NOMBRAMIENTO A OBRA DETERMINADA

Son aquellas que se otorgan a trabajadores que desempeñarán una obra concreta y perfectamente definida; generalmente - los expiden dependencias gubernativas que tienen encomendada la ejecución de obras para beneficio de la sociedad.

Entre las dependencias que expiden estos nombramientos destacan las siguientes: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Departamento del Distrito Federal y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Los trabajadores que prestan sus servicios bajo este tipo de nombramiento tienen estabilidad en su empleo hasta en tanto no se concluya la obra para la cual fueron contratados; en otras palabras, para poder ser cesados, se requiere que durante el desarrollo de la obra que se esté ejecutando se dé alguna de las causales previstas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismas que son:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono

o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que causen la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II.- Por conclusión del término o de la obra determinante de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores; por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a) Cuando el trabajador incurra en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

- e). Por revelar los asuntos secretos o reservados de - que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f). Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las perso-nas que allí se encuentren.
- g). Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h). Por recurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante y por falta comprobada de - cumplimiento de las condiciones generales de traba-jo de la dependencia respectiva.
- i). Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Pero una vez concluida la obra para la cual fueron con-tratados, tendrán que abandonar el centro de trabajo, por así ha-berse estipulado en el nombramiento que aceptaron, lo anterior - se constata en la ejecutoria que a continuación se transcribe:

NOMBRAMIENTO O CONTRATO DE TRABAJO POR OBRA DETERMINADA.- Si los servicios prestados son con el fin de realizar una obra completa, -- perfectamente definida, el contrato será por obra determinada.

Laudo: Expedientes acumulados números 721/60 y 733/60.

José Vicente Cruz Castillo vs. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Informe de labores del Tribunal de Arbitraje de 1963. pág. 532.

e) NOMBRAMIENTO A TIEMPO FIJO

Este tipo de nombramientos son poco comunes y se otorgan a personas que desempeñarán labores en un estudio o proyecto con determinada vigencia, generalmente, para dar una debida atención al público o para la tramitación de un programa determinado. En la práctica se prefiere contratar al personal bajo un nombramiento a obra determinada o en su defecto a lista de raya, para así evitar el tener que efectuar una movilización administrativa al estar renovando al término del tiempo que se pactó un nuevo nombramiento a tiempo fijo.

Independientemente de lo anterior el trabajador que sea despedido al término del tiempo por el que se le expidió nombramiento en estos términos, y éste intente la acción de reinstalación por despido injustificado, no procederá su acción, ya que el trabajador que aceptó el nombramiento en estos términos, sabía que legalmente terminaba al fenecer el lapso para el cual se le expidió, y en consecuencia, la destitución no puede considerarse como injustificada.

Ahora bien, en el supuesto de que subsistan las condiciones que dieron origen a la relación laboral, al trabajador

que se le expidió un nombramiento de este tipo, tiene derecho a que se le prorrogue el contrato por el tiempo que perduren las circunstancias que originaron la contratación, debiendo disfrutar los trabajadores que estén en este caso, de todas las prestaciones que para ello consigna la ley de la materia, hasta que concluya la relación laboral.

f) NOMBRAMIENTO DE CONFIANZA

Estos nombramientos se expiden a personas que desempeñarán alguna de las funciones que están encomendadas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por su parte, el artículo 7º de la ley que se comenta, dispone que al crearse nuevos cargos o categorías no incluidos en el artículo 5º, se determinará su naturaleza, ya sea de base o de confianza tomando en cuenta la disposición legal que formalice su creación.

Si en el precepto legal que formaliza la creación de un puesto o cargo de confianza no se determina con exactitud que el empleado es de confianza, entonces se le debe considerar como de base, en estos casos se debe aplicar el principio de derecho que establece que en caso de duda, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.

Ahora bien, existe un gran número de categorías de funcionarios y empleados de confianza cuyos derechos a la esta-

bilidad en el cargo no han sido determinados con claridad, pues siguiendo la costumbre, muchos de ellos son removidos cada seis años al término del período de gobierno, o bien, se les niega todo derecho a la estabilidad, fundándose en que el cargo de confianza es precario y que la pérdida de ésta, a juicio unilateral del superior jerárquico, implica la facultad de remoción del inferior.

Esto no significa que no existan trabajadores de confianza que tengas más de 15 o 20 años de laborar en la Administración Pública; aclarando que se trata de trabajadores que -- desempeñan labores de confianza a nivel medio, es decir, que no tienen facultades de dirección, decisión, mando, etc.

Hasta hace pocos años, los trabajadores de confianza que eran objeto de violaciones en su salario, así como en la duración de su empleo, tenían como único recurso para hacer valer sus derechos, el acudir ante un Juez de Distrito a través del amparo indirecto, precisamente por estar excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- según lo establece el artículo 8^o del citado ordenamiento.

Era tal la incertidumbre de las relaciones laborales de los trabajadores que eran contratados bajo un nombramiento de estas características, que incluso algunos autores, tales como Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera expresaron su opinión en este sentido "Es conveniente que se expida un estatu

to especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc.". (28)

Por último, resulta conveniente referirnos a dos grupos de trabajadores que prestan sus servicios al Estado, los cuales son:

- a) los de lista de raya, y
- b) los sujetos a honorarios.

Respecto de los primeros, nos hemos percatado que existe un gran número de personas que laboran bajo estas condiciones, mismas que van en detrimento de sus intereses, pues aún cuando gozan de los beneficios de la seguridad social, ésta solo se otorga si tales personas cotizan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo que generalmente perciben un salario mínimo, además, no se les reconoce derecho alguno de tipo escalafonario y constantemente sus superiores jerárquicos los amenazan, manifestándoles que por tratarse de trabajadores a lista de raya no tienen derecho alguno, por lo que en cualquier momento pueden ser separados de su trabajo.

(28) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, ob. cit. - pág. 27

Los sindicatos de las dependencias gubernativas han - presentado virtual batalla para combatir este tipo de anomalías, pero en algunas ocasiones hacen a un lado a tales trabajadores, - esto en razón de encontrarse coludidos con los funcionarios de las dependencias, mismos que actúan en forma por demás despótica cuando tratan de perjudicar a un trabajador o grupo de ellos que prestan sus servicios a lista de raya.

Ante tales hechos, los trabajadores a lista de raya deberían hacer un frente común en cada dependencia y así defender sus intereses, pero desgraciadamente las personas que laboran bajo estas condiciones desconocen los medios o instrumento jurídico que la ley les otorga para defender sus intereses, precisamente por tratarse de personas que carecen o tienen poca preparación académica aunada a sus escasos recursos económicos.

Sin embargo, desde tiempo atrás, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una ejecutoria por la cual dispone que a estos trabajadores se les debe considerar como trabajadores de base, dicha ejecutoria establece lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN LISTAS DE RAYA, SON TRABAJADORES DE BASE.- Los trabajadores al servicio de la nación que figuran en las listas de raya deben considerarse de base se supuesto que no están incluidos en los de confianza que clasifica el artículo 4º del Es-

tatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni tampoco exceptuados entre los - que nos quedan comprendidos en la ley cita da, por el artículo 5º de la misma.

Ejecutoria Boletín del Informe Judicial No. 77, pág. 457, del 1º de septiembre de 1952: Amparo Directo 4912/51, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. R. el 15 de agosto de 1952.

Por lo que respecta a los trabajadores que laboran bajo el régimen de honorarios, es menester señalar que al desaparecer los empleados supernumerarios, por los cuales se tenía - que ratificar anualmente la autorización para seguir laborando, se recurrió a la fórmula de llevar a cabo contratos de tipo civil, con la misma duración y sujetos a ratificación anual.

Dichos contratos son hasta la fecha carentes de todo tipo de prestaciones, ya que de la percepción que reciben, las personas que gozan de un contrato de esta naturaleza, únicamente se deduce el impuesto sobre el producto del trabajo. Este - tipo de trabajadores ha visto perpetuar el régimen de injusticia laboral, pues en muchos casos, suman años de antigüedad -- que no es reconocida para efectos escalafonarios; teniendo que recurrir a acuerdos y deducciones especiales, para otorgarles el servicio médico, al igual que los que prestan sus servicios a lista de raya.

El procedimiento del contrato por honorarios, ha sido utilizado generalmente para conservar a los trabajadores que estando ya jubilados, se considera necesario aprovechar la gama de sus conocimientos y experiencias adquiridas; y es a partir de la desaparición de los empleados supernumerarios en 1977, cuando se comenzó a practicar los contratos por honorarios con los efectos indicados.

B. LA INTENSIDAD Y CALIDAD DEL TRABAJO

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, establece en su artículo 44 las obligaciones que tienen los servidores públicos durante el desempeño de sus labores, las cuales son:

- I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo;
- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

- VI.- Asistir puntualmente a sus labores;
- VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- VIII.- Asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento a cualquiera de las obligaciones anteriormente señaladas, puede acarrear consecuencias jurídicas de responsabilidad en contra del servidor público, las cuales pueden ser de índole penal, administrativa, civil o laboral, según la naturaleza de la falta.

Es conveniente aclarar que para el desarrollo de este punto, únicamente analizaremos las fracciones I y III del citado precepto. Por lo que se refiere a la fracción I, consideramos que los términos que utiliza son ambigüos ya que los conceptos de intensidad, cuidado y esmero son repetitivos, pues el uno conlleva al otro.

Al respecto el Diccionario Larousse define dichos términos de la siguiente forma: Intensidad "Grado de actividad o potencia" (29); cuidado "esmero en el trabajo, atención y observación" (30); esmero "cuidado que se pone en hacer las cosas" (31).

(29) Pequeño Larousse Ilustrado, Undécima edición, Larousse, Francia, 1986, pág. 586.

(30) Ibidem, pág. 295.

(31) Ibidem, pág. 426.

El llevar a cabo una labor con la intensidad, cuidado y esmero, bajo la dirección de un jefe inmediato y sujetándose a las leyes y reglamentos respectivos resulta poco práctico, ya que dichos conceptos son muy subjetivos al no establecerse su definición en la propia ley, es decir, no establece los lineamientos a seguir para dar cumplimiento en forma inequívoca a los conceptos señalados, nulificando de esta forma el espíritu del legislador.

En efecto, las obligaciones consignadas para los trabajadores deben desarrollarse con mayor precisión en las condiciones generales de trabajo que expidan las dependencias u organismos que integran la Administración Pública, ordenamientos jurídicos que ya fueron tratados en su oportunidad.

Sin embargo, de las condiciones generales de trabajo que se analizaron, como fueron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salud, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Turismo, Lotería Nacional, Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología y Conasupo, no se encontró con claridad lo que debe entenderse por desempeñar las labores con intensidad, cuidado y esmero, toda vez que lo único que se realizó en estos ordenamientos fue transcribir lo preceptuado por la ley de la materia.

Luego entonces, resulta que se deja al criterio unila

teral de las autoridades a través de sus representantes, la interpretación de estos conceptos, al menos en los ordenamientos analizados, tal y como lo podemos verificar en la definición - que al respecto nos da Miguel Acosta Romero (ver Supra pág. 46).

Los términos de intensidad, cuidado, esmero y calidad, sobre todo este último sí son comprensibles en un sistema de remuneración a destajo, mas no así en el que actualmente utiliza - la Administración Pública Federal, es decir, aplicando la regla general de salario uniforme para cada una de las categorías de trabajadores.

Esta imperfección de la ley es comprensible si tomamos en cuenta que para la elaboración de la misma se tuvo como base, principalmente, la Ley Federal del Trabajo.

En el sistema de remuneración a destajo, se toma en cuenta la intensidad, el cuidado y esmero, en otras palabras, la calidad con que se deben elaborar las piezas encomendadas al trabajador. Néstor de Buen, al comentar el salario a destajo indica "Habitualmente se denomina a esta forma de pago Salario a Destajo, palabra que deriva de destajar y significa "ajustar y expresar las condiciones con que se ha de hacer una cosa". Aquí el salario se determina por el número de unidades y no por el tiempo tomado en producirlas". (32)

(32) DE BUEN L., Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, sexta edición, Porrúa, México, 1985, pág. 187.

El complejo aparato administrativo que se da en todas y cada una de las dependencias, así como de los organismos públicos que integran a la Administración Pública Federal, imposibilita evaluar eficazmente los resultados que se esperan de sus servidores, ya que desgraciadamente nuestro sistema político y por ende administrativo se renueva cada seis años, creando una élite de funcionarios que en la mayoría de los casos, no se encuentran capacitados para desempeñar las labores que se les encomienda y aplican criterios, planes y programas que no van - - acordes con nuestra realidad social, tan es así que basta recordar el detrimento que ha sufrido el país, sobre todo en el ámbito económico durante los últimos tres sexenios.

Debido a la importancia del punto que estamos analizando, el mismo será tratado ampliamente en el Cuarto Capítulo.

4. LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES.

A efecto de incentivar a las personas que prestan sus servicios a la Federación, el 6 de diciembre de 1954, entró en vigor la Ley de Estímulos y Recompensas de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, este ordenamiento se aplicó en forma exclusiva a los empleados públicos federales.

Tuvo como objetivo el otorgamiento de alicientes a los trabajadores que sobresalían en el desempeño de sus funciones, -

dichos alicientes consistían en el goce de vacaciones extraordinarias y la posibilidad de obtener una mayor gratificación en su salario.

Este ordenamiento fue abrogado por la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975. El objetivo de esta ley consiste en determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos y recompensas que la misma establece.

Son objeto de tales incentivos únicamente los mexicanos que reúnan los requisitos previstos por la citada ley, con excepción de la Condecoración de la Orden Mexicana del Aguila Azteca, la cual es otorgada a extranjeros.

Haciendo una comparación entre la ley en vigor y la ley de 1954, podemos constatar que la primera hace extensivo el otorgamiento de premios no sólo a los trabajadores que prestan sus servicios a la Federación, sino también a aquellas personas que cumplan con los requisitos que para el otorgamiento de cada premio establece la citada ley.

Por lo que se refiere a los estímulos y recompensas que la misma ley contempla, éstos sólo se conceden a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, por el desempeño so-

bresaliente de las actividades o funciones que tengan destinadas, así como por cualquier acto trascendental que repercuta en beneficio del trabajo o servicio al que se encuentra adscrito. El estímulo consiste en otorgar diez días de vacaciones extraordinarias, el cual puede ir acompañado de recompensas, ya sea en número o en especie.

Los premios serán otorgados por el presidente de la República y los estímulos y recompensas por los titulares de cada una de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal.

En virtud de que el presente trabajo tiene como objeto el estudio y análisis de las normas aplicables a los trabajadores burocráticos y con objeto de no desviarnos del tema que nos ocupa, haremos mención únicamente a los premios de que pueden ser objeto dichos trabajadores, los cuales se mencionan y analizan a continuación:

1. Premio Nacional de Ciencias y Artes, éste es aplicable a las personas que desarrollan su actividad en alguno de los siguientes campos:
 - a) Lingüística y Literatura;
 - b) Bellas Artes;
 - c) Historia, Ciencias Sociales y Filosofía;
 - d) Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales;
 - e) Tecnología y Diseño;

f) Artes y Tradiciones Populares

Los acreedores a estos premios serán aquellos que por su producción o trabajos académicos, de investigación o de divulgación hayan acrecentado el acervo cultural de la Nación, o el desarrollo de la ciencia, del arte o de la filosofía.

2. Premio Nacional de Demografía, éste es otorgado como reconocimiento a las personas dedicadas a esta área, por los proyectos e investigaciones que contribuyan al entendimiento y solución de los problemas demográficos de México.

3. Premio Nacional de Periodismo e Información, se concede en los siguientes campos:

- a) Noticias;
- b) Fotografías o Filmes;
- c) Reportajes, Crónicas o Entrevistas;
- d) Artículos de Fondo o Comentarios;
- e) Caricaturas, Portadas o Cartones; y
- f) Publicaciones o Programas de Difusión Cultural.

Estos incentivos se otorgan en concurso doble, es decir, por un lado las personas físicas y por otro las organizaciones responsables.

4. Premio Nacional del Trabajo, éste se confiere a - las personas que por su capacidad organizativa o - por su eficiente y admirable entrega a su labor me joren la productividad en el área en que prestan - sus servicios o que sean ejemplo para sus compañe- ros.

5. Premio Nacional de Antigüedad en el Servicio Públi- co, éste será otorgado en atención a los años de - prestación de servicios por parte de los trabajado- res y funcionarios de las dependencias u organismos que conforman la Administración Pública Federal.

6. Premio Nacional de Administración Pública, dicho - premio se concederá a los seleccionados de entre - los servidores públicos que prestan sus servicios en las dependencias o entidades cuyas relaciones la borales se encuentran sujetas al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que se refiere a los estímulos y recompensas és tos se otorgan a los servidores públicos que resultan seleccio- nados de entre aquellos que prestan sus servicios en las depen- dencias, organismos o entidades cuyas relaciones laborales se ri gen por la ley de la materia. Los requisitos para su otorgamien- to son los siguientes:

- a) Desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas;
- b) Aportaciones destacadas en actividades relativas al programa de reforma administrativa;
- c) Elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la Administración Pública Federal;
- d) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en el campo técnico o jurídico;
- e) Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de sistemas de consumo, de mantenimiento de equipos, de aprovechamiento máximo de recursos humanos y de materiales y otras aportaciones análogas, y
- f) Estudios y actividades de exploración, descubrimiento, invención o creación en los campos técnico o científico que se traduzcan en notorios beneficios para la Administración Pública del país.

Las recompensas consisten en:

- a) La cantidad de veinticinco mil pesos para cada uno de los tres servidores públicos seleccionados en cada dirección general o unidad administrativa equivalente;
- b) La cantidad de cincuenta mil pesos y diploma al que resulte elegido por cada dependencia o entidad.

Para ser acreedor a los estímulos y recompensas señalados con antelación, se deben cumplir los requerimientos que para dichos casos establece la ley que se analiza.

Consideramos que para ser más efectiva la productividad en el ámbito de la Administración Pública, es necesario la realización de un ordenamiento legal aplicable en forma exclusiva a los trabajadores al servicio del Estado a efecto de motivarlos mediante mayores incentivos, a prestar un mejor servicio al Estado; lo anterior lo analizaremos con mayor amplitud en el capítulo cuarto.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

C A P I T U L O I I I

ORGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACION Y
DESARROLLO DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL
ESTADO

1. LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El primer antecedente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, lo encontramos en la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado, misma que surgió como fruto de reuniones clandestinas, organizadas por sus agremiados.

Dicha alianza sembró la semilla sindicalista, ya que en marzo de 1936 surge la Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda, hoy el Sindicato de Hacienda y Crédito Público, en mayo del mismo año surge el Sindicato de los Trabajadores de la Imprenta de la Cámara de Diputados, y en junio la Unión de Empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la actualidad el sindicato de esta dependencia.

Durante la celebración del primer congreso de la citada alianza (30 de agosto al 4 de septiembre de 1936), cambia de nombre a Federación Nacional de Trabajadores del Estado, misma que comprendió doce organismos fundadores. Esta Federación es el segundo antecedente de la actual Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En el año de 1936 se funda la Confederación de Trabajadores de México (CTM), a la que asisten delegados de la Federa--

ción Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), acordando su militancia en la central obrera. Este hecho reviste importancia para el movimiento obrero, pues logra concentrar temporalmente al conjunto de los trabajadores asalariados, tanto en el sector público como del sector privado.

A este respecto, Carlos Sirvent señala que "A partir de entonces, ante la necesidad del gobierno de establecer un orden político que le permita mantener una amplia posibilidad de negociación, su principal objetivo será el de dividir el movimiento obrero; de manera que el 23 de junio de 1937 el gobierno produjo un documento que proponía la sindicalización de los Trabajadores al Servicio del Gobierno Federal, y el derecho de huelga; la consecuencia fue que en 1938 tenía el poder suficiente sobre tales sindicatos como para crear por su propia iniciativa la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que inmediatamente se separa de la CTM, iniciando una historia y una dinámica propia diferente a la de los trabajadores de la Industria y el Comercio que permanecen en la CTM". (33)

Así las cosas, el 1º de noviembre de 1938 surge a la vida jurídica la actual Federación de Sindicatos de Trabajado-

(33) SIRVENT, Carlos, La Burocracia, Edicol, México, 1977, pág. 69.

res al Servicio del Estado, la cual ha sometido a las organizaciones sindicales burocráticas a las directivas del Estado mexicano para darle a éste un fuerte apoyo político, por lo cual ha sido necesario:

- a) Someter y eliminar la democracia interna de los - sindicatos que la componen.
- b) Negociar las condiciones de trabajo de los empleados públicos a través de líderes favorables a los intereses del gobierno.
- c) Volver las instituciones gremiales un escalón político para las camarillas sindicales, bajo la condición de mantener a los burócratas lo más lejos posible de las cuestiones vitales de su sindicato.
- d) Hacer que todos los sindicatos burocráticos negocien las condiciones de vida y de trabajo con las autoridades respectivas tomando en cuenta a la - FSTSE o a través de sus intermediarios.

Atento a lo anterior, consideramos que la mencionada - Federación ha sido un trampolín político antes que una organización sindical del conjunto de los burócratas; también los sindicatos afiliados a ésta han sido en realidad órganos de promoción política para sus principales dirigentes y esta promoción no es mas que una recompensa por la conducta seguida para mantener un estado de cosas favorables al gobierno. Para ejemplificar daremos los siguientes datos: Carlos Jongitud Barrios, Secretario General del SNTE (senador, director del ISSSTE y gobernador de -

San Luis Potosí; Daniel Espinoza Galindo, Secretario General de la FSTSE (senador); Eduardo Díaz Leal, Secretario General del - SNTSA (diputado federal); Joel Ayala, Secretario General de la - SNTSA (diputado federal); Miguel Molina Herrera, Secretario General del SUTDF (diputado federal); Juan Araiza Cbrales, Secretario General del SUTDF (diputado federal); José Dorantes Segovia, Secretario del SNTSHCP (diputado y senador); Manuel Germán Parra, Secretario General de la FSTSE (diputado y senador).

No conforme con lo anterior Jorge Zamora nos dice que "Existen en la burocracia mexicana miles de trabajadores comisionados que a pesar de no hacer nada, pues las tareas a que su puestamente fueron destinados están inmóviles, y continúan cobrando un sueldo. Además, la comisión sindical es ilegal, pues la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado indica que de berán solicitar licencias sin goce de sueldo para ocupar los - cargos sindicales". (34)

A mayor abundamiento mencionaremos que la FSTSE ha venido apoyando a los distintos regímenes políticos que han conformado la vida del país, siendo mucho más marcado este apoyo durante los últimos tres sexenios así como lo que va del presente, a través de actos de apoyo, ya sea celebrando concentraciones de solidaridad con el presidente de la República o de agra-

(34) RENDON CORONA, Armando, BRINGAS, Guillermina, y/o, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, La FSTSE y los servidores públicos 1975-1979, - No. 5, julio-diciembre 1981, UAMI, México, 1981, pág. 158.

decimientto por los aumentos salariales conferidos año con año al sector burocrático.

No obstante que ha existido disidencia tanto en los sindicatos que conforman a la FSTSE como en el seno de ésta, tal disidencia no ha podido prosperar porque en forma inmediata ha sido reprimida o en su defecto, sobornado sus dirigentes. El único caso de excepción con repercusión nacional es el que prevalece hacia el interior del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por ser el más grande de América Latina, pues agrupa a más de medio millón de trabajadores, según datos estadísticos proporcionados por la prensa.

Como se puede apreciar, la FSTSE se apartó casi desde el momento de su creación de sus principales objetivos, como son la superación, estudio y mejoramiento de los trabajadores al servicio del Estado y sus últimas negociaciones con el gobierno federal han versado sobre aumento de sueldos, nivelación salarial, despegues escalafonarios, seguridad social, inamovilidad, creación de puestos de base y control del 50% de las plazas de nueva creación.

Por lo anterior podemos concluir que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), ha promovido escasamente el desarrollo y superación del personal que presta sus servicios al Estado.

2. COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

En 1965 se inicia de manera programada el proceso permanente de reforma a la Administración Federal, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP), Comisión que funcionó en el seno de la entonces Secretaría de la Presidencia, -- sus propósitos eran el estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la administración -- del gobierno federal en su conjunto, a fin de sentar las bases -- para proceder en forma organizada a la superación de las deficiencias detectadas y a garantizar que su futuro crecimiento fue se más racional y ordenado.

Después de realizar los estudios y diagnósticos necesarios, la citada Comisión presentó un documento que se intituló -- Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, -- mismo que, según manifiesta Rodrigo Moreno "... se destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración -- del personal público, recalcando la importancia de establecer -- una política general acerca de las normas y criterios rectores -- de la relación del Estado con sus trabajadores, que abarcara todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo, de tal manera que la regulación de la relación laboral comprendiera desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público". (35)

(35) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo, El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, ob. cit. pág. 19.

Las recomendaciones que presentó la Comisión de la Administración Pública, antecedente inmediato de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración del personal federal, lo que originó entre otras aportaciones, la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Estas bases se formularon por la Secretaría de la Presidencia, a través de su Dirección General de Estudios Administrativos, en las que se estableció el marco general del proceso de reforma, apoyado en los estudios, diagnósticos y recomendaciones efectuadas hasta 1971. Por tal motivo fue necesario la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuyas atribuciones estuvieron orientadas a mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurando el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal destacó que los principales problemas que afrontaba la administración y desarrollo del personal, eran los siguientes:

- a) Los objetivos de la administración del personal no estaban definidos en forma clara y precisa y por lo

tanto, se carecía de una política que comprendiera desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.

- b) Se carecía de un órgano normativo central que estableciera los lineamientos básicos conforme a los cuales se regularan las relaciones entre el Estado y sus servidores.
- c) Las unidades de administración de personal se dedicaban fundamentalmente a funciones de trámite, sin posibilidades objetivas de establecer políticas globales en este campo y verificar su cumplimiento.
- d) La administración del personal público se encontraba encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración, debido a la existencia de sistemas escalafonarios en los que la antigüedad y no la capacidad, resultaba el factor más importante para ascender.
- e) El catálogo de empleos, por su carácter enunciativo y no descriptivo, inducía más a la confusión que al orden.

Una vez detectados estos problemas, la citada comisión procedió a emitir estudios y recomendaciones que culminaron en acuerdos presidenciales, dictados el 13 de marzo de 1973 y 17 de julio de 1974, por los que se ordenó establecer una adecuada coordinación de las dependencias del ejecutivo con el ISSSTE para desarrollar los programas de capacitación, así como la reali-

zación del censo de recursos humanos del sector público federal, que abarcó tanto al personal del sector central, como al de las entidades de la administración paraestatal.

En 1975 se adicionó a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el artículo 42 Bis que estableció el derecho a un aguinaldo anual. También se adicionó el último párrafo del artículo 35 que facultó a la Comisión que se analiza para realizar y someter a las autoridades correspondientes los estudios técnicos pertinentes para la fijación de sobresueldos según las zonas en que éstos debieran regir, escuchando previamente a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Posteriormente para propiciar la participación y organización de los trabajadores del Estado a través de sus representantes, en la concertación de acciones en esta materia se modificó la estructura y atribuciones de la Comisión que se comenta, mediante acuerdo presidencial publicado el 31 de enero de 1977, que otorgó la calidad a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado como miembro integrante de la citada Comisión.

En septiembre de 1979 se dió participación a la Secretaría de Educación Pública dentro de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con el fin de vincular las actividades de capacitación con las del sistema educativo nacional.

Hasta aquí se ha podido constatar que el Gobierno Federal se preocupó en forma directa por el desarrollo y capacitación de sus empleados, situación que en principio debió haber efectuado la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, desgraciadamente, la Comisión analizada desapareció con la creación de una nueva, la cuál fue denominada Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.

La creación de esta nueva Comisión obedece primordialmente a situaciones de carácter político dejando a un lado el mejoramiento, superación y capacitación de los empleados públicos, situaciones que deberían constituir la esencia de este nuevo organismo.

3. COMISION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, obedeció al Plan Nacional de desarrollo 1983-1988, el cuál estableció la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera.

La conformación de esta Comisión está integrada por -- los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, -- quien la preside, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como el

Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Su creación data del acuerdo publicado en el Diario - Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983, que le otorgó las siguientes funciones:

1. La realización de Programas específicos del Servicio Civil de Carrera en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
2. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, con el fin de uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
3. Establecer y plantear los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
4. Iniciar dispositivos de participación permanente, para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, de igual manera, los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carre-

ra.

5. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del sistema nacional de planeación democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
6. Revisar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil.
7. Las demás que señale el Presidente de la República, así como las que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

La Comisión que se comenta cuenta con una subcomisión técnica del Servicio Civil, integrada por los oficiales mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, siendo responsable de la formulación y estudios que le encomiende la propia Comisión, así como -- realizar los trabajos que considere pertinentes para apoyar el desempeño de las funciones de la misma.

De las funciones enumeradas, podemos apreciar que la citada Comisión debe ser un foro especializado al que acudan el Estado y sus servidores a dialogar sobre sus condiciones generales de trabajo.

También inferimos que la Comisión debe permitir integrar los puntos de vista de cada Secretaría y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, sobre cada una de las decisiones inmediatas para el beneficio del servicio público, como parte de un programa amplio para la superación profesional de sus integrantes.

Por lo anterior, consideramos que con el Servicio Civil de Carrera se debe mantener la seguridad del empleo del Servidor Público y sobre todo, hacer posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal, acciones con las que se erradicará el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, quienes con sus experiencias y opiniones pueden enriquecer la Administración Pública Federal.

De igual manera, se pretende elevar la eficacia y productividad, así como hacer posible que la Administración Pública en su conjunto se desarrolle a un mismo ritmo, evitando rezagos y desequilibrios internos, para lo cual, la capacitación debe jugar un papel preponderante en beneficio del país.

Todo lo anterior es coordinado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia que preside la Comisión que se comenta; dicha dependencia tuvo que modificar su reglamento interior, el cuál, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1985, con el objeto de crear la Dirección General de Servicio Civil y entre sus atribuciones destacan:

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de Carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
2. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y en general, sobre administración y desarrollo del personal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente;
3. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
4. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como

para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;

5. Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre benefi cios con cargos al erario federal, respecto de pen siones, haberes de retiro, jubilaciones y compensa ciones; y
6. Establecer la normatividad de los programas de pro ductividad y capacitación del servicio público.

Si comparamos los objetivos que tenía la Comisión de - Recursos Humanos del Gobierno Federal, Órgano antecesor de la Co mi sión que se analiza, observamos que desafortunadamente existe - una gran identidad en sus objetivos, por lo que estimamos que no era necesario la desaparición de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que durante 21 años de vigencia rindió bue nos frutos; tal vez hubiera sido necesario reforzarla, pero no - el crear otra Comisión con similares objetivos. Lo anterior no - es de extrañarse, ya que es una constante que caracteriza a la - Administración Pública Federal.

En efecto, a pesar de que se creen organismos que tengan las mejores intenciones de elevar y dignificar al servidor - público, reiteramos que con la renovación sexenal del orden poli tico y administrativo, lo único que se obtiene es un continuismo.

C A P I T U L O I V

LA CONVENIENCIA DEL SALARIO A DESTAJO PARA -
AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO

1. LA PRODUCTIVIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Previo al inicio del presente punto, es conveniente y necesario manejar un concepto de productividad y de administración pública, pues de esta manera se comprenderá con mayor facilidad el trabajo a desarrollar, es decir, estaremos en posibilidad de constatar si realmente existe la productividad en la administración pública federal.

El diccionario Larousse define a la productividad como el "Incremento simultáneo de la producción y del rendimiento debido a la modernización del material y a la mejora de los métodos de trabajo". (36)

Por su parte, David Bain define a la productividad como "... la relación entre cierta producción y ciertos insumos". (37)

De ambas definiciones podemos concluir que la productividad no es otra cosa que un estado óptimo de producción.

Efectivamente, la productividad no es una medida de la producción ni de la cantidad que se ha fabricado. Es una medida

(36) Pequeño Larousse Ilustrado, ob. cit., pág. 841.

(37) BAIN, David, Productividad, "La solución a los problemas de la empresa", Tr. Roberto Haas García, Mc Graw-Hill, México, 1985, pág. 3.

de lo bien que se han combinado y utilizado los recursos para cumplir los resultados específicos deseados.

El concepto de productividad implica la interacción entre los distintos factores del lugar de trabajo. Mientras que la producción o resultados logrados pueden estar relacionados con muchos insumos o recursos diferentes, en forma de distintas relaciones de productividad, por ejemplo, producción por hora trabajada, producción por unidad de material o producción por unidad de capital; cada una de las distintas relaciones o índices de productividad se ve afectada por una serie combinada de muchos factores importantes.

Estos factores determinantes incluyen la calidad y disponibilidad de los materiales, la escala de las operaciones y el porcentaje de utilización de la capacidad de producción de la maquinaria, la actitud y el nivel de capacidad de la mano de obra, y la motivación y efectividad de los administradores.

La manera como estos factores se relacionan entre sí, tienen un importante efecto sobre la productividad resultante, medida según cualquiera de los índices de que se dispone.

Uno de los índices de productividad con el que todos estamos familiarizados es el de kilómetros recorridos por litro de gasolina. La gasolina no se utiliza como indicador de la eficiencia del rendimiento de la misma -

sino de la eficiencia del rendimiento del automóvil. Esto implica muchos factores entre los que se puede mencionar: la velocidad, el tráfico, los semáforos y la eficacia tanto del motor del vehículo como de la gasolina. La medida de producción de kilómetros recorridos es un indicador de la efectividad o magnitud de los resultados realizados; por ello:

$$\text{Productividad} = \frac{\text{Producción total}}{\text{Insumo total}} \cdot \frac{\text{resultados totales logrados}}{\text{recursos totales consumidos}} = \frac{\text{efectividad}}{\text{eficiencia}}$$

La producción, el rendimiento o desempeño, los costos y resultados son componentes del esfuerzo de productividad.

Una vez definida la productividad, pasaremos a definir a la administración pública federal.

El Diccionario Jurídico Mexicano la define "Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos". (38)

(38) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tercera Edición, Porrúa-UNAM, México, - 1989, pág. 107.

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala que la Administración Pública "Es la parte de los Órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos". (39)

En ambas definiciones encontramos puntos de coincidencia, sobre todo en lo relativo a la función administrativa o actividad estatal que se traduce en el servicio público y cuya finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básica o fundamental, como es la generación de bienes y servicios, por ejemplo: la alimentación, la salud, la educación, las comunicaciones, los transportes, la seguridad o vigilancia y la impartición de justicia.

Para llevar a cabo su actividad, la administración pública cuenta con una estructura jurídica con elementos materiales, es decir, el conjunto de bienes que tiene a su disposición y el elemento personal, integrado por los funcionarios y empleados que presten servicios a la administración.

(39) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ob. cit. pág. 103

La actividad estatal se desarrolla en México, a través de la administración pública centralizada y paraestatal; en la primera, se hallan las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y en la segunda encontramos a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, los organismos auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguro y fianzas y los fideicomisos.

Con base en todo lo anterior, pasaremos a analizar la productividad en la administración pública federal.

Cuando el gobierno habla de productividad en la administración pública federal, generalmente lo hace en relación a los resultados que se obtienen a través de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de los fideicomisos públicos y de las sociedades nacionales de crédito, es decir, de aquellos que se encuentran comprendidos en la administración pública paraestatal, pero que se hallan subordinados a las dependencias centrales encargadas de coordinar las relaciones entre el ejecutivo federal y estas entidades.

Durante los regímenes presidenciales de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, se hizo hincapié en la productividad de la administración pública federal, sobre todo en el primero de ellos, ya que se creó la Comisión Nacional de Productividad, coordinados por la Secretaría del Trabajo y Previ-

sión Social.

Sin embargo, como casi toda creación sexenal, tuvieron poco éxito, pues como ya se expresó, la productividad que reportaban era la que se obtenía de las entidades pertenecientes a la administración paraestatal, la cual llegó a agrupar más de 800 entidades, mismas que representaban una sangría para el erario federal, pues pocas eran las que operaban con números negros, tan es así, que durante el presente régimen que se ha autodenominado de modernizador, se han liquidado o vendido empresas propiedad del Estado o con ingerencia mayoritaria estatal, que durante los dos regímenes que se citaron fueron considerados como prioritarias.

La imagen que se tuvo de la productividad durante los regímenes de José López Portillo y de Miguel de la Madrid Hurtado fue imprecisa, no obstante que reconocieron tres elementos básicos que interactúan en la generación de bienes y servicios que el país requiere: la existencia de trabajadores organizados y capacitados, la disposición de los medios de producción, y la tecnología y habilidad administrativa capaz de combinar los factores anteriores.

A fin de que operaran óptimamente las empresas estatales se instrumentaron una serie de acciones en los planes globales de desarrollo de los sexenios a que se ha hecho mención, tales como otorgar flexibilidad a la política de precios y tarifas, de

tal forma que se permitiera a las empresas generar los ingresos suficientes para cubrir sus gastos corrientes; instauración de programas que hiciera más eficiente la explotación de los recursos con que contaban las empresas, enmarcados en programa de inversión de largo plazo; instauración de una política nacional de desarrollo tecnológico, buscando cumplir los objetivos especiales de cada empresa y obtener una mayor eficiencia en el uso de los insumos; y el fortalecimiento de mecanismos de evaluación y control, a fin de dotar al sector público de una capacidad de respuesta mayor ante las desviaciones observadas respecto a los programas de cada empresa.

No obstante lo anterior, estas acciones no fructificaron, ya que con el pretexto de garantizar la oferta de bienes y servicios estratégicos, las empresas estatales tuvieron que emprender fuertes programas de inversión y ante las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizarlas oportunamente, se tuvo que recurrir a los mercados financieros del exterior para complementar el financiamiento de la inversión.

Esta situación generó fuertes presiones que incidieron en los costos y estabilidad financiera de las empresas públicas, además de que las condiciones de contratación de los créditos relativos, no siempre fueron acordes a los períodos de gestación de los proyectos, lo que desencadenó una tremenda inflación que aún padecemos, a pesar de la implantación del Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico con casi tres años de vi-

vigencia.

A pesar de todo, parece ser que el actual régimen está corrigiendo los errores de sus predecesores ya que desde su inicio ha tomado una serie de acciones tendientes a sanear las finanzas públicas, tales como la liquidación o venta de las empresas y extinción de fideicomisos que representan una carga para la Nación.

Así es, en el momento en que el petróleo tenía un precio elevado, consideramos que éramos ricos y que debíamos gastar el dinero ilimitadamente, lo cual no nos permitió prever que podía darse una baja del petróleo. En las exportaciones nos dejamos llevar por el optimismo desbordante de un momento, pues se llevaron a cabo obras suntuosas que costaron miles de millones de pesos y si ese dinero se hubiera invertido en obras útiles, el país no estaría afrontando la situación que mucho nos lastima a todos, sobre todo a la clase media.

Por todo lo anterior, podemos concluir diciendo que existe escasa productividad en la administración pública federal, ya que las empresas públicas no se encuentran bien financieramente como era de esperarse, salvo honrosas excepciones, y si esto no sucede en las empresas, sitio en donde fácilmente se puede constatar la productividad, qué podemos manifestar de la administración pública central en donde no se manejan estos parámetros.

Hay que recordar que en agosto de 1985, se dió un gran

malestar en el sector burocrático, dependiente de la administración pública centralizada, ya que con los recortes presupuestales fueron despedidos más de treinta mil burócratas, algo inusitado en la administración pública federal; pero esto no nos debe extrañar, ya que la característica de los últimos gobiernos que hemos tenido en México es que no se ha practicado la previsión en ninguna forma.

2.- CARACTERISTICAS DEL SALARIO A DESTAJO

La finalidad del presente punto, como su nombre lo indica, es el conocer las características del salario por unidad de obra o salario a destajo, mismo que consideramos viable su implantación como una opción en el sistema de pago que utiliza el Estado para retribuir a sus trabajadores por las razones que expondremos en el último punto de este capítulo.

El salario por unidad de obra o mejor conocido como salario a destajo es aquel en el que la retribución se determina en función de los resultados del trabajo que presta el trabajador.

Como se aprecia, lo que importa es el resultado y no el tiempo empleado para obtenerlo; sin embargo, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo "la retribución que se pague será tal, que para un trabajo normal, en una jornada de ocho horas, dé por resultado el monto

del salario mínimo, por lo menos".

A este respecto, José Dávalos Morales expresa "El pago del salario a destajo suele combinarse con un salario de garantía, que asegure a los trabajadores contra las contingencias de una producción insuficiente por causas ajenas al propio trabajador". (40)

Se aduce que en esta forma de pago la producción tiende a ser defectuosa, pues el trabajador no reparará en la calidad del producto, sino en la cantidad a realizar. Para subsanar esta problemática, José Dávalos Morales indica que "... algunas empresas han creado un sistema mixto, en el cual se paga al trabajador una cantidad por el tiempo laborado y además una gratificación o bonificación por el número de piezas o unidades que haya hecho por encima de un "tope" establecido en ese tiempo, con lo cual la calidad y la cantidad no se ven reducidas". (41)

Por su parte, Néstor de Buen al hablar del salario a destajo expresa que "...un adecuado sistema de destajos exige una correcta valuación de las tareas (tiempos y movimientos) y la implantación de sistemas estrictos de control de calidad". (42)

(40) DAVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, ob. cit. pág. 207

(41) Ibidem, pág. 208

(42) DE BUEN L., Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, ob. cit. pág. 188

Se advierte que este tipo de remuneración es utilizado en industrias, fábricas, minas, es decir, aquellos lugares donde se obtengan piezas, trozos o conjuntos determinados, como pueden ser tejas y ladrillos elaborados, pantalones o camisas confeccionadas y metros cúbicos de mineral o arena extraída.

Ahora bien, como ya se anotó el artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo imposibilita que se dé un pago a destajo en su forma más pura, ya que al menos se debe cubrir el salario mínimo al trabajador por un trabajo normal, en una jornada de ocho horas, además, en la práctica las empresas adoptan sistemas mixtos.

Lo anterior nos lleva a ubicar el salario a destajo dentro de los sistemas de remuneración por rendimiento, pues como advierte Bayón Chacón "Resulta difícil, en ocasiones, distinguir tajantemente entre destajo, tarea, salarios mixtos, incentivos y demás formas de retribución que responden a una idea genérica de rendimiento". (43)

El rendimiento es una constante en el pago por unidad de obra o destajo y éste forma parte de los sistemas remuneratorios por rendimiento, los cuales pueden clasificarse en cuatro grupos principales, según varíen las ganancias del trabajador:

(43) BAYON CHACON, Gaspar, 16 Lecciones sobre salarios y sus clases, Universidad de Madrid, Madrid, 1971, pág. 96.

- a) en la misma proporción que el rendimiento,
- b) en una proporción menor que el rendimiento,
- c) en una proporción mayor que el rendimiento,
- d) en una proporción que difiere según los diversos niveles de rendimiento.

Por lo que respecta al primer grupo, encontramos como característica principal el que las ganancias o pérdidas que resulten directamente de las variaciones de su rendimiento repercuten sobre él, dejándose al patrón cualquier ganancia o pérdida en los costos generales por unidad de producción. Al contrario, cuando el trabajador es retribuido por horas o por día, todas las ganancias o pérdidas resultantes de variaciones en su rendimiento repercuten sobre el patrón.

El salario a destajo se identifica con el sistema de tasas uniformes por piezas y puede aplicarse individualmente o en forma colectiva ya que los trabajadores serán retribuidos de acuerdo con una tasa determinada por unidad de producción, medida por ejemplo en función de toneladas de mineral, número de vestidos confeccionados o cantidad de hilo fabricado.

Encontramos gran similitud en el sistema de tasas uniformes y el sistema de la norma horaria o trabajo por piezas a la hora pues ambos sistemas recompensan a los trabajadores en proporción directa a su rendimiento. En el caso de normas horarias, en lugar de abonar una cantidad por cada unidad producida, como en el sistema de tasas uniformes por piezas, se fija una

norma de tiempo para completar un trabajo determinado y al trabajador se le paga la norma de tiempo a la tasa por tiempo si termina su trabajo en la norma de tiempo o antes, por ejemplo, si un hombre termina en 8 horas su trabajo para el que la norma de tiempo es 10, sus ganancias por este trabajo representarán diez.

En cuanto al segundo grupo encontramos como característica principal el que el trabajador comparte con su patrón las ganancias o pérdidas resultantes de las variaciones del rendimiento. Estos sistemas se aplican con frecuencia a los casos en que no es posible establecer normas para medir exactamente el rendimiento del trabajador, ya que es posible que un trabajador gane más en ciertos niveles de rendimiento de lo que ganaría según las tasas por piezas, si tropieza con dificultades en la producción. Sin embargo, si no hay tales dificultades y puede aumentar su rendimiento notablemente, al aplicarse estos sistemas recibirá progresivamente menos por su aumento de producción de lo que recibiría si trabajara a base de una tasa uniforme por piezas.

Los sistemas que se hayan dentro de este grupo son el Halsey, el Rowan, Barth y Bedaux.

Referente al tercer sistema, observamos como característica principal el que el trabajador participa también en la economía de gastos generales resultantes de un aumento de la pro--

ducción, ya que, en la mayoría de estos sistemas, el costo directo del trabajo por unidad aumenta para niveles de producción superiores a la norma, que es generalmente bastante elevado. La cuantía de esta participación depende de la magnitud de los aumentos de ganancias pagaderos en diferentes niveles de rendimiento.

Por último, en relación al cuarto grupo, encontramos una gran variedad de sistemas de este tipo y la mejor forma de describirlas es analizando como varían las ganancias entre un mínimo y un máximo, en diferentes niveles de rendimiento. Puede suceder que las ganancias varíen en proporción inferior al rendimiento en una parte de la escala, mientras que en otra puede variar en proporción mayor, pero lo común es que varíen en la misma proporción que el rendimiento. Por consiguiente, no es posible asimilar ninguno de estos sistemas a cualquiera de los otros tres tipos anteriormente descritos, aunque muchos se asemejan a ellos.

Encontramos dentro de este grupo a los siguientes sistemas: Taylor de tasas diferenciales por piezas, Merrick de tasas diferenciales por piezas, Grantt que es por tarea y el sistema empírico de Emerson o de eficiencia.

Para efectos de trabajo sólo nos constreñimos al análisis del sistema mencionado en primer término, ya que dentro de éste podemos ubicar el salario a destajo.

Expuestas las características del salario a destajo, a continuación mencionaremos las ventajas e inconvenientes que posee este tipo de remuneración por rendimiento, y como ventajas observamos:

- a) Se contribuye en gran manera al aumento de la productividad, a disminuir el costo de la producción y a aumentar las ganancias de los trabajadores.
- b) Se requiere una vigilancia menos directa para mantener niveles razonables de rendimiento que la que se requiere en los sistemas de pago por tiempo y por consiguiente, se puede dedicar mayor cuidado a la calidad de producción y a los factores que intervienen en ésta.
- c) El estimular a los trabajadores para que dediquen más atención a reducir las pérdidas de tiempo y a emplear de un modo más eficaz el material, aunque esta última ventaja pueda estar neutralizada hasta cierto punto, por el desgaste suplementario del mismo.
- d) Permitir en la mayoría de los casos, si van acompañados de mejoras en la organización y cálculo del trabajo realizado, la evaluación más precisa del costo del trabajo que el sistema de pago por tiempo facilitando de este modo, la aplicación de sistemas modernos de evaluación de normas de costo y control presupuestario.

La experiencia del pasado ha demostrado que si no se adoptan las debidas precisiones de pago por unidad de obra o destajo,

se pueden presentar los siguientes inconvenientes:

- a) Habrá una disminución de la calidad del producto, si no se aplican procedimientos adecuados de inspección u otras medidas similares. La aplicación de un sistema conveniente de control de calidad supone un gasto suplementario.
- b) De establecer una tarea demasiado alta o si el salario mínimo garantizado es muy bajo, la salud, la eficacia y moral de los trabajadores puede llegar a sufrir efectos adversos.
- c) Posibilidad de aumentar los accidentes como consecuencia de la aceleración del ritmo de trabajo, o de una tendencia por parte de los trabajadores, estimulados por un sistema de remuneración por rendimiento, a hacer caso omiso de las disposiciones relativas a la seguridad.
- d) La determinación inexacta de una tasa con arreglo a un sistema de estímulo, o las diferencias en la habilidad o capacidad de los obreros que trabajan juntos, pueden conducir a desigualdades de salarios y crear malestar entre los trabajadores.
- e) En algunos casos el gasto adicional para introducir y administrar el sistema de remuneración por rendimiento, a través de personal calificado, puede no ser proportional a la economía que se realiza en el costo.
- f) A menos de que existan garantías adecuadas, los trabajadores pueden tener cierta tendencia a oponerse a la

introducción de maquinaria o de métodos nuevos, o a que se hagan otros cambios en las condiciones de producción que requieran un nuevo estudio de la labor a realizar, por temor a que se disminuya su remuneración.

No obstante lo anterior, en atención a la experiencia que da el tiempo transcurrido, muchas industrias o empresas, así como grandes grupos de operaciones, los sistemas de remuneración por rendimiento, como es el salario a destajo, bien instrumentados, es decir, introducidos de acuerdo con los trabajadores y con las condiciones del lugar de que se trate, acompañados de las correspondientes cláusulas de protección a los trabajadores, otorgan resultados ventajosos para las partes interesadas. Muchas de estas ventajas serán consecuencia del estudio del trabajo que se requiere para que un sistema de remuneración por rendimiento funcione con regularidad y éxito.

3.- VIABILIDAD DE UN SALARIO A DESTAJOS

PARA LOS BUROCRATAS

Tomando como base las características del salario por unidad de obra o a destajo, así como sus ventajas e inconvenientes, a continuación expondremos una serie de razonamientos por los cuales consideramos viable la introducción de este sistema, en la forma de pago que utiliza el Estado para remunerar al personal a su servicio.

Como se mencionó en la introducción del presente trabajo, sugerimos la inclusión del salario a destajo en la forma de pago que utiliza la administración pública mexicana, principalmente en la administración central o centralizada, o sea, la que se desarrolla a través de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República. Dicha inclusión tiene por objeto elevar la productividad de los trabajadores al servicio del Estado que prestan sus servicios en las dependencias antes mencionadas, sobre todo, para aquellos trabajadores que tienen contacto con el público, es decir, el personal que se encuentran en ventanilla o mostrador.

La sugerencia de que se incluya esa forma de pago por rendimiento en la administración central, obedece al análisis que se hizo en el capítulo correspondiente de este trabajo sobre la productividad de la administración pública mexicana, donde se observó que se hace caso omiso a la productividad que se genera en la administración central.

Para comprender este planteamiento, es pertinente manejar un concepto de administración central o centralizada, para lo cual Acosta Romero comenta que "... es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecu-

ción". (44)

La unidad a que alude el autor citado, se aprecia mediante la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, instituida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

Dicha relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que analizarla a través de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, los decretos, las circulares y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración pública federal.

Como no existe un ordenamiento determinado, el análisis de la administración pública mexicana, se hace mucho más complejo; sin embargo, la labor que desempeñan sus trabajadores sí puede ser evaluada a través de sus resultados, como son la elabora-

(44) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ob. cit., pág. 112.

ción de planes, programas, proyectos, estudios, dictámenes, - acuerdos, circulares y oficios, así como la resolución de consultas, es decir, cualquier documento en donde se encuentre plasmada la voluntad del ejecutivo federal que permita la ejecución de los fines políticos que en cada sexenio fija el presidente de la República.

Consideramos que los resultados mencionados pueden ser evaluados a través de una medición de tiempos y movimientos y es precisamente en esa medición donde vislumbramos la posibilidad de introducir un salario a destajo en la administración pública mexicana, con el fin de elevar la producción de esos resultados, así como de las acciones que se manifiestan en la atención que se presta al público.

En efecto, la fuerza de trabajo, en la que predominan los obreros, en la actualidad está formada sobre todo por empleados; este cambio surgió antes que la mayor parte de las organizaciones tuvieran tiempo para determinar la forma más precisa de cuantificar la producción real, física y tangible de sus obreros puesto que el desempeño de los empleados por lo general es - menos físico o tangible, pocas son las organizaciones que se han puesto a cuantificarlo y mucho menos a medirlo.

En la mayor parte de las organizaciones, una medición que tenga sentido es la excepción más que la regla, sin embargo, tales mediciones son esenciales cuando se desea lograr una ele-

vación de la productividad, ya que al carecer de mediciones, es imposible efectuar evaluaciones, pero cuando se han implantado medidas de productividad, es posible vigilarlas y compararlas - contra los objetivos, lo cual permite detectar con prontitud las variaciones desfavorables, mismas que pueden subsanarse a través de la debida atención que les presten los administradores encargados o responsables.

Hemos hecho mención a la necesidad de implantar sistemas de medición y evaluación para la elevación de la productividad - en la administración pública, y la primera persona que hizo un - estudio científico del trabajo fue Frederick Winslow Taylor, a - través de su libro Principios de Administración Científica, en - el cual expresa que la administración es una ciencia sustentada en leyes, reglas y principios claramente definidos y que la administración científica es aplicable a todas las actividades humanas desde nuestros actos personales más sencillos, hasta el trabajo elaborado de grandes organizaciones o empresas.

La administración científica del trabajo que preconaba - Taylor se funda en el supuesto de que los intereses patronales y obreros no son únicamente compatibles, sino idénticos, porque la prosperidad de unos trae consigo la prosperidad de los otros; y ésta sólo existirá como resultado de la mayor productividad de - los hombres y las máquinas de un establecimiento, en otras palabras, cuando se reduzca en lo posible la materia prima, el aumento de capital invertido en maquinaria y el esfuerzo humano.

Al comentar sobre este punto, García Valencia indica que el surgimiento de la filosofía productiva de Taylor "se debió a la observación de cosas en las que todo el mundo se fijaba, es decir, en el derroche de los materiales, pero nunca en el desperdicio de los esfuerzos humanos". (45)

A pesar de que los métodos sugeridos por Taylor han sido superados, los investigadores de la administración siguen encontrando grandes puntos de apoyo en el movimiento taylorista, pues para elevar la productividad de lo que sea, se requiere previamente estudiar y analizar los tiempos y movimientos del personal durante el desarrollo de su labor.

El estudio de tiempos y movimientos a pesar de su costo, es de fácil introducción en una empresa, donde se puede distinguir el trabajo de tipo manual del trabajo intelectual, pero no es tan sencillo introducirlo en un lugar donde prevalece el trabajo intelectual, como sería el caso de la administración pública mexicana; sin embargo, lo anterior no quiere decir que las actividades intelectuales no puedan medirse y de hecho se miden si se estipulan de una manera verificable.

Llevar a cabo esta verificación implica la aplicación de la administración por objetivos, que es un sistema dinámico diri

(45) GARCIA VALENCIA, Antonio, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, ob. cit., pág. 84

gido conscientemente hacia el logro eficaz de los objetivos organizacionales.

Visto lo anterior, estimamos viable la introducción del salario por unidad de obra a destajo, toda vez que el Estado posee una gran cantidad de recursos materiales y humanos subutilizados en cada dependencia, de los cuales, se podría disponer pre via capacitación y entrenamiento para llevar a cabo ese estudio de tiempos y movimientos indispensable para verificar y evaluar las bondades del sistema remunerativo propuesto.

Dicho sistema debe asignarle un valor a cada tarea o ac tividad a desarrollar por parte del personal, tarea o actividad que se reflejará, como se mencionó con anterioridad en los planes, programas, proyectos, estudios, dictámenes, acuerdos, circulares y oficios, es decir, cualquier documento en el que se re fleje la labor que tiene encomendada el Estado a través de la ad ministración pública.

El éxito de cualquier sistema de pago por rendimiento, como es el caso del salario a destajo, depende en gran parte del modo como se implanta y se aplica. La primera condición para el éxito de dicho sistema, es que sea instituído y aplicado con ple no acuerdo de los trabajadores interesados y en un ambiente de - buenas relaciones de trabajo.

Si los trabajadores van a ser remunerados según su rendi

miento, será preciso medir con exactitud este rendimiento. Esto significa que hay que definir con claridad la naturaleza de la tarea que ha de ejecutar el trabajador y la calidad del producto resultante. La definición o especificación de las tareas presupone un estudio detallado de los procedimientos de trabajo y de cada operación de los que participan directamente en la producción, de los trabajadores y de los dirigentes; a este estudio basado en métodos científicos de indagación, análisis y deducción, se le ha dado el nombre de estudio del trabajo.

Las dos técnicas fundamentales para el estudio del trabajo, o sea, el estudio de los métodos y la medición del trabajo, son complementarias y deben aplicarse sucesivamente, la aplicación del estudio de los métodos ha capacitado a trabajadores calificados y experimentados para perfeccionar su trabajo habitual hasta alcanzar un nivel normal superior de rendimiento.

A este respecto, la Oficina Internacional del Trabajo ha expresado que "...en algunos casos este rendimiento ha sido 10 veces superior al del principiante que aún no ha aprendido el mejor método de ejecutar el trabajo, y frecuentemente ha sido el doble de rendimiento normal de un trabajador con igual experiencia que trabaje por los métodos usuales". (46)

(46) Oficina Internacional del Trabajo, La remuneración por rendimiento, Ginebra, OIT, 1951, pág. 37

Debe tenerse mucho cuidado con la introducción de este sistema, ya que es necesario que sus fórmulas de valoración sean lo más simple posible y que puedan explicarse fácilmente y ser comprendidas por los trabajadores, pues de lo contrario, éstos se sentirán perjudicados si tienen la impresión de que sus ganancias no están en consonancia con el trabajo realizado, lo que originará un clima de desconfianza y descontento y por consecuencia, los trabajadores rendirán menos.

Es posible que al introducirse un sistema de salario a destajo se creen antagonismos entre los diversos órganos que conforman a una dependencia, ya que los trabajadores más aptos, responsables y hábiles, serán mal vistos por sus compañeros con menores cualidades, pues éstos temerán lo que desgraciadamente suele suceder a menudo, que la dirección base las tarifas sobre el rendimiento de las operaciones excepcionales.

Un modo excelente y por el cual nos inclinamos para paliar esta dificultad es el sistema de salario colectivo, en el cual, la prima o incentivo no se gana individualmente, sino que se da al equipo o a los equipos que actúan de esta manera como pequeños grupos solidarios donde reina normalmente una buena camaradería y donde los más dispuestos ayudan a sus demás compañeros. Al mismo tiempo hay emulación entre los equipos, pero esta no reviste el carácter áspero de una rivalidad individual, sino una rivalidad parecida a la de una competencia deportiva, ya que enfocada de esta manera provoca un excelente espíritu dentro de la dependencia.

En el presente caso, los equipos estarían conformados por las jefaturas de oficina o de departamento, para ir así en ascenso jerárquico, es decir, por las subdirecciones, direcciones, direcciones generales, oficinas mayores, subsecretarios y la oficina del encargado del despacho o secretario de Estado.

El hecho de que se aumente la producción, no quiere decir que exista productividad, ya que la producción puede ser deficiente y será deficiente si no existe un control de calidad, - este control estaría supervisado en principio por las jefaturas de oficina, posteriormente por las jefaturas de departamento, - de las subdirecciones y así hasta llegar al secretario de Estado.

La calidad resulta indispensable cuando se aplica un sistema remuneratorio por rendimiento, como es el caso del salario a destajo; por lo tanto, para que opere satisfactoriamente - ese sistema es necesario que existe un programa permanente de control de calidad, que no es otra cosa que la estructura operativa de trabajo acordada y documentada en procedimientos para guiar las acciones coordinadas de personas, máquinas e información para asegurar la satisfacción del público usuario, en otras palabras, establecer qué tanto se debe inspeccionar, cómo debe hacerse, cuánto debe hacerse y quién debe hacerlo.

La calidad de los resultados que se obtienen en la administración pública será una tarea que deberán realizar los jefes inmediatos de todos y cada uno de los trabajadores, con el fin

de verificar si la labor desempeñada por éstos, reúne los requisitos establecidos en un salario a destajo, pero es necesario e indispensable se capacite previamente a esos jefes encargados del control de calidad.

Es necesario que la asignación de cargas de trabajo sea a través de criterios generales, sin distinción de sexo o edad, con lo cual se evitará sobrecargas o favoritismos, para lo cual las personas encomendadas en esta repartición de tareas deben poseer una lealtad probada.

Nosotros recomendamos que sean los propios jefes de oficina los que hagan esta repartición de labores, siempre y cuando sean capacitados para el desarrollo de sus labores y demuestren tener cualidades de probidad, honradez y rectitud en el desempeño de sus funciones.

Por todo lo anterior, concluimos que con la introducción de este sistema remuneratorio, el trabajador al tener asegurado un salario mínimo por disposición legal y que para los burócratas generalmente es superior en proporción con el resto de los trabajadores del país, se elevará la productividad en la administración pública mexicana, ya que si sus trabajadores cumplen con su labor en forma satisfactoria, se varán beneficiados con un incentivo o prima que puede llegar a representar un ingreso considerable.

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

- 1.- Consideramos que para poder ingresar a la administración pública mexicana, en calidad de trabajador o funcionario, debe existir un prestigio fundado en los servicios prestados a la comunidad por el aspirante a la plaza o puesto vacante; es decir, el mérito personal del futuro trabajador o funcionario prevalecerá sobre cualquier aspecto, siendo un requisito indispensable el que demuestre poseer una profunda capacidad de servicio a la comunidad, como lo fue durante la época prehispánica en el México antiguo.

- 2.- Las constantes luchas internas que sufrió el país a partir de la guerra de independencia hasta la revolución, ocasionó un severo desajuste en la administración pública, ya que según la facción que estuvo en el poder impuso su forma y estilo de gobierno en detrimento de la sociedad, pues poco o casi nada se hizo durante ese período para beneficio del país, a excepción de los regímenes juarista y porfirista, sobre todo este último, pues México alcanzó un gran auge.

- 3.- El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, fue el primer ordenamiento que reguló las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, siendo resultado de los reclamos de los trabajadores, quienes vieron fructificar sus anhelos con la expedición de dicho docu

mento, a pesar de su corta vigencia.

- 4.- Con la reforma al artículo 123 constitucional del 5 de diciembre de 1960, se elevaron a rango constitucional los derechos de los servidores públicos, quedando regulados en el apartado "B" del citado precepto, mismo que se reglamentó con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 y en la que reafirmaron los principios de los estatutos jurídicos que le precedieron.
- 5.- Las condiciones generales de trabajo que se emiten en cada dependencia gubernativa se asemejan al reglamento interior de trabajo que preveen los artículos 422 y 423 de la actual Ley Federal del Trabajo, y aún cuando en esencia coinciden con el contenido de los contratos colectivos de trabajo del sistema laboral ordinario, difieren en lo extrínseco y formal, ya que se fijan por el titular de la dependencia, no contienen tabuladores salariales, se revisan cada tres años, surten efectos a partir de la fecha en que se depositan en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y cuando contienen prestaciones económicas se requiere la aprobación previa de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 6.- Existen diversas clases de nombramientos en la administración pública, mismos que por lo general se expiden conforme a las funciones que desempeñará el trabajador; el nombramiento debe constar por escrito y en el que se obligan al cumpli

miento recíproco de dos disposiciones contenidas en la ley de la materia y en las condiciones generales de trabajo respectivas. No obstante lo anterior, la calidad de trabajador se puede acreditar por cualquier documento oficial que sustituya al nombramiento o por la inclusión en las listas de raya del organismo respectivo, con la condición de que se compruebe la prestación del servicio.

- 7.- Resulta difícil aplicar plenamente los conceptos de intensidad, cuidado y esmero, conforme a lo estipulado por la ley de la materia, ya que se deja a las autoridades la interpretación unilateral de estos conceptos, mismos que en un sistema de salario a destajo sí serían plenamente comprensibles y aplicables en la práctica por las características que presenta este sistema remuneratorio.
- 8.- Los estímulos y recompensas que se contemplan en la ley de la materia deben ser sustancialmente elevados para que cumplan con su misión, además también deben otorgarse a un mayor número de trabajadores, pues con el sistema actual son pocos los que llegan a obtener este beneficio.
- 9.- La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado no ha cumplido con las funciones que supuestamente tiene encomendadas, esto es comprensible si atendemos a que su nacimiento fue propiciado y auspiciado por el propio Estado, por lo cual no puede apartarse de las directrices que éste -

le señala. Lo anterior ha sido posible a través del otorgamiento de curules tanto a los dirigentes de la citada Federación, como a los líderes de los sindicatos que la componen o integran, originando grave perjuicio a los burócratas.

10.- La Comisión del Servicio Civil de Carrera, tiene perfectamente definidas sus funciones, mismas que en forma amplia coinciden con las que tenía la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, destacando que sólo el Estado se ha preocupado realmente por hacer más eficaz y eficiente a la Administración Pública, y esto ha sido relativamente en un corto tiempo si atendemos que fue a partir de 1965 cuando en forma programada se inicia el proceso permanente de reforma de la administración federal.

11.- La productividad que ha reportado el Estado se ha referido básicamente a la administración paraestatal y las entidades que la componen han arrojado números rojos en sus libros, - tan es así que a partir de 1982 se han vendido, fusionado, liquidado o extinguido más de las tres cuartas partes de la totalidad de las empresas que tenía el Estado hasta esa fecha, en otras palabras, significa una nula o escasa productividad en la administración federal en detrimento de la sociedad.

12.- Con la introducción del salario a destajo como forma de pago por parte del Estado a sus trabajadores, se incrementaría sustanciosamente la productividad de la administración pública.

ca centralizada, ya que existirían verdaderos parámetros para cuantificar y evaluar de una manera más precisa la labor desempeñada por los burócratas, permitiendo a éstos -- previo aseguramiento de un salario mínimo, la posibilidad de incrementar sus retribuciones y la expectativa de ser -- incentivados a través de un estímulo o recompensa de los -- contemplados por la ley de la materia, por desarrollar eficazmente sus labores.

- 13.- El éxito de la introducción del salario a destajo en la administración pública dependerá en gran parte del modo como se implante y se aplique, para lo cuál es necesario sensibilizar al personal, destacando las bondades que les acarrearía dicha forma de retribución. Además el estudio de -- tiempos y movimientos así como el control de calidad, de--ben ser analizados y aplicados pormenorizadamente por las autoridades encargadas de la implantación del salario a -- destajo, en caso contrario, este sistema resultaría un -- fracaso rotundo.

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

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. cuarta edición. Porrúa. México. - - 1981.
2. BAIN, David. Productividad. "La solución a los problemas de la empresa". Tr. Roberto Haas García. Mc Graw-Hill. México. 1987.
3. BAYON CHACON, Gaspar. Dieciseis Lecciones sobre salarios y sus clases. Universidad de Madrid. España. - 1971.
4. CHAVEZ OROZCO, Luis. Historia de México 1808-1836. Patria. México. 1947.
5. DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Porrúa. México. 1985.
6. DE BUENL., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. sexta edición. Porrúa. México. 1995.
7. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. quinta edición. Porrúa. México. - - 1979.
8. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. décimo octava edición.

Porrúa. México. 1984.

9. GARCIA VALENCIA, Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. cuarta edición. Porrúa. México. 1978.
10. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. décima tercera edición. Porrúa. México. 1983.
11. LEON-PORTILLA, Miguel. La Filosofía Náhuatl. tercera reimpresión. UNAM. México. 1984.
12. MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1981.
13. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. novena edición. Porrúa. México. 1979.
14. SIRVENT, Carlos. La Burocracia. Edicol. México. 1977.
15. SOUSTELLE, Jacques. La Vida Cotidiana de los Aztecas. segunda reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1974.
16. SPENGLER, Oswald. La Decadencia de Occidente. Espasa-Calpe. - Argentina-México. 1952.

17. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. sexta edición. Porrúa. México. 1982.
18. VELAZCO PINA, Antonio. Tlacaélel. novena edición. Jus. México. 1989.
19. VILLORO, Luis. El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia. UNAM. México. 1967.

L E G I S L A C I O N

1. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Porrúa. México. -- 1988.
2. Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada, sistematizada y comentada por Baltasar Cavazos Flores, décima cuarta edición. -- Trillas. México. 1983.

O T R A S F U E N T E S

1. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. tercera edición. Porrúa-UNAM. México. 1989.
2. IZAGUIRRE ROJO, César Augusto. Revista de Administración Pública. No. 4. octubre-diciembre. México. 1956.
3. Oficina Internacional del Trabajo. La Remuneración por Rendimiento. Ginebra. OIT. 1951.
4. Pequeño Larousse Ilustrado. Undécima edición. Larousse. Francia. 1986.
5. RENDON CORONA, Armando, BRINGAS Guillermina y/o. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. No. 5. julio-diciembre. 1981. UAMI. México. 1981.