

Perspectivas del trabajo burocrático

Josefa Montalvo Romero*

RESUMEN: *Son múltiples los cambios económicos, jurídicos y culturales que, como resultado de los procesos de adaptación a los diferentes momentos históricos, derivados, entre otras cosas, de las nuevas formas de intercambio de mercancías, valor y capital, modelan y explican una realidad laboral cada vez más compleja.*

El empleado público no ha podido escapar a esta influencia y ahora, más que nunca, se le exigen determinados niveles de calidad y competitividad para no ser excluido.

El sector público nacional ha ido creciendo como fuente ocupacional con la progresiva expansión y diversificación de las funciones que se le asignaron. El empleo público atraviesa actualmente un proceso de "desvalorización" del puesto de trabajo producido por la flexibilización y precarización, que repercuten desalentando la productividad del agente.

Las transformaciones se insertan e inciden inevitablemente en el área del trabajo y el orden regulador, expresado en la norma jurídica que, debe entonces, mantenerse a la vanguardia para servir a los individuos en esta condición, como miembros de la sociedad.

Palabras Claves: *Empleado público,*

ABSTRACT: *There are multiple economical, juridical and cultural changes that model and explain a labour reality that is becoming more complex. These changes are the result of adaptation processes to different historical moments, derived from new forms of goods, value and money exchange, among others causes.*

Public employees have not been able to escape to this influence and now, more than ever, are required with certain levels of quality and competence so that they are not excluded.

The national public sector has been growing as a work source, with the progressive expansion and diversification of its functions. Nowadays, public jobs are going thru a process of "devaluation" of job posts, produced by their flexibility and precariousness that take away the agent's eagerness for being productive.

Transformations are placed and have an influence, unavoidably, at the work place and in the regulatory order, expressed in the law, that should keep up to serve individuals in this situation, as members of society.

Key words: *Public employee, work, law.*

* Doctora en Derecho, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Investigadora de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

trabajo, norma.

SUMARIO: 1. Marco constitucional del empleado público. a) Concepto y clasificación del servidor público. 2. Condiciones laborales de los servidores públicos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 3. Perspectivas del empleado público en México. a) Proyectos de reforma al artículo 123 Constitucional. b) Profesionalización del empleado público. Reflexión final. Bibliografía.

1. Marco constitucional del empleado público

En el artículo 123 constitucional, apartado "B", encontramos distintos regímenes de relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos:

1. Trabajadores de base. Cuentan con el mayor número de derechos.
2. Trabajadores de confianza. Son excluidos del régimen de los trabajadores de base y sólo tienen asegurado su derecho al salario y a la seguridad social.
3. Trabajadores del ejército, fuerza aérea y marina. Son excluidos del artículo 123 pero se les garantiza la seguridad social.
4. Trabajadores del servicio exterior. No se incluyen en el artículo 123.
5. Trabajadores del Ministerio Público. No se incluyen en el artículo 123.
6. Trabajadores de las entidades policiales. No se incluyen en el artículo 123.

Esta disparidad de derechos va en contra de los derechos fundamentales y de toda administración que aspire a ser eficiente, pues se olvida que, sólo mediante una adecuada integración de la relación de trabajo, el Estado obtendrá los resultados deseados.

El apartado "B" del artículo 123, en su fracción XIII, señala que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

La preocupación de los trabajadores al servicio del Estado por contar con estabilidad en sus puestos de trabajo, salarios justos y sobre todo, derecho a la seguridad social constituyeron la necesidad de adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional. Posteriormente los artículos 115 y 116 en sus fracciones VIII y VI respectivamente facultan a las Legislaturas de las entidades federativas a expedir leyes laborales que regulen las relaciones entre los estados, municipios y sus trabajadores.

Perspectivas del trabajo burocrático

Hoy, cada uno de los estados de la república tiene sus propias leyes, una para los trabajadores de los municipios y otra para los trabajadores de los estados que, en general, siguen los lineamientos federales.

El primer párrafo del apartado “B” del artículo 123 constitucional señala que, esta relación laboral se establece entre los “poderes de la unión, el gobierno del distrito federal y sus trabajadores”. El artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que, trabajador es “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

La nota distintiva de este tipo de relación, la podemos encontrar en el elemento del nombramiento, un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades.¹

a) Concepto y clasificación del servidor público

El servidor público se puede definir como aquel que presta sus servicios al Estado, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.

Existen diversos valores a los que debe atender el servidor público y que se encuentran señalados en el artículo 113 de la Constitución Federal “las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones...” La obligación de servir con sujeción a esos valores es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. De la observancia de esos valores se desprenden numerosos deberes genéricos y específicos del servidor público.²

Respecto de la clasificación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado distingue dos categorías de trabajadores:

- 1.- Trabajadores de confianza.
- 2.- Trabajadores de base.

¹ GARCÍA RAMÍREZ SERGIO, *Derechos de los Servidores Públicos*, INAP-UNAM, México, 2007, p. 4.

² *Ibid.*, p. 5.

Dentro de los primeros (confianza), la legislación de los trabajadores al servicio del estado, no incluye a:

- Trabajadores de planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento requiere aprobación del Ejecutivo Federal.
- Dentro del poder ejecutivo, los que laboran en las dependencias y entidades comprendidas por el apartado “B” del artículo 123 y que desempeñan funciones específicas.
- En el poder legislativo, los que realizan funciones específicas, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores.
- Para el caso del poder judicial, los trabajadores con funciones específicas definidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en general, todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Respecto de la segunda categoría (base), sus relaciones de trabajo son reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por exclusión, todos los trabajadores no incluidos en la categoría de confianza pertenecen a ésta. Los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio y sólo podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causas de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

2. Condiciones laborales de los servidores públicos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

El trabajo burocrático se lleva a cabo bajo determinadas condiciones señaladas en la legislación. A continuación se mencionan de manera general.

La *jornada* de trabajo no excederá de ocho horas cuando sea diurna y de siete cuando sea nocturna. Si comprende periodos de ambas, se considerará mixta y no podrá exceder de siete horas y media. Por lo que respecta al tiempo extraordinario, se aplica supletoriamente lo señalado en la Ley Federal del Trabajo que consiste en una remuneración al doble de las ordinarias y nunca podrán exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

El *descanso semanal* está contemplado que sea de dos días continuos (de preferencia sábado y domingo), por cada cinco de trabajo, con goce de salario

Perspectivas del trabajo burocrático

íntegro. Para los días de descanso obligatorio se atenderá lo dispuesto en el calendario oficial correspondiente y en las leyes electorales.

Las *vacaciones* serán de veinte días al año, pudiendo ser distribuidas en dos periodos anuales de diez días, para los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de trabajo y, además, recibirá una prima vacacional del treinta por ciento adicional sobre el salario correspondiente a dichos periodos.

Se contempla un *salario* mínimo que no podrá ser inferior al que se aplique a los trabajadores del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y será irreductible durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo. Tomando en cuenta que el costo de la vida es distinto en diversas zonas de la república, se establecerán tabuladores regionales.

Como principio general se aplica "Salario igual para trabajo igual".

La *prima de antigüedad* se establece como complemento al salario y se otorga por cada cinco años de servicio, hasta llegar a veinticinco.

El *aguinaldo* es un equivalente, cuando menos, a cuarenta días de salario íntegro. Se paga el 50% antes del 15 de diciembre y, el resto antes del 15 de enero.

La *promoción* laboral está sustentada en los conocimientos, aptitudes y la antigüedad del trabajador. Dependiendo del escalafón de cada dependencia, se deben tomar en cuenta, en igualdad de condiciones, a los trabajadores sindicalizados, a quienes representen la única fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la revolución, a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914. Posteriormente, se ha creado en varias dependencias e instituciones públicas, el servicio civil de carrera, que abordaremos más adelante.

Como sucede con los trabajadores del apartado "A", la *estabilidad* en el empleo es un elemento a proteger para los servidores públicos. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que, ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa; establece, además, las causas por las que se puede dejar sin efecto el nombramiento del trabajador, por ejemplo: renuncia o abandono del empleo, conclusión del término o de la obra motivo de la designación, la muerte del trabajador, incapacidad permanente del trabajador, física o mental que le impida el desempeño de sus labores o por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Cuando el cese sea injustificado, el servidor tendrá derecho a optar entre la reinstalación en su empleo y el pago de salarios caídos, y

la indemnización, que incluye el pago, en una sola exhibición, de los salarios caídos, primas vacacional y dominical, aguinaldo y prima de antigüedad.

La *asociación sindical* está garantizada con el derecho de los trabajadores a formar sindicatos pertenecientes a una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de sus agremiados. Para fundar un sindicato se requiere, por lo menos, de veinte trabajadores. Los trabajadores de confianza no pueden constituir sindicatos.

Respecto de la *huelga*, los trabajadores pueden hacer uso de ella cuando exista una violación “general y sistemática” de sus derechos laborales. La huelga es la suspensión temporal del trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores, en una o varias dependencias del poder público. Tiene que ser declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada y presentar el pliego petitorio al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje antes de la suspensión de labores.

Ya mencionamos que el nombramiento es el acto que le da vida a la relación burocrática, es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.³

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe, en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

Finalmente, la terminación de la relación de trabajo tiene como consecuencia dejar sin efecto el nombramiento, en virtud de causa justa que así lo amerite, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

Entre las causas más importantes destacan las siguientes:

- I. Renuncia o abandono del empleo o repetidas faltas injustificadas;
- II. Conclusión del término o de las determinantes de la designación;
- III. Muerte del trabajador;
- IV. Incapacidad permanente, física o mental del trabajador;
- V. Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 265.

3. Perspectivas del empleado público en México

a) Proyectos de reforma al artículo 123 constitucional

El artículo 123 Constitucional ha sido objeto de diversas discusiones respecto de la conveniencia o no de desaparecer el apartado "B" de su texto. El ejercicio de los derechos colectivos ha sido el principal argumento para pedir la eliminación del apartado "B" del artículo 123.

En los años 1995 y 1998 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió cinco ejecutorias que constituyen jurisprudencia, mediante las cuales se declaran inconstitucionales los artículos 1º y 68 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estas resoluciones demuestran que los trabajadores incluidos en ese apartado "B" sólo podrán consolidar sus derechos colectivos laborales modificando el esquema del citado artículo 123 Constitucional.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en contravención al Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por México, limita a los empleados públicos para formar sus organizaciones sindicales, por centro de trabajo o por rama; que pertenezcan a una o varias centrales, federaciones o confederaciones; se afilien a organismos sindicales de carácter internacional; decidan voluntariamente pertenecer o no a un gremio sindical y elijan a su directiva.

Reconocer la libertad de asociación es un elemento fundamental de la democracia y, su vigencia, de acuerdo a experiencias internacionales, resulta un indicador valioso para medir la efectividad de un orden democrático.

Además, la libertad sindical es crucial, en la medida en que de este principio depende el ejercicio de otros derechos individuales y colectivos.

Las distintas propuestas de derogación del apartado "B" coinciden en señalar una serie de adecuaciones a distintas condiciones de trabajo que beneficiarían al empleado público.

b) Profesionalización del empleado público

La implementación del sistema de servicio civil de carrera en el mundo es consecuencia de múltiples procesos socioeconómicos y políticos. Dentro de estos procesos se destaca la modernización de los aparatos administrativos. En la mayoría de los países que han instaurado el servicio civil de carrera, se ha ido

transformando gradualmente para modernizar los aparatos administrativos y adecuarlos a las necesidades ciudadanas. Esto, debido a las múltiples críticas de las cuales ha sido objeto, entre las que se encuentran, la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, rigidez en las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas.

En este contexto, la mayoría de los países en el mundo han sufrido reformas a sus sistemas de servicio público, pasando de una administración basada en reglas (burocracia), a una gestión pública basada en resultados y el rendimiento, bajo principios de ética y la conducta en el servicio público.

La evolución general de los sistemas de servicio público se divide en tres etapas:

1. La primera es dominada por el sistema de patronazgo que fue sustituido por los servicios de carrera en distintos países.
2. En la segunda se establece el servicio civil de carrera, cuyo valor predominante es la eficiencia y los derechos individuales.
3. La última, combina un sistema de patronazgo y el servicio civil de carrera junto con la negociación colectiva con lo que se busca modificar algunas características con el fin de alcanzar la racionalización de los recursos, mayor flexibilidad, etc.

El servicio público de carrera es un mecanismo para la administración del personal en la administración pública, que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor público a través de la profesionalización, del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad.

Suele definirse también como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas, controla y dirige los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral nacional. Las reglas de entrada y salida, de la permanencia y movilidad dentro del sistema, de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil.⁴

En el 2006, se propuso controlar los salarios de los funcionarios públicos. Fue una de esas decisiones que le gustan a la gente, porque supone que los servidores públicos (que puede hacerlo) dejarán de pagarse sueldos elevadísimos y acumular

⁴ GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera en México", en *Revista del CIDE de Administración Pública*, núm. 90, México, 2000, p. 36.

Perspectivas del trabajo burocrático

fortunas personales gracias al cargo que ocupan. También se contemplaba un ahorro para las finanzas públicas del país y, de paso, se ayudaría a compactar los catálogos de puestos que se utilizan en la administración pública.

Con lo anterior se confirma el descrédito sobre las obligaciones y las responsabilidades que asumen los funcionarios públicos y que, de manera general descalifica a todas las personas que ocupan un puesto público como burócratas. Ese grupo que vive de los impuestos pagados por los demás, que ejerce una autoridad ciega a las circunstancias y que utiliza los medios que la sociedad pone en sus manos para allegarse el mayor beneficio posible. Desde esa perspectiva, pagarles sueldos modestos a los burócratas sería apenas lo justo frente al deficiente servicio que le prestan a quienes sufragan sus gastos.

En este contexto, no se ha logrado consolidar el servicio profesional de carrera, aun tratándose de un asunto de gran importancia para la consolidación democrática de nuestro país. Un buen servicio de carrera le ofrece al empleo público una perspectiva de largo plazo y le exige a los burócratas que respondan puntualmente por lo que hacen. Es un método para salvaguardar el ingreso al servicio público ajeno a las referencias personales y profesionales de cada quien, para formar mejores servidores públicos a lo largo del tiempo, para plantear medios de evaluación que respondan a las verdaderas obligaciones de cada puesto y para ofrecerles a los mejores un proyecto de vida, al margen de su pertenencia a grupos políticos.

Reflexión final

Una primera reflexión tendría que ver con la posibilidad de derogar el apartado "B", lo que representaría conservar el espíritu de los derechos sociales y darle congruencia al sistema laboral nacional. Suprimirlo, representa ofrecer las mismas condiciones laborales a los trabajadores de los sectores público y privado.⁵ En México estamos intentando un sistema de rendición de cuentas y un acceso claro a la información pública, un poco más complicado se torna el establecer una buena regulación para evaluar políticas públicas, en función de sus resultados. Ni siquiera sabemos con certeza cómo se gastan los presupuestos, de modo que no es extraño que haya una mala impresión sobre el papel que desempeña el empleado público: sin perspectivas profesionales de largo plazo, sin políticas públicas bien definidas, sin medios puntuales para rendir cuentas y para ser evaluados, los empleados públicos parecen dueños de un espacio que nadie conoce a cabalidad y que, por lo tanto, resulta difícil de apreciar.

⁵ KURCZYN, Patricia, "El reto de una reforma constitucional, los trabajadores al servicio del estado", en *Derechos Fundamentales y Estado*, UNAM-IIIJ, México, 2002, p. 461.

Josefa Montalvo Romero

Sin embargo, la administración pública es imprescindible y la forma en la que opera todos los días determina, en buena medida, la calidad de nuestra convivencia y el éxito o fracaso de nuestros proyectos. Es una administración cimentada en cientos de miles de personas que también quieren imaginarse un futuro plausible, pero que, bajo las condiciones actuales, es muy difícil de lograr. Pero, el común de la gente festeja que ganen menos y que su horizonte, restringido por las normas que los rigen, se reduzca todavía más. Esa imagen negativa que se proyecta a la sociedad, es un reflejo del descuido deliberado de nuestra administración pública que, a pesar de todo, se mueve.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, INAP-UNAM, México, 2007.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera en México", en *Revista del CIDE de Administración Pública*, núm. 90, México, 2000.

KURCZYN, Patricia, "El reto de una reforma constitucional, los trabajadores al servicio del Estado", en *Derechos Fundamentales y Estado*, UNAM-IIJ, México 2002.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático*, Ed. Porrúa, México, 2005.

Página Web

<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/traypres/inic37.htm>, 17-07-2008.