

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



**LA FUNCION PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS DEL
ESTADO DE NUEVO LEON
UN ANALISIS DE SUS MARCOS LABORAL
Y DE SEGURIDAD SOCIAL**

TESIS

**QUE EN OPCION AL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**PRESENTA:
NOE DE LUNA FLORES**

CD. UNIVERSITARIA

MAYO DE 1995

TM

Z7164

.C8

FCPYA

1995

L8

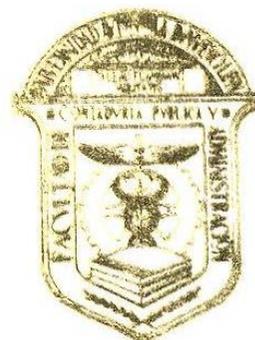
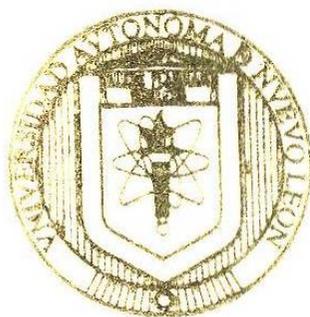
0095-89760



1020090151

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



LA FUNCION PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS DEL
ESTADO DE NUEVO LEON
UN ANALISIS DE SUS MARCOS LABORAL
Y DE SEGURIDAD SOCIAL

TESIS

QUE EN OPCION AL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:
NOE DE LUNA FLORES

CD. UNIVERSITARIA

MAYO DE 1995

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**LA FUNCION PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE NUEVO LEON
UN ANALISIS DE SUS MARCOS LABORAL
Y DE SEGURIDAD SOCIAL**

**TESIS QUE EN OPCION AL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA

NOE DE LUNA FLORES

**CIUDAD UNIVERSITARIA
SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEON, MAYO DE 1995**

TM
Z7164
.C8
FCP4D
1995
L8



FONDO TESISS

"Un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna".

Naciones Unidas

"... un sistema decoroso y bien planeado de jubilaciones y pensiones es absolutamente necesario en un plan moderno de servicio civil de carrera".

Miguel Duhalde Krauss

TABLA DE CONTENIDO

Página:

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULOS:

I	LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL	7
A.	La Administración Pública como ciencia	7
1.	Consideraciones generales	
2.	La Ciencia de la Administración Pública aplicada al municipio	
B.	La administración pública como realidad socio-política .	10
1.	Consideraciones generales	
2.	La administración pública municipal	
C.	La planeación y el desarrollo de los recursos humanos en la Administración Pública	13
1.	La ejecución como etapa del proceso administrativo	
2.	El servidor público municipal como miembro de una organización administrativa	
	NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	22
II	LA FUNCION PUBLICA Y SU LEGISLACION EN MEXICO ..	25
A.	Consideraciones generales	25
B.	Determinación de su naturaleza	28

	NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	34
III	MARCO LEGAL DE LAS RELACIONES DE TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE LOS PODERES DE LA UNION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	
	A. Antecedentes históricos	36
	1. Siglo XIX	
	2. Siglo XX	
	B. Régimen jurídico vigente	44
	1. Artículo 123 constitucional	
	2. Artículo 115 constitucional	
	3. Constituciones políticas de los estados	
	4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	
	5. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado	
	6. Otros ordenamientos legales en relación al trabajo burocrático	
	NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	60
IV	MARCO LEGAL DE LAS RELACIONES DE TRABAJO Y DEL REGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEON Y DE SUS MUNICIPIOS	62
	A. Antecedentes históricos	62
	1. Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León de 1933	
	2. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León de 1948, a través de sus reformas	
	3. Ley de Pensiones y Prestaciones Complementarias a Servidores del Estado de Nuevo León de 1957, a través de sus reformas	
	4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León de 1983, a través de sus reformas	
	B. Régimen vigente en la Constitución Política del Estado de Nuevo León	70
	C. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León. Texto vigente	72
	D. Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Nuevo León. Texto vigente a partir de sus reformas y de la ley que abrogó	80

	1.	Texto original a partir de la legislación que abrogada	
	2.	Texto vigente a partir de sus principales reformas	
		NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	86
V		SITUACION REAL DE LA FUNCION PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON	88
	A.	Relaciones laborales	90
		1. Organización sindical	
		2. Tribunales de arbitraje	
		3. Oficinas de personal	
		4. Prestaciones sociales mínimas	
	B.	Seguridad social	93
		1. Institutos de seguridad social	
		2. Convenios en materia de seguridad social	
		NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	97
VI		LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE LAS DEMANDAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES DEL ESTADO DE NUEVO LEON	98
	A.	Volumen de las demandas	99
		1. Municipios con alta densidad de población	
		2. Municipios con mediana densidad de población	
		3. Municipios con baja densidad de población	
	B.	Hacia una explicación del proceso	101
		1. Desarrollo actual	
		2. Tendencias	
		NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	106
VII		SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES EN NUEVO LEON	107
	A.	Consideraciones preliminares	107
		1. Planteamiento del problema	
		2. Balance de las alternativas aplicadas	
	B.	Alternativas de solución	114
		1. Premisas	
		2. Cursos de acción	
		3. Análisis y evaluación de alternativa	
		4. Evaluación final	

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	134
VIII PROPUESTA DE MEDIDAS LEGALES	135
A. Planeación legislativa	136
1. Diagnósis del problema	
2. Determinación de los objetivos	
3. Decisión política	
B. Proyecto legislativo	141
1. Constitución Política del Estado de Nuevo León	
2. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León	
NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	152
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFIA	159
APENDICE	163

INTRODUCCION

La presente investigación gira en torno al tema "La Función Pública de los Municipios del Estado de Nuevo León. Un análisis de sus Marcos Laboral y de Seguridad Social".

Consideramos necesario abordar dicho estudio, en cuanto que permitiría comprender mejor el estado actual del régimen de la función pública de los municipios de nuestro estado y, a partir de la identificación de sus variables, podrían mejorarse las condiciones y términos en que se desenvuelven las relaciones laborales y se organizan los sistemas de seguridad social a favor de la burocracia municipal -aspectos troncales de nuestra investigación- Asimismo, por consecuencia se eficientizarían en última instancia los procesos administrativos municipales; pues, al menos, se contaría con recursos humanos más

motivados para lograr con profesionalismo los propósitos de las administraciones municipales de Nuevo León.

Partimos en esta investigación de los siguientes supuestos teóricos propios de la Ciencia de la Administración: Primeramente, de la premisa de que los trabajadores en cualesquiera empresa u organismo requieren de la suficiente seguridad personal, v.gr. estabilidad en el empleo, seguros de retiro, etc., que los motive a laborar en función de los objetivos de dichas organizaciones; de manera voluntaria, con entusiasmo, con profesionalismo y, por lo tanto, con mayor productividad. En segundo lugar, de la idea central de que para lograr los objetivos citados se requieren muchos factores, pero que uno de ellos es el contar con un marco jurídico idóneo que permita, por añadidura, alcanzar los propósitos sociales de los organismos públicos, como es el caso de las administraciones municipales de Nuevo León.

Sin embargo, estimamos que la situación real en que se encuentra el régimen de la función pública municipal no permite garantizar plenamente la estabilidad, seguridad y desarrollo de la burocracia; por falta de la adecuada legislación laboral y de sistemas completos de seguridad social, y porque se adolece de las estructuras y mecanismos administrativos que la Ciencia de la Administración Pública postula como necesarios. Esta conjetura constituye el eje sobre el que gravitará nuestro examen.

Por otra parte, para lograr los propósitos de esta tesis, estructuramos la investigación en los apartados generales que se indican a continuación: Primero, ubicamos nuestro tema y tratamiento dentro del campo temático de la Administración, específicamente de la Administración Pública y de la de Recursos Humanos, planteando como idea central que la administración de los recursos humanos implica satisfacer una serie de obligaciones, entre las que destacan las de seguridad social; luego, abordamos el análisis del régimen de la función pública como objeto de estudio también de la Ciencia Jurídica, lo cual significa que sólo a partir de criterios jurídicos y sus respectivas estructuras se garantizaría en última instancia un determinado modelo administrativo; en los tercero y cuarto capítulos revisamos la evolución histórica y el estado vigente de las legislaciones, nacional y local, de nuestro tema de interés, con la intención de mostrar el lento desarrollo de la legislación y concepciones administrativas al respecto; en un quinto lugar, presentamos la situación real de los esquemas de regulación laboral y de los sistemas de seguridad social aplicables a la burocracia municipal del estado, pretendiendo definir el grave problema vigente en la materia; en un sexto momento, confrontamos dicha situación contra los criterios y postulados de las Ciencias Administrativas, donde analizamos que dichos criterios no corresponden al concepto y caracterización de las modernas administraciones; y en el último apartado, proponemos los cambios pertinentes en las estructuras y procedimientos administrativos, asimismo, en la legislación, para que ésta pueda sustentarse en las condiciones reales y recoger las reglas de la técnica y de la Ciencia de la

Administración Pública, consistentes básicamente en modelos diversos que resultan funcionales y efectivos, pero que apenas representan el esfuerzo hacia el cumplimiento gradual de los marcos legales sobre la materia.

Para descubrir las variables independientes y comprobar o demostrar las hipótesis y proposiciones propias de esta tesis, realizamos las investigaciones de los indicadores pertinentes, por medio de exámenes bibliográficos, archivográficos y hemerográficos; pero también, registramos información recogida a través de entrevistas, y análisis de informes y documentos oficiales de carácter contable y financiero.

La estructuración general de la tesis y las técnicas de investigación que acabamos de señalar se establecieron en función de los siguientes objetivos.

En cuanto a los objetivos funcionales o inmediatos, y acudiendo a la terminología de H. Lasswell, podemos decir que son: a) Efectuar un análisis de tendencia que identifique el desarrollo cronológico de los marcos laborales y de los sistemas de seguridad social de la burocracia oficial particularmente de la local, incluyendo el de los valores que se plantearon en dicha evolución y de las acciones administrativas y jurídicas que se aplicaron como respuesta; b) Realizar un análisis de condiciones que permita explicar las relaciones entre las principales variables que han configurado los sistemas laboral y de seguridad social de los

burócratas municipales de Nuevo León, por medio de la verificación empírica; c) Elaborar un análisis de proyecciones capaz de delinear la tendencia hacia el futuro de las estructuras y mecanismos administrativos y legales de nuestro objeto de estudio; y d) Desarrollar un análisis de alternativas con posibilidad de ofrecer cursos de acción, administrativa y jurídicamente idóneos, para diseñar los esquemas laborales y de seguridad social legítimos y eficaces en beneficio de los servidores públicos municipales.

Por su parte, los objetivos finales o mediatos consisten en: a) Lograr que se eficienten las administraciones públicas municipales, b) Incidir en el proceso legislativo que conlleve a efectuar los cambios a determinados ordenamientos legales; y c) En última instancia, coadyuvar al perfeccionamiento del sistema social. Sin embargo, aceptamos que para el conocimiento científico principalmente de las causas y tendencias del sistema de la función pública deberán auxiliarse posteriores estudios de los enfoques de otras disciplinas como la Historia, la Sociología y la Politología, por lo que creemos que dicha imprecisión de origen afectará en algún grado las conclusiones del presente trabajo.

Por último, queremos reafirmar que en nuestro tema de estudio de la función pública municipal, el objeto formal del mismo se limita al examen de dos de sus aspectos: Las relaciones de trabajo que median entre los servidores públicos y los municipios, y los sistemas de seguridad social a favor de dicha

burocracia; ambos a la luz de la Ciencia de la Administración Pública y dentro del imprescindible marco de la legislación aplicable.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

A) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA

1. Consideraciones generales

Iniciamos una investigación que pretendemos sea de acuerdo con las premisas, métodos y controles científicos. De ahí que lo primero que nos preguntamos, es si el área de conocimientos a la que pertenece nuestro tema de interés está catalogada como disciplina científica.

Pero, antes de continuar queremos advertir sobre la imperiosa necesidad metodológica de distinguir aquella Administración Pública teórica, de la realidad socio-política a la que también denominamos administración pública,

y que constituye el objeto formal de estudio de la primera. Nos referiremos a continuación a la Administración Pública en cuanto cuerpo de conocimientos.

Al respecto, no únicamente encontramos criterios abrumadores a favor de la consideración científica de la Administración, sino que inclusive, se le estima como "la primera ciencia social forjada conforme a los principios del iluminismo y la razón" (1). Atribúyesele a Carlos Juan Bonnin la fundación de la Ciencia de la Administración, quien la definiera en los siguientes términos:

La ciencia administrativa debe ser considerada como conocimiento de las principales relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones con el interés común (2).

En consecuencia lógica, consideramos que la Administración Pública, como especie de la Administración general (3), obviamente también cuenta con tal carácter científico.

Por lo anterior, creemos que a la luz de los postulados y leyes de una ciencia social como lo es la Administración Pública, podremos identificar e interpretar los datos más relevantes acerca del régimen de la función pública, que constituye, en general, nuestro propósito de estudio en la presente tesis.

Sin embargo, merece especial atención la concepción del profesor Ricardo Uvalle, para quien "el aspecto interno de la administración es más propiamente parte de la Ciencia de la Organización Administrativa" (4). No obstante tan interesante acotación epistemológica, en el presente trabajo, dadosu nivel, continuaremos considerando a la función pública como objeto de la Administración Pública lato sensu.

2. La Ciencia de la Administración Pública aplicada al municipio

De una primera clasificación de la Ciencia Administrativa desprendemos como rama a la Administración Pública, como ya lo dijimos. Pero, ésta a su vez, desde un cierto punto de vista, no tiene un objeto de estudio único; el género lo representa cualquier administración pública, sin embargo, se distinguen en él varias especies, i.e. la administración pública central, la descentralizada, la federal, la local y la municipal.

Afortunadamente, cada día más son los esfuerzos individuales y de organismos, básicamente oficiales, pero también privados, orientados al examen científico de lo que se denomina administración pública municipal. Se destaca en Nuevo León la Coordinación de Apoyo Municipal dependiente del gobierno del estado, pero también el Instituto de Administración Pública, e inclusive también ha

participado en la capacitación de la burocracia municipal el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (5).

En efecto, existen en pleno desarrollo estudios municipales aún desde el punto de vista estrictamente administrativo, que hacen énfasis en las particularidades de las administraciones municipales:

La calidad y carácter de una administración local vienen determinados por múltiples factores (específicos), entre ellos, por ejemplo: las tradiciones nacionales y locales, los usos vigentes, las presiones políticas, la influencia y disciplina de partido, el control de los (siempre escasos) recursos económicos, las creencias religiosas, la organización social, etc. (6).

Concluyendo podemos decir que es bien recibida la especialización de la Administración Pública aplicada a los municipios; ya que sólo con fundamentos científicos y técnicos las ciudades modernas contarán con una adecuada administración.

B) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO REALIDAD SOCIO-POLÍTICA

1. Consideraciones generales

Como objeto de la Ciencia de la Administración Pública se encuentra a la propia administración pública como una cierta realidad socio-política, misma que, aunque no unánimemente, ha sido definida como:

Entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo (...), que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación (7).

De acuerdo con el sistema federal del Estado Mexicano, es de todos conocido la existencia de tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal. Paralelamente se perciben las respectivas administraciones públicas para cada uno de dichos niveles.

Como nuestro tema de estudio corresponde a la esfera municipal, a continuación nos ocuparemos exclusivamente de la administración de los municipios.

2. La administración pública municipal

Creemos conveniente ofrecer dos definiciones fundamentales sobre la temática, en primer lugar la relativa al municipio, la cual se ha elaborado en los siguientes términos:

Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tienen unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines (8).

En relación con la administración municipal, su concepto se ha precisado de la siguiente manera:

Organización pública investida de autoridad para decir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal (9).

Además, es importante destacar que, como la administración pública a niveles superiores de gobierno, ésta para llevar a cabo su proceso administrativo requiere de estructuras determinadas, de procedimientos adecuados, y de recursos específicos.

Respecto a los recursos queremos ahondar; pues es importante destacar que aunque los hay de diversa índole, por su relevancia sobresalen los recursos humanos.

Estos recursos en la administración desenvuelven una serie de papeles; por una parte, son los propios administradores; asimismo, son las personas destinatarias de la administración; y además, deben ser administrados como parte del proceso administrativo. En este momento nos interesa primordialmente el hecho de que los recursos humanos son los protagonistas o actores principales de cualquier administración; inclusive con razón se ha dicho que

administrar "consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno" (10).

De lo anterior se colige que a su vez el propio personal debe ser administrado idóneamente; aparece así la profesionalización de la administración hacia los recursos humanos. Consideramos oportuno recordar que nuestra tesis plantea la necesidad de revisar, en las administraciones públicas municipales del estado de Nuevo León, los principios, métodos y procedimientos de dicha especialidad de la ciencia administrativa.

De las tareas trascendentes que desempeñan los recursos humanos dentro de una organización y de las condiciones óptimas para su desarrollo, nos ocuparemos en el siguiente apartado.

C) LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. La ejecución como etapa del proceso administrativo

Han existido en la historia diferentes escuelas de pensamiento en torno a la administración, pero destaca en la actualidad la del proceso administrativo, por lo que nuestros siguientes análisis se basarán en el marco conceptual de dicha corriente doctrinal.

Pero antes de retomarla conviene hacer, aunque brevemente, una referencia a otros enfoques administrativos, y principalmente a las virtudes del análisis de la administración a partir de la escuela del proceso administrativo.

De acuerdo con George R. Terry (11), las más importantes escuelas de pensamiento administrativo son las siguientes: a) La escuela de administración por costumbre; b) La escuela de la administración científica; c) La escuela del comportamiento humano; d) La escuela del sistema social; e) La escuela de administración de sistemas; f) La escuela de administración enfocada a las decisiones; g) La escuela de medición cuantitativa; y h) La escuela del proceso administrativo.

Acompañándonos del autor citado, se pueden señalar las siguientes etapas o funciones principales de la administración, de conformidad con la escuela del proceso administrativo: a) La planeación, para determinar los objetivos y los cursos de acción que deban tomarse; b) La organización, para distribuir el trabajo entre el grupo y para establecer y reconocer las relaciones de autoridad necesarias; c) La ejecución, para que los miembros del grupo lleven a cabo sus tareas con entusiasmo; y d) El control, para confrontar las actividades con los planes.

Para concluir este apretado repaso de la escuela del pensamiento administrativo, conviene identificar, según criterios de sus partidarios, las ventajas de este enfoque, mismas que podemos expresar de la siguiente manera: Se destacan la visualización y la determinación de todas las acciones administrativas propuestas, la utilización efectiva de la gente que trabaja en grupos, la ayuda para que los individuos sean miembros satisfechos de un grupo de trabajo también satisfecho, y la aplicación de comprobaciones periódicas para asegurar que se logren los objetivos enunciados. Son estas consideraciones por las que hemos adoptado este enfoque de trabajo; además, porque permite un tratamiento sistémico de la administración, misma que procederemos a definir a continuación.

Desde esta óptica se ha definido a la administración como:

Proceso distintivo que consiste en planear, organizar, ejecutar y controlar, desempeñando para determinar y lograr los objetivos manifestados, mediante el uso de seres humanos y de otros recursos (12).

Literalmente se desprende con claridad la parte medular de esta concepción, asimismo, la importancia de la actividad de los seres humanos, cuyo estudio interesa primordialmente en la presente investigación; no obstante los vamos a analizar como parte de una de las funciones que constituyen el proceso administrativo: la ejecución.

La ejecución que nominalmente significa actuar o poner en acción, en sentido real podemos decir que expresa "la acción por parte de los miembros del grupo para que lleven a cabo sus tareas con entusiasmo" (13).

La anterior definición es muy breve, pero en proporción inversa son los problemas teóricos y prácticos que implica llevarla a efecto. Son muchos los factores humanos que entran en juego y que eventualmente dificultan el logro de los resultados, estos son entre otros "las convicciones de una persona, sus esperanzas, ambiciones, comportamiento, satisfacciones, progreso y su interacción con otras personas" (14).

En seguida queremos subrayar las principales condicionantes de la buena actuación de los recursos humanos dentro de una organización administrativa, particularmente, la administración municipal.

2. El servidor público municipal como miembro de una organización administrativa

En los recientes estudios acerca de los recursos humanos, se ha partido de la premisa de que en la medida en que se cubren las necesidades del empleado, este rendirá voluntariamente más en beneficio de los objetivos de la organización.

Por otra parte, también partimos de la idea de que, aun cuando existen diversos motivos que impulsan a alguien a laborar, es de primera importancia "la necesidad de ganarse la vida: para sobrevivir" (15).

Podemos todavía agregar que, independientemente de la causa ocasional concreta, los hombres trabajan para cubrir sus necesidades propias; además, que en la medida en que el ambiente de trabajo les parece adverso y hasta injusto, más marcadamente se percibirá esta razón de trabajar como única y exclusiva; es decir, que el empleado haga suyos los propósitos organizacionales exige de una fuerte dosis de motivación, no basta cualquier tipo de poder que sobre él pudiera ejercerse (16).

En consecuencia muchas han sido las teorías diseñadas para explicar las causas del comportamiento humano que comentamos (17). Una de ellas se debe a A. H. Maslow (18), para quien dicha conducta obedece a la exigencia de satisfacer, en el orden propuesto, las necesidades siguientes: fisiológicas, de seguridad, sociales, egóticas y de desarrollo. Sobre este particular, nos interesa señalar que las segundas de la jerarquía implican actualmente "exenciones, como la de la pérdida del empleo o de ingresos" (19), y no únicamente la ausencia de daño físico.

Por añadidura, se deduce que es importante que "la profesionalización de la administración de personal (...) ponga más interés en el bienestar y en la seguridad financiera de los empleados durante su empleo y después de su (retiro)" (19).

Por otra parte, la seguridad de la que estamos tratando, como exigencia de la motivación, que a su vez es requisito para un buen desempeño de cualquier empleado, obliga a que las organizaciones, como parte de sus costos, otorguen, erijan o faciliten el acceso a sistemas de seguridad social en beneficio de sus empleados.

Por lo anterior, creemos que los servidores públicos municipales de nuestro estado no están -ni podrían estarlo- exentos de esta necesidad; la seguridad para satisfacer sus expectativas personales y familiares, y consecuentemente con los fines de las administraciones públicas municipales, lo que a su vez se traduciría en el cumplimiento del compromiso social de los órganos de gobierno.

En este sentido se ha expresado que:

Las funciones municipales (en nuestros días) no pueden cumplirse, más que contando con un buen cuadro de funcionarios cuya formación, papel a desempeñar y métodos de trabajo hayan sido recompensados. Sólo entonces podremos mostrarnos más exigentes, a este respecto, sobre la cualificación de dichos funcionarios (20).

Refiriéndose a la administración del personal burocrático, Ignacio Pichardo Pagaza (21), distingue cinco etapas fundamentales: Ingreso al servicio, sueldos y salarios, capacitación y desarrollo, motivación, y evaluación del desempeño.

Consideramos por nuestra parte, que son en la segunda y cuarta etapas en las que más influye la presencia de los sistemas de seguridad social; pues por un lado, permitiría el otorgamiento de prestaciones adicionales a los salarios y sueldos ordinarios del empleado y, por añadidura, representa un estímulo motivacional importante para el desempeño de sus labores diarias. Desde luego se descarta la posibilidad de que por medio, exclusivamente, del trabajo se satisfagan absolutamente todas las necesidades humanas.

Aquí conviene recordar que mucho se han ponderado las virtudes del sistema civil de carrera, pero falta agregar que antes de pensar en el desarrollo del personal, es necesario revisar si por lo menos tienen los empleados a sus alcances otros de sus objetivos: la estabilidad y la seguridad. Pues no olvidemos que una necesidad se presenta magnificada solamente cuando ya ha sido atendida una necesidad más apremiante (...). En principio y en esencia el servicio civil de carrera es un medio de desarrollo personal, antes de ser estrategia administrativa (22).

El inventario de problemas en torno a la función pública municipal es muy extenso; situación que no pretendemos negar, pero que no ocupa nuestra atención ahora. No obstante, si es necesario enumerar, al menos, los principales inconvenientes de la función pública en general, y para ello nos asistiremos de la agudeza del Dr. Haro Belchez (23), quien identifica fundamentalmente los siguientes: Carencia de un orden normativo unificador del sistema; indefinición y superposición en las atribuciones y funciones de los organismos con competencia actual en la materia; prevalencia del sistema de despojos en el nombramiento de la mayoría de los servidores públicos; falta de estabilidad e inamovilidad para el trabajador de confianza; confusión terminológica; ausencia de distinción precisa entre los "cargos políticos" y los "cargos administrativos"; excesivo protagonismo sindical; heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo; redistribuciones escasas, etc.

A este inventario agrega Gustavo Martínez Cabañas (24), las siguientes circunstancias problemáticas de la función pública: El cambio absoluto de los trabajadores municipales cada tres años, al entrar en funciones el nuevo ayuntamiento; concebir la administración municipal como botín político de partidos, grupos y corporaciones; y la imposibilidad de ponderar en práctica escasas y ambiciosas disposiciones constitucionales en materia laboral.

Como pudimos leerlo, no obstante la amplia gama de problemas de la función pública, se destaca por ambos autores nacionales el relativo a la estabilidad y seguridad social de los trabajadores municipales.

Debemos agregar en este capítulo que no únicamente deberá brindársele seguridad a los servidores públicos municipales porque así lo consignan las reglas técnicas administrativas si se quieren lograr los objetivos de la administración pública; sino que además porque representa un imperativo legal; es decir, un deber condicionado y no solamente una necesidad sujeta a condición de la idoneidad de los medios prácticos para lograr determinados fines. Razón por la que enfatizaremos el aspecto legal posteriormente.

Por último, queremos decir que lo relativo a las coberturas, fuentes de financiamiento, regulación legal, funcionamiento administrativo, causas y tendencias de los regímenes de seguridad social para los servidores públicos municipales de Nuevo León, lo trataremos en los siguientes capítulos.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) Omar Guerrero Orozco. Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Harla, 1985. p. 89.
- (2) Cit. por. Omar Guerrero Orozco. Op. cit. p. 90.
- (3) Agustín Reyes Ponce. Administración de Empresas. Teoría y Práctica. México, Ed. Limusa, 1984. p. 33.
- (4) Ricardo Uvalle Berrones. Enfoques para el Estudio de la Administración Pública. (Conferencia). División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la UANL, San Nicolás de los Garza, N. L., Jul. 24 de 1992. 10:00-13:00 hs.
- (5) "Dará ITESM capacitación a empleados municipales". El Norte. Monterrey, N. L., 22 de Feb. 1994: 1-D 1a. col.
- (6) Teresita Rendón Huerta Barrera. Derecho Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985. p. 303.
- (7) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. T. I. México, Ed. Porrúa, 1979. p. 77.
- (8) Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. cit. p. 13.

- (9) Ibid. p. 303.
- (10) George R. Terry. Principios de Administración. México, Ed. Continental, 1984. p. 20.
- (11) Ibid. p. 76
- (12) Ibid. p. 20.
- (13) Ibid. p. 97.
- (14) Ibid. p. 435.
- (15) Edgar F. Huse y James L. Bowditch. El Comportamiento Humano en la Organización. Bilbao, Ed. Deusto, 1975. p. 58.
- (16) Ibid. p. 79.
- (17) Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. México, INAP, 1988. p. 163.
- (18) Edgar F. Huse et al Op. cit. p. 71.
- (19) Edgar F. Huse y James L. Bodwditch. Op. cit. p. 67.
- (19) Herbert J. Chruden y Arthur W. Sherman. Administración de Personal. México, Ed. Continental, 1978. p. 522.
- (20) Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. cit. p. 304.

- (21) Vid. Ignacio Pichardo Pagaza. Op. cit. p. 166.
- (22) Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988. p.648.
- (23) Ibid. p. 32.
- (24) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. México, INAP, 1992. p. 127.

CAPITULO II

LA FUNCION PUBLICA Y SU LEGISLACION EN MEXICO

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Se entiende por función pública, ordinariamente, la actividad realizada por los órganos estatales encaminada a la realización de sus fines.

Sin embargo, también en la doctrina principalmente jurídica, se ha designado con la expresión de función pública, por extensión: el marco legal que encuadra las relaciones entre el Estado y sus servidores. "Utilízase este término también, como sinónimo de lo que implica el civil service; expresión inglesa que fue popularizada por Sir Charles Trevelyan" (1).

En este sentido se ha definido a la función pública como: "El conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores" (2).

Así, existe una gran cantidad de tratados jurídicos que titulan con el rubro de función pública sus apartados dedicados al estudio de las relaciones entre el Estado y los individuos que particularmente realizan sus tareas.

Este es el momento oportuno para advertir que en esta tesis emplearemos el concepto de función pública con el contenido recientemente apuntado, es decir, como el régimen por el cual se regulan las relaciones entre las diversas dependencias oficiales y sus servidores públicos.

Además, la función pública la analizaremos en dirección a dos aspectos que consideramos fundamentales en la misma: La relación de trabajo entre los servidores públicos y las entidades oficiales, particularmente los municipios de Nuevo León, y el régimen de seguridad social, también vinculado especialmente al que existe entre los municipios citados y sus trabajadores.

Por esta circunstancia estimamos importante exponer las definiciones de los conceptos que constituyen los elementos troncales de la función pública, desde el enfoque con el que aquí la estamos estudiando.

Respecto a la definición de relación de trabajo, la Ley Federal del Trabajo la contiene en su artículo 20, en el que a la letra se lee:

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

Acercas de la correspondiente al concepto de seguridad social, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, la expone en los siguientes términos:

La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Respecto a este mismo concepto, el tratadista Alberto Briseño Ruiz presenta la siguiente definición:

Conjunto de normas e instituciones jurídicas que se proponen la protección del ser humano, frente a cualquier riesgo que ponga en peligro su estabilidad psicobioeconómica (3).

Queremos advertir acerca del uso de la terminología básica de esta tesis lo siguiente: Estamos recurriendo a la denominación de trabajador, porque así lo consigna en repetidas ocasiones la propia legislación, v.gr. la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que lo hace

inclusive en su nombre, y que en su artículo respectivo establece: "La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias (...) y los trabajadores de base a su servicio"; asimismo, hablamos de seguridad social, porque independientemente de la discusión en cuanto a su denotación, también las leyes utilizan dichos términos.

Además, es importante decir que, no obstante lo anterior no prejuzgamos en relación a la verdadera naturaleza de tales instituciones; pues en el siguiente apartado, aunque casi únicamente en torno a la relación de trabajo.

B) DETERMINACIÓN DE SU NATURALEZA

En la literatura, al menos jurídica, existe una polémica que a nuestro entender se ha convertido en obligatoria de tratar, respecto a la naturaleza de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos.

Consideramos que, en el terreno estrictamente legal, discernir la cuestión planteada es importante en algunos casos; pues el carácter sistemático del orden jurídico y la aplicación normalmente del método deductivo por su parte, exigen de premisas precisas y metodológicamente aceptadas en un compromiso entre especialistas. Sólo así es posible derivar la normatividad aplicable a cada caso concreto para obtener conclusiones científicamente válidas; asimismo, para

inferir con rigor lógico las consecuencias concordantes con la totalidad y el funcionamiento del orden legal.

El problema de la determinación de su naturaleza ha girado en torno a la ubicación de la función pública como institución propia del Derecho Administrativo o bien como institución relativa al Derecho Laboral.

Obviamente, protagonizan esta discusión intelectual los cultivadores de las mencionadas disciplinas y, huelga decir que, según sea la especialidad de los actores, serán sus conclusiones sobre el tema.

Antes de ofrecer nuestro punto de vista, queremos exponer aunque sea a grandes rasgos los principales argumentos a favor de las consideraciones laboral y administrativa de la función pública, respectivamente.

Refiriéndose a la calidad de la relación de los servidores públicos con el Estado, el laboralista Oscar Bejarana Coto, expresa que:

A un mismo hecho deben corresponder normas similares (...) la regulación debe ser una sola (...) esto no obsta para que los trabajadores públicos tengan regulaciones especiales, propias de su estatuto profesional, de la misma manera que Vgr. los trabajadores del mar, los del campo, etc. las tienen (4).

Otro laboralista, Próspero López Cárdenas, expone hasta sus temores por la amenaza, según su punto de vista, de que las garantías y derechos alcanzados por los trabajadores del país, y que se han plasmado ya en las legislaciones laborales sucumban ante la determinación de la función pública como una figura administrativa. Al respecto ha dicho textualmente:

Esta naturaleza laboral de la legislación especial, actualmente se encuentra amenazada por el proyecto del gobierno federal de expedir una ley de servicio civil que como norma administrativa que regula de una manera jerárquica y unilateral la relación, con lo que se retrocede históricamente a la situación de 1931 y 1960, con el consecuente perjuicio a los trabajadores al servicio del Estado (5).

Para pasar a revisar los razonamientos en defensa de la concepción administrativista, concluiremos la exposición de la postura laboralista, con la siguiente cita del destacado jurista, Néstor de Buen Lozano: "Todo trabajo es objeto del derecho del trabajo" (6). Es decir, para él, aún la actividad de los servidores públicos ante el Estado tiene un carácter laboral.

Como contraparte a lo anotado en el párrafo anterior, existen autores con distintos criterios:

Es poco sólido atribuir la misma naturaleza jurídica a la relación de trabajo que se da entre los factores de la producción que la que se establece entre el Estado y los servidores públicos (7).

Consideramos que esta idea podría calificarse como el postulado central que aprovecharían los administrativistas para formular sus concepciones al respecto.

Así, a partir de dicha premisa aparecen en la literatura especializada sobre el tema expresiones con el enfoque administrativista, como la siguiente:

El hecho mismo de que el artículo 123 de la Constitución contenga dos apartados A y B, revelan que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales (8).

Otro punto de apoyo a favor de los administrativistas y que obviamente es recurrido por ellos constantemente, es el hecho de contar con tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia, como la siguiente:

Aun cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laboral (...) cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado. (Indice de Jur. 1917-1965, 4a. Sala. Tesis Jurisprudencial, núm. 200, pág. 187.)

Otro argumento al que recurrían los estudiosos del Derecho Administrativo era la circunstancia de que, antes de la reforma de 1960 al artículo 123 constitucional, las leyes excluían a los servidores públicos a los ordenamien-

tos del servicio civil que se expidieron (9). Está claro que este razonamiento ya no lo pueden hacer valer.

Por último, los administrativistas enfatizan especialmente un aspecto del régimen de la función pública: la naturaleza administrativa del acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores (10).

Trataremos de exponer brevemente algunas ideas que pudieran servir de conclusiones acerca de la discusión doctrinal sobre la naturaleza de la relación entre el Estado y sus empleados.

Con este propósito creemos conveniente exponer una opinión más; porque nos parece conciliatoria de las posturas laboral y administrativa.

Como señala el Dr. Héctor Carcini Guerra, 'en realidad la relación de empleo deriva de un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública hace la designación de un particular como su agente', pero repetimos, el origen del acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que se trata de una relación de trabajo (11).

Al margen de la polémica aquí expuesta consideramos que, ambos puntos de vista son útiles para estudiar a la función pública desde el enfoque de la Ciencia de la Administración Pública, lo cual es lo más interesante para esta tesis, puesto que se complementan. El marco legal al que está sometida la

relación del Estado con sus servidores públicos, no prejuzga respecto a los medios administrativos, y de otra índole, que son necesarios para darle cumplimiento y satisfacción a los trabajadores públicos en cuanto a los derechos que a su favor se han consignado en los distintos ordenamientos acerca de la materia, ni para diseñar los mecanismos idóneos que garanticen la eficiencia de la Administración Pública.

Además, paradójicamente parece alentador que indistintamente se empleen términos tanto administrativos como laborales para designar a un mismo objeto de referencia. Dicha circunstancia deja ver que existen puntos de contacto entre ambos enfoques y que el propósito es el mismo: mejorar la administración pública a partir del mejoramiento de la calidad de vida de los servidores públicos.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) Teresita Rendón Huerta Barrera. Derecho Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985. p. 172.
- (2) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. T. I. México, Ed. Porrúa, 1979. p. 353.
- (3) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México, Ed. Harla, 1987. p. 13.
- (4) "El Servidor Público y sus Relaciones con la Administración Pública". Instituciones de Derecho Burocrático. México, Ed. Porrúa, 1987. p. 326.
- (5) "Legislación Especial Laboral sobre Trabajadores del Estado en México". Ibid. p. 126.
- (6) "El Derecho Burocrático Laboral un Derecho Contra Natura". Ibid. p. 127.
- (7) Pedro Cervantes Campos. "La Relación de Trabajo y las Garantías Sociales de los Trabajadores Públicos". Ibid. p. 38.

- (8) Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 384.
- (9) Vid. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1980. p. 135.
- (10) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1989. p. 567.
- (11) Miguel Cantón Moller. Derecho del Trabajo Burocrático. México, Ed. Publicaciones Administrativas y Contables, 1988. p. 95.

CAPITULO III

MARCO LEGAL DE LAS RELACIONES DE TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE LOS PODERES DE LA UNION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

A) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.Siglo XIX

Las relaciones entre el Estado y los servidores públicos durante el transcurso del siglo próximo pasado se dieron, definitivamente, dentro de un contexto de corte administrativo. Apenas, en términos generales, en el pensamiento filosófico-político nacía la idea de un derecho de clase; es el caso de los derechos de la clase trabajadora. Menos aún era concebible el desarrollo de fórmulas específicas y maduras de seguridad social para los trabajadores en general y, en particular, para los empleados públicos.

Como está registrado en las páginas de la historia, en relación con nuestro país y con el resto del mundo, las instituciones y concepciones propias del siglo decimonono fueron de inspiración liberal a ultranza, de ahí que se concibiera la idea de que la relación entre patrones y obreros se debía sostener, suficientemente, en contratos. Aunque -paradójicamente sucedió lo que todos ya conocemos- lejos de que permitieran dichos contratos la manifestación libre de las voluntades de quienes convenían, facilitaron que la clase económicamente fuerte impusiera las condiciones en que se prestaban los servicios del trabajador, mismos que generalmente fueron inicuas. Ilustran este panorama las siguientes palabras.

En plena segunda mitad del siglo XIX (...) el liberalismo económico parece irrefutable, dentro de un gran individualismo. El Nigromante está preocupado por desentrañar la cuestión social, el problema de los trabajadores (por lo que) postula un derecho social fundado en el equilibrio, que se obtendrá mediante la asociación profesional(1).

No obstante lo anterior debe reconocerse que, aunque dentro de un marco administrativista, el gobierno alentó un incipiente sistema de seguridad social para beneficio de los servidores públicos, en dos vertientes: uno para la burocracia civil, y otro para los militares. Inclusive sus antecedentes se remontan a la época virreinal, al ser organizados en la segunda mitad del siglo XVIII, los montepíos como organismos de seguridad social para los trabajadores del Estado(2).

Dicho régimen de seguridad social se agotaba en el otorgamiento de una breve cantidad de pensiones, sujetas además a la posibilidad de suspenderse o concluirse por causas injustas a la luz de las concepciones de nuestros días(3).

Creemos por nuestra parte, que esta aparente legislación progresista, obedeció más a la necesidad de contar con adeptos y con una burocracia fiel; que a un movimiento deliberado y general de reivindicación laboral en el sentido propio del término.

El Estatuto Orgánico de la República Mexicana, en su artículo 117, fracción XIX, establecía:

Son atribuciones de los gobernadores; suspender y privar de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses a los empleados de Gobierno (...) infractores de sus órdenes, o removerlos, previa información que será sumaria(4).

El carácter administrativo que prevaleció en las relaciones que estudiamos, también se enfatiza en las siguientes ideas de Próspero López Cárdenas.

Los trabajadores al servicio del gobierno mexicano, como parte de la clase trabajadora, estuvieron sujetos hasta 1917 a normas jurídicas administrativas; ya que, aunque desde 1875 se constituyó la primera asociación mutualista de empleados públicos, éstos fueron reconocidos como asalariados públicos cuya relación estaba dada con la colectividad nacional misma. Es decir, que la fuerza de trabajo utilizada por el Estado es considerada como parte integrante del mismo (5).

Ni aún en el ideario del vanguardista, en su época, Partido Liberal Mexicano, se consideró proteger al empleado público.

Es de hacerse notar que este programa aun cuando se considera con justicia como revolucionario, no contenía una referencia a los empleados públicos, pero no así en relación a otros trabajadores especiales (6).

Para enfatizar los juicios que hemos vertido acerca de la situación de los servidores públicos en el siglo próximo pasado, ofreceremos ahora algunas palabras al respecto del jurista nacional Mario de la Cueva: "A pesar de la hondura del pensamiento social de Morelos, el siglo XIX mexicano no conoció el derecho del trabajo" (7).

No obstante lo anotado en este apartado, creemos que efectivamente la Administración Pública jugó un papel muy importante en el siglo XIX; pues "en el gran caos del siglo XIX, sí puede asegurarse que lo estable y lo que le dio continuidad histórica al país fue la Administración Pública" (8).

2. Siglo XX

En relación con la evolución de la legislación tendiente a reconocer y regular jurídicamente el trabajo de los servidores públicos durante el siglo actual, se destacan las siguientes etapas al decir de Roberto Guzmán Araujo (9).

La primera etapa, a partir de la Constitución de 1917, se caracterizó por un vacío legislativo, dice el autor consultado en torno a los servidores gubernamentales; ya que casi únicamente existió a niveles constitucional y electoral, disposiciones para la elección o nombramiento de los principales funcionarios públicos, por lo que no se puede decir que haya existido una verdadera y amplia legislación aplicable al trabajo burocrático.

Una segunda etapa comenzó a partir de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938; pues ni la propia Ley Federal del Trabajo de 1931, había reconocido al trabajo burocrático, ya que, inclusive, su artículo 2o. dispuso que los empleados públicos quedarían sujetos a las leyes del servicio civil. Esta fue la razón de la situación prevaleciente en Nuevo León.

Por último, creemos con el citado autor, que el siguiente momento definitivo en el desarrollo de la legislación y, con este, del trato a los servidores

públicos se dio hasta la reforma por adición de la fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política del país; porque si bien es cierto que en el período intermedio que va desde el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado hasta la reforma citada, se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", no fue sino hasta 1983 cuando se amplió la protección constitucional a todos los servidores públicos incluyendo a los de los municipios.

Por otra parte, en cuanto a la suerte que corrió la seguridad social podemos afirmar que también se desarrolló de forma lenta. Aunque, se pueden destacar algunos casos que son pioneros en esta materia; así por ejemplo, ya en 1915, "en el Estado de Yucatán se dictó la Ley del Trabajo (en la que se estableció) que los trabajadores fueran asegurados contra riesgos de vejez y muerte" (10).

Otras disposiciones de igual naturaleza se expidieron en Campeche, Veracruz, Tamaulipas y Puebla. En entidades federativas, porque la legislación laboral no se había federalizado todavía.

En el ámbito general del país, se pueden apreciar las siguientes fases que muestran el surgimiento y el desarrollo de la seguridad social. Para revisar dichas etapas, seguiremos los comentarios de Alberto Briseño Ruiz.

En 1925 se expide la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, conforme a la cual los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de Territorios Federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad con 30 de servicios o cuando quedaren inhabilitados para el trabajo (11)

Siguiendo a dicho autor, recogimos la siguiente información sobre el tema.

En abril de 1946 entró en vigor un segundo ordenamiento que abrogó la Ley de 1925, y el 30 de diciembre de 1947 fue promulgada la última Ley referida a la Dirección de Pensiones (más adelante nos dice). El 20 de diciembre de 1959, se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (12).

Definitivamente, la promulgación en 1959 de la Ley que creó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, marcó el gran inicio de una etapa de tutela y protección de los empleados públicos; pero, lamentablemente, seguían existiendo muchos servidores sin dicho régimen de protección: son éstos los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios del país.

Presentamos a continuación un resumen de la información más relevante acerca de la historia de las leyes federales sobre la materia.

**EVOLUCION HISTORICA DE LA LEGISLACION
BUROCRATICA FEDERAL
A PARTIR DE 1917**

LEGISLACION BASICA	
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (1963)	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS CSOCIALES DE LOS TRABAJADIORES DEL ESTADO (1983)
OTRAS DISPOSICIONES	
LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES	REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y VIVIENDAS DEL ISSSTE
LEY EN FAVOR DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES PUBLICOS	ESTATUTO ORGANICO DEL ISSSTE
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS
PRINCIPALES ANTECEDENTES	
ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL (1934)	LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO (1925)
ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION (1938)	LEY DEL 5 DE MARZO (1946)
ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION (1941)	LEY DE PESNIONES CIVILES (1947) LEY DE RETIRO Y PENSIONES MILITARES (1955)
ADICION AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL CON EL APARTADO "B" (1959)	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (1959)
<p><i>Fuentes: El compendio titulado Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentado por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Además la obra: La Burocracia en México, escrita por Diego G. López Rosado y editada por la Sría. de Comercio.</i></p>	

Cuadro 1

B) RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

1. Artículo 123 constitucional

El artículo 123 de nuestra Constitución Política contiene las bases legales en materia de trabajo y de previsión social.

Dichas consideraciones jurídicas rigen: Por una parte, "entre los obreros, jornaleros, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo". Además, las relaciones laborales y la seguridad social, "entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". Esto se deriva de sus apartados generales.

El artículo 123, de acuerdo con lo transcrito anteriormente, no contiene expresamente regulaciones que rijan las relaciones de trabajo y la materia de seguridad social entre los municipios y los servidores públicos municipales.

Al respecto, muchos tratadistas opinan que las bases constitucionales que sobre el tema nuestro se encuentran en el artículo 115 constitucional -más adelante lo veremos-, deberían corresponder al artículo 123, por ser este el precepto que regula la materia laboral y la de seguridad social.

En relación con lo anterior, debió adicionarse el apartado "B" del artículo 123 constitucional, para que este incluyera a los municipios y a sus servidores. Pero además, podemos agregar que: así como la fracción XIII del artículo 123 establece que "los militares, marinos (...), así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes"; y la fracción XIII bis, del mismo numeral, que "las entidades (...) que forman parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales (...) por lo dispuesto en el presente apartado"; en el artículo que estamos citando se pudo haber hecho referencia a la legislación burocrática aplicable a los municipios del país, obviamente en el sentido que el legislador hubiera considerado pertinente, pero no en otro precepto constitucional, como es el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, al parecer con ese mismo criterio de técnica legislativa ha procedido el legislador en otros casos, v. gr. es el artículo 3o. constitucional que remite, para localizar las normas que rigen las relaciones laborales tanto del personal académico como administrativo de los centros de estudios, al artículo 123, apartado "A", en este ejemplo.

2. Artículo 115 constitucional

Respecto a la legislación burocrática concerniente a los municipios y a sus trabajadores existieron, con anterioridad a la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, tres tesis doctrinales.

La primera del Dr. Alberto Trueba Urbina, quien consideró que:

El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de ese concepto tanto a los empleados particulares como a los del Estado, incluyendo a los de los Municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera (13).

La segunda, estimó que:

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que prestan los poderes federales y estatales, incluidos los Municipios, podría estimarse, en principio, que las relaciones de trabajo de los burócratas locales se encontraban reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional (14).

Por último, José Dávalos opinó que:

Es evidente que dentro del ámbito de aplicación personal de la disposición constitucional y de la ley reglamentaria (se refiere al

artículo 123, apartado "B") no se contemplaba a los servidores públicos estatales y municipales (15).

La reforma al artículo 115 de la Constitución Política vino a dilucidar esta cuestión a favor de la última tesis transcrita; pues se evidenció que el Constituyente de 1917, ni el legislador en 1959 apartado "B" al artículo 123 constitucional- habían considerado a los servidores públicos municipales, como tampoco a los de los estados de la República. Con razón se ha dicho que: "Transcurrieron 66 años para (garantizar los derechos de los trabajadores municipales) mediante su incorporación al texto constitucional" (16).

La mencionada reforma al artículo 115 de la Ley Suprema en 1983 incluyó aspectos muy amplios y sumamente importantes, principalmente para la vida democrática del país; pero aquí sólo nos interesa aquella por la que se adicionó el mismo por medio de la fracción IX, en la cual se estableció:

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirá, por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere (17).

Sobre la materia, además el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo citado estableció:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo (18).

En acatamiento a lo preceptuado por el artículo segundo transitorio ya citado, se reformó la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Pero, no se abrogó la Ley del Servicio Civil del Estado; apenas fue reformada mínimamente con posterioridad a 1983, es decir, en 1984, pero como se expondrá más adelante solamente fue con el propósito de definir nuevamente el concepto de huelga, lo cual nada tiene de vinculación con la reforma de febrero de 1983 a la Constitución General. Asimismo, la Ley del Servicio Civil tuvo reformas muy recientemente, pero obedecieron a razones muy distintas.

Conviene subrayar en esta sección que, aún con la importante reforma al artículo 115 por la que se incorporó -entonces- la fracción IX, ahora derogada sólo formalmente, no se dispuso expresamente que las Constituciones Locales debían de contener garantías de seguridad social. Afortunadamente, el artículo 123 constitucional al que remite, entonces y ahora el artículo 115 de la misma Ley, sí las considera, y con mayor razón y más ampliamente, sus leyes reglamentarias a las cuales también remite el artículo 115 constitucional.

También es importante decir que la fracción IX del artículo 115 constitucional, cuya inclusión constituyó un serio adelanto hacia la protección de los derechos laborales de los servidores municipales, fue derogada en 1987 (19). En el texto vigente de la Constitución Federal, lo que se encontraba preceptuado en dicha fracción, se encuentra ahora en el párrafo segundo de la fracción VIII del mismo artículo ya referido. Y la disposición constitucional que rige las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, se encuentra en la fracción V del artículo 116 de la Ley Fundamental, con el mismo sentido y alcance que tenía anteriormente desde la "Reforma Municipal" de 1983.

Cabe destacar que, ni aún aprovechando esta reforma de 1987, se introdujeron bases constitucionales en materia de seguridad social en beneficio de los trabajadores tanto de los estados como de los municipios.

3. Constituciones políticas de los estados

Como quedó asentado anteriormente, después de muchas décadas, solamente a partir de 1983, se regularon constitucionalmente los regímenes de trabajo y de seguridad social de los servidores públicos, tanto municipales como de las entidades federativas del país.

Pero, no obstante dicha circunstancia y lo establecido por el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal en 1983, ya referido, la totalidad de las legislaturas estatales no procedieron a darle cumplimiento a tal disposición en cumplimiento al pacto federal. De tal manera que, hacia un año computado a partir del inicio de la vigencia del mencionado decreto, solamente 23 estados reformaron sus constituciones locales para el efecto de cumplir con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional (20).

Obviamente, es de destacar los casos de aquellos estados que no cuentan con ninguna disposición relativa al trabajo burocrático; éstos son: Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Yucatán, Oaxaca y Querétaro. Estas últimas dos entidades federativas, sí cuentan con disposiciones sobre el trabajo, de acuerdo con el artículo 123, pero no hacen referencia expresa a los servidores estatales y municipales, por lo que, aunado a la circunstancia de no haber reformado sus constituciones locales en el plazo de un año posterior a 1983, creemos que, efectivamente no tienen un marco constitucional de referencia al trabajo burocrático (Véase el apéndice de este trabajo).

Por otra parte, existen el resto de las entidades federativas que, aunque en algunos casos no contienen disposiciones constitucionales explícitas

respecto a los marcos de referencia de sus ordenamientos sobre la materia, sí permiten al menos, concluir que disponen expedir leyes del servicio civil; pues dichas disposiciones se publicaron con posterioridad a las reformas de 1983 en sus respectivos periódicos oficiales.

Estas últimas entidades, como ya lo dejamos advertir en el párrafo anterior, han optado por diversos sistemas legislativos para ordenar las leyes acerca de la relación laboral y de seguridad social entre sus gobiernos y sus trabajadores, y entre sus municipios con sus respectivos servidores. Así, algunas disponen expedir leyes al respecto sin establecer ningún marco de referencia; otras sólo hacen alusión al artículo 123 de la Constitución General -como así lo hace esta misma-; existen también las que implícitamente emitieron bases de trabajo similares a las del apartado "B" del artículo 123 constitucional, tal es el caso de Nuevo León; y por último, se encuentran las que expidieron leyes expresamente de acuerdo con el apartado "B" del artículo 123 constitucional. Dicho sea de paso, esta es para la gran mayoría de la corriente doctrinal la concepción y postura correctas.

Como pudo apreciarse, si bien es cierto que al menos la protección legal de los trabajadores municipales llegó hace ya 11 años; los estados, hasta la fecha que nos fue posible registrar, no han legislado al respecto. De esta lamentable situación se derivan muchas conclusiones que más adelante

expondremos. Por el momento, veamos a grandes rasgos la normatividad relativa al trabajo burocrático, a nivel federal, en los diversos ordenamientos acerca de la materia. Además, para tener una mayor comprensión de esta temática, véase el Apéndice del presente trabajo.

4. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es muy importante para nuestro estudio, por una doble razón: porque es la reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, la base de los ordenamientos locales sobre la materia; además, porque ha tenido una amplia evolución que es valiosa, pues ha incorporado criterios básicos en torno al nuevo concepto de las relaciones laborales de los servidores públicos.

Podemos agregar que ya para su promulgación en 1963, existía en buena medida una cantidad de reflexiones en torno al trabajo burocrático, pero éstas han continuado en la vida de la propia ley. De este ordenamiento ha sido constantemente reformado, permitiendo de esta manera la incorporación de factores extrajurídicos, tales como: la modernización del país, la reestructuración administrativa, la explosión demográfica, etc.

Sin embargo, existe, a nuestro parecer, un problema similar al que presenta el articulado de la Ley del Servicio Civil del estado de Nuevo León; no contiene disposición expresa que obligue a las entidades públicas a incorporar a sus servidores públicos a algún sistema de seguridad social. No obstante, no constituye dicho problema un obstáculo insuperable, pues la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (ISSSTE) sí lo ordena, lo que no sucede con la legislación correspondiente a Nuevo León, porque, como ya lo dijimos, queda a la potestad de los Ayuntamientos del estado incorporar a sus servidores públicos a tales regímenes.

La ley que analizamos, solamente regula indirectamente dicho aspecto al prescribir en su artículo 43 lo siguiente como obligaciones de los titulares de las dependencias:

Cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad social y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Atención médica (...) en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
- d) Asistencia médica y medicina para los familiares del trabajador en los términos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.
- f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública (...).

g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento a la compra de habitaciones baratas.

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores (...) para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para adquirir (...) habitaciones, (...).

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

En este estudio no consideramos imprescindible el examen minucioso de la totalidad de legislación sobre la materia, es decir, acerca de las relaciones de trabajo y el régimen de seguridad social de los servidores públicos. Por lo tanto, únicamente abordaremos su tratamiento en el grado necesario para argumentar en defensa de las proposiciones generales de nuestra tesis.

Por lo anterior, al igual que lo hicimos con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consideramos a esta Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, solamente como fuente de referencia para sostener las hipótesis diseñadas para el caso de la función pública de los municipios del estado de Nuevo León; no queremos hacer subtesis dentro de otra.

Hechos los señalamientos anteriores, pasemos a revisar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo más importante a resaltar, en función de la dirección de nuestra tesis, es que esta ley organiza a un instituto por el que se cumplimentan las bases constitucionales en materia de seguridad social en beneficio de los servidores públicos y de sus familias, desde luego que circunscritos al nivel federal.

Merece destacar el artículo 3o. de dicha ley, en el cual establece con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

1. Medicina preventiva.
2. Seguros de enfermedades y maternidad.
3. Servicios de rehabilitación física y mental.
4. Seguro de riesgos de trabajo.
5. Seguro de jubilación.
6. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
7. Seguro de invalidez.
8. Seguro por causa de muerte.
9. Seguro por cesantía en edad avanzada.
10. Indemnización global.
11. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
12. Servicios integrantes de retiro a jubilados y pensionistas.
13. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes

al Instituto.

14. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda.
15. Préstamos a mediano plazo.
16. Préstamos a corto plazo.
17. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
18. Servicios turísticos.
19. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
20. Servicios funerarios.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, podemos decir que la ley que estudiamos es muy basta, pues simplemente respecto a estas 20 prestaciones y servicios que ofrece a los servidores públicos, dedica sus respectivos capítulos para regularlos específicamente.

Además, conviene destacar que por disposición de la propia ley se pudieran incorporar a su régimen de seguridad social a los trabajadores municipales de los 2378 municipios del país, entre los cuales están obviamente los de Nuevo León, pues es muy explícito el artículo 1o. de sus disposiciones generales, al establecer que la ley se aplicará "... a las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores (pero) en los términos del convenio que el Instituto celebre..." En un apartado

posterior se dará la información respecto a la existencia de dichos convenios en relación con los municipios de Nuevo León. Por el momento, sólo estamos en condiciones de afirmar, que al no existir un ordenamiento que obligue a las entidades municipales a hacerlo, tal omisión no constituye para los Ayuntamientos ningún desacato legal, lamentablemente.

6. Otros ordenamientos legales en relación al trabajo burocrático

En esta sección pretendemos presentar un listado, aunque no exhaustivo, de las disposiciones jurídicas en torno al trabajo burocrático y a su régimen de seguridad social, con la intención de confirmar el juicio de que existe una basta legislación sobre la materia, pero únicamente concerniente al nivel federal; no así, en relación al nivel municipal, no obstante que la población de servidores públicos municipales en México es muy grande.

Al respecto, en principio encontramos los preceptos de orden constitucional, es decir, a los artículos 5 y 123 principalmente. Además, existen otros marcos de referencia como la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto y Gasto Público.

Asimismo, se identifican los ordenamientos que por disposición expresa se aplicarían supletoriamente a la legislación burocrática federal, tales

como: La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, y las leyes del orden común.

Este panorama de leyes ya de por sí indica la suficiencia de referencias legales en torno al trabajo de los servidores públicos federales, y desde luego, podemos agregar que algunas de éstas o sus equivalentes en el nivel local, también son de aplicación en lo concerniente al trabajo de los servidores públicos municipales, pero existen muchos otros ordenamientos que no tienen sus correspondientes para el nivel municipal.

Es decir, se cuenta con una gran cantidad de cuerpos normativos que regulan específicamente las relaciones laborales y su régimen de seguridad social de los trabajadores de las diversos poderes y entidades federales. A continuación presentaremos los principales: Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; Ley en Favor de los Veteranos como Servidores del Estado; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; Ley Reglamentaria de la fracción XXX bis del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Decreto que incorpora a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal, al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública.

En conclusión, parece que sólo los trabajadores municipales están al margen de los sistemas de seguridad social y sujetos laboralmente a una legislación deficiente. La dinámica legislativa en el nivel federal no ha tenido eco en las entidades federativas, que son las que tienen facultades para legislar respecto a sus municipios.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. p. 480.
- (2) Diego G. López Rosado. La Burocracia en México. V. 2. México, Secretaría de Comercio, 1980. p. 192.
- (3) Ibid., p. 357.
- (4) Vid. Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. México, Ed. Porrúa, 1991. p.
- (5) "Legislación Especial Laboral sobre Trabajadores del Estado en México". Instituciones de Derecho Burocrático. México, Ed. Porrúa, 1987. p. 113.
- (6) Vid. Tena Ramírez. Op. cit., p.
- (7) Cit. por Daniel Galindo. "La Fijación y Revisión de las Condiciones Generales de Trabajo en las Dependencias del Gobierno Federal". Instituciones de Derecho Burocrático. p. 75.
- (8) Ricardo Uvalle Berrones. Enfoques para el Estudio de la Administración Pública. (Conferencia). División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la UANL, San Nicolás de los Garza Nuevo León, Jul. 24 de 1992. 10:00-13:00 hs.

- (9) Vid. "Diversidad y Unidad del Derecho de los Servidores Públicos".
Instituciones de Derecho Burocrático. p.
- (10) Alberto Briseño Ruiz. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México, Ed. Harla, 1987. p.
- (11) Loc. cit.
- (12) Ibid., p. 285.
- (13) Cit. por José Dávalos. "los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los Beneficios Mínimos del Artículo 123". Instituciones de Derecho Burocrático. p. 188.
- (14) Ibid., p. 189.
- (15) Loc. cit.
- (16) Ibid., p. 184.
- (17) José Dávalos. Op. cit. p. 192
- (18) Ibid., p. 194.
- (19) D.O., 17 de marzo de 1987.
- (20) José Dávalos. Op. cit. p. 194.

CAPITULO IV

MARCO LEGAL DE LAS RELACIONES DE TRABAJO Y DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEON Y DE SUS MUNICIPIOS

A) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, de 1933

Al revisar los textos legales de Nuevo León a partir de 1884, descubrimos que el primer documento normativo acerca de la materia de nuestro interés data de 1933; nos referimos a la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León (1).

Lo primero que tenemos que subrayar es que esta ley no regula las relaciones de los municipios con sus trabajadores.

Pero, contiene dicha ley varias disposiciones que por constituir el primer ordenamiento sobre la materia son importantes. Las comentaremos a continuación:

Sobresale que, exactamente su título y las primeras palabras de la ley sean: servidores públicos. Términos que apenas muy recientemente, y por lo visto nuevamente, se han incorporado al léxico legal, para designar a aquellas personas por las que se ejerce la función pública.

Existen además, dos artículos que también se destacan y que transcribiremos. Primeramente el II, que a la letra dice:

Los empleados del Gobierno del Estado (...) percibirán como pensión las cantidades siguientes (...); en la inteligencia de que se tomará como base el promedio de los sueldos que disfrutaron durante los últimos cinco años (2).

En segundo lugar el VII, que textualmente dispone:

No es de concederse pensión en los siguientes casos: (a).- Cuando el solicitante tenga medios de vida suficientes para su subsistencia.

(b).- Cuando los obligados de (sic) darle alimentación conforme a la ley, tengan medios económicos suficientes para suministrárselos (3).

Es decir, se indemnizaba en una sola ocasión por parte del estado y, siempre y cuando no tuviera el derechohabiente medios bastantes para su manutención. Es obviamente, un estadio muy incipiente de la legislación y concepciones actuales sobre la materia.

2. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León de 1948, a través de sus reformas

En el repaso histórico de nuestra legislación local localizamos, ahora, a la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León (4).

Por primera vez se expidió una legislación que regula las relaciones de trabajo -así lo dice la propia ley- entre los municipios del estado y sus trabajadores.

Es importante hacer incapié en que su denominación ya indica que tal ordenamiento considera el desempeño de los trabajadores municipales y de los estados, también obviamente, como un servicio civil. Constituye un ejemplo muy claro esta ley de la simbiosis entre las concepciones e instituciones laborales y las propias del campo administrativo, a las que ya nos referimos anteriormente.

Esta ley que estudiamos a través de sus reformas, ha sido adicionada en varias ocasiones por el H. Congreso Local. La primera reforma se realizó en 1964 (5). Esta, al igual que la tercera reforma de 1981 (6), solamente adicionó el texto original de la ley promulgada en 1948, en el sentido de considerar a más trabajadores al servicio del estado y de sus municipios como trabajadores de confianza, V.gr. en la reforma de 1981 se agregaron a la consideración de trabajadores de confianza al servicio del Poder Legislativo, a los asesores de la Oficialía Mayor. De lo anterior, pueden concluirse dos juicios: La revisión de la ley fue muy tardía y, las mismas reformas difícilmente patologarse como progresistas.

Las otras dos reformas a la ley de 1948 se refieren a las organizaciones de trabajo y al concepto de huelga, capítulos que forman parte de un mismo título. Por medio de la de 1969, se consideró a la Escuela Normal Superior como una sola unidad burocrática, para efectos de que sus trabajadores participaran en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (7). Por otra parte, la reforma de 1984, consistió en definir más propiamente el concepto de huelga; pues como estaba redactada parecía que la huelga se derivaba del solo hecho de que los trabajadores se organizaran sindicalmente (8).

Posteriormente, habrían de promulgarse dos reformas más a esta ley: la adición al apartado correspondiente a los artículos transitorios, con los

artículos 7 y 8 el día 13 de octubre de 1993; y la reforma al artículo 8 transitorio - ya citado- el día 24 de diciembre del mismo año. En atención a la relevancia que dichas reformas tuvieron en el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, se estudiarán más adelante en el apartado correspondiente.

3. Ley de Pensiones y Prestaciones Complementarias a Servidores del Estado de Nuevo León de 1957, a través de sus reformas

La ley cuyo nombre aparece como parte del título de este apartado, fue la primera en considerar disposiciones tendientes a regular las pensiones de retiro y demás prestaciones complementarias a favor de los trabajadores públicos. Pero, es importante advertir que no se incluyeron a quienes prestaban sus servicios a los municipios del estado, salvo "convenio que los Ayuntamientos respectivos celebren con el Gobierno del Estado" (9).

Sobre estos convenios, podemos afirmar que durante la vigencia de la ley que comentamos no se celebró ninguno entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de Nuevo León; por lo que en este período los servidores municipales estuvieron al margen de los beneficios mínimos que ya comenzaban a garantizarse por medio de la promulgación de ordenamientos legales.

Consideramos que la ley que comentamos fue reformada para beneficio de los trabajadores en aspectos muy importantes; no obstante, dichas reformas durante su vigencia no fueron suficientes, por lo que posteriormente habría de abrogarse. Sin embargo, es innegable la tendencia a mejorar la situación de los servidores públicos. Sobresale la reforma por la que se redujo la edad para ser sujeto del derecho a la pensión de retiro; de 40 a 30 años (10). Asimismo, fue la reforma por la que la compensación anual se extendió a un mes, pues antes era solamente de 15 días (11).

En otro sentido una reforma por adición también muy importante fue la relativa a la manera de integrar el patrimonio de la Dirección de Pensiones (12). Se agregó un nuevo concepto: la aportación de los trabajadores del Estado que gozaran de algún beneficio, consistente en un 6% de sus salarios. Decimos que dicha medida fue importante, pues permitiría para el futuro mejorar las condiciones financieras de dicha dirección, y posteriormente de lo que sería el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado de Nuevo León.

4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León de 1983, a través de sus reformas

La ley que comentaremos en este apartado data de enero de 1983 (13), y en el mismo año, en noviembre, fue sujeta a importantes revisiones por la

Legislatura. Las reformas, que tan tempranamente se le hicieron a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Nuevo León, incorporaron medidas legales muy favorables para los servidores públicos del Estado. Nos referiremos a continuación a dichas reformas (14)

Se aumentó la aportación de las entidades públicas del 9% al 10% del sueldo base de los servidores públicos, para integrar el patrimonio del Instituto. Además, se determinó un máximo de tiempo (60 días), posteriores al fallecimiento del servidor público para que el instituto entregara el importe del Seguro de Vida a quienes fueran sus beneficiarios. Por otra parte redujo, en algunos casos, las tasas de interés por préstamos a los servidores públicos hasta por el 50% del interés que cobra la banca nacional.

A continuación ofrecemos un cuadro que contiene la información básica acerca del desarrollo histórico de la legislación burocrática del estado de Nuevo León.

EVOLUCION HISTORICA DE LA LEGISLACION BUROCRATICA

DE NUEVO LEON DE 1933 A 1993

LEGISLACION VIGENTE			
LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON (1948)		LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEON (1993)	
LEYES PRECEDENTES			
LEY DE PENSIONES PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON (1933)	LEY DE PENSIONES Y PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS A SERVIDORES DEL ESTADO (1957)	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEON (1983)	
PRINCIPALES REFORMAS			
SE REFORMA ART.4 INCISO b) (25-1-64)	SE ADICIONA ART. 58, CON FRAC. I (15-11-69)	SE REFORMAN ARTS.19,65 69 Y 72 (17-6-61)	SE REFORMAN ARTS.19, 67 Y 68 (27-12-72)
SE REFORMAN ARTS.4,5,36,58 76,91 Y 108 (13-2-81)	SE REFORMA ART. 8 TRANSITORIO (2-11-84)	SE REFORMA ART. 17 (5-2-75)	SE ADICIONA ART. 14 CON FRAC. VI (9-6-82)
SE ADICIONA CON LOS ARTS. 7 Y 8 TRANSITORIOS (13-10-93)	SE REFORMA EL ART. 8 TRANSITORIO (24-12-93)	SE REFORMAN LOS ARTS. 10, 19,25,29,31, 59,62,66 71,86,87 Y 98 (25-11-83)	SE REFORMAN 25 ARTS. DE LA LEY VIGENTE (24-12-93)
<p>* Las fechas indican el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.</p> <p>Fuentes: El Periódico Oficial. Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.</p>			

Cuadro 2

B) RÉGIMEN VIGENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

De acuerdo con las bases incorporadas al artículo 115 de la Constitución Política del país, las legislaturas locales debían expedir leyes relativas a la regulación de las relaciones laborales de los gobiernos de los estados y de sus municipios con sus respectivos trabajadores.

Así, se adicionó con la fracción XLIII el artículo 63 de la Constitución Política local, para incorporar una nueva facultad al Congreso Local, la cual transcribiremos a continuación.

Expedir leyes relativas al trabajo digno y socialmente útil, que rijan la relación del trabajo entre los Poderes, Organismos Públicos y los Ayuntamientos del Estado y la seguridad social de dichos trabajadores;

La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna, será de ocho y siete horas, respectivamente;

A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo

La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, prefiriendo a los más aptos para el acceso a la función pública. El Estado y los Municipios establecerán academias en las que se impartan cursos para sus trabajadores; mediante tal capacitación adquirirán los conocimientos que acrediten su derecho de ascenso conforme al escalafón, profesionalizándose la función pública e implantándose en esta forma los sistemas de servicio público de carrera. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes;

El personal de los diversos cuerpos de Seguridad Pública, Tránsito, Reclusorios del Estado y Municipios es de confianza y se regirá conforme a sus propias leyes;

La seguridad social de los servidores públicos se organizará conforme a las leyes que para tal materia se expidan;

Las controversias de los servidores públicos del Estado, los Municipios (...) serán sometidos al Tribunal de Arbitraje del Estado (15).

Como puede concluirse de su lectura, ahora el artículo 63 de la Constitución Política de Nuevo León, establece las bases para regir las relaciones ya mencionadas. Pero no así, en las correspondientes a las medidas fundamentales en materia de seguridad social. Es decir, en nuestra Constitución local, salvo la protección que le da al niño en su artículo 3o., no existen a nivel constitucional disposiciones que tiendan a proporcionar seguridad social a todos los individuos, menos aún a los servidores públicos, entre ellos los de los municipios.

Además, consideramos que dichas bases de acuerdo con lineamientos de la técnica legislativa, no deberían estar en la parte de la Constitución relativa a las facultades del H. Congreso; solamente la facultad de expedir leyes sobre la materia, pero no propiamente las bases de las mismas.

C) LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, TEXTO VIGENTE

En Nuevo León, la ley que rige las relaciones de trabajo y establece mínimamente las bases de la seguridad social de las mismas es la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

Como se anotó anteriormente, esta ley fue expedida hace muchas décadas, pues data de 1948. En otras palabras: es anterior a la incorporación del apartado "B" al artículo 123 constitucional, ya que esto ocurrió en 1959, también es previa a la nueva Ley Federal del Trabajo, publicada en 1970; y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963. Mencionamos estos ordenamientos en virtud de la importancia que tienen en relación con la Ley del Servicio Civil por las razones que posteriormente expondremos.

La situación descrita en el párrafo que precede hace presumir el carácter obsoleto de nuestra ley laboral local sobre la materia.

Efectivamente al revisar con detalle la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, constatamos que contiene muchos preceptos que contravienen lo dispuesto en otras leyes de mayor jerarquía, y con las que debería estar en consonancia, pues constituyen su base.

El artículo 115 constitucional dispone claramente que las leyes que expidan las legislaturas de los estados se harán con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la misma Constitución y sus disposiciones reglamentarias, sin precisar el apartado del propio artículo; pero esta circunstancia por el momento no es muy importante, y luego la analizaremos a la luz de la doctrina sobre la materia.

De acuerdo con lo anterior, la legislación local deberá respetar las bases del artículo 123 y de sus leyes reglamentarias, éstas son, respectivamente a sus apartados "A" y "B" las siguientes: Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Conviene agregar que en este mismo sentido preceptúa el artículo 116 de la Constitución del país, en lo que a las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores corresponde.

No obstante en Nuevo León, sólo se adicionó la Constitución para darle cumplimiento a lo ordenado por el Congreso General, pero, como ya se indicó en líneas arriba, no se ha promulgado una nueva ley burocrática que reglamente lo preceptuado en la Constitución Política de Nuevo León, y que adecue la normatividad a lo que disponen las leyes federales, tanto la suprema,

como las reglamentarias del artículo 123, a las que remite el 115 y el 116 de la Constitución Federal.

Mientras no se expida una ley que regule las relaciones de trabajo y establezca lo conducente en materia de seguridad social, en lo relativo a la función pública de los municipios de Nuevo León, seguirán existiendo muchos problemas de hermenéutica y, en última instancia, de aplicación de la Ley del Servicio Civil en el Estado.

Dichos problemas son diversos, ante los mismos en principio podemos dictaminar que no son suficientes simples reformas a tal ordenamiento, sino que se requiere que a la mayor brevedad posible la Legislatura Local, en atención a la facultad que le concede el artículo 63, fracción XVIII de la Constitución del estado, elabore una nueva ley sobre la materia; pues es urgente darle seguridad, certeza y, consecuentemente, justicia a los servidores públicos municipales en sus relaciones laborales y en cuanto a un verdadero régimen de seguridad social.

A continuación expondremos los principales problemas que registramos al analizar la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

Es preciso decir que, aunque no se exponga expresamente, esta ley coincide en gran parte de su articulado con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual, independientemente de sus fallas, sí es ventajoso, pues al decir de los especialistas en el tema, las leyes burocráticas de los estados deben basarse en el apartado "B" del artículo 123 y en su ley reglamentaria, que es precisamente la que mencionamos. Por esta importante circunstancia primordialmente confrontaremos el articulado de la ley que cuestionamos con el apartado "B" y con su ley reglamentaria.

El primer problema que se deriva de los términos en que está redactada la ley que estudiamos, es que no contiene disposiciones bastantes en materia de seguridad social para los trabajadores de los municipios del estado; su regulación al respecto es muy escasa. Esta situación se agrava porque al haberse legislado al respecto, pero únicamente para los trabajadores del Estado y para otros organismos estatales, es proclive que se olvide a los trabajadores en este renglón, lo cual comprobaremos empíricamente en este trabajo, por constituir una de sus hipótesis fundamentales.

La ley contiene solamente dos numerales relativos a los riesgos y enfermedades profesionales. Respecto a los riesgos profesionales remite a la Ley Federal del Trabajo. En relación con las enfermedades no profesionales, sólo

dispone una serie de normas para el efecto de concederle licencias a los servidores públicos para dejar de concurrir a sus labores.

Si bien es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Nuevo León, permite que los municipios se incorporen al régimen creado por la misma, para garantizar la seguridad social de los trabajadores estatales, también lo es que dicha ley no ordena a los ayuntamientos a hacerlo; deja en libertad jurídica a los ayuntamientos del estado el hacerlo o no, desde luego en detrimento de los servidores municipales.

Es conocido que los sistemas de seguridad social consideran muchos aspectos, algunos de los cuales no están explícita ni implícitamente en la ley que examinamos, v. gr. estancias de bienestar y desarrollo infantil para los hijos de los trabajadores. Este es un caso que sí está considerado como prestación social en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, independientemente de que el sistema relativo a satisfacer dichas prestaciones esté organizado en la ley respectiva, es decir, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, además de otras.

Pero independientemente de las serias lagunas legales en el renglón de seguridad social, nuestra legislación local también adolece de plenitud en lo relativo a la normatividad que regula las relaciones laborales propiamente. Sin

embargo, esto último no es muy preocupante, pues lo que no disponga expresamente la Ley del Servicio Civil del Estado se regulará por lo que dispusieran otros ordenamientos aplicados supletoriamente.

Existe, no obstante, un aspecto que consideramos de mayor trascendencia y grado de dificultad. Nos referimos a que la ley que estudiamos en repetidos casos dispone en contradicción a lo dispuesto por los cuerpos legales que le sirven de base, por disposición del propio artículo 115 constitucional, el cual es la fuente de la legislación local al respecto.

Es el propósito de esta tesis advertir respecto a los problemas de insuficiencia y falta de idoneidad que caracterizan a la ley del trabajo burocrático estatal. Independientemente de las hipótesis de carácter empírico que más adelante comprobaremos, a continuación nos enfocaremos a demostrar que tal insuficiencia y falta de idoneidad en nuestra legislación del servicio civil es un factor que obstaculiza el cumplimiento de las bases constitucionales expedidas en beneficio de los servidores municipales, en materia de relación laboral y de seguridad social.

Además, creemos que tal situación se presenta en gran medida por la falta de actualización de la legislación que comentamos, ya que esta legislación

contiene todavía disposiciones que han sido superadas por criterios más recientemente incorporados a la legislación federal, la cual es su base.

Con el propósito de demostrar las proposiciones jurídicas mencionadas, analizaremos varios preceptos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, que nos permiten advertir respecto a la validez de nuestras conjeturas del examen legal.

En este sentido, en primer lugar llama la atención que la ley que analizamos, disponga en su artículo 7o. que: "Los casos no previstos en esta Ley (...) se resuelven de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo". Consideramos que debería aplicarse supletoriamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en primer término, y en segundo lugar, la Ley Federal del Trabajo; pues es la primer la reglamentaria del apartado "B" del artículo 123, y por lo tanto la que rige la misma materia.

Respecto a los preceptos que contravienen lo dispuesto por los ordenamientos que le deben servir de base, nos encontramos con el artículo 22 de la Ley del Servicio Civil, por el que permite que la jornada extraordinaria de trabajo se extienda hasta por cinco días consecutivos; mientras que el artículo 26 de la Ley Burocrática Federal prohíbe que sea mayor a tres ocasiones consecutivas.

Otro caso ilustrativo es lo que dispone el artículo 32 de dicha ley local, ya que señala que no podrá exceder del 30% el descuento del salario del trabajador cuando se trate de una resolución judicial para garantizar el pago de una pensión alimenticia; sin embargo, la Ley Federal de la materia, sí lo autoriza en su artículo 38, fracción Vi. Con razón, creemos nosotros, porque la institución de alimentos es de interés público.

Otra disposición que demuestra lo anacrónico de nuestra legislación es la que contiene el artículo 78 de tal ordenamiento, es el cual se establece que la acción para exigir la indemnización por despido injustificado prescribe en un mes; en tanto que la Ley Burocrática Federal, en su artículo 113, fracción II, inciso a), concede un plazo de cuatro meses.

Un precepto más que también demuestra la proposición de dogmática jurídica que expusimos anteriormente, es el 23 de dicho ordenamiento, pues solamente concede un día de descanso por cada 6 días de trabajo; al respecto, por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1972, se amplió el beneficio en favor de los trabajadores, disponiéndose que se tiene derecho a dos días por cada cinco días de trabajo.

Por otra parte, existe una situación en la estructura normativa de nuestras leyes locales, que demuestran la falta de coincidencia entre los diversos

órdenes legales. La Constitución Política del Estado de Nuevo León, dispone que "Los conflictos de los servidores públicos (...) de los municipios serán sometidos al Tribunal de Arbitraje del Estado". Mientras tanto, la Ley del Servicio Civil del Estado regula pormenorizadamente la constitución y funcionamiento de tribunales de arbitraje para cada uno de los municipios del estado.

Creemos haber podido destacar los defectos técnicos de nuestra legislación local desde el punto de vista estrictamente jurídico. Más adelante investigaremos en relación a la situación actual y sus causas y tendencias del régimen de la función pública de los municipios del estado de Nuevo León, más allá de los problemas internos de la ley.

D) LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TEXTO VIGENTE A PARTIR DE SUS REFORMAS Y DE LA LEY QUE ABROGÓ

El rubro del presente apartado corresponde al título de la ley vigente sobre la materia. Dicha ley fue publicada el día 13 de octubre de 1993.

La ley que comentamos abrogó a otra con un título tan parecido que en no pocas ocasiones se les ha identificado con el mismo nombre; la actual emplea los términos "Seguridad Social" en sustitución de "Seguridad y Servicios Sociales".

Pero independientemente del cambio accidental, su promulgación significó una decisión político-legislativa de mayor profundidad. En primer lugar, debemos decir que su nacimiento constituiría, según sus autores, una solución a una conflictiva social que venía gestándose desde hacía un año antes de su aprobación: el desacuerdo principalmente de los trabajadores del sistema de educación pública del estado ante la decisión del ISSSTELEON de no seguir concediendo la "jubilación dinámica" (16); inclusive a la probabilidad de "desaparecer" el propio instituto (17).

El citado desacuerdo y otros de menor importancia no fueron superados con la promulgación de la ley del 13 de octubre, sino que al haberse mantenido su vigencia obligó a las instancias gubernamentales a efectuar reformas a tal ordenamiento, mismas que se dieron a escasos días de su promulgación.

Los datos más relevantes de este estado de la cuestión los presentaremos en los siguientes subapartados.

1. Texto original a partir de la legislación abrogada

Aunque se produjo, como ya lo da a entender el rubro de esta sección, una modificación legislativa: abrogación de una ley por otra; el cambio de

disposiciones solamente expresa la existencia de situaciones de gran complejidad y de un alto grado de problematidad. Desde un enfoque estrictamente legal y muy formalista, apenas podemos decir que el cambio más importante se dio en el nuevo precepto contenido en el artículo 67 de la ley del 13 de octubre, que vino a normar la jubilación de los servidores públicos de una manera distinta a la del artículo 57 que, en la ley abrogada, contenía las bases para que los servidores públicos jubilados o pensionados recibieran sus prestaciones en calidad de pensión o jubilación. Este artículo ordenaba en su fracción segunda que:

Después de 30 años de servicios en servidor público podrá seguir laborando previo dictamen médico favorable del Instituto y autorización del Ejecutivo del Estado; teniendo su derecho de jubilación o pensión un aumento anual del 5% hasta alcanzar un total del 50% adicional como máximo sobre el 100% de su sueldo base nominal, que le corresponde según el tabulador que establece el artículo 62 de esta ley.

En cuanto a lo dispuesto por el artículo 67 antes de ser reformado en diciembre de 1993, remitimos a lo expuesto posteriormente (Infra, p.22).

2. Texto vigente a partir de sus principales reformas

En esta sección analizaremos el contenido de las principales reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado

de Nuevo León, que fueron publicadas el día 24 de diciembre del mismo año de su promulgación.

Son del dominio público en nuestra localidad las circunstancias que influyeron en la decisión del Congreso Local de nuestra entidad para reformar tempranamente la ley que comentamos, por lo que no nos detendremos en este momento a revisar sus pormenores.

Por nuestra parte, después de hacer un estudio comparativo entre el texto original de la ley vigente y las reformas en cuestión, nos percatamos de que se efectuaron en un total de 37 artículos; 12 de ellos de los denominados transitorios. No obstante el número alto de reformas, la significación de las mismas no está en proporción directa de la cantidad, pues de los 37 artículos reformados o adicionados, 22 solamente se reformularon por exigencias de determinadas reglas de técnica legislativa; del resto únicamente 2 pudieran calificarse de sustanciales, por lo que resulta interesante referirnos a éstos con mayor detalle.

Como se advirtió anteriormente, el original artículo 67 establecía
que:

Los servidores públicos tendrán derecho a que el Instituto (ISSSTELEON) les entregue el saldo total de la cuenta de su

certificado para la jubilación mediante retiros programados o en forma de renta mensual vitalicia cuando, al momento de su retiro, la suma de sus años cumplidos de edad con sus años de servicio sea igual o mayor a cien. De no cumplirse esta condición, podrán ejercer este derecho al cumplir sesenta y cinco años de edad.

A partir de su reforma el 24 de diciembre de 1993, el mismo artículo prescribe:

Los servidores públicos tendrán derecho a que el Instituto (ISSSTELEON) les entregue el saldo de la cuenta de su certificado para la jubilación mediante retiros programados o en forma de renta mensual vitalicia cuando, al momento de su retiro, la suma de sus años cumplidos de edad con sus años de servicio sea igual o mayor a ochenta y ocho tratándose de mujeres y de noventa y dos tratándose de los hombres (...).

El artículo décimo séptimo transitorio a partir de la adición a la ley vigente, introdujo un precepto nuevo y de gran relieve por lo que también es útil conocerlo. A continuación transcribiremos su texto íntegro:

Quando las proyecciones financieras revelen insuficiencia justificada de los recursos propios del Instituto para el cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas con los derechohabientes que ya tenían este carácter al entrar en vigor la presente Ley y sus beneficiarios, previa solicitud del Consejo Directivo, el Gobierno del Estado promoverá la autorización de la partida presupuestal correspondiente para otorgar los recursos financieros requeridos.

No obstante las destacadas repercusiones de la promulgación, vigencia y reformas que acabamos de comentar, solamente las estudiamos a grandes rasgos, por no haber repercutido directamente en los regímenes actuales de seguridad social de los servidores públicos municipales por no estar incorporados al régimen del ISSSTELEON. Sin embargo, evidentemente es de mucho provecho conocer la organización y funcionamiento del instituto mencionado, pues constituiría su experiencia las bases para integrar algún instituto de la misma naturaleza en determinados municipios, o bien, para conocer las condiciones de la incorporación de los burócratas municipales a dicho instituto, lo cual nos parece más probable por las razones que expondremos posteriormente al analizar las circunstancias financieras que llevaron al extremo de considerar la extinción del ISSSTELEON.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) P.O.E., n. 105, t. LXX, 27 de diciembre de 1933, pp. 1-3
- (2) Ibid., p. 1.
- (3) Ibid., p. 2.
- (4) P.O.E., n. 51, t. LXXXV, 26 de junio de 1948.
- (5) P.O.E., n. 8, 25 de enero de 1964, p. 2.
- (6) P.O.E., n. 19, 13 de febrero de 1981, pp. 4-7
- (7) P.O.E., n. 92, 15 de noviembre de 1969, p. 1.
- (8) P.O.E., n. 136, 2 de noviembre de 1984.
- (9) P.O.E., n. 14, t. XCIV, 16 de febrero de 1957, p.1.
- (10) P.O.E., n. 48, 17 de junio de 1961, p. 3.
- (11) P.O.E., n. 104, 27 de diciembre de 1972, p.1.

- (12) P.O.E., n. 69, 9 de junio de 1982, p. 1.
- (13) P.O.E., n. 9, 21 de enero de 1983.
- (14) P.O.E., n. 141, 25 de noviembre de 1983.
- (15) P.O.E., n. 63, 27 de mayo de 1983.
- (16) "No permitiremos cambios.- SNTE". El Norte. Monterrey, N. L., 12 Nov. 1992: 1-B 1a. col.
- (17) "Corre peligro el Isssteleón". El Norte. Monterrey, N. L., 15 Nov. 1992: 1-B 1a. col.

CAPITULO V

SITUACION REAL DE LA FUNCION PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

En el presente capítulo procuraremos exponer el estado real que guarda el régimen de la función pública de los municipios del estado de Nuevo León.

Con ese propósito, presentaremos en distintos apartados los aspectos que denotan las situaciones concretas en que se encuentran las relaciones laborales y los sistemas de seguridad social. Tales son, a nuestro juicio: el número de organizaciones sindicales de servidores públicos municipales; la existencia de tribunales de arbitraje municipales en funcionamiento o que hubieran funcionado; la presencia de unidades de personal en las estructuras

administrativas municipales; y la cantidad y calidad de las prestaciones laborales de carácter social mínimas que consignan las leyes de la materia.

Respecto a las variables del estado vigente de la seguridad social en los municipios de nuestro interés, estimamos conveniente investigar: la existencia de institutos de seguridad social; la de convenios de incorporación de los servidores públicos municipales a algún instituto; el desarrollo de planes municipales, ya sea para constituir sus propios institutos o para suscribir convenios con los que actualmente operan; y el grado de capacidad de los municipios para realizar dichos planes, en el presente o en el futuro.

Lo anterior, lo consideramos muy importante en nuestra investigación ya que constituye la realidad sobre la que estudiaremos, posteriormente, las demandas -si las hubiere- de los propios servidores públicos y la idoneidad de las estructuras, procedimientos y acciones, legales y administrativas, para cumplir con las exigencias de los marcos jurídicos por una parte, y sin detrimento de una sana administración pública municipal.

Iniciaremos el tratamiento de los mencionados y relevantes aspectos a continuación.

A) RELACIONES LABORALES

1. Organización sindical

Si bien es cierto que la constitución de organizaciones sindicales entre los servidores públicos municipales no tiene un carácter imperativo en ley alguna; sí representa una condición imprescindible para cumplimentar, de hecho, otras disposiciones que, aun sin enfatizar su predicado taxativo, se traducirían en beneficio directo de la burocracia municipal.

Así, el artículo 98 de la Ley del Servicio Civil vigente en Nuevo León, por ejemplo, dispone que: "Los Secretarios General y de Conflictos de la Organización Burocrática (...) podrán tener el carácter de asesores de los trabajadores ante el Tribunal...".

No obstante la conveniencia de contar con asociaciones de servidores públicos municipales, éstos no se han organizado sindicalmente. De una muestra de municipios de Nuevo León descubrimos, según información ofrecida por dependencias municipales, que en los municipios de baja densidad poblacional no existen organizaciones del tipo que comentamos. Pero sí constatamos su presencia en los municipios de mediana y alta densidad de población.

2. Tribunales de arbitraje

La existencia de los tribunales de arbitraje en cada municipio representa un problema de naturaleza legal; al respecto remitimos al apartado correspondiente de este trabajo.

No obstante lo anterior, lo analizamos en este momento desde cierto punto de vista, pues aun considerando que su existencia no se justifique legalmente en la actualidad, su desconocimiento pleno por los municipios indicaría que inclusive antes de las reformas respectivas se omitió la constitución de dichos tribunales.

Por otra parte, aunque por simple inferencia lógica pudiéramos deducir que en aquellos municipios -los pequeños- en los que no existen sindicatos, tampoco estarían constituidos los tribunales de arbitraje, optamos por confirmar dicha presunción por medio de entrevistas con funcionarios municipales y estatales; al respecto confirmamos que, efectivamente, en los municipios de baja densidad poblacional no operan actualmente los tribunales de arbitraje, pero además descubrimos que tampoco existen en el resto de los municipios, con excepción del municipio de Monterrey, N. L.

3. Oficinas de personal

Consideramos importante la existencia de oficinas de personal, no únicamente porque así lo ordena la ley de la materia, sino porque, aun cuando su organización y funcionamiento no fueran imperativos legales, son imprescindibles para una correcta planeación y desarrollo del personal municipal y, por añadidura, de las propias administraciones públicas.

Seguramente, así también lo ponderó el legislador, ya que aunque en el texto original de la ley no existía dicha disposición, fue a partir de una reforma a su título séptimo cuando se estableció como obligación constituir dichas oficinas de personal.

De acuerdo con los datos disponibles, y a partir de una muestra, solamente en los municipios de alta densidad de población se cuenta con oficinas de personal, bajo distintas denominaciones y relaciones de dependencia jerárquica con sus órganos superiores. Sin embargo, y esto es lo relevante, ni aún en los municipios medianos existen unidades administrativas exclusivas a la administración de los recursos humanos. En los municipios pequeños -que en nuestra entidad federativa son la mayoría- no se considera ni su posibilidad.

4. Prestaciones sociales mínimas

Definimos para el efecto de la presente tesis a las prestaciones sociales como mínimas, a aquéllas que se establecen ordinariamente en los ordenamientos legales cuyo objeto central es regular las relaciones de trabajo, y sólo, incidentalmente y de manera incipiente, norman el otorgamiento de prestaciones sociales a favor de los trabajadores. En el caso que nos ocupa, nos referimos en consecuencia a las que desde 1948 prescriben la Ley del Servicio Civil versus las leyes que regulan ampliamente la materia social a través de institutos creados para tal efecto.

Conforme con lo anterior, descubrimos que salvo el municipio de Monterrey, ningún otro del estado de Nuevo León cumple plenamente con las obligaciones respectivas, en los términos del capítulo cuarto de la Ley de la materia ya citada en el párrafo inmediato anterior.

B) SEGURIDAD SOCIAL

1. Institutos de seguridad social

Escribimos en líneas anteriores que en Nuevo León existe una ley que ordena y regula expresamente la creación de un instituto del género que nos

ocupa: la ley que creó al ISSSTELEON, misma que al margen de la gran controversia que ha suscitado, tiene el mérito de ser la única por la que se atiende, de una manera integral, necesidades elementales de los servidores públicos. Pero también dijimos que dicha ley no obliga a los municipios a incorporar a sus empleados a su régimen de seguridad social.

Por lo anterior, señalamos en su oportunidad la necesidad de legislar lo pertinente para ampliar la cobertura de la protección social de dicho sistema a los burócratas municipales, puesto que la ley citada solamente lo hace respecto a los servidores del gobierno estatal.

Sin embargo, la legislación en ese sentido no se ha expedido. Asimismo, no existe ningún municipio del estado -obviamente a partir de una muestra- que haya erigido un organismo con el propósito exclusivo de prestar seguridad social a la burocracia municipal.

Por otra parte, solamente el municipio de Monterrey ha iniciado la formulación de un plan con el objetivo de crear un instituto de seguridad social (1).

2. Convenios en materia de seguridad social

El estado que describimos en el punto inmediato anterior, bien pudiera aplicarse al que ahora nos ocupa. Lo anterior, puesto que ningún municipio del estado ha suscrito el convenio por el que un instituto local o nacional incorpore a su régimen o estatuto a los servidores municipales.

Además, ninguno en Nuevo León ha presentado, a la fecha, proyectos específicos con el objetivo de convenir con los institutos de seguridad social existentes. "Los acercamientos entre autoridades municipales y los órganos de administración de dichas instituciones han sido mínimos" (2).

**SINOPSIS DE ENTREVISTAS ACERCA DEL ESTADO ACTUAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

PREGUNTAS QUE INTEGRAN LAS CEDULAS DE LAS ENTREVISTAS	M O N T E R R E Y	G G A R R I Z C A I A	S H A I B D I A N L A G S O	M O N T E M O R E L O S	B U S T A M A N T E	S A N T I A G O
¿EXISTE UN INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL?						
¿EXISTE UN PLAN PARA CONSTITUIR UN INSTITUTO DE S.S.?	*					
¿EXISTEN CONVENIOS CON ALGUN INSTITUTO DE S.S.?						
¿EXISTEN PLANES PARA CONVENIOS CON INSTITUTOS DE S.S.?						
¿EXISTE UNA ORGANIZACION SINDICAL DE BUROCRATAS?	*	*	*	*		*
¿EXISTE UN TRIBUNAL DE ARBITRAJE?	*					
¿EXISTE UNA UNIDAD DE ADMINISTRACION DE PERSONAL?	*	*				

* INDICA QUE LA RESPUESTA FUE EN SENTIDO AFIRMATIVO.

FUENTES: ENTREVISTAS REALIZADAS DURANTE LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO DE 1994. A LOS SECRETARIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIRECTORES DE RECURSOS HUMANOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA MUESTRA.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) Mario García Villarreal. (Cédula de Entrevista en la que informa, en su calidad de Director de Recursos Humanos, que existe por parte del municipio de Monterrey, Nuevo León, un plan para constituir su propio régimen de seguridad social para los servidores públicos municipales). Monterrey, N: L., 7 de Feb. 1994. M.S.

- (2) Jesús Pompeyo Ayala Fernández. (Cédula de Entrevista en su carácter de Secretario del Ayuntamiento de Santiago, Nuevo León). Santiago, N. L., 20 Ene. 1994. M.S.

CAPITULO VI

LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE LAS DEMANDAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES

De acuerdo con los datos expuestos en el capítulo anterior, es comprobable el fenómeno de la adopción de marcos de relación laboral adecuados y de regímenes de seguridad social a favor de la burocracia municipal en el estado de Nuevo León. No obstante, no se puede dejar de reconocer que la falta de tales esquemas no ha sido factor de una disfunción total del sistema laboral burocrático, ni, por repercusión, de las administraciones públicas respectivas, puesto que hay que recordar que todo sistema exige de condiciones de supervivencia, de tal suerte que los procesos administrativos sólo eventualmente se pudieran afectar en alto grado si la ejecución dentro de los mismos procesos administrativos se viera afectada por la insatisfacción acentuada de los servidores

públicos, derivada de la falta de condiciones que ofrezcan la seguridad mínima a dichos trabajadores.

El estado actual en la materia nos lleva a plantear la interrogante acerca de las demandas de la burocracia ante sus respectivos municipios.

Antes de diagnosticar las demandas, queremos enfatizar que dentro de las mismas existe una imprescindible al momento de considerarlas por parte de los ayuntamientos: el cumplimiento de las leyes de la materia; se trata, acudiendo a los teóricos de sistemas, de un insumo o variable de resumen, por su obligatoriedad. Es decir, independientemente de que de manera concreta presionaran las organizaciones sindicales en ese sentido, las demandas seguirían en pie.

A) VOLUMEN DE LAS DEMANDAS

La intensidad con que los servidores públicos municipales en Nuevo León se han manifestado por la implantación de sistemas de seguridad social y, en sí, por nuevos esquemas jurídicos de carácter laboral, varía, principalmente, en función de dos variables: la densidad de población y, correlativamente, la presencia de organizaciones sindicales.

1. Municipios con alta densidad de población

Las demandas por sistemas de seguridad social deben considerarse en dos niveles: En relación con institutos especialmente constituidos para tal efecto; y en relación con cualquier otro medio que dé cumplimiento a las necesidades de seguridad social.

En los municipios de alta densidad, y a partir de nuestra muestra, no existen demandas antes sus respectivos municipios para que establezcan institutos de seguridad o para que suscriban convenios de incorporación de la burocracia a dichos institutos.

2. Municipios con mediana densidad de población

La magnitud de las demandas de la burocracia de esta categoría de municipios por sistemas completos de seguridad social no es alta. Quiere decir esto que las organizaciones sindicales -en este nivel sí existen- no se han planteado concientemente tal propósito, por las circunstancias que más adelante expondremos.

3. Municipios de baja densidad de población

En esta especie de la tipología municipal las solicitudes o reclamos, tanto por un sistema completo de seguridad social como por marcos de relación laboral más adecuados, apenas se comienzan a cuestionar, contemporáneamente a un incipiente movimiento de sindicalización.

B) HACIA UNA EXPLICACIÓN DEL PROCESO

1. Desarrollo actual

Anteriormente dejamos establecido que la presencia de organizaciones sindicales y los grados de densidad poblacional de los municipios sirven de base para elaborar -al menos- un enfoque de explicación del estado actual de las demandas, que aquí estudiamos, y de su tendencia.

A partir de la tesis, más o menos sustentada científicamente, de que "es más probable que los miembros de un sindicato se interesen en política, adopten una postura más firme"(1), por extensión haremos nuestra la siguiente: Un movimiento por un sistema de seguridad social completo sólo se incitaría y desarrollaría a partir y en proporción de la experiencia sindical de los servidores públicos. En base a la premisa anterior, analicemos en primer lugar el caso de los grandes municipios. En estos municipios, obviamente existen organizaciones

sindicales, sin embargo corroboramos que la intensidad de sus peticiones en dicho sentido no es alta; creemos que la explicación se encuentra en que la incorporación a un régimen completo de seguridad social de los burócratas constituye en ellos apenas una función latente, puesto que no intentan tal propósito o consecuencia en su comportamiento. Inclusive, podemos decir que las propias estructuras elaboradas por el sindicato, al estar dirigidas a brindar dichos servicios sociales, excluyen la posibilidad de que un régimen externo lo realice. Lo anterior es comprobable a partir de los casos de la muestra de nuestra investigación. Al respecto, nos parece interesante exponer el juicio crítico del Dr. Néstor de Buen Lozano:

"Los sindicatos no han perdido, hasta la fecha la inquietud por continuar desempeñando esa función que consiste en realizar labores de asistencia social, por regla general entre sus miembros y los dependientes de éstos y en ocasiones en un espíritu encomiable de solidaridad social (...) en favor de los hermanos de clase".(2)

El autor citado señala que el sindicalismo, inclusive, una consecuencia lógica del cooperativismo y del mutualismo, por lo que no es de extrañar que en nuestros días todavía se aprecien reminiscencias de su origen. Pero, agrega, tiene el efecto negativo de eximir de tales obligaciones a los patronos y, además de facilitar estas actividades de carácter social, los medios para hacer proselitismo político.

Al efectuar un estudio de campo al respecto(3), se nos informó que el municipio de Monterrey, Nuevo León le otorga al sindicato de trabajadores al servicio de dicho municipio la cantidad de cien mil nuevos pesos, para atender únicamente las necesidades vinculadas con el deporte. Lo anterior, nos hace pensar que, efectivamente, esta situación le permite al Secretario General de un sindicato de burócratas un alto poder de liderazgo, de gran importancia para dicho personaje, obviamente no prejuzgamos sobre la administración honrada de dichos fondos.

En conclusión, podemos afirmar que la existencia de una organización sindical sí ha conducido a conquistar mejores condiciones laborales y a esquemas de seguridad social; pero que a su vez ha sido obstáculo para, independientemente de sus ventajas o desventajas, acceder a institutos de seguridad social técnicamente constituidos para dicho efecto.

En los municipios con mediana densidad de población y con organizaciones burocráticas, al no contar éstas con apoyos financieros directos de parte de los municipios, sí se plantean acciones para incorporarse a los sistemas existentes de seguridad social.

Hasta este momento hemos visto los casos de los municipios en donde existen organizaciones burocráticas; ahora nos ocuparemos de aquéllos en los que sus servidores públicos no están organizados dentro de un sindicato.

En los municipios pequeños, como ya lo dijimos, al no existir resueltamente la pretensión de constituirse sindicalmente, menos se han planteado demandas por un sistema integral de seguridad social. Este juicio apenas explica la relación causal entre sindicalización y la graduación de las demandas para lograr esquemas de seguridad social. Ahora, nos preocupa descubrir el por qué de la ausencia de las propias organizaciones sindicales en estos municipios de baja densidad de población.

Históricamente está comprobado que el nacimiento de sindicatos no es espontáneo; su aparición exige de determinadas condiciones reunidas en un período más o menos prolongado, por lo que es improbable que trabajadores recién contratados e iniciando sus relaciones de compañerismo intenten agruparse aun profesionalmente. Comentamos lo anterior, porque en los municipios pequeños existe una marcada renovación trienal de los empleados públicos como consecuencia de los cambios registrados entre los miembros de los ayuntamientos y entre los "altos" funcionarios de las administraciones, fenómeno que se enfatiza si la alternancia también es de los partidos políticos. Es decir, la temporalidad e inestabilidad en el trabajo de los servidores públicos en los municipios pequeños,

obedece a que sus contrataciones se realizan a partir de compromisos político-electorales. Si en los grandes municipios el cambio trienal llega solamente al nivel de los titulares de las dependencias administrativas, en los muy pequeños desciende a todos los niveles jerárquicos.

2. Tendencias

Considerando que: a) La seguridad social, en cuanto a los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos, se está ofreciendo a través de instituciones directamente administradas por los municipios y los sindicatos, y por medio de convenios con centros médicos privados, b) El marco jurídico laboral del trabajo burocrático municipal es incuestionable por las organizaciones sindicales; c) Existe una relación estrecha entre sí de los dirigentes sindicales de los municipios con organizaciones burocráticas; y d) Ninguno de los sindicatos ha planteado enérgica y formalmente la incorporación a un régimen de seguridad social completo; podemos concluir que: No existen elementos que permitan afirmar la presencia de una tendencia a la constitución de institutos de seguridad social propios para cada municipio, ni convenios entre los municipios y los institutos ya en funcionamiento, ni tampoco la revisión de la legislación burocrática en el estado, al menos no a instancia de la base trabajadora municipal.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) Robert E. Dowse y John A. Hughes. Sociología Política. Madrid, Alianza Editorial, 1979. p. 369.
- (2) Néstor de Buen Lozano. Derecho del Trabajo. México, Ed. Porrúa, 19 . p. 599.
- (3) Armando Martínez González. (Cédula de Entrevista en la que informa, en su calidad de Secretario General del Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Municipio de Monterrey, Nuevo León, respecto al monto de las aportaciones del municipio al sindicato que dirige). Monterrey, N: L.; 2 de jun. 1994. M.S.

CAPITULO VII

SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES DE NUEVO LEON

A) CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Planteamiento del problema

Desafortunadamente la mayoría de los problemas sociales son arduos, pero serían más difíciles de resolver si no los reconociéramos y planteáramos racional y objetivamente. Por lo anterior, procuraremos exponer nuestro problema con la mayor claridad posible en los siguientes términos: No existen los medios administrativos suficientes para hacer efectivas las normas que han consagrado constitucionalmente el derecho a la seguridad social de los servidores públicos municipales de Nuevo León.

No significa lo anterior que no se hubiere hecho algo al respecto; solamente refleja que las medidas propuestas no han solucionado totalmente las

necesidades de los servidores municipales como miembros de una organización administrativa, en cuanto a estabilidad y seguridad social se refiere, no obstante que se trata, parafraseando a Guillermo Haro Belchez de "... una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios" (1).

Desde hace varias décadas en el estado de Nuevo León se han diseñado y aplicado diferentes fórmulas legales-administrativas para ofrecer a la burocracia oficial, como recurso humano insustituible que es de las administraciones municipales, las condiciones indispensables para su cabal desempeño profesional. A continuación nos ocuparemos de dichos esquemas.

2. Balance de las alternativas aplicadas

En esta sección ponderaremos las diferentes alternativas que la administración pública adoptó con el ánimo de otorgar la seguridad social a los servidores públicos, particularmente a los municipales en Nuevo León.

Efectivamente, aunque todavía se identifican problemas en torno a la función pública de los municipios del estado, los requerimientos de seguridad social y de una relación de trabajo justa de los servidores públicos municipales de Nuevo León, se han venido cubriendo gradualmente en el transcurso de las últimas décadas; concretamente, a partir de 1948, año en el que se promulgó la

Ley del Servicio Civil. Ya anteriormente había tenido vigencia la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, pero como su nombre lo indica, ésta sólo organizó acciones administrativas para atender las necesidades de la burocracia al servicio del gobierno del estado, excluyendo a la de sus municipios.

Sin embargo, comenzaremos a revisar las estructuras administrativas que se crearon como respuesta a los reclamos de estabilidad y seguridad del personal municipal a partir de 1957, porque solamente con la Ley de Pensiones y Prestaciones Complementarias se atendió más directamente el renglón de la seguridad social.

Si hiciéramos una caracterización, desde el punto de vista administrativo, de las medidas que se adoptaron para organizar el sistema de pensiones y otras prestaciones adicionales para los servidores públicos, pudiéramos destacar las siguientes notas: a) La inexistencia de un instituto especialmente constituido para el efecto, ya que las pensiones y prestaciones adicionales las otorgaba directamente el gobierno estatal, asimismo, se ocupaba directamente del financiamiento de la Dirección de Pensiones; y b) La participación casi exclusiva del sindicato de trabajadores del estado en la prestación del servicio médico de acuerdo con su artículo 7o. que, en relación con el artículo 78, establecía que: "El servicio médico será prestado por el Sindicato de Trabajadores

al Servicio del Estado y por el Sindicato de Trabajadores de la Educación Sección 43...".

La idea de que el gobierno del estado realizara directamente las tareas de procurar las fuentes de financiamiento, las de administración de los fondos, y las de sufragar las pensiones y prestaciones; además de distraer a la administración estatal de sus actividades regulares, dificultaba de algún modo, la incorporación de los servidores públicos municipales, más aún si se trataba de recibir atención médica, pues era preciso recurrir a una organización a todas luces ajena e insuficiente: el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado por medio de su Comité Ejecutivo. Obvia es la repercusión que provocaría en las estructuras sindicales de los municipios. Además implicaba en cierto grado una intromisión del ejecutivo estatal en la vida orgánica y funcional de los municipios.

En 1983 se constituyó un organismo especializado para tal efecto: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, lo que nos parece muy acertado; pero como solamente protegió por disposición fuerte a los trabajadores del estado, podemos afirmar que los servidores públicos municipales no conocieron -ni lo han conocido a la fecha- dicho sistema.

Así podemos concluir que la seguridad social se les ha brindado a los servidores municipales a través de dos mecanismos: por medio de los propios sindicatos financiados a su vez por los sindicatos y los respectivos municipios; y a través de convenios de los municipios con médicos e instituciones hospitalarias privados. Desde luego, lo anterior se aplica solamente a aquellos casos en los que los municipios cumplen al respecto, pues ya sabemos que no ocurre en la totalidad de los de Nuevo León.

Una vez identificados estas estrategias, pasemos a evaluarlas; no porque correspondan a la evolución de los regímenes sociales en el estado, sino principalmente porque actualmente son las que se están aplicando como vías de solución en la mayor parte de los municipios del estado, según se pudo comprobar por medio de la investigación de campo que al respecto efectuamos.

Primeramente veamos el caso de las organizaciones burocráticas municipales como administradoras de los regímenes de seguridad social. A este le encontramos las siguientes desventajas:

a) No en todos los municipios del estado se han organizado los burócratas.

b) Nunca han brindado todas las prestaciones sociales que exige la ley, lo que nos hace pensar que no son capaces de lograrlo.

c) No cuentan con una dirección técnicamente especializada.

d) La administración financiera quedaría fuera de los controles pertinentes.

e) Eventualmente podrían politizarse.

f) Su regulación legal sería muy compleja.

En resumen, convertir a las organizaciones sindicales en instituciones de asistencia social sería desnaturalizar a las mismas, fenómeno que advertiría el más elemental estudio de ingeniería organizacional.

En cuanto al esquema de convenios entre los municipios y médicos e instituciones hospitalarias privados, también podemos decir que sus desventajas son muchas, entre las cuales destacan:

a) La ausencia de una disposición legal que expresamente los regule y obligue a dicha contratación, por lo que sería difícil que en donde no existen sindicatos, los municipios por iniciativa propia suscriban dichos convenios.

b) La cobertura de servicios ofrecidos eventualmente por los médicos y sanatorios es muy reducida; pues efectivamente sólo se limitaría a las consultas médicas externas y casos de hospitalización, que no agotan el catálogo de obligaciones de los municipios en la materia.

c) No existen suficientes unidades hospitalarias para que presten sus servicios en los municipios en los que por su infrapoblación no son atractivas sus instalaciones.

d) Aún tratándose de clínicas o centros de salud de los organismos nacionales no cuentan con la infraestructura, en la mayor parte de los municipios del estado, para recibir a corto plazo a centenas de derechohabientes.

En conclusión ambos sistemas nos parecen inadecuados, por no reunir condiciones fundamentales. El primero desvirtúa la naturaleza del sindicato; el segundo, reduce la seguridad social casi únicamente a los servicios médicos, siendo que, como se expuso en el primer capítulo, la seguridad implica en

nuestros días no simplemente la ausencia de enfermedades, sino de pérdida de otros diversos factores (Vid. Supra. p. 10).

B) ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

1. Premisas

Antes de proponer lo que creemos soluciones, debemos considerar las siguientes premisas:

a) Evitar caer en esquemas tradicionalistas que hubieran perdido su significación funcional.

b) Sustraerse a los sofismas de funciones o falacias teleológicas; es decir, pensar que únicamente porque la ley prescribe la realización de determinados supuestos, es válido cualquier medio para lograrlo. Administrativamente las medidas que se tomaran se justificarán a partir de su adecuación a determinados fines, ambos de acuerdo con las reglas de la Administración de los Recursos Humanos y de la Administración General.

c) No obstante lo anterior, reconocer que una disposición jurídica es, en su momento un postulado indispensable por su carácter coercible; pero no absoluto, pues todo sistema en última instancia es abierto y, en cuanto tal, recibe

insumos cambiantes, lo que abriría la posibilidad a las reformas legales necesarias.

d) La seguridad social bien podría lograrse por vías alternativas a las ortodoxas, dada la equivalencia de funciones en todo sistema y dentro de la maleabilidad del mismo.

2. Cursos de acción

Hipotéticamente, y dentro de un proceso divergente donde lo que nos interesa por el momento es contar con alternativas de solución diversas, identificamos los siguientes cursos de acción: a) La constitución por parte de los municipios de sus propios institutos de seguridad social para sus servidores públicos y dependientes económicos; b) La suscripción de convenios por los municipios por lo que incorporarían a sus servidores públicos a los regímenes de seguridad social existentes. Esta última alternativa, acepta a su vez dos opciones: la incorporación total y la incorporación parcial a regímenes obligatorios según lo dispuesto por las propias leyes que los crearon. Asimismo, pudieran ser celebrados dichos convenios con institutos nacionales o bien, específicamente, con el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Nuevo León; y c) Otros esquemas tales como la creación de fideicomisos o la

celebración de convenios con dependencias oficiales con atribuciones en materia de salud y asistencia social.

3. Análisis y evaluación de alternativas

Como lo establecimos desde la introducción del presente trabajo académico procederemos a un análisis de alternativas, que permita valorar los cursos de acción adecuados para la consecución de los objetivos propuestos.

Con independencia del régimen por adoptar por parte de los municipios a efecto de concederles las garantías de seguridad social a sus empleados, estimamos que lo primero que debemos enfatizar es lo siguiente: Los municipios no pueden ampararse en sus deficiencias presupuestales para no cumplir plenamente con los programas de la materia en cuestión. Al respecto es conveniente meditar a partir de los siguientes juicios.

Primero: Problemas presupuestales los tienen todos los niveles de gobierno; lo que explica su recurrencia a empréstitos y otras vías de financiamiento emergentes.

Segundo: A partir de las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983, al ampliarse la esfera competencial y reafirmarse la autonomía municipales, los ayuntamientos deberán ser suficientemente capaces para asumir la responsabilidad que trae aparejada una mayor libertad.

Tercero: En consecuencia, la vieja imagen municipal por la que se afirmaba que "... sólo (tiene el) municipio una verdadera función: Pedir; y saber pedir (...)" (2), deberá sustituirse por la de un municipio retador y talentoso con posibilidades de bastarse a sí mismo.

Cuarto: El reto actual del municipio exige de una buena administración de todos sus recursos. Recordemos que las fuentes de financiamientos no se agotarán en "pedir y saber pedir", sino en diversas actividades ejecutadas por idóneos recursos humanos.

Quinto: El servidor municipal tiene que ser reivindicado en el nuevo concepto municipal; no puede seguir considerándosele como Courteline, quien veía en el funcionario municipal a "... un hombre que ha encontrado un último refugio, mal pagado y condenado a cumplir tareas absurdas" (3).

Sexto: "La actividad financiera del municipio se inicia al formularse el presupuesto de egresos (...) que impulsa (...) a allegarse los medios para cubrir

los gastos que causará la atención de las necesidades de la colectividad" (4) Agregamos que entre los egresos deben programarse la partida de sueldos y salarios y, también la de las prestaciones adicionales.

Como conclusión podemos afirmar que el hecho de que algunos municipios, en este momento, no sean capaces de atender exigencias como las que implican los gastos de su administración, significa que cuenta con problemas administrativos, identificables y superables; pero nunca con problemas de definición, inherentes a su naturaleza de entidad pública. Por otra parte, la necesidad entonces se trasladaría a identificar las variables de los déficit financieros de los municipios. Su capacidad para cubrir sus propios gastos de de operación es incuestionable, siempre y cuando su cuerpo burocrático refleje realidades y se administre profesionalmente.

Por lo tanto, no es aceptable que prima facie se desestime la capacidad de los municipios para atender sus compromisos inmediatos y directos como los que nos ocupan, y mucho menos es aceptable que en consecuencia con esa primera impresión, se combatan superfluamente los efectos y dejen de atenderse sus verdaderas causas.

Sin lugar a dudas, debemos ampliar los comentarios a este respecto. En este apartado hemos querido decir que el adecuado manejo de las finanzas

municipales aunado a convenientes esquemas de seguridad social para sus trabajadores, es la base para que los municipios respondan satisfactoriamente ante sus principales obligaciones en la materia.

Si reconocemos que: "...si exigen de la administración más de lo que esta puedo dar, los organismos políticos no tendrán medios eficaces para sancionar la falta de cumplimiento de sus directrices"(5). También coincidimos en la consecuencia de dicho cuadro porque lo hemos constatado, nos referimos a que: "En la medida que se repite esta situación, dará luego seguridad al organismo administrativo de que no tendrá consecuencias la falta de cumplimiento de las políticas expresadas en leyes o instrumentos de diverso orden" (6). No obstante, insistimos en la capacidad de los municipios para sufragar una aportación hasta del 10% de los salarios de sus burócratas -en el peor de los casos- con lo que cumplirían satisfactoriamente sus compromisos ante sus servidores públicos en cuanto a las vitales prestaciones sociales.

Sin embargo, no existe duda de que poco se ha presionado a las autoridades municipales para que atiendan su catálogo de obligaciones, en virtud de la idea arraigada de la incapacidad para ello, lo que nosotros consideramos como una verdad a medias, lo cual trataremos de comprobar al momento de revisar las alternativas de acción en lo particular.

a) Constitución de institutos propios

Comenzaremos por estudiar esta opción. Al respecto consideramos que ningún municipio cuenta con la capacidad para crearlos, además sería absurdo desaprovechar la infraestructura física, técnica, administrativa y humana de los institutos ya existentes, y en última instancia de recursos provenientes del erario público.

En los municipios de escasa población o infrapoblación cualquier inversión en edificios, material hospitalario, cuerpo de directivos, etc., se subutilizaría en virtud del rendimiento decreciente de los factores.

b) Suscripción de convenios

Dijimos anteriormente que los municipios podrían contratar la incorporación de sus servidores públicos con institutos nacionales o, específicamente, con el ISSSTELEON. Veamos tres aspectos relevantes en torno a esta estrategia: Sus ventajas, sus limitaciones y sus enlaces. Pero como hacia el interior del Instituto en cuestión existen serios problemas actualmente, considerémoslos con independencia del tal estado de crisis y, posteriormente, a partir de dichas circunstancias.

Ventajas, limitaciones y enlaces de un convenio con el ISSSTE-LEON, al margen de su crisis actual. A continuación presentaremos las ventajas de convenir con el instituto ya citado:

- Los servidores públicos municipales disfrutarían absolutamente de todas las prestaciones propias de los burócratas del estado, sin discriminación alguna.

- Como consecuencia de la anterior, se evitaría el fenómeno de la sobrerregulación; es decir, la presencia de distintos ordenamientos legales o esquemas jurídicos para una misma materia y una sola clase de destinatarios de los mismos.

- Se partiría de las mismas condiciones de seguridad social para iniciar un sistema de servicio civil de carrera. Solamente entonces, se atendería a la especialidad técnica propia de cada esfera competencial; evitándose, v. gr. que personas muy capacitadas desatendieran o desertaran de la función pública municipal por falta de dichos esquemas de seguridad, e ingresarán, por esta sola razón, al servicio de otros niveles de gobierno más atractivos. Recordemos en apoyo a este juicio, lo dicho por el Dr. Haro Belchez. El enfatiza que "... si no se cubren las necesidades fundamentales del servidor público, la carrera administrati-

va y el consecuente desarrollo de la persona dentro de la administración, resulta ser una utopía" (6).

En cuanto a las limitaciones, fundamentalmente serían las siguientes:

- En primer lugar hay que destacar que la incorporación del personal municipal con antigüedad resultaría altamente costoso para los municipios.

- Aunado a lo anterior, la incorporación como beneficiarios exclusivamente a los trabajadores de recién ingreso, es decir, a aquéllos que iniciaran sus relaciones laborales a partir de la suscripción del convenio respectivo con el instituto.

- Al establecerse por ley el régimen obligatorio para los servidores municipales, sus respectivos municipios reducirían sus posibilidades de convenir quizás en mejores términos con otros sistemas de seguridad social nacionales; por la falta de alternativas, ya que operaría muy probablemente el fenómeno que expresa la ley económica de la oferta y la demanda.

- Se incrementaría el número de derechohabientes con el riesgo de provocar una tensión de volumen. Aunque tengamos presente que, en el caso de presentarse dicho problema, sería propiamente del instituto de que se tratare.

Respecto a otros enlaces o implicaciones podemos señalar los siguientes:

- La necesidad, ahora más apremiante, de diseñar un plan principalmente de pensiones y servicio médico, para los empleados con mayor antigüedad, a fin de evitar disparidades en las condiciones de trabajo entre los servidores públicos.

- En primer lugar, al aumentar los costos de administración de los municipios, creemos que repercutirían en una reducción del personal. Al respecto no nos estamos manifestando críticamente; solamente exponemos lo que probablemente se presentaría como eventualidad.

- La reducción del tamaño de la burocracia a su vez incidiría en una mayor competitividad entre los empleados públicos.

- Además, en el desarrollo de facultades multifuncionales entre el propio personal.

- Mejorarían las medidas de seguridad e higiene.

- Asimismo, trascendería en la administración financiera de los municipios de las siguientes maneras: Mejorando las técnicas de recaudación de fondos, las de control presupuestal para hacerlo más estricto, e introduciendo otras nuevas de desarrollo organizacional, ya que partimos de que el municipio, a partir de dicho convenio, tendría un gasto importante que obligaría a compensarlo con la reducción de otros, combatiéndose el derroche.

Aquí conviene decir que estas implicaciones son muy importantes. Quizás situaciones extremas como esta que se propone sean las causas ocasionales para remediar de fondo muchos problemas de las administraciones municipales. Sobre este razonamiento insistimos anteriormente.

Ventajas, limitaciones y enlaces de un convenio con el ISSSTE-LEON, en su crisis actual. El estado problemático que vive el instituto, de por sí, no puede constituir ninguna ventaja. Las desventajas, por el contrario serían las siguientes:

- Los convenios serían muy estrictos en función de la protección y garantía del patrimonio del instituto. Es decir, difícilmente se adoptaría una actitud paternalista por el instituto, como pudo haber sido en años pasados.

- Podrían magnificarse los problemas, ya de todos conocidos, por la politización dada la nueva cobertura del conflicto.

- De no corregirse las tendencias negativas del instituto, su crisis se acentuaría más rápidamente. Sin embargo, las autoridades del mismo han insinuado tímidamente su capacidad de operación para un futuro visible.

Otros enlaces o repercusiones serían:

- La elaboración de cálculos actuariales técnicamente bien formulados que garantizaran la factibilidad por parte del instituto de cumplir con sus prestaciones; básicamente con las pensiones que se derivarían del reconocimiento de la antigüedad de los empleados municipales.

- La extensión de la obligación de recurrir proporcionalmente a los municipios en el caso de insolvencia del instituto, según ya lo prescribe para el gobierno del estado la propia ley del instituto.

- Mayor vigilancia de la administración del instituto por parte de otras instancias como serían las organizaciones sindicales de los municipios y los municipios mismos.

Ventajas, limitaciones y enlaces de otras medidas alternas

4. Evaluación final

Entre otras medidas alternativas, la que mayor alcance e impacto ha tenido en nuestra comunidad y muestra de estudio es la figura del fideicomiso. Por razones obvias, nos concretaremos a revisar el fideicomiso que celebró el municipio de Monterrey, N. L. a partir del siguiente cuadro metodológico.

FIDEICOMISO PARA PENSIONADOS Y JUBILADOS
DEL MUNICIPIO DE MONTERREY

CONCEPTO	SITUACION ACTUAL	SITUACION FUTURO
Pensión por edad	60 edad, 15 años de servicio	63 edad, 18 años de servicio
Pensión por enfermedad	15 años de servicio	18 años de servicio
Jubilación femenino masculino	25 años de servicio 30 años de servicio	37 años servicio 40 años servicio
Nota:	Los cambios en los derechos laborales serán exclusivamente para el personal de confianza que entró a partir de 1991 y para el sindicalizado que entró a partir de marzo de 1994.	
Fuente:	<u>El Norte</u> . Monterrey, N.L., 20 de Sept. 1994: 1-B, 2a. Col.	

Respecto a sus ventajas podemos reconocer las siguientes:

- La incorporación a dicho plan de los trabajadores de confianza.
- La seguridad de un plan de jubilación.
- Su administración profesional por parte de la fiduciaria.

En cuanto a sus limitaciones, podemos identificar las siguientes:

- La discriminación del personal con mayor antigüedad.
- La amplitud de los años para tener derecho a la pensión y jubilación, particularmente en tratándose de la jubilación.
- La limitación de la pensión por edad a determinados años de servicio, es decir, de 18 años de antigüedad.

Por último, como enlace o implicación adicional del anterior esquema, sobresale la desigualdad en el tratamiento del personal masculino respecto al femenino.

Hemos expuesto las ventajas, limitaciones y enlaces que resultarían de aplicar algunas estrategias con el propósito de otorgar seguridad social a los servidores municipales. Antes de terminar la exposición, tenemos que precisar algunos conceptos.

Las condiciones económicas de todos los municipios, no sólo de Nuevo León sino de México son restrictivas, de ahí que o bien tienden a reducir sus gastos o a incrementar sus ingresos, o toman ambas medidas. Quizás se ha pensado más en lo primero; es decir, en incrementar sus percepciones, y al respecto se ha identificado como principal obstáculo, al decir de muchos, la violación a la autonomía municipal que impide a los municipios allegarse de recursos. Sobre este particular conviene expresar lo siguiente:

Efectivamente, los municipios en México, no obstante el régimen federal adoptado en la integración de la República, no gozan de las facultades para recurrir a fuentes de financiamiento que los hagan autosuficientes. Con este propósito se han revisado leyes y diseñado programas de descentralización hacia los municipios, y a partir de esta nueva orientación o premisa se pretende construir un nuevo Estado, en el que, entre otras consecuencias, los municipios decidirían más libremente sobre los aspectos más nítidamente vecinales y, desde luego, sobre sus formas de organización y funcionamiento administrativos. Pero, hay que agregar que la autonomía municipal no se agota en la idea de una simple

y limitada descentralización administrativa; es menester plantearse la autonomía a través de una revisión y reforma más profunda de los pilares jurídico-políticos de nuestro régimen, ya que mientras no se reivindicque el concepto de que éste se edificó a partir de las entidades municipales como preexistentes a la organización federal, nunca será suficiente la delegación del centro a la "periferia municipal", y por lo tanto, no se le podrán atribuir a los municipios mayores responsabilidades que aquellas que correspondan proporcionalmente al radio de libertad como órgano público autónomo.

Mientras no se restructure el fundamento constitucional del Estado Mexicano, los municipios tendrán, y deberán, vivir de conformidad con las facultades legales "otorgadas" en obsequio por la Federación y las Legislaturas Locales. Veamos, a modo de ejemplo de nuestro tema, que no obstante la gran tradición, legal y de hecho, de los Tribunales de Arbitraje Municipales, a partir de la reforma constitucional en Nuevo León se desconocieron éstos, erigiéndose como símbolo de centralismo y violación de la autonomía municipal al Tribunal de Arbitraje del Estado, con facultades para conocer de los conflictos entre los municipios y sus servidores públicos.

Al respecto, Moisés Ochoa Campos (7), nos dice: Es un error plantear la reforma de los municipios sobre la concepción de la descentralización

puramente administrativa, ya que esto correspondería a un estado unitario y no al feralismo nuestro.

Con todo lo anterior queremos decir que, si bien es cierto y totalmente admisible que cada uno de los municipios definan el cómo, cuánto y dónde constituir los sistemas de seguridad social para sus trabajadores, también es igualmente sólido que dentro de la lamentable situación constitucional vigente, y por tanto obligatoria, los municipios deberán constriñirse a las pautas de la legislaciones federal y local. Es decir, hoy por hoy, las cargas son reales, y solamente sobre nuevos esquemas de mayor libertad y respeto municipal éstas podrían variar al grado de respetar y adecuarse a las condiciones específicas de cada municipio.

No significa lo anterior que se renuncie a buscar soluciones eclécticas dentro del estrecho campo de acción municipal. Por el contrario, conciliando por una parte la diversidad de circunstancias de cada unidad municipal y por la otra el marco legal que es general e indiscriminatorio, podemos proponer las siguientes medidas de solución para el área que nos ocupa en el presente trabajo.

Primero: Fortalecer la autonomía municipal en la toma de decisiones respecto a que marco adoptar en materia de seguridad social, a partir de una mínima regulación de requisitos prescritos por ley.

Segundo: En función del punto anterior, privilegiar a aquellos planes que aseguren principalmente las prestaciones de servicios médicos y de maternidad, y de pensiones y jubilaciones.

Tercero: Incorporar al menos a los empleados de recién ingreso al ISSSTELEON preferentemente, por las siguientes circunstancias: a) Ofrecería a los de recién ingreso, no solamente dicha prestación de pensión y de jubilación, sino también todas las del paquete de prestaciones sociales; b) Representa el mismo costo que el sostenimiento del único fideicomiso existente a la fecha con el cual podemos compararlo; c) Respecto al fideicomiso mencionado, presenta la ventaja de poder aplicar sus programas aún a los municipios muy pequeños, pues en virtud del rendimiento decreciente de factores podría ser poco atractivo celebrar fideicomisos en tratándose de municipios de densidad poblacional muy baja.

Cuarto: Mantener el fideicomiso en la ciudad de Monterrey, en virtud de que este municipio sí cuenta con clínicas propias que otorgan el servicio médico y de maternidad, que obviamente quedaron fuera del fideicomiso citado, y que consituyen las prestaciones más importantes.

Quinto: Vencer la resistencia de las autoridades municipales, puesto que ven los beneficios de la incorporación a un sistema de seguridad social a muy largo plazo, pues recordemos que se incorporarían los trabajadores de recién ingreso. Este es quizás el principal obstáculo a vencer, por ser el real y de mayor peso específico, y muy a menudo oculto en el pretexto de una incapacidad económica de los municipios que administran.

Sexto: Lograr la aceptación por parte del ISSSTELEON, de los trabajadores con mayor antigüedad a los beneficios del servicio médico y de maternidad, sin incluirlos en el plan de pensiones y jubilaciones, lo cual resulta muy gravoso. Desde luego, se aportaría únicamente lo correspondiente a dichos seguros de servicio médico y maternidad que son del 4% y 5% del salario integral por parte de los trabajadores y de los municipios respectivamente. Esto representaría de por sí un gran beneficio y cambio cualitativo en la materia, para los trabajadores municipales y para sus dependientes económicos.

Así, se dejó entrever la inclinación porque los convenios se celebran con el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Nuevo León; pues estimamos que, si bien actualmente sufre de una crisis financiera por una equivocada proyección, por lo pronto no podemos decir que los regímenes nacionales estén exentos de tales problemas. Además y no obstante lo anterior, el instituto en cuestión cuenta con dos ventajas insuperables, respecto a los

restantes: a) Su capacidad para homologar las condiciones de trabajo, al menos en lo que respecta a la materia de seguridad social, de los burócratas estatales y municipales, como paso preliminar para instaurar un servicio civil de carrera; y b) Un catálogo de prestaciones y seguros muy avanzado.

NOTAS DE REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Guillermo Haro Belchez. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988. p.
- (2) Teresita Rendón Huerta. Derecho Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985. p. 306.
- (3) Ibid. p. 304.
- (4) Presidencia de la República. Organización y Funcionamiento de la Administración Municipal. México, 19 . p. 69.
- (5) Salinas, Alberto. La Reforma Administrativa. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. p. 78.
- (6) Haro Belchez, Guillermo. Op. Cit. P. 648.
- (7) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, Editorial Porrúa, 1985. p. 531.

CAPITULO VIII

PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES

En este grado de avance de nuestra investigación creemos conveniente proponer revisiones a los ordenamientos preceptivos que sirven de sustento a la función pública municipal en el estado de Nuevo León, para que exciten las tareas legislativas necesarias para modificar dichos ordenamientos.

Es pertinente reconocer que el proceso legislativo deberá partir de análisis técnicos que involucren a los sectores sociales eventualmente destinatarios de las futuras leyes; que es necesario apreciar y ponderar los reclamos políticos de dichos grupos; ya que en el cuerpo de funcionarios existe "... la

posibilidad de encontrar (...) una triple faceta: una formal, en la que el cuerpo es un instrumento de organización interna de la función pública; una sociológica, en la que el cuerpo se manifiesta como un grupo social perfectamente delimitado; y una política, en la que el cuerpo puede calificarse como un grupo de presión" (1). Y que por otra parte, deberán atenderse los dictámenes de comisiones o cuerpos de especialistas en la materia, preferentemente de una integración interdisciplinaria. Sin embargo, de acuerdo con la naturaleza de este trabajo académico, las consideraciones y propuestas solamente reflejan el punto de vista de su autor a la luz de los datos estudiados e interpretados.

Otra advertencia útil se relaciona con el título del presente capítulo; pues aun reconociendo que no toda modificación a un texto legal constituye una reforma en el sentido estricto que le da la técnica legislativa, optamos por conservarlo dado el enfoque administrativo del trabajo y esta alusión.

A) PLANEACIÓN LEGISLATIVA

1. Diagnósis del problema

La realidad social que percibimos en nuestra investigación consiste, concretamente, en una gran cantidad de servidores públicos municipales en Nuevo León que no están disfrutando de los beneficios de un sistema de seguridad social y que, además, están, sujetos en su relación laboral con los

municipios por ordenamientos deficientes desde el punto de vista técnico-legal y desde el de su eficacia.

Pero además, observamos que dicho estado de cosas actual obedece, en gran medida, a los efectos de la falta de tradición normativa en la materia, especialmente con rango constitucional. Sólo recientemente se adicionó la Constitución Local al respecto, por lo que también podemos decir que la inexistencia de la reglamentación legal-constitucional permitió el desarrollo de la situación problemática que estudiamos.

Es importante, antes de proponer una reforma cualquiera (2), considerar los impactos de la misma, los cuales podrían ser beneficios o costos. Creemos que al menos, en cuanto a las adecuaciones de las leyes vigentes a los criterios de la técnicas legislativa y jurídica, las reformas serían benéficas.

2. Determinación de los objetivos

Los objetivos específicos para salvaguardar los derechos ahora constitucionales de los burócratas municipales en Nuevo León, en materia laboral y de seguridad social para beneficio directo de ellos y de sus dependientes económicos son:

a) Consagrar expresamente las bases de seguridad social en el texto de la Constitución Política de Nuevo León, como fundamento de las leyes locales de la materia.

b) Determinar con precisión que apartado del artículo 123 de la Constitución General de la República sirve de fundamento a la legislación de nuestra entidad federativa.

c) Disponer de manera obligatoria la incorporación de los servidores públicos municipales a un sistema de seguridad social respecto a las prestaciones mínimas.

d) Adecuar las disposiciones de la Ley del Servicio Civil vigente en el estado a los preceptos constitucionales.

e) Incorporar los conceptos, métodos y procedimientos que ofrecen las nuevas concepciones acerca de la materia a la legislación; fundamentalmente, en cuanto a las modernas directrices de la administración pública que postula un sistema de carrera versus sistema de empleo.

f) Lograr certeza en la aplicación de las leyes.

g) Asegurar el sostenimiento financiero de eventuales institutos de seguridad social que se constituyeran, así como el equilibrio de las finanzas públicas municipales.

h) Garantizar la estabilidad del empleo burocrático y el desarrollo de los servidores públicos municipales.

Como efecto de lo anterior, optimizar la administración pública de los municipios de Nuevo León.

3. Decisión política

Resolver un estado problemático exige, entre otras fases, una decisión política en algún sentido. No siempre dicha decisión apoya la creación o modificación de cuerpos legales; en ocasiones la vía de solución seleccionada es de diversa índole, v. gr. económica, administrativa o financiera. Sin embargo, después de examinar la naturaleza del problema que nos ocupa a lo largo de la investigación y sintetizado en algunos apartados de la misma, estimamos que, al margen de otras acciones alternas, deberá procederse a modificar diversos ordenamientos, por lo que creemos conveniente recordar que tal evento tendría que hacerse de tal manera que los nuevos preceptos armonizaran con el sistema jurídico en su plenitud.

Aunque en última instancia le corresponde básicamente al Congreso Local del estado de Nuevo León aprobar las reformas procedentes, la participación se podría extender a otras instancias y autoridades. Basta recordar que cualquier ciudadano del estado tiene el derecho subjetivo público de iniciar leyes locales, según el artículo 68 de la Constitución Política del Estado; desde luego que su iniciativa no pasaría directamente a la Comisión respectiva, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

En el caso concreto que nos ocupa, creemos que la iniciativa pudiera tomarse más probablemente por el Ejecutivo del Estado, por los legisladores locales y por los secretarios generales de las organizaciones burocráticas, en dicho orden. Por el contrario, es muy poco probable que se presentara por los propios servidores públicos en su carácter de ciudadanos del estado o por los ayuntamientos.

Aquí es oportuno recordar con José Francisco Ruiz Massieu (3) que, paradójicamente cuando en virtud del federalismo mexicano en su obsequio se han reservado a las entidades federativas la facultad de legislar el régimen interior de los municipios, poco han hecho para fortalecerlos; ha sido necesario que los derechos fundamentales de los municipios y sus esquemas de organización y funcionamiento se elevaran al rango de la Constitución Política de la República.

Por lo anterior, tememos que las iniciativas de modificaciones legales ante la Legislatura Local no se presenten en un futuro inmediato. (Vid. supra, p.95).

B) PROYECTO LEGISLATIVO

El título del apartado que desarrollamos, aunque expuesto en singular, corresponde a un género; pues realmente cuando hablamos de reformas legales nos estamos refiriendo a varios ordenamientos, éstos son: La Constitución Política del Estado de Nuevo León; la Ley del Servicio Civil del Estado; y la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

1. Constitución Política del Estado de Nuevo León

a) Referencia expresa al apartado "B" del artículo 123 de la

Constitución Política Federal: En primer lugar es importante que se disponga expresamente la referencia al apartado "B" del artículo 123 constitucional federal de la facultad del Congreso Local para legislar en las materias de trabajo y de seguridad social burocráticos.

Por lo tanto, a partir de su respectiva reforma, el primer párrafo de la facultad XLIII del Congreso dispondría:

Expedir leyes relativas al trabajo digno y socialmente útil, que rijan la relación de trabajo entre los Poderes, Organismos Públicos y los Ayuntamientos del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado "B".

De tal manera que se entienda que una misma ley regirá por igual al estado y a sus municipios; pues se ha considerado que deberían expedirse dos ordenamientos, uno para la entidad federativa y otro para sus municipios, si se interpretara letristamente el texto constitucional. Dicha circunstancia existe en el estado de Oaxaca.

b) Elevamiento a rango constitucional de las bases de la materia de seguridad social: Otra reforma de este alto ordenamiento legal consistiría en disponer las bases de trabajo -que ya existen- y las relativas a la seguridad social -que se incorporarían a su texto- fuera de las facultades del Congreso. Pudieran consagrarse dentro del título I concerniente a los derechos del hombre, salvo las opiniones doctrinales que han considerado que:

La garantía individual implica una relación de derecho entre (...) los gobernados (...) el Estado y sus autoridades. Por el contrario la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales (...) (4).

Lo anterior por el caso de considerar, con el propio Dr. Burgoa (5), que: Aunque las garantías individuales y sociales pudieran extenderse a otros preceptos constitucionales; los primeros artículos sí deberán reservarse a las garantías individuales propiamente.

En consecuencia y como opción, entonces las nuevas bases en materia de seguridad social se insertarían dentro de las facultades de la legislatura, específicamente en la XLIII, párrafo séptimo que, a partir de su reforma, se leería como sigue:

La seguridad social de los servidores públicos se organizará de conformidad con las leyes que para tal materia se expidan y de acuerdo con las siguientes bases: (Aquí el texto relativo a dichas bases de seguridad social).

2. Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León

Considerando que el cuerpo normativo que mayor número de reformas exige es el de la Ley del Servicio Civil en virtud de que iniciara su vigencia desde 1948, tuviera mínimas reformas a lo largo de su vigencia, y que éstas fueran poco sustanciales; creemos que debería abrogarse.

a) Abrogación expresa por otro ordenamiento: Sabemos que la abolición de la vigencia de una ley puede ser parcial o total; a la primera, por tradición básicamente, se le conoce como derogación, a la segunda como abrogación. Creemos que en atención a la magnitud de los cambios propuestos a esta Ley, debería ser abrogada expresamente por otra.

En torno a la nueva ley que sustituiría a la ley ya mencionada tendríamos que pensar, entre otras cosas, en su nombre; al respecto es útil atender los siguientes criterios:

Para algunos autores, el término burocrático es inconveniente porque "... generalmente se asocia (...) con ideas peyorativas, como porque sería una concepción restringida para el contenido de esta rama jurídica" (6).

Sobre la anterior consideración, nosotros estimamos que sí tiene en nuestros días el vocablo burocrático un sentido despectivo, aunque propiamente burocracia significa una organización compleja, principalmente por sus dimensiones, y que existe tanto en el sector público como en el sector privado. Por otra parte, no creemos que el concepto se limite en su extensión a los oficinistas, sino que se aplica a todos los que laboran en tal organización (7). En consecuencia, solamente por la asociación evidente que comunmente se le da a la burocracia

y a los problemas de actitud que esto pudiere generar, se descalifica a este término para ser empleado en la denominación de la nueva ley.

En cuanto a que conserve la misma denominación, creemos en primer lugar que sería proclive a confundirla y, además, según la opinión de otros tratadistas (8), desde su denominación expresaría una concepción administrativista y, para ellos, retrógrada al compararla con los postulados y principios laborales.

Otra opción consistiría en utilizar simplemente la denominación de Ley de los Servidores Públicos, la cual nos parece más prudente porque supera las controversias expuestas anteriormente y porque son los términos que la propia Constitución Política General ha incorporado recientemente a su texto. Sin embargo, bien podría ser otro el nombre puesto que el caudal lexicológico sobre la materia es muy profundo (9).

b)Esquema general del cuerpo normativo: Considerando que todo cuerpo normativo debe procurar la plenitud hermética, su contenido deberá incluir todos los aspectos de la materia a fin de evitar -hasta donde sea posible- problemas de interpretación e integración de su texto.

Por tal exigencia presentamos a continuación un proyecto de esquema general del cuerpo preceptivo para una ley de los servidores públicos,

el cual lo tomamos en lo fundamental de Porfirio Marquet Guerrero (10), y solamente le hicimos adecuaciones, principalmente, para ordenar su bosquejo según criterios aceptados por la técnica respectiva.

Ley de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León y de sus Municipios

TITULO PRIMERO

Consideraciones generales de Derecho de los Servidores Públicos

CAPITULO I

De los ámbitos de aplicación de la Ley

Sección primera: Del ámbito espacial
Sección segunda: Del ámbito temporal
Sección tercera: Del ámbito personal

CAPITULO II

De las definiciones

CAPITULO III

De las fuentes

TITULO SEGUNDO

Del derecho individual del trabajo de los servidores públicos

CAPITULO I

Del contenido

CAPITULO II

De la duración

CAPITULO III

De la suspensión

CAPITULO IV

De la disolución

CAPITULO V

De la terminación

CAPITULO VI

De las condiciones generales

Sección primera:	De la jornada de trabajo
Sección segunda:	De los días de descanso
Sección tercera:	De los salarios
Sección cuarta:	Del aguinaldo
Sección quinta:	De la protección del salario
Sección sexta:	De las obligaciones
Sección séptima:	De la capacitación y el adiestramiento
Sección octava:	De la antigüedad

TITULO TERCERO

Del derecho colectivo del trabajo de los servidores públicos

CAPITULO I

De la sindicación

Sección primera:	Del derecho de asociación sindical
Sección segunda:	De las formas de sindicación
Sección tercera:	De los estatutos de sindicación
Sección cuarta:	De los requisitos mínimos
Sección quinta:	De la federación

CAPITULO II

De las condiciones generales del trabajo colectivo

CAPITULO III

Del derecho de huelga

TITULO CUARTO

De la estructura y funcionamiento de las autoridades

CAPITULO I

De la integración del Tribunal de Arbitraje del Estado

TITULO QUINTO

Del derecho procesal del trabajo de los servidores públicos

CAPITULO I

De las normas procesales generales

Sección primera:	De la competencia del Tribunal de Arbitraje del Estado
Sección segunda:	De la personalidad, representación y otorgamiento de poderes
Sección tercera:	De los impedimentos, excusas y recusaciones
Sección cuarta:	De las promociones y comparecencias
Sección quinta:	De los términos, días y horas hábiles
Sección sexta:	De las audiencias
Sección séptima:	De los medios de apremio y correcciones disciplinarias
Sección octava:	De los medios de comunicación procesal
Sección novena:	De los incidentes
Sección décima:	De la acumulación: litispendencia y conexidad
Sección undécima:	De los terceros
Sección duodécima	De la prescripción

Sección decimo-
tercera: Del ofrecimiento y desahogo de
los medios de prueba

CAPITULO II

De los procedimientos

Sección primera: Del procedimiento ordinario
Sección segunda: Del procedimiento de ejecución de
los laudos
Sección tercera: Del procedimiento de huelga

TITULO SEXTO

De la seguridad social de los servidores públicos y de sus
beneficiarios

CAPITULO I

De los riesgos y enfermedades

CAPITULO II

De las prestaciones sociales mínimas

c)Preceptos específicos: Si solamente se reformara la Ley del Servicio Civil cambiarían los preceptos contenidos en los artículos que criticamos en el capítulo IV (Vid. Supra P. 72).

Pero independientemente de dichos artículos que de alguna manera ya tratamos, ahora nos corresponde enfatizar las reformas específicas, pero de

fondo para los propósitos de nuestra tesis. Al respecto podemos decir que, si se optara por exigir que los servidores públicos se incorporen al ISSSTELEON, entonces el precepto en dicho sentido se introduciría en la Ley respectiva; pero si se aceptara que los servidores municipales se incorporen a cualquier sistema de seguridad social, entonces la reforma legal se realizaría en el texto de la Ley que nos ocupa, o bien se incorporaría al cuerpo de la nueva ley de los servidores públicos. En ambos casos su redacción sería conveniente en los siguientes términos: "La seguridad social se otorgará conforme a los convenios de incorporación que los municipios deberán celebrar con instituciones que tengan como objeto primordial el establecimiento de dichos regímenes sociales o de acuerdo con los mecanismos que los municipios deberán constituir".

Como lo dijimos anteriormente, existe la necesidad de reformar o introducir preceptos concretos muy diversos, sin embargo optamos por ocuparnos únicamente del de fondo para efecto de los intereses de nuestra tesis.

3. Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Nuevo León

La reforma específica de fondo a la Ley del caso y dentro del contexto de nuestras propuestas, consistiría en modificar los artículos 3o. y 5o. de la Ley, para quedar como siguen:

Art. 3.- Son sujetos de esta Ley, con los derechos y obligaciones que la misma impone:

I.- _____

II.- Los Municipios y sus organismos paraestatales_

III.- _____

Art. 5.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I.- _____

II.- Entidades públicas: El Gobierno del Estado de Nuevo León, el propio Instituto, los Municipios y los Organismos Paraestatales.

III.- _____

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (2) Vid. Agustín Pérez Carrillo y Ana Laura Nettel D. Modelo de Política Legislativa. México, Ed. Trillas, 1982. p. 16.
- (3) El Derecho Municipal Mexicano. Constantes y Perspectivas. México, (s.e.a.). p. 2.
- (4) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. México, Ed. Porrúa, 1986. p. 699.
- (5) Ibid. p. 188.
- (6) Roberto Guzmán Araujo Pandal. "Diversidad y Unidad de los Servidores Públicos". Instituciones de Derecho Burocrático. México, Ed. Porrúa, 1987. p. 31.
- (7) Cfr. Jon M. Shepard et al. Sociología. México, Ed. Limusa, 1988. p. 122.
- (8) Passim. "Legislación Especial Laboral sobre Trabajadores del Estado de México". Instituciones de Derecho Burocrático. pp. 113-126.
- (9) Passim. Miguel Dhualt Krauss. Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado. México, INAP, 1977. (159 pp.)

- (10) Vid. "Bases fundamentales para la expedición de la legislación local que regule las relaciones de trabajo entre los estados y los municipios con los trabajadores a su servicio". Instituciones de Derecho Burocrático. pp. 233-243.

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

Después de investigar acerca del desarrollo, explicación, estado actual y tendencias de los regímenes laborales burocráticos de los servidores públicos de los municipios del estado de Nuevo León, y de sus respectivos esquemas de seguridad social; podemos, a manera de síntesis, formular las siguientes conclusiones.

1. Las administraciones municipales solamente se podrán efficientizar en la medida en que cuenten con un desempeño profesionalizado de sus recursos humanos; pero éstos exigen de condiciones laborales que les brinden seguridad y un marco de bienestar para ellos y sus familias, que obliga a los municipios a desarrollar las fórmulas legales y administrativas para permitirles dichas condiciones.

2. El instrumento legal fundamental por el que los municipios de Nuevo León otorgan los beneficios sociales-laborales a sus empleados públicos

es la Ley del Servicio Civil, respecto a la cual se demostró que no ha incorporado a su articulado los nuevos preceptos de las leyes que le sirven de base, lo que ha provocado problemas de interpretación e integración de su texto; pero, principalmente, de injusticia social al no reconocer y otorgar las mismas prestaciones sociales a la burocracia municipal que corresponden a la federal.

3. Por otra parte, se comprobó que ningún municipio del estado de Nuevo León cumple con lo preceptuado por la Ley del Servicio Civil vigente en nuestra entidad; por consecuencia menos aún con lo dispuesto por otros ordenamientos sobre la materia.

4. También se comprobó la relación entre la existencia de organizaciones sindicales en los municipios del estado y el planteamiento de demandas por mejores condiciones de trabajo y, concretamente, para acceder a los beneficios de seguridad social.

5. A partir de la correlación expuesta en la anterior conclusión, se verificó que los municipios con baja densidad de población carecen de sindicatos de burócratas y, consecuentemente, de planteamientos específicos tendientes a incorporarse a regímenes de seguridad social. La ausencia de sindicatos parece estar asociada a su vez a la renovación del personal, con motivo de la alternancia de equipos político-electorales.

6. Si bien es cierto que los sindicatos han planteado a los municipios la necesidad de mejorar sus condiciones laborales y de seguridad social; también se comprobó que su presencia ha inhibido la incorporación de la burocracia municipal a sistemas ya constituidos y la organización de institutos especializados propios. En este sentido se conjetura que la circunstancia de que los sindicatos administren directamente los fondos para el otorgamiento de la seguridad social de sus sindicados, ha desmotivado a sus comités ejecutivos hacia otros sistemas de operación.

7. Considerando el desinterés de las organizaciones sindicales por incorporarse a los sistemas de seguridad social ya constituidos y por la instalación de institutos propios para cada uno de los municipios, se estima que la tendencia en la materia se mantendrá constante, es decir, que los sindicatos inclusive se mostrarían reacios al cambio.

8. En otro orden de ideas, también se comprobó que los mecanismos utilizados hasta la fecha para otorgar la seguridad social a los servidores públicos municipales, no han sido del todo satisfactorios en el sentido de su incapacidad para cumplimentar plenamente las obligaciones de los municipios en la materia. Los esquemas de operación tradicionales no cuentan con la estructura administrativa ni con las estrategias para garantizar realmente la seguridad social de los burócratas municipales del estado.

9. Las restricciones económicas que viven los municipios, nos llevan a concluir que éstos se encuentran incapaces de ofrecer todo el esquema de seguridad social a sus servidores públicos con antigüedad laboral, pues tendrían que cubrir en una sola exhibición la totalidad de las aportaciones que corresponden a varios años y, desde luego, también la parte relativa a sus trabajadores.

10. Por lo anterior, se propone que las leyes de la materia obliguen a los municipios del estado a incorporar a sus servidores públicos de recién ingreso a algún instituto de seguridad social o instrumento como el fideicomiso; sin embargo, particularmente se propuso en el texto del reporte de la investigación que fuera al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

11. Además, se requiere que se obligue al ISSSTELEON a ofrecer el servicio médico y de maternidad, aún cuando no dé el de pensión y jubilación. Es decir, a celebrar convenios parciales con los municipios, para poder beneficiar también, y de alguna manera, a los trabajadores de mayor antigüedad.

12. Asimismo, se proponen diversas reformas legales tendientes a perfeccionar los ordenamientos sobre la materia; especialmente se señala la necesidad de expedir una nueva ley burocrática para el estado de Nuevo León.

12. En consideración a la conveniencia de que la burocracia municipal se incorpore a el sistema del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Nuevo León de manera obligatoria, aunque parcialmente en función de la población burocrática o del número de prestaciones, se enfatiza la necesidad de efectuar los estudios pertinentes con el objeto de que dicho instituto supere su crisis financiera y asegure el otorgamiento de las prestaciones a los servidores municipales.

13. Por último es de aceptar la imposibilidad de realizar los estudios mencionados en la conclusión inmediata anterior, en virtud de diversas circunstancias y por rebasar los límites del objeto formal de la presente investigación.

BIBLIOGRAFIA

DIRECTA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1989. 897 p.

BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México, Ed. Harla, 1987. 563 p.

BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. T. II. México, Ed. Porrúa, 1979. 844 p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. México, Ed. Porrúa, 1989. 772 p.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. México, Ed. Publicaciones Administrativas y Contables, 1988. 252 p.

CHRUDEN Herbert J. y Arthur W. Sherman. Administración de Personal. México, Ed. Continental, 1978. 661 p.

DUHALT KRAUSS, Miguel. Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado. México, INAP, 1977. 159 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1980. 491 p.

GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, Ed. Harla, 1985. 392 p.

HARO BELCHEZ, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988. 704 p.

----- "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública". Teoría y Praxis Administrativa. n. 11, 12 y 13, II y IV, Monterrey, N. L., julio de 1989 a marzo de 1990: 31-44.

HERRAN SALVATTI, Mariano y Carlos F. Quintana Roldán. Legislación Burocrática Federal. México, Ed. Porrúa, 1986. 585 p.

HUSE, Edgar F. y James L. Bodwditch. El Comportamiento Humano en la Organización. Bilbao, Ed. Deusto, 1975. 439 p.

Instituciones de Derecho Burocrático. Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático. México, Ed. Porrúa, 1987. 511 p.

LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México. V. III. México, Secretaría de Comercio, 1980. 4v.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México, INAP, 1992.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985.

PEREZ CARRILLO, Agustín y Ana Laura Nettel D. Modelo de Política Legislativa. México, Ed. Trillas, 1982. 64 p.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México, INAP, 1988. 2v.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985. 446 p.

REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. México, Fondo de Cultura Económica, 1985. 482 p.

REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas. Teoría y Práctica. México, Ed. Limusa. 2v.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. El Derecho Municipal Mexicano: Constantes y Perspectivas. México, (s.e.a.). 6 p.

SALINAS, Alberto. La Reforma Administrativa. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. México, Ed. Porrúa, 1979. 743 p.

SHEPARD, Jon M. et al. Sociología. México, Ed. Limusa, 1988. 296 p.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808 - 1989. México, Ed. Porrúa, 1991. 1078 p.

TERRY, George R. Principios de Administración. México, Ed. Continental, 1984. 747 p.

INDIRECTA

DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico. México, INAP, 1974. 123 p.

YOUNG, Oran R. Sistemas de Ciencia Política. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 217 p.

APENDICE

REGULACION DEL TRABAJO BUROCRATICO MUNICIPAL EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES

De las 31 entidades federativas que integran a la federación, solamente 23 reformaron sus constituciones políticas respectivas a fin de darle cumplimiento al decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, de fecha 3 de febrero de 1983; no atendieron esta disposición los estados de Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Yucatán y Querétaro. No obstante, resulta importante y necesario señalar que en todas estas entidades, sus constituciones locales facultan a sus congresos para legislar en todas aquellas materias que la Constitución General lo permita o exija, v. gr. la Constitución Política de Baja California Sur en su artículo 64. Por lo anterior pudieramos pensar que, al menos en algunos estados, sí se legisló el trabajo burocrático de los servidores municipales.

El siguiente cuadro contiene información relativa a: el fundamento constitucional en cada estado; el régimen federal adoptado en cada constitución local, siendo este el artículo 123 constitucional sin indicación del apartado, alguno de sus apartados, o simplemente bases similares a algún apartado. Conviene decir que de algunos estados no se tiene toda la información: Chiapas y Sinaloa.

Además, que en otros apenas se sabe que tienen disposiciones al respecto:

Puebla y Veracruz

**MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES LABORALES
ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES
POR ENTIDAD FEDERATIVA, A UN AÑO
DE LA REFORMA DE 1983 AL
ART. 115 CONSTITUCIONAL**

Entidad	Facultad del Congreso	Disposición general	Régimen adoptado
Aguascalientes	Art. 27 Fr. XXIX		
Baja California	Art. 27 Fr. XXXI		Apartado "B"
Baja California Sur			
Campeche			
Coahuila	Art. 67 Fr. XLIV		Apartado "B"
Colima	Art. 33 Fr. IX		Apartado "B"
Chiapas			Apartado "B"
Chihuahua	Art. 64 Fr. XL		
Durango	Art. 55 Fr. XXXV		Artículo 123
Guanajuato			
Guerrero	Art. 47 Fr. XL		Artículo 123
Hidalgo			
Jalisco		Art. 65	Artículo 123

Edo. de México	Art. 70 Fr. XX		Artículo 123
Michoacán			
Morelos	Art. 40 Fr. XX		Similares a las del Apdo. "B"
Nayarit	Art. 47 Fr. II		Apartado "B"
Nuevo León	Art. 63 Fr. XLIII		Similares a las del Apdo. "B"
Oaxaca			
Puebla			
Querétaro			
Quintana Roo		Art. 169-BIS	Artículo 123
San Luis Potosí	Art. 34 Fr. XXVI		
Sinaloa			Artículo 123
Sonora	Art. 64 Fr. XLII		
Tabasco	Art. 36 Fr. XVI		Apartado "B"
Tamaulipas	Art. 58 Fr. LI		Artículo 123
Tlaxcala	Art. 54 Fr. XVI		Artículo 123
Veracruz			
Yucatán			
Zacatecas	Art. 47 Fr. XXXVI		Apartado "B"

Fuente: La obra Legislación Pública Estatal, editada por la Escuela Libre de Derecho y CONACYT, y publicada por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, la ponencia "Los trabajadores dentro de los beneficios mínimos del artículo 123" de José Dávalos y presentada en el 2o. Congreso Nacional de Derecho Burocrático.

Cuadro

taller de encuadernación

ENCUADERNACIONES PROFESIONALES

Tacuba No. 1645 Ote. entre Félix U. Gómez y Héroes del 47
Tel. 344-65-25 Monterrey, Nuevo León

