

101
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO COMO
PARTE DE LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA
BUROCRATICO, APLICADO EN LA SECRETARIA
DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, 1995-1996.

T E S I S I N A
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
LUIS QUINTERO GONZALEZ

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA

1997

**TESIS CON
FALSA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

Lourdes

Alejandra

Diana

Con todo el amor que
en el mundo pueda existir. . .

A través de este trabajo quiero dejar testimonio del esfuerzo en común que realizamos los compañeros de Segunda Opción de Titulación en su quinta promoción, de la especialidad en Administración Pública para la culminación de este importante compromiso, que siempre tuvimos con nuestra Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con nuestra Universidad y con nosotros mismos.

Para la realización de esta tesina, agradezco profundamente al **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**, por su serio y exigente trabajo, por su paciencia y su invaluable apoyo.

Asimismo, reconozco la apreciable labor y comprensión de los profesores: **Lic. Eduardo Entrala Hernández, Mtra. Rosallina Ramírez Torres, Mtro. Huberto Castillo González y Lic. Sergio Ballesteros Mesa.**

CONTENIDO

	PAGINA
PROEMIO	1
I. EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS	4
A).- Antecedentes de su relación formal	4
II. EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1985-1988.	13
A).- Contexto institucional	13
III. EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO APLICADO EN LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, 1995-1996.	23
A).- Antecedentes y evolución	23
B).- La aplicación del Programa de Retiro Voluntario en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1995-1996.	30
C).- Evaluación sobre la aplicación del Programa de Retiro Voluntario.	33
D).- Propuestas para mejorar la aplicación del Programa de Retiro Voluntario.	37
IV. CONCLUSION	40
BIBLIOGRAFIA	42

PROEMIO

Hoy en día, el Estado vive transformaciones y cambios profundos en todos los sentidos. De igual forma, la administración pública contemporánea requiere ajustarse en tiempo y forma a los cambios que el Estado está llevando a cabo, conociendo y transformando el aparato administrativo para darle un sentido más acorde a las necesidades reales de la sociedad, buscando siempre el bien común, que es la razón del Estado.

Para la administración pública se plantean nuevos requerimientos, nuevas necesidades de la población, que exigen una reevaluación y un nuevo tratamiento y formas de respuesta. La participación social y las nuevas formas de interacción sociedad-Estado obligan a definir, crear e innovar soluciones de fondo. Es por ello que la Administración Pública debe de ser capaz y apta para enfrentar nuevos retos y desafíos, fortaleciendo progresivamente a las instituciones que la conforman. Lo anterior explica la importancia del **Programa de Retiro Voluntario**, entendido como un proceso de ajuste en la Administración Pública.

Es también importante destacar que hay un agotamiento en el modelo de intervención centralista, por lo que es necesario que el Estado haga una revisión y valoración de sus políticas, disminuyendo su participación en la economía, dando paso a que sean las organizaciones civiles y particulares quienes tengan un mayor

accionar en la vida económica del país, evitando las cargas burocráticas a la sociedad y depurando sus modos y formas del servicio público.

El objetivo de esta investigación es hacer un análisis de la evolución del **Programa de Retiro Voluntario** y destacar los aspectos más sobresalientes que implica la aplicación del mismo, demostrar las ventajas y desventajas a las que se enfrenta un servidor público, en especial por la situación económica por la que atravieza el país, donde la estabilidad y la seguridad en el empleo representan un papel trascendente dentro de las metas del desarrollo que México se ha propuesto.

Para fines de exposición, la tesina se organiza en cuatro apartados. En el primero se destacan los antecedentes de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, así como el avance gradual en la obtención de las prestaciones económicas y sociales.

En el segundo apartado se destaca la importancia del reordenamiento de la vida del Estado, derivado a raíz de la crisis económica manifestada en 1982, así como el proceso de modernización de la Administración Pública Federal emprendida durante el gobierno de Miguel de la Madrid, dentro de la cual surge el **Programa de Retiro Voluntario**, cuyo objetivo radica en la disminución del tamaño de la burocracia.

En el tercer apartado se hace un análisis de la aplicación del **Retiro Programa de Voluntario** enfocado únicamente en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el cual se destaca la evolución y su aplicación durante los años de 1995 y 1996,

exponiéndose además las consideraciones y propuestas para mejorar su aplicación, destacando el nuevo perfil del Estado mexicano y el entorno que conlleva al caso del estatismo. Por último, se formulan las conclusiones.

I. EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS

A).- Antecedentes de su relación formal.

Es importante destacar la trascendencia que implica el mejoramiento paulatino de las prestaciones y prerrogativas que se han venido dando a los servidores públicos a través de los últimos años, prestaciones que se traducen en un mejoramiento de la calidad de vida, de las condiciones y entorno que rodean a éstos para desempeñar de la mejor forma posible su quehacer dentro de la administración pública.

Un elemento fundamental lo constituye la Seguridad Social, como un derecho público, obligatorio y de aplicación universal, con un sentido de justicia y con el objetivo de una justa distribución del ingreso de una nación para alcanzar niveles de vida mejor para la sociedad. En México la Seguridad Social ha estado presente en la mayor parte de los gobiernos y en los grandes movimientos de índole político, económico y social. Para ello se destaca que "la Seguridad Social adquiere un carácter eminentemente jurídico a partir del movimiento armado de 1910 y consecuentemente con la promulgación de la Constitución de 1917, al quedar inscrita en los enunciados del Artículo 123."¹. Siendo precisamente estos antecedentes los pilares fundamentales que dan forma a la Seguridad Social que está presente en los posteriores programas y acciones de los gobiernos denominados posrevolucionarios.

¹ Presidencia de la República *México a través de los Informes Presidenciales*. p-84

Entre los avances más significativos registrados en materia de Seguridad Social para los servidores públicos encontramos la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, creada por la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, del 12 de agosto de 1925,² con la cual se pretende elevar el nivel de vida familiar y asistencial del propio trabajador. Destaca en esta Ley el fortalecimiento de las pensiones de retiro, la formación del Fondo de Pensiones y el otorgamiento de préstamos hipotecarios para los servidores públicos.³

De igual forma, para el año de 1931, se establece una separación tajante entre los derechos constitucionales que otorga la Ley Federal del Trabajo y los servidores públicos, para lo cual se señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores se regirán, por las leyes del servicio civil que se expidan.

En el año de 1934, con Abelardo L. Rodríguez se expide el **Acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil**, a través del cual se propone como objetivo mejorar los servicios que presta la administración pública, de igual forma, se pretende elevar la formación y condiciones de los servidores públicos. Asimismo, se expide un Reglamento Administrativo, que obliga al Ejecutivo a renunciar a la facultad de nombrar con entera libertad al personal público.⁴ Siendo

² Presidencia de la República *op. cit.*, pp 146-160

³ Aunque los antecedentes legislativos de la pensión civil en México se remonta al año de 1761, año en que fue dictada por el Gobierno Colonial la primera disposición para pensionar al empleado público, creándose un "Montepío" con el objeto de proporcionar asistencia social.

⁴ Carlos Sirvent. *La Burocracia*. p-68

estos antecedentes los primeros intentos formales para la regulación de los derechos burocráticos⁵.

Posteriormente, en el año de 1937, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se promulga el **Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado**, creándose con ello derechos sociales en favor de los servidores públicos frente al Estado-patrón, reconociendo derechos paralelos de tipo colectivo; derivado también de su política de carácter nacionalista, agrarista y obrerista. Para ello "este documento se originó por la necesidad de poner a salvo a los servidores públicos de las contingencias electorales y tuvo por objeto asegurar la estabilidad de sus cargos y motivar sus ascensos en base a la eficiencia y honorabilidad y garantizar los derechos de asociación para la defensa de sus intereses".⁶

De igual forma, el 1o. de noviembre de 1938 se constituye la **Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)**⁷, siendo a finales de ese mismo año la expedición del estatuto jurídico de esa central, fortaleciendo la organización sindical de los trabajadores del servicio público. A partir de ese momento podemos distinguir el establecimiento de "un poderoso frente gremial de los empleados públicos y que el movimiento laboral es más organizado y fuerte.

⁵ Entendidos como las prerrogativas que el Estado proporciona a los servidores públicos, adicionales al sueldo o remuneraciones.

⁶ Presidencia de la República. *op. cit.*, p-93

⁷ Es importante destacar, de acuerdo con Carlos Sirvent, en su libro *La Burocracia*, que "desde su fundación, la FSTSE nace marcada con sus actuales características, surge como una concesión del régimen y en consecuencia sujeta a él, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrusta en la estructura del poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los agremiados, que son apoyos pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios, y al nivel de la dirección sindical que controla la participación y asciende en la jerarquía política".

Contribuye el desarrollo nacional desde sus trincheras y emprende una lucha firme, conjuntamente con el gobierno, para lograr mejores niveles de vida y mayores prestaciones".⁸ Paralelo a este proceso se da también la disipación de la desconfianza e incertidumbre que prevalecía por la situación política en ese momento, por lo que "con la Dirección de Pensiones Civiles y con el estatuto jurídico, los servidores públicos encontraron una justa respuesta de la revolución, a la lealtad y a sus servicios en beneficio de la nación. Ambos instrumentos no fueron simples compensaciones, sino medios de lucha para continuar el camino ascendente que les corresponde".⁹

En 1943 se crea la Comisión Intersecretarial con el objeto de continuar mejorando las prestaciones de los servidores públicos, pero también con ello se buscaba mejorar el rendimiento del personal. De igual forma, para el año de 1944 se elabora el primer catálogo de puestos de la federación, que contribuiría a mejorar las condiciones laborales durante el gobierno de Manuel Avila Camacho. Paralelamente a estas aportaciones, durante ese mismo año, se continúa reformando la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. Asimismo, se establece la diferencia entre el trabajador de confianza¹⁰ y el personal considerado como de base¹¹ dentro de la

⁸ Alberto Trueba Urbina. *Derecho Social Mexicano* p-393.

⁹ *Idem*.

¹⁰ El trabajador de confianza, de acuerdo con el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo define como aquel que únicamente disfrutará de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, conforme lo establece la fracción XIV del apartado B del Artículo 123 constitucional, y que de acuerdo a sus funciones, que desempeñen labores de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría o consultoría, etc.

¹¹ El trabajador de base es considerado como aquel empleado que obtiene o puede obtener la titularidad de la plaza que ocupa.

administración pública, así como las prestaciones específicas para los maestros y veteranos de la revolución.

También se destaca como antecedente, con Adolfo López Mateos, la creación del **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**, el 28 de diciembre de 1959, sustituyendo a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. El ISSSTE va a tener la función de reglamentar las prestaciones que el gobierno concede a la burocracia, de las cuales van a destacar el seguro de enfermedad, de accidentes, de reeducación y readaptación de inválidos, de elevación de los niveles de vida, promociones para mejorar la preparación técnica y cultural, créditos para la adquisición en propiedad, arrendamiento de habitaciones, préstamos, jubilaciones, seguros e indemnizaciones. Iniciándose una nueva etapa de la seguridad social para los servidores públicos, ya que a partir de entonces se amplían e incrementan las prestaciones y servicios para un ascendente número de afiliados de este Instituto, que para 1964 tendría una cobertura para 306 620 servidores públicos y sus familias.¹²

Un elemento más a considerar es la abrogación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión el 28 de diciembre de 1963, al expedirse la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo que "el ciclo institucional desde un punto de vista jurídico queda completo y en posibilidad de seguir modernizándose conforme

¹² Carlos Sivent. *op. cit.* p-56

las circunstancias nacionales lo demanden".¹³ Con el apartado "B" prácticamente se devuelve a los servidores públicos a la Constitución, siendo de vital trascendencia la estabilidad en el empleo, ya que a través de este apartado se les reconoce ese derecho a los trabajadores de base, inclusive con mayor rapidez que la propia Ley Federal del Trabajo a los de planta, sindicalizados o sindicalizables, bastando sólo 6 meses de antigüedad para que el burócrata sea inamovible, en la mayoría de los casos.

Posteriormente a todo este proceso, hay una continuación en favor del servidor público en el mejoramiento paulatino y a la conquista de más y mejores prestaciones que va adquiriendo por parte del Estado. Durante el periodo de gobierno de Luis Echeverría Álvarez se destacan dos aspectos importantes, por un lado, "la creación en diciembre de 1972 del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), con lo que se asegura el fortalecimiento y ampliación de la cobertura para la dotación de viviendas para los servidores públicos",¹⁴ por el otro, "por acuerdo presidencial del día 28 de diciembre de ese mismo año, se estableció la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de la administración pública, que rijan su relación laboral por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".¹⁵ Asimismo, se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con el objetivo explícito de renovar y mejorar las estructuras, los sistemas, las normas y los criterios que conformaban las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

¹³ Alberto Trueba Urbina.. *op. cit.*, p-394.

¹⁴ *Idem*, p-404.

¹⁵ Carlos A. Morales Paulín. *Derecho Burocrático*, p-47.

Bajo todo este contexto, es posible identificar que la seguridad social y las prestaciones que el Estado ha venido proporcionando a los servidores públicos, donde cada gobierno ha redefinido su relación con éstos, siendo a través de mejoramientos paulatinos y la extensión necesaria es como se han conformado y obtenido derechos, que hoy en día están claramente definidos en la Ley del ISSSTE, siendo las siguientes prestaciones, de acuerdo al artículo 3o.:

- I. Medicina Preventiva
- II. Seguro de enfermedades y maternidad
- III. Servicio de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada
- X. Indemnización Global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicio de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas ; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

XV. Préstamos a mediano plazo;

XVI. Préstamos a corto plazo,

XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus familiares;

XVIII. Servicios turísticos;

XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;

XX. Servicios funerarios; y

XXI. Sistema de ahorro para el retiro".¹⁶

A todo este proceso en el cual hay un evidente ascenso de las prestaciones que se otorgan a los servidores públicos, también se pueden agregar los créditos para la adquisición de automóviles y el otorgamiento de préstamos complementarios, cuyo monto se integra por 5 ó 6 meses del sueldo mensual que perciba el servidor público.

En la actualidad, varias de estas prestaciones han dejado de tener la efectividad con que originalmente se diseñaron, así encontramos primeramente un cuestionamiento enorme respecto al servicio médico que proporciona el ISSSTE. Los préstamos hipotecarios se ven muy restringidos, sobre todo en el Distrito Federal, ya que la vivienda se ha convertido en un problema patente ante la desproporción que guarda la oferta y la demanda, debido al crecimiento demográfico. De igual forma,

¹⁶ Carlos A. Morales Paulín. *op. cit.* pp. 140-141.

los préstamos a corto y mediano plazo se ven reducidos y resultan insuficientes los montos para satisfacer las crecientes necesidades de los servidores públicos.

Para la década de los ochenta, el Ejecutivo Federal crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, cuya función es coordinar y concretar la realización de acciones que contribuyan a garantizar el desarrollo integral de los servidores públicos. Dicha Comisión se integra por los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Educación Pública y Trabajo y Previsión Social, así como por el secretario general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Destacando que el mejoramiento del nivel social, cultural, deportivo y profesional de los servidores públicos, se realiza a través de prestaciones adicionales vertidas en las respectivas Condiciones Generales del Trabajo de cada Dependencia y Entidades de la Administración Pública Federal.

II. EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1985-1988.

A).- Contexto institucional

Uno de los retos actuales que enfrenta la administración pública es revisar el papel del servidor público, dadas las circunstancias y cúmulos de acontecimientos políticos, económicos y sociales que se suscitan, no sólo en México sino en todo el contexto internacional, para lo cual, en el caso concreto de nuestro país se hace necesaria la reestructuración del sistema burocrático, siendo éste el antecedente inmediato y contexto en el que se da el **Programa de Retiro Voluntario**, cuya política de aplicación está encaminada a lograr un óptimo aprovechamiento del factor humano dentro de toda la Administración Pública Federal.

Respecto al cuestionamiento sobre los adjetivos que califican a la administración pública en México como gigantesca u obesa, por su dimensión, volumen o tamaño, es importante señalar que "en el debate sobre el intervencionismo estatal se discute cual es el "mínimo técnico" o el tamaño "óptimo" para que el Estado tenga la capacidad de orientar el desarrollo eficientemente. Es difícil si no imposible, llegar a predeterminar en términos abstractos la dimensión adecuada porque ello depende de las características de la economía y el entorno institucional y cultural que lo rodea".¹⁷

¹⁷ Refugio González Valdéz. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México.* p-44

Cabe señalar que el proyecto de redimensionamiento y de reforma del Estado se inicia precisamente en el año de 1982, en la cual la crisis económica irrumpe en el escenario nacional, expropiándose la banca y dando fin a un período estabilizador. Por lo que, "el Estado mexicano optó por una política de reconversión de la economía nacional, también conocida como política de *reordenación económica y cambio estructural*. En ese proyecto alternativo, el sector público se convirtió en objeto prioritario de la reestructuración. El diagnóstico evidenció que el Estado-gobierno se había convertido en un ente *obeso*, burocratizado, ineficaz y, por lo mismo, en dilapidador del gasto público"¹⁸

Entre las políticas de austeridad y control del gasto público, incluyendo los recortes de personal público, también debe de considerarse que "el Estado impulsó una política de racionalización del gasto destinado al funcionamiento y al empleo gubernamental. No sólo se impusieron límites al gasto estatal a través de recortes en las asignaciones de representación... sino que se redujo la infraestructura de trabajo, se cancelaron programas, se fusionaron o desincorporaron entidades... se aplicó una política de austeridad en las relaciones laborales: se establecieron barreras al salario, disminuyeron las prestaciones sociales de la burocracia, se congelaron plazas y se rescindió la relación laboral. En este mismo renglón, los momentos más espectaculares del sexenio de Miguel de la Madrid, se dieron en los años 1985 y 1988: en febrero de 1985 se congelaron 80 mil plazas y durante el año

¹⁸ Víctor Alejandro Espinoza Valle. *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el servicio público de Baja California*. p-42

fueron *recortados* 51 empleados. Para 1988 de nuevo el recorte se cifró en 30 mil burocratas".¹⁹

De acuerdo con lo anterior, el **Programa de Retiro Voluntario** se formula en el mes de enero de 1987, como un proyecto gestado dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de modificar sustancialmente las estructuras ocupacionales del gobierno federal, tanto centralizado como descentralizado.

Dada la situación y momento por la que atraviesa el Estado mexicano, uno de los retos que se han propuesto los más recientes gobiernos, desde Miguel de la Madrid al de Ernesto Zedillo, es transformar sustancialmente la estructura burocrática, de tal forma que la reorientación de estrategias para alcanzar un desarrollo estén acordes a los objetivos que se espera alcanzar en el corto plazo.

Es indudable que dentro de todo este proceso es que la administración pública tiende a adecuarse a todo este tipo de cambios económicos, políticos y sociales, nos enfrentamos al proceso o política de desburocratización, que consiste en el adelgazamiento del aparato burocrático, para lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la encargada de regular y controlar los recursos financieros y presupuesto que se destina a cada dependencia, ha venido instrumentando las

¹⁹ Víctor Alejandro Espinoza Valle. *op.cit.* p-45

siguientes medidas con la finalidad de hacer más ágil y reducir en número el factor humano dentro de la mayor parte de las dependencias gubernamentales:

- a) La recomendación de restringir y limitar las contrataciones de personal de nuevo ingreso, situación que implica un importante avance como disciplina presupuestal;
- b) La no activación ²⁰ presupuestal de plazas que vayan quedando vacantes por parte de servidores públicos, derivado de renuncias, jubilaciones, abandono de empleo, etc.;
- c) La limitación de creación de plazas, salvo de aquellas destinadas a cumplir programas debidamente justificados o que se consideren como prioritarios;
- d) La implementación del **Programa de Retiro Voluntario**, tanto para la Administración Pública Centralizada como para Entidades y Organismos descentralizados. De acuerdo con datos proporcionados por la propia FSTSE, indican que tan sólo durante 1994 y 1995 se dieron de baja, a través del **Programa de Retiro Voluntario** a más de 800 mil trabajadores de base del gobierno federal.²¹
- e) La instrumentación del Programa de Jubilación o Pensión con apoyo económico, con el mismo alcance del punto anterior.

²⁰ llamado también "congelamiento de plazas"

²¹ *El Financiero*, 28 de noviembre de 1996, p-23.

Ahora bien, la aplicación del **Programa de Retiro Voluntario** da inicio en el año de 1987, dando así un avance muy cuestionado en el proceso de reducir en número de servidores públicos en la administración pública. Cuestionable en el sentido de dar de baja a los servidores públicos simulando una acción justa y apegada a derecho.

Dentro de la justificación que hace el propio gobierno, el **Programa de Retiro Voluntario** representa parte de la estrategia que el mismo gobierno busca a fin de hacer más moderna, eficiente y eficaz a la Administración Pública, tendiente a elevar la productividad y por ende, impulsar el desarrollo, satisfaciendo de la mejor forma posible, las necesidades básicas que la sociedad en su conjunto demanda.

Una de las políticas que el **Programa de Retiro Voluntario** persigue es el dar de baja a aquellos servidores públicos cuya forma de pensamiento, formación y aspiraciones son contrarios a la adecuación y transformación que la administración pública requiere²², o que simplemente no encajan en el proceso de cambio dentro de sus áreas de adscripción, aunado a que sus intereses no son afines a los cambios que la administración pública requiere, ya que ante los retos y desafíos que se ha propuesto el gobierno, se requiere una renovada forma de hacer y de pensar por parte de sus servidores públicos, se busca en primer instancia, contar con mejores niveles de formación académica y de una verdadera vocación de servicio. Situación que implica dar de baja a quienes no están dispuestos a sujetarse a las condiciones

²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Norma para la aplicación del Programa de Retiro Voluntario para el Personal de la Administración Pública Federal*. 1995.

y prestaciones económicas que el Estado proporciona, así como el alejarse del conformismo y la sumisión que la relación laboral conlleva.

El **Programa de Retiro Voluntario** también tiene como objetivo dar apoyo a los servidores públicos, considerados como personal operativo, que ocupan de los niveles 1 al 27 del Tabulador de Sueldos del Gobierno federal, que deseen *voluntariamente* separarse del servicio de la Administración Pública Federal, para desarrollar actividades acordes con sus características, conocimientos y aptitudes personales.²³

El apoyo económico, a través de una compensación, en función de los años de servicios prestados a la Dependencia o Entidad, y el nivel de remuneración asignado, está integrado de la siguiente forma:

- a) 3 meses de sueldo mensual bruto, incluyendo despensa, previsión social múltiple y el quinquenio correspondiente;

- b) 20 días de sueldo, sobre la base del punto anterior, por cada año de servicios prestados, tanto a una sola Dependencia o como su antigüedad en el gobierno;

²³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *op. cit.*.

c) 12 días de sueldo, sobre la misma base, por cada año de servicios, siempre y cuando el servidor público tenga una antigüedad mínima de 15 años de servicios efectivos prestados;

d) Parte proporcional de aguinaldo y prima vacacional.

En este panorama, se procura dar oportunidad y facilidades al servidor público a considerar esta oferta por parte del Estado, siendo a criterio particular, en la mayoría de los casos, la decisión de aceptarlo o no, por lo que este programa se considera como un evidente indicio de que el Estado ya no pretende tener más compromisos legales, jurídicos y laborales que repercutan en más cargas financieras en el corto y mediano plazo. Todo ello a través de la disminución gradual de la plantilla laboral del sector público.

Por otro lado, es evidente que dentro de esta preocupación por hacer más dinámica y eficiente la administración pública, se ha requerido que se plasme como uno de los objetivos a alcanzar dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo, por ser precisamente el medio para concretar de la mejor forma posible esas metas.

En el **Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000**, se propone la necesidad de emprender la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública, para lo cual se señala que "la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento

de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.”²⁴

Hoy en día, la administración pública tiene bajo su responsabilidad la dirección de impulsar el desarrollo, satisfaciendo en forma paralela las necesidades de la sociedad. Para lo cual “el desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.”²⁵

Una de las características principales de la modernización de la administración pública es el reordenamiento de las dependencias y entidades, para que se ajusten a las condiciones socioeconómicas prevaletentes, siguiendo para ello la actuación y redistribución de funciones y ámbitos de competencia en la consecución de objetivos gubernamentales, considerando las funciones que el Estado tiene encomendadas.

La reestructuración del sistema burocrático trae consigo el proceso de reordenar el elemento humano hacia el interior de las Dependencias y Entidades gubernamentales, procurando siempre que las áreas cuenten únicamente con el

²⁴ Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, p-63.

²⁵ *Idem.*

personal necesario e indispensable. "el nuevo esquema exige que las Dependencias y Entidades actúen permanentemente con criterios de eficiencia y aprovechamiento de sus recursos y en la definición de sus estructuras orgánicas y ocupacionales, además de apoyarse en controles presupuestarios y evaluatorios de la gestión pública que cuiden de la debida congruencia entre los objetivos, metas, propuestas y logros."²⁶

El proceso de reorganización de la administración pública implica también la actualización de su estructura jurídica, considerándose dentro de este ordenamiento al servidor público como un elemento indispensable y esencial de la gestión pública, ya que realmente éste es quien ejecuta las acciones de gobierno.

Es relevante considerar que la distribución de plazas, en especial de las Dependencias que conforman el Poder Ejecutivo, ha seguido una organización sectorial, de acuerdo a su función, considerándose como sectores prioritarios aquellos que por el tipo de su atribución es vital para el desarrollo de la sociedad, siendo éstos, educación, salud, seguridad pública e impartición de justicia. Por otro lado, los sectores no prioritarios son aquellos que tienen una atribución de carácter esencialmente administrativo.

²⁶ Carlos Ruiz Sacristán. "La reestructuración del sistema burocrático", en *La administración pública contemporánea en México*. p-341.

Respecto al tamaño de la administración pública, en cuanto al número de servidores públicos que la conforman, ha mostrado una variación significativa, la reestructuración que da inicio en el año de 1982, pone fin a la tendencia expansiva del gobierno, iniciándose con este proceso precisamente el adelgazamiento, reducción y redimensionamiento del aparato estatal.

Para el año de 1985 se decide reducir el gasto corriente del gobierno federal trayendo consigo una serie de medidas tendientes a disminuir el número de servidores públicos en muchas Dependencias gubernamentales. De igual forma, se decide no autorizar plazas de nueva creación.

Sin embargo, en datos que proporciona Nicolás Pineda Pablos, se indica que no hubo una reducción, "al contrario, el personal mantuvo, aunque en forma muy moderada, su marcha ascendente pasando de 1'583,771 en 1982 a 1'857,442 en 1985, a 2'095,323 en 1987, y a 2'097,216 en 1989."²⁷

²⁷ Nicolás Pineda Pablos. "Reforma del Estado y Burocracia", en *La Reforma del Estado*. p-78

III. EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO APLICADO EN LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 1995-1996

A).- Antecedentes y evolución.

Derivado de una política de austeridad en materia presupuestal y como parte de la racionalización administrativa, que se emprendieron en la mayoría de las dependencias gubernamentales, para el mes de julio de 1985 en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se realizan una serie de cambios significativos en la estructura orgánico - funcional, para lo cual hubo en primer término, la eliminación de la Dirección General de Asuntos Internacionales, que representa la desaparición de ocho órganos administrativos que la integraban, y de la Dirección General de Cultura y Recreación, con veinticuatro órganos administrativos. Las funciones de estas direcciones se transfirieron al área del C. Secretario del Ramo. Desaparece también la Dirección General de Organización y Sistemas de la Administración, transfiriéndose 17 de sus órganos administrativos a la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales²⁸. De igual manera, en lo que se refiere a las Entidades Sectorizadas, desaparece el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC).²⁹

A partir de estos cambios, el personal operativo se ve afectado por la eliminación de áreas, se realizan movimientos a fin de reubicarlos dentro de la misma Secretaría,

²⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Manual General de Organización*, p-9

²⁹ *Idem*.

pero también en muchos casos se les solicitó la renuncia al puesto por no ser titulares de la plaza, sin mediar ningún tipo de indemnización.

Es también importante destacar que para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, respecto a la evolución de plazas con las que cuenta, éstas han presentado las siguientes variaciones, en cuanto a su conformación:

MES Y AÑO	No. DE PLAZAS
Enero-1994	5,878
Noviembre-1994	6,361
Abril-1995	6,470 ³⁰
Agosto-1996	6,006 ³¹

Situación que pone en entredicho las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de la limitación de creación de plazas, la no activación presupuestal de aquellas que queden vacantes y la limitación de contrataciones de personal de nuevo ingreso, en virtud de estas medidas se han venido implementando a partir de 1985.

³⁰Variación ascendente por la creación de plazas para apoyar programas en las Delegaciones Federales del Trabajo y las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje en diferentes estados de la República.

³¹Variación descendente por la desaparición, dentro de la estructura de la S.T.P.S., de la Dirección General de Fomento Cooperativo y Org. Soc. para el Trabajo, aunado a las plazas que se cancelaron con motivo del Programa de Retiro Voluntario y Programa de Jubilación o Pensión con apoyo económico, llevados a cabo durante 1995.

Ahora bien, la aplicación del **Programa de Retiro Voluntario** tiene como punto de arranque el año de 1987, dando así un avance en el proceso de desburocratización³², no sólo para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sino también para muchas otras Dependencias, como son Reforma Agraria, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, entre otras.

El **Programa de Retiro Voluntario** viene a representar parte de la estrategia que sigue el Gobierno³³ a fin de hacer más moderna, eficaz y eficiente a la Administración Pública, derivado precisamente de la necesidad de darle el tamaño necesario para su óptimo funcionamiento, ya que a partir de la implementación de este programa se pretende un reordenamiento del elemento humano dentro de las dependencias y entidades, en el sentido de redefinir funciones individuales específicas y por áreas, tendiente a elevar la productividad y por ende, impulsar el desarrollo y satisfacer de la mejor forma posible, las necesidades básicas que la sociedad en su conjunto demandan.

Con el **Programa de Retiro Voluntario** también se pretende dar de baja en el gobierno a aquellos servidores públicos, en edad productiva, para que se incorporen hacia otro sector de la economía, dejando de ser una carga para el Gobierno, en virtud de que con este programa se pretende la reducción de las plantillas de

³² Entendido como el proceso de reordenamiento de los recursos humanos, con cambios cuantitativos y cualitativos a fin de que cada área cuente con el personal adecuado e indispensable.

³³ Cabe señalar que es responsabilidad de la administración pública el dirigir e impulsar el desarrollo del país, así como satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto.

personal y por ende, un ahorro presupuestal por este concepto. Asimismo, con la implementación de este programa se pretende el establecimiento de nuevas condiciones y tipo de relación Estado-servidor público, traducidos en prestaciones y apoyo de carácter económico.

Con el **Programa de Retiro Voluntario** puesto en marcha en 1987 se dan de baja a 237³⁴ servidores públicos, con toda una gama de puestos, antigüedades y formación académica, considerando que en ese momento representaba una oferta muy atractiva, incluso aun para el año de 1996, ya que los servidores públicos que deciden aceptarlo tienen entre otras, las ventajas³⁵ siguientes:

- Recibir un apoyo económico para liquidar adeudos, en especial los bancarios.
- Oportunidad de crear un pequeño negocio.
- Buscar una mejor oportunidad de empleo en la iniciativa privada, de acuerdo a su formación y aspiraciones, o incluso, buscar otro empleo dentro de la misma Administración Pública.

³⁴ *Concentrado de Personal Desincorporado a través del Programa de Retiro Voluntario 1987, Oficialía Mayor, S.T.P.S.*

³⁵ Ventajas que deben considerarse exclusivamente como circunstanciales, por ser precisamente la propuesta que le hace el gobierno al servidor público a cambio de su plaza.

- Dedicarse a actividades de interés particular, convivir más con sus hijos, para el caso de las madres trabajadoras o la continuación de su formación académica, etc.

Con la aplicación del **Programa de Retiro Voluntario**, dentro de un contexto de crisis económica, donde la estabilidad de un empleo seguro que garantice el desarrollo pleno del individuo y su familia, reviste singular importancia, por un lado, crea un ambiente de incertidumbre respecto a si es o no justo el hecho de ser *liquidado* conforme lo establece la ley o una normatividad, y por otra parte, se genera en cierta medida un grado positivo de expectativas para que el servidor público aproveche la oportunidad de emprender actividades conforme a sus aspiraciones muy particulares.

El Programa no representa de ninguna forma en términos de seguridad económica a corto, mediano y largo plazo, una alternativa viable en comparación con las opciones que el sistema de pensiones y jubilaciones que el ISSSTE otorga a los servidores públicos, ya que para recibir el apoyo bajo este rubro, en un primer caso, es necesario contar con una antigüedad de 30 o 28 años de servicio, para hombres y mujeres respectivamente, para poder beneficiarse de la pensión considerada como ordinaria.

De igual forma, de acuerdo con la Ley del ISSSTE, para beneficiarse con la Pensión por Cesantía en Edad Avanzada es necesario cumplir lo que señala el artículo 82 de dicha Ley, la cual establece: "La pensión por cesantía en edad avanzada se

otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y que haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto".³⁶

De igual forma, la obtención de la Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, de acuerdo con dicha Ley, establece que "tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto".³⁷

Aunado a las otras formas de pensión que otorga el ISSSTE, también existe la Pensión por Invalidez, misma que se otorga a los trabajadores inhabilitados física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre y cuando hayan cotizado a este Instituto 15 años, por el otro, las pensiones catalogadas como Riesgo de Trabajo, y por último, las consideradas como de Trato Especial, mismas que por lo general se otorgan a personas de edad avanzada y se benefician al recibir un porcentaje mayor del que les corresponde, negociado previamente con la Dependencia para la cual prestó sus servicios.

³⁶ Artículo 82 de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado*.

³⁷ Artículo 63 de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado*.

Todo ello en relación a la desinformación y falta de difusión que sobre estos aspectos se ha venido dando en la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no informándose con precisión que todos estos beneficios no se pierden con la incorporación al **Programa de Retiro Voluntario**, ya que únicamente se pierde la antigüedad dentro de la Dependencia, exclusiva para el pago de primas quinquenales, permaneciendo la antigüedad en el ISSSTE para efecto de pensiones y jubilaciones.

Para darnos cuenta de la magnitud que significa la población amparada por concepto de pensión en el ISSSTE, cabe señalar que para el año de 1995 se tenían 281,888 exservidores públicos, de los cuales 167,457 corresponden al interior de la República y 114,431 al Distrito Federal.³⁸

De esos 281,888 casos registrados en 1995, conforme al sistema de pensiones del Instituto, 262,664 corresponden a jubilaciones ordinarias; 8,634 consideradas de trato especial y; 10,610 consideradas de riesgo de trabajo.³⁹

³⁸ *Anuario Estadístico del I.S.S.S.T.E. 1995.* p-367.

³⁹ *Proyecto de Anuario Estadístico del I.S.S.S.T.E., 1996.*

B).- La aplicación del Programa de Retiro Voluntario en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1995-1996.

En 1995 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dió de baja a 166 servidores públicos, considerados como personal operativo, bajo la aplicación de este programa que de acuerdo a la antigüedad y años de servicio en la Dependencia, quedaron agrupados de la siguiente manera:

- 7 casos corresponden a personal con más de 20 años de servicio, destacando el caso de un servidor público con una antigüedad de 29 años y 29 días al momento de recibir su cheque de apoyo económico.
- 50 casos corresponden a personal con una antigüedad de 11 a 19 años de servicio.
- 109 casos corresponden a personal con una antigüedad de 1 a 10 años de servicio, sobresaliendo el caso del servidor público que al momento de recibir su cheque contaba con una antigüedad de tan solo 8 meses.⁴⁰

⁴⁰ *Concentrado de personal desincorporado a través del Programa de Retiro Voluntario 1995, Oficialía Mayor, S.T.P.S.*

De igual manera, causaron baja 25 servidores públicos bajo el Programa de Jubilación o Pensión con Apoyo Económico, el cual también otorga un beneficio adicional consistente en cuatro meses y medio de sueldo base, aunado a las prestaciones que otorga el I.S.S.S.T.E., que por ley le corresponde a este personal.

Cabe también destacar que ambos programas, Retiro Voluntario y Jubilación o Pensión con apoyo económico, representan una afectación presupuestal de \$5'308,189.56⁴¹,

Asimismo, como lo señala el propio Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social⁴², de los movimientos de personal realizados durante 1995, se tramitaron 425 nuevos ingresos, 429 reingresos, 203 promociones, 279 cambios de radicación, 60 reanudaciones de labores y 30 aumentos de percepciones. Tramitándose además, solicitudes de licencias médicas y gestionándose lo procedente en los trámites de renuncia por jubilación, defunción, acuerdo superior, abandono de empleo y otros conceptos. No se proporcionan datos exactos sobre los servidores públicos que causaron baja dentro del Programa de Retiro Voluntario.

⁴¹ *Registro y Control del Ejercicio del Presupuesto 1995, Dirección de Programación y Presupuestación, Oficialía Mayor, S.T.P.S.*

⁴² *Informe de Labores 1994-1995, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.* p-61

Para 1996, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ingresa a los Programas de Retiro Voluntario y de Jubilación o Pensión con apoyo económico, para lo cual se ejerció un presupuesto autorizado por la S.H.C.P., por la cantidad de \$4'074,280.26⁴³, generando nuevamente expectativas entre el personal operativo⁴⁴.

En el periodo de agosto-noviembre de 1996 se tramitaron las bajas de 161 Servidores públicos, recibiendo obviamente el apoyo económico correspondiente. De los cuales 147 corresponden al Programa de Retiro Voluntario, que agrupándolos por antigüedad quedan de la siguiente forma:

- 6 casos corresponden a personal con más de 20 años de servicio. Destacando el caso del servidor público que tenía 28 años y 8 meses de servicio.
- 49 casos corresponden a personal con una antigüedad de 11 a 19 años de servicio, y
- 92 casos corresponden a personal con una antigüedad de 1 a 10 años de servicio. Destacando igualmente el caso de un servidor público que al momento de firmar la documentación que acreditaba su baja en el servicio a través del programa en cuestión contaba con una antigüedad de 1 año y un mes.

⁴³ Dato proporcionado por el Lic. Ricardo de Jesús López Flores, Director de Presupuesto de la S.T.P.S.

⁴⁴ Expectativas en el sentido de hacer planes en cuanto a permanecer o no dentro de la misma S.T.P.S., y sobre el destino que pudieran darle al apoyo económico en caso de inscribirse al Programa de Retiro Voluntario.

Asimismo, se tramitaron las bajas correspondientes de 14 servidores públicos de acuerdo con el Programa de Jubilación o Pensión con apoyo económico, recibiendo el beneficio que el mismo programa contempla.

La característica principal para la aplicación del **Programa de Retiro Voluntario** para 1996, radica en que no solamente el servidor público hace patente su interés por separarse del servicio, mediante solicitud y recibir el apoyo económico correspondiente, sino que las propias Unidades Administrativas que conforman la S.T.P.S., a excepción de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, proponen candidatos susceptibles de considerarse dentro del programa, en base a una evaluación y reestructuración de las propias áreas. Para este efecto, se solicitó ante la S.H.C.P. una ampliación del presupuesto destinado para concretar este programa.

C).- Evaluación sobre la aplicación del Programa de Retiro Voluntario

A través de una evaluación sobre la aplicación que ha tenido el **Programa de Retiro Voluntario**, es importante destacar que éste se ha desvirtuado en cuanto a su operación y objetivos, en el sentido de que prácticamente se ha convertido en un programa permanente, ya que ha venido aplicándose, en mayor o menor medida desde 1987.

El Programa de Retiro Voluntario es también parte de una política económica encaminada a reducir costos, vía salarios, prestaciones, jubilaciones, etc.. Y para ello, con la aplicación de este programa resulta más práctico dar de baja anualmente a un promedio de 163 servidores públicos de una Dependencia, como es el caso de la S.T.P.S., que mejorar e incrementar sustancialmente a los más de 4,500 restantes, que conforman la plantilla de personal operativo.

Con la aplicación de este tipo de programas se está perdiendo la visión de que se contribuye a incrementar una carga más para la sociedad, ya que dadas las condiciones socioeconómicas actuales, esta sociedad no tiene la capacidad para absorber a un número considerable de servidores públicos, debido a las limitaciones de fuentes de empleo, por lo que se está alentando más al comercio informal.

Considerándose además que no sólo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, causan baja servidores públicos, sino de otras Dependencias y Organismos, como son el propio ISSSTE, el Departamento del Distrito Federal y la propia Universidad Nacional Autónoma de México⁴⁵.

El Programa de Retiro Voluntario tiene un grado de aceptación positivo en cuanto al otorgamiento de un apoyo económico, situación que en otros tiempos y circunstancias no se proporcionaba. Sin embargo, ante los problemas económicos que actualmente presenta el Estado, el programa no proporciona alternativas reales

⁴⁵ En el caso de la U.N.A.M., el **Programa de Retiro Voluntario** adquiere características y condiciones diferentes, de acuerdo a su Contrato Colectivo de Trabajo.

ni soluciones de fondo que reactiven el mejoramiento de los niveles de vida de los servidores públicos⁴⁶.

Asimismo, el **Programa de Retiro Voluntario** es equitativo, exclusivamente en cuanto al apoyo económico que se otorga, ya que los montos en cada caso son distintos, conforme a su antigüedad y el nivel salarial que perciba cada servidor público. No se considera justo en el sentido de que no hay un reconocimiento a los años de servicio que se hayan prestado, ni de las propuestas, contribuciones y mejoras que el servidor público haya aportado en su momento.

El Programa de Retiro Voluntario es un intento por mejorar en forma paulatina las prestaciones y niveles salariales del aparato burocrático en su conjunto, ya que a partir de la aplicación de éste, se está tratando de mejorar los tabuladores de sueldos de cada Dependencia, considerándose que a partir de su implementación, se realizarla la cancelación paulatina de las plazas consideradas como pie de rama dentro de esos tabuladores y de esta forma, se pudieran tener mejores niveles salariales. Situación dentro del cual cabe señalar que se ha traducido de un intento a un fracaso, en el sentido de que ya son nueve años de vigencia de este programa y los resultados no son los esperados.

⁴⁶ Ello en virtud de que el **Programa de Retiro Voluntario** sólo se concreta a dar de baja a los servidores públicos que aceptan las condiciones que la normatividad señala, quedando exclusivamente en la S.H.C.P. la política del mejoramiento de sueldos y prestaciones que puedan otorgarse a todos los servidores públicos.

Para 1996, en el caso de la S.T.P.S., el **Programa de Retiro Voluntario** pierde su carácter de *voluntario*, debido a que las mismas áreas propusieron candidatos susceptibles a dar de baja, perdiendo además su sentido de propuesta para que el servidor público tuviera la oportunidad de aceptarlo o no, bajo las condiciones y supuestos que la propia normatividad señalan.

Por otro lado, dentro de los inconvenientes que el programa tiene destacan los siguientes aspectos:

a). **El Programa de Retiro Voluntario** muestra la incapacidad, ante la escasez de recursos públicos, para satisfacer el desarrollo integral de los servidores públicos. Mostrando también la falta de voluntad para encontrar soluciones alternativas, tanto para mejorar los niveles de vida de la burocracia como para lograr un verdadero redimensionamiento del factor humano dentro de la Administración Pública.

b). Muestra también que es un programa que tiene como objetivo implícito, reducir sustancialmente el número de jubilados y pensionados del ISSSTE, mismos que en la actualidad representan, en términos económicos, un porcentaje considerable para el gobierno.

c). **El Programa de Retiro Voluntario** no representa en sí que se establezcan nuevas condiciones y se exijan mejores perfiles académicos para el personal de nuevo ingreso, cabe señalar que la propia Administración Pública está absorbiendo a personal que es dado de baja de cualquiera de sus dependencias con el **Programa**

de Retiro Voluntario, ya que un exservidor público puede ser contratado sin mayor problema en otra dependencia, debido a que no hay restricciones para ello, situación que implica dejar sin oportunidad a gente mejor preparada, que en muchos casos, pueda hacer nuevas y mejores aportaciones a la Administración Pública.

D).- Propuestas para mejorar la aplicación del Programa de Retiro Voluntario

Si bien es cierto que con la implementación de este tipo de programas se persigue encauzar, en forma gradual, descontentos que se han venido acumulando durante los años recientes, sobre todo a partir de la agudización de la crisis económica en 1982 y que se extiende hasta nuestros días, donde la burocracia ha perdido no sólo parte de su poder adquisitivo, al igual que el resto de la clase trabajadora de este país, sino parte de sus prestaciones, expectativas de un futuro mejor en base a su trabajo y un medio de realización como ser humano. La aplicación del **Programa de Retiro Voluntario** requiere ajustes en cuanto a su operación y funcionamiento.

- **El Programa de Retiro Voluntario** requiere de modificaciones en cuanto a su aplicación y vigencia, en el sentido de que realmente beneficie tanto al servidor público como a la propia administración pública⁴⁷, de tal forma que sea funcional,

⁴⁷ Que beneficie al trabajador en el sentido de que el apoyo económico que reciba esté acorde a sus expectativas mediatas e inmediatas, en especial que ya tenga definidas metas concretas y que no forme parte de la gente desempleada. De igual forma, que la administración pública se vea beneficiada, en el sentido de mejorar la calidad de los servicios que proporciona.

sobre todo en este proceso de crisis económica, donde el empleo y la estabilidad social forman parte de los objetivos de la agenda de gobierno. Asimismo, que contribuya verdaderamente al redimensionamiento del elemento humano en la Administración Pública.

- Se debe instrumentar verdaderamente un período de inhabilitación⁴⁸ para los servidores públicos que causen baja a través del **Programa de Retiro Voluntario**, con la finalidad de poder renovar paulatinamente formas de hacer y de pensar, dentro de la Administración Pública, ya que ello daría oportunidad a nuevas generaciones con una nueva formación y nuevos proyectos para fortalecerla.
- Debe existir un margen temporal para su aplicación, siendo considerable un período de tres años, ya que todo el proceso del programa se realiza en un promedio de 4 meses, situación que implica la difusión, recepción de solicitudes, análisis de cada caso en particular y la emisión del pago correspondiente.
- Con base a un análisis previo, en cada caso en particular, se debe tener la certeza de que el servidor público que sea dado de baja a través del **Programa de Retiro Voluntario**, tenga claramente definidas las expectativas de un futuro cierto, mediano e inmediato, con la finalidad de que el gobierno no contribuya a

⁴⁸ La inhabilitación original con la que inició el **Programa de Retiro Voluntario** era de cinco años para volver a ocupar un puesto dentro de la misma administración pública, situación que implicaba dar oportunidad de ingresar a gente mejor preparada académicamente y con nuevas ideas, que en cierta forma contribuirían a mejorar el quehacer dentro de esta administración pública. Para la aplicación en 1995 y 1996 del **Programa de Retiro Voluntario** no se contempla ningún tipo de inhabilitación

incrementar el índice de desempleo, o se contribuya a incrementar el comercio informal.

- No debe aprobarse la baja de servidores públicos con una antigüedad en el gobierno inferior a 5 años⁴⁹, ya que a través de los ocho años que tiene de vigencia el programa, cada dependencia debió de haber mejorado los criterios para la contratación de personal de nuevo ingreso. Aunque no existan indicadores para poder evaluar el desempeño y aportaciones encaminadas al mejoramiento de la Administración Pública, por parte de un servidor público, es factible poder catalogar a aquellos con una antigüedad mínima como servidores públicos de *tránsito*, en virtud del poco tiempo que sirvieron a la Dependencia.
- Se debe realizar un esfuerzo y buscar opciones para retener, a través de una promoción o estímulos económicos especiales, a los servidores públicos con una antigüedad mayor a 20 años, cuya experiencia y conocimientos puedan contribuir a mejorar el servicio de la Administración Pública.

⁴⁹ Es importante señalar y aclarar que la antigüedad no es factor determinante para justificar el ingreso o no al Programa de Retiro Voluntario, sino realmente la importancia que representa la función, capacidad, conducta y desenvolvimiento del servidor público dentro de la administración pública.

ESTA
SALA
TIENE
DE
NO
DEBE
DEBERE

IV. CONCLUSION

El Programa de Retiro Voluntario es parte del proceso de desburocratización, la cual es una política correctiva de la reforma del Estado, que se suma a los demás procesos de privatización, desregulación y descentralización.

Con la implementación de este tipo de programas, es evidente que hoy en día estamos frente a un Estado menos comprometido con los servidores públicos, derivado en primera instancia por una escasez de recursos económicos y por la situación que implica el endeudamiento externo. El Estado ha dejado de ser el gran empleador⁵⁰, buscando con los particulares nuevas formas de cooperación y corresponsabilidad.

En tiempos en que la crisis económica afecta a la mayoría de la población, se requiere un esfuerzo adicional para que los recursos públicos sean distribuidos equitativamente. Dentro del nuevo papel del Estado, también requiere ser menos participativo e intervencionista, tanto en la sociedad como en la misma economía. De igual forma, la Administración Pública tiene que transformarse en base a la idea del buen gobierno y adecuarse al papel del Estado.

⁵⁰ Dadas las condiciones económicas, el gobierno a través de una política de austeridad en el gasto público ha dejado de crear plazas, se ha instrumentado la cancelación de plazas y se han limitado las contrataciones de personal de nuevo ingreso

En México, la Administración Pública tiene que asumir el compromiso y la responsabilidad de mejorar la vida ciudadana en el corto plazo a fin de evitar conflictos de carácter social, creando además las condiciones necesarias para el desarrollo del individuo. En este sentido, la reestructuración del servicio público tiene que considerar la aplicación del **Programa de Retiro Voluntario**, a fin de aprovechar capacidades invertidas en él, y que no sea una forma de desconocer la importancia del servidor público en el desarrollo institucional del Estado mexicano.

Hoy en día, la sociedad cuestiona más la acción del Estado, por lo que los procesos de burocratización y centralización requirieron ser diluidos progresivamente, considerando que ha faltado calidad en la prestación de servicios básicos para esta sociedad, aunado a que dicha acción tiene una cobertura en todos los niveles, de igual forma se suma la pluralidad y diversificación en los reclamos que se formulan al Estado. Este compromiso implica que el servicio público sea incrementado con el reconocimiento de sus propios servidores públicos.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F., **Política y racionalidad administrativa**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- Barenstein, Jorge. **El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana/Los administradores en el sector público mexicano**. CIDE, 1982.
- Cordera, Rolando., **México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo**. Ed.. Siglo XXI, 1983.
- Crozier, Michel. **Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio**. Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Espinoza Valle, Victor A., **La reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el servicio público de Baja California**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y política social**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- González Valdéz, Refugio. **El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada, el caso del Estado de México, 1990-1993**. México, Instituto de Administración Pública del estado de México, 1995.
- Merino Mañón, José D., **Tamaño y composición de la administración pública mexicana**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- Morales Paulín, Carlos A., **Derecho Burocrático**. Ed. Porrúa, 1995.
- Presidencia de la República. **México a través de los informes presidenciales. Tomo 13**. Ed. Tecno Graphic, 1976.
- Pineda Pablos, Nicolás. "Reforma del Estado y Burocracia", en **La Reforma del Estado**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.
- Rebolledo, Juan. **La reforma del Estado en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Ruiz Sacristán, Carlos. "La restructuración del sistema burocrático", en **La Administración Pública contemporánea**, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.

Serra Rojas, Andrés. **Ciencia Política**, México, Ed. Porrúa, 1995.

Sirvent, Carlos. **La Burocracia**, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior., 1977.

Trueba Urbina, Alberto. **Derecho Social Mexicano**. Ed.. Porrúa, 1978.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El papel del Estado en los procesos actuales". **Revista Gobiernos No. 2**, Secretaría de Gobernación, 1994.

Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**, México, Ccedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

Zorrilla Martínez, Pedro G., "Transformación del Estado y renovación política", en **La Reforma del Estado**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

DOCUMENTOS

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, 1994.

Manual General de Organización, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, S.T.P.S., 1991.

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres Gráficos de la Nación, 1996.

Informe de Labores 1994-1995, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Talleres Gráficos de la Nación, 1995.

Informe de Labores 1995-1996, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Talleres Gráficos de la Nación, 1996.

Anuario Estadístico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, 1995.

Anuario Estadístico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, 1996. (Proyecto)

Norma para la aplicación del Programa de Retiro Voluntario de la Administración Pública Centralizada, Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1995.

HEMEROGRAFIA

El Financiero, 28 de noviembre de 1996.