



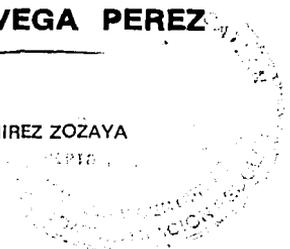
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

LA SUBCONTRATACION DE SERVICIOS COMO FACTOR DE EFICIENCIA EN EL GOBIERNO MEXICANO 2001 - 2006 ESTUDIO DE CASO: EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE PERSONAL

T E S I S A QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: TERESA DE JESUS VEGA PEREZ

ASESOR: LIC. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

JUNIO 2002



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.

Dedico el esfuerzo a la memoria de  
mi padre Rafael Vega Inclán, a mi  
madre Guadalupe Pérez Reynoso,  
a mi tía Teresa Pérez, a mi esposo  
Alejandro García Soto y a mis  
hermanos Sofía, Rosalía,  
Guadalupe y Jorge.

Gracias por su apoyo y estímulo al  
Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya

Gracias incondicionales a la  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
y en particular a la ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ACATLÁN

# La subcontratación de servicios como factor de eficiencia en el gobierno mexicano 2001 - 2006.

Estudio de caso: Empresas prestadoras de servicios de personal

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 2  |
| <b>Capítulo 1. Marco conceptual y contexto</b>   |    |
| 1.1 Lo público y lo privado .....  | 7  |
| 1.2 El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental 2001 – 2006 ...  | 10 |
| 1.3 Recursos humanos y legislación laboral en México .....   | 16 |
| 1.4 Empresas prestadoras de servicios de personal .....  | 19 |
| 1.5 Desarrollo y experiencia en el mundo .....   | 24 |
| <b>Capítulo 2. Empresas prestadoras de servicios de personal en México</b>   |    |
| 2.1 Antecedentes de la subcontratación de servicios de personal en México .....  | 31 |
| 2.2 Subcontratación de personal en el sector privado, Afore Bancomer, y en una Institución Social, Nacional Monte de Piedad .....      | 32 |
| 2.3 Subcontratación de personal en el sector público: Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y Banco Nacional de Comercio Exterior ..... | 40 |
| <b>Capítulo 3. Resultados de la subcontratación de servicios de personal</b>   |    |
| 3.1 Ventajas .....   | 51 |
| 3.2 Desventajas .....  | 54 |
| 3.3 Consideraciones generales .....  | 57 |
| Conclusiones .....   | 61 |
| Anexo 1 .....  | 64 |
| Bibliografía .....   | 67 |

## Introducción

Cuando en México se habla de la Administración Pública en los años ochenta, viene a la mente en forma inmediata la palabra privatización, y al tratar de ahondar en este concepto y su proceso, se pueden encontrar casos que van desde la cesión completa de una actividad estatal a uno o algunos representantes del sector privado, hasta la sola entrega de ciertas funciones o actividades con la premisa, en cualquier variante, de hallar mayor eficiencia y transparencia que en el propio sector público.

Si bien, esta medida ha seguido vigente desde entonces y hasta el inicio del siglo XXI, la alternancia en el poder después de 70 años, trae consigo, una política económica basada en el libre mercado que refuerza la apertura a la participación del sector privado en aras de "la eficiencia y el desarrollo del país", a través de diversos mecanismos, entre ellos, la subcontratación de servicios.

Con base en la experiencia de crecimiento en los últimos años y de acuerdo a lo expuesto en el "Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2001 – 2006", la presente tesina tiene la intención de revisar, a través de las empresas prestadoras de servicios de personal, si la subcontratación de servicios asegura mayores resultados de eficiencia, en ciertas actividades, que en manos de las propias instituciones del sector público.

Dentro del "Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental" establecido para el sexenio 2001 – 2006, resalta la visión empresarial que en diversas áreas sirve de fundamento para concretar "el cambio" con tanto énfasis señalado por el Gobierno. Basta revisar en la introducción de dicho plan el párrafo siguiente "transformar al gobierno en una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2001 – 2006*. México, 2001, p. 3.

Así, ante el interés que representa para el primer gobierno no priísta en el poder, insertar a México en un mundo cada vez más globalizado, resulta imprescindible fortalecer la economía para asegurar una mayor participación del país en el mercado internacional, donde la vieja práctica privatizadora o de cesión de áreas o actividades, es planteada como un punto de fortalecimiento para lograr la eficiencia del Estado y sus instituciones, que permitan a cada uno hacer bien lo que tiene que hacer.

De esta forma, el interés del gobierno por brindar a la población al final de este sexenio un "bono de democratización de la economía al igual que de estabilidad macroeconómica y de flexibilidad en la microeconomía" lo lleva a buscar, entre otras acciones, "la competencia sana y equilibrada entre las empresas tanto del ámbito privado como del sector público, además de impulsar la transformación eficiente de las actividades desarrolladas actualmente por éstas últimas"<sup>2</sup>

Con lo que sugiere, se lograrán concentrar los esfuerzos del trabajo público en aquello que permita y asegure la continuidad de resultados benéficos para la población en general y para su transformación adecuada.

En este contexto, una practica a resaltar es la referida a subcontratar servicios a través de empresas privadas y "especialistas", que trabajen en áreas no estratégicas pero sí críticas del quehacer público. Adelante, en el primer capítulo, se hará referencia a los conceptos aquí involucrados.

Con base en lo antes expuesto el interés principal de la presente tesina, radica en el desarrollo particular de empresas subcontratistas de servicios de personal y en contar con elementos que nos permitan reflexionar sobre las siguientes preguntas.

1) ¿Es la subcontratación de servicios para ciertas actividades del Estado, una alternativa de eficiencia en el quehacer público?

---

<sup>2</sup> PND 2001 - 2006, p. 1.

- 2) ¿Qué resultados globales aseguran las empresas prestadoras de servicios de personal para sus contratantes?
- 3) ¿Representan éstas mayor eficiencia y mejores resultados costo – beneficio que la administración interna de dichos servicios en manos del gobierno?
- 4) ¿Es la subcontratación una actividad confiable que se encuentre regulada y con indicadores de desempeño que permitan medir los resultados o las desviaciones del proceso?

Lo anterior con el objetivo principal de analizar las ventajas y desventajas del trabajo de subcontratación, proporcionado por las empresas prestadoras de servicios de personal, como un factor de eficiencia dentro de la Administración Pública.

Además de:

- a) Conocer el desarrollo que han tenido las empresas prestadoras de servicios de personal en el ámbito privado y su reciente inserción en el sector público.
- b) Analizar el costo – beneficio de los resultados obtenidos en los casos expuestos.
- c) Identificar los factores de control requeridos para la subcontratación, a empresas privadas, de actividades o áreas del sector público.

En el mundo, concretamente dentro del grupo formado por las potencias económicas, esta actividad ha logrado un crecimiento importante con experiencias que van desde la aplicación de modelos liberales o permisivos en ciertos países, hasta las experiencias más restrictivas como es el caso de España. Estos datos se mencionan también en el primer capítulo, llamado "Marco Conceptual y

Contexto", con el objetivo de rescatar adelante posibles consideraciones a aplicar en México.

Específicamente en México, este servicio inicia a finales de los años 70's como una incipiente opción para la iniciativa privada, a lo largo de tres décadas el alto impacto que su desarrollo ha obtenido en este medio, tiene como resultado la generación de alrededor de 100 empresas, detalladas en el "Anexo 1" de este documento, dedicadas a la prestación de este servicio en el país. Pese a la atención prioritariamente concentrada en las empresas privadas, hace un par de años que el sector público inició sus primeras experiencias al respecto.

Para resaltar los aspectos a cuidar en la contratación de personal, se detallan en este mismo capítulo los requisitos mínimos que la Ley en México impone a los patrones en sus relaciones con trabajadores.

Es en el segundo capítulo, titulado "Empresas Prestadoras de Servicios de Personal en México", donde se precisan algunas experiencias relativas a la prestación de este servicio a través de dichas empresas. Considerando que la mayor práctica se ha desarrollado dentro del sector privado, se usarán como referencia un caso: AFORE BANCOMER (AFORE), por otra parte se analiza un proyecto de Institución Social (beneficencia): Nacional Monte de Piedad (NAMOPI) y finalmente, se revisan dos experiencias dentro del sector público: Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y Banco Nacional de Comercio Exterior.

En el tercer capítulo, denominado "Resultados de la Subcontratación de Servicios de Personal", se analizan los resultados obtenidos, con el propósito de confirmar o rebatir el alcance que esta estrategia pretende producir como parte de las alternativas de eficiencia y aseguramiento de calidad para áreas no estratégicas del sector público. Sin dejar de considerar los costos, los resultados en cada caso y la repercusión en los actores que intervienen.

El cuadro presentado en el "Anexo 1", tiene la intención de enumerar las diversas empresas dedicadas a subcontratar servicios de personal para otras empresas, especificando, a grandes rasgos, las actividades que cada una de ellas desarrolla.

Finalmente concluye la investigación, rescatando del recuento de los tres capítulos; las observaciones, sugerencias y puntos de control que se sugieren necesarios para continuar con el uso y desarrollo de estos servicios, así como la comprobación del objetivo y la hipótesis que inician esta tesina.

Seguramente el trabajo deja varios cabos sueltos, lo cual resulta lógico si pensamos que aún el tema ha sido poco analizado y estudiado. Sin embargo, si para el lector deja la tentación de ahondar más en el mismo, habrá cumplido uno de sus cometidos.

## Capítulo 1. Marco conceptual y contexto

### 1.1 Lo público y lo privado

#### 1.1.1. Definición

Para referirse a la asignación de funciones entre el sector público y el sector privado, en general los autores y estudiosos de la Administración Pública, se interesan en encontrar cuál es la línea que divide a ambos o dicho de otra manera, ¿qué es lo exclusivo del sector público y que lo diferencia del sector privado?

Pese a lo importante de la reflexión anterior, los administradores públicos en general se han mostrado incapaces de marcar claramente cual es la división entre uno y el otro. Mencionan Perry y Kramer que "desde sus orígenes la administración pública tuvo como una de sus principales metas la de hacer que los negocios del gobiernos fuesen menos distintos de los negocios privados".<sup>3</sup> Sin embargo, haremos referencia a lo que Barry Bozeman entiende por público "aquello que se refiere al grado en que una organización se ve afectada por la autoridad política" con esto, prácticamente cualquier organización —del gobierno, empresarial o no lucrativa— tiene aspectos públicos significativos",<sup>4</sup> en tanto que la teoría de la organización genérica entiende lo público como sinónimo de gobierno y la teoría de la administración pública identifica las organizaciones públicas con las dependencias oficiales.

Por otra parte, Bozeman define lo privado como "la medida en que una organización ejerce autoridad económica o es limitada por ella"<sup>5</sup>

En lo personal, la idea desarrollada por Bozeman, presenta mayores argumentos lógicos de definición, tanto acerca de lo público como de lo privado, pues en términos generales casi cualquier organización, lucrativa o no, se ve afectada por

<sup>3</sup> Perry, James L. y Kramer Kenneth L. *Public Management: Public and Private Perspectives*. EUA, Palo Alto, 1983, p. 9.

<sup>4</sup> Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas*. México, DF, FCE, 1998, p.31.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 132.

factores políticos y económicos en una u otra medida, además que estos conceptos en la historia, dan lugar más a combinaciones que a polaridades a través de mezclas y permutas en momentos coyunturales que se enfocan a salir de crisis económicas.

### 1.1.2. Privatización

El marco ideológico del cual parten las propuestas privatizadoras tiene sus raíces más profundas en las ideas liberales que conciben a la economía como una suerte de círculo virtuoso, según el cual, lo que es bueno para los individuos y empresas, también es bueno para la sociedad. Para que esto ocurra, se requiere ampliar la libertad económica y eliminar las obstrucciones estatales y monopólicas.

Los postulantes de la privatización consideran que el sector público, sobre todo a partir de la segunda posguerra, entró en una dinámica de crecimiento circular y acumulativo. "Debido a que la expansión económica con estabilidad, y su relación con el gobierno y los electores, lo permitían sin mayores dificultades (...) se fijaba un piso o límite inferior, debajo del cual el gasto público y sus programas de empresas públicas o asistenciales no disminuían (...) lo que generaba sus propios mecanismos de solidaridad entre los distintos agentes económicos y sociales, incluyendo al mismo Estado. Esto dificultaba el establecimiento de controles efectivos y adecuados a las políticas públicas, las que paulatinamente fueron perdiendo eficiencia y racionalidad"<sup>6</sup>

La privatización fue así una primera respuesta a estas tendencias como un concepto asociado a la teoría de libre mercado que nace con los gobiernos neoliberales en la década de los 80's y genera todo un movimiento, contrario a la administración pública tradicional – basado en el costo – beneficio -, que pretende

---

<sup>6</sup> Ayala, José y Cordera Rolando, "Estado y privatización. Marco general y la experiencia mexicana", en *Investigación Económica*, núm. 200, abril – junio de 1992, p.277.

mediante la entrega de ciertas funciones a la iniciativa privada, solventar los problemas de engrosamiento, ineficiencia y altos costos del sector público.

Este fenómeno ha generado opiniones encontradas, que van desde los más entusiastas promotores que llegan a asegurar que "casi todas las actividades del sector público podrían entregarse al sector privado",<sup>7</sup> hasta sus mayores opositores que critican entre otros puntos; el peligro de debilitar la responsabilidad política, la supervisión y el personal realizando labores de la institución pública sin el espíritu de servicio ni la lealtad requeridos y los problemas de corrupción que estas prácticas pueden traer consigo.

Por otra parte, y para definir la incapacidad de prestación de ciertos servicios por parte del Estado y la consecuente entrega de éstos a un sector de la iniciativa privada, encontramos el concepto de "Estado hueco", o como diría Wolch "Estado de sombra"<sup>8</sup> que refiere el papel cada vez mayor de terceros en la prestación de servicios públicos, ambos conceptos aplicados a USA donde la entrega de los servicios de salud, obras públicas y seguridad pública a empresas privadas es un fenómeno con largo tiempo de aplicación. Entre los aspectos a considerar en esta práctica, se encuentra la relación costo – beneficio, la supervisión y control que sobre el proceso se realiza, la capacidad para evaluar el desempeño de los contratistas y las reglas que aseguren una asignación imparcial, transparente y sin corrupción de la empresa subcontratista.

---

<sup>7</sup> Shafritz, Jay M. y Hyde Albert C. *Clásicos de la Administración Pública*. México, FCE, 1999, p. 889.

<sup>8</sup> Wolch, J. R. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. NY, Foundation Center, 1990, p. 412.

## *1.2 El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental 2001 – 2006*

### **1.2.1. Política y Administración 2001 - 2006**

Para el actual Gobierno Federal, encabezado por el Presidente de la República, Vicente Fox, existe una relación de correspondencia necesaria entre la reforma administrativa, la política y la continuidad de las políticas económicas neoliberales.

Son tres los objetivos que, teóricamente vinculan entre sí a esas tres directrices:

- a) Crear e implantar una nueva cultura conformada por valores tales como la eficiencia, el manejo escrupuloso del erario público, la transparencia y el puntual de los usos y destinos de cada presupuesto autorizado a los tres ámbitos del gobierno - federal, estatal y municipal - y el combate a la corrupción;
- b) Construir una nueva forma de gobierno de alcance nacional que se sustente en los principios de real y efectivo equilibrio de los tres poderes - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - en la democracia, el fortalecimiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral y el aliento continuo de los ciudadanos para que ejerzan su derecho de votar como un medio de sanción o ratificación de los programas que sustentan cada uno de los partidos con registro nacional, y
- c) Proseguir con la aplicación del principio político que concibe al Estado nacional como una entidad que facilita la libre concurrencia de la iniciativa privada - nacional y extranjera - en el desarrollo económico.

De acuerdo con el PND 2001 – 2006, la reforma administrativa es una política nacional del Estado que pretende convertir al conjunto de las secretarías que conforman la administración central, en entidades que efectivamente faciliten la realización óptima de cada uno de los proyectos de inversión y de desarrollo

económico que provengan tanto de la iniciativa privada nacional como de la extranjera. Para concretar este objetivo resulta indispensable asumir y combatir, en primer lugar, a la corrupción, la ineficiencia, la improvisación y la negligencia como graves problemas que siguen caracterizando la operación de las instituciones públicas, así como problemas que tienen altos costos económicos, morales y políticos en nuestra vida como nación. El hecho de que esos problemas prevalezcan continuará teniendo en nuestro país terribles consecuencias, mientras no se los combata desde el gobierno federal.

Desde un punto de vista económico, el predominio de tales problemas conlleva un alto costo agregado a cada proyecto privado de inversión, por el mismo motivo que la corrupción deriva en costo añadido en cada etapa de seguimiento estatal de los proyectos: análisis de consistencia económico - financiera, autorización y supervisión. La vieja cultura política de los gobiernos priistas, que dirigieron al país a lo largo de siete décadas del siglo XX, constata el hecho de que la corrupción es un costo oneroso no solo para cada proyecto sino también para la vida política nacional. De hecho fue esa vieja cultura política una de las causas centrales de la derrota electoral del partido revolucionario institucional en las elecciones presidenciales de julio de 2000. En consecuencia, el actual gobierno plantea la reforma administrativa como una necesidad pública cuya solución es exigida no solo por las iniciativas privadas nacional y extranjera sino también por la inmensa mayoría de los habitantes de nuestro país; más aún, la concreción de dicha reforma es ya una condición indispensable para recobrar la credibilidad de las políticas públicas y la de los gobernantes ante los ciudadanos.

En la concepción del actual gobierno federal, la creación e implantación de una nueva política nacional pasa no solamente por la indispensable reforma de la administración pública, sino también por la obtención de un acuerdo nacional entre todas las fuerzas políticas en torno a la reforma del Estado. Esta consiste, de acuerdo con la actual presidencia de la república, en crear un poder ejecutivo que opere solo conforme a lo establecido en la Carta Magna de 1917 y en el

conjunto de las leyes secundarias, y no con base a facultades metaconstitucionales - más allá de lo establecido en la constitución -.

Así que, para crear este nuevo tipo de poder ejecutivo hace falta que el Congreso de la Unión, asuma a plenitud su facultad de emprender las reformas necesarias tanto para instaurar un Ejecutivo sujeto a las normas como para no permitir más que este poder siga funcionando conforme a los principios no escritos de discrecionalidad, patrimonialismo y autoritarismo.

Las dos reformas tienen en común una condición la realización y éxito de ambas depende de un previo consenso nacional entre todas las fuerzas políticas. Una sola no basta para remontar la vieja cultura, misma que aún no desaparece; es indispensable la formación de un régimen de gobierno democrático sustentado en el necesario equilibrio de los tres poderes. Mientras ambas no se concreten, se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, no será posible trascender la vieja cultura política. A la fecha, la reforma política sigue siendo un proyecto, debido precisamente a la falta de un gran consenso nacional al respecto.

La reforma política del actual gobierno, depende a la vez de que las fuerzas nacionales pacten acuerdos concretos y de largo alcance en torno a las políticas económicas neoliberales vigentes desde el año 1982 de tales políticas económicas sigue traduciéndose en graves problemas nacionales como son, Concentración del ingreso monetario y de la riqueza social entre una fracción pequeña de los hogares del país (como lo demuestra la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia cada dos años), multiplicación de la pobreza urbana y rural en la mayoría de los hogares, crecimiento continuo del desempleo abierto y disfrazado y el deterioro de las condiciones de salud y escolaridad entre los integrantes de los hogares más pobres, entre otros. En este contexto de progresivo deterioro de la vida política y pública, la reforma presupone la

concreción previa de un acuerdo en torno a la conveniencia nacional de introducir cambios en las actuales políticas de salario, educación, salud, créditos accesibles a los pequeños productores rurales, industriales y de servicios y créditos accesibles a la construcción de viviendas, entre otras.

### 1.2.2. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental

Para comenzar este punto se retomará la definición que sobre Innovación Gubernamental plantea la Presidencia de la República para el ejercicio 2001 - 2006, que es, "Un movimiento cultural y estructural que busca reformar (...) la respuesta estratégica de la Administración Pública Federal (...) desde múltiples perspectivas.

Movimiento que:

- ° Conjunta alrededor de un propósito a todos los servidores públicos, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macro-procesos claves para mejorar la capacidad de gobernar.
- ° Todo orientado a generar resultados que añadan valor a los gobiernos estatales y a la sociedad mexicana.
- ° Toma muy en cuenta el entorno del cuál la Administración Pública Federal participa, le afecta y le impacta<sup>9</sup>

A través de este documento, el gobierno define el modelo a seguir durante su administración, cimentado en valores morales (código de ética) que le aseguren avanzar hacia su visión "la innovación", enfocado en una administración por resultados "ante todo", que logre a través de la innovación y la renovación, romper con las inercias en todos los ámbitos del quehacer público (sin dejar de ver los intereses afectados con éstas), que fije el objetivo, "focus estratégico", hacia las "principales preocupaciones" de la sociedad para encaminar allá el total de sus esfuerzos, que logre resolver la ecuación "expectativas contra percepciones" sin

---

<sup>9</sup> Ibid, p. 7.

olvidar los símbolos y la cercanía con el pueblo y finalmente, que busque la conciliación, la convergencia y las alianzas con los diversos actores políticos y sociales.

Sobresalen para esta investigación las siguientes directrices: "forjar un buen gobierno que trabaje mejor, cueste menos y dé mayores beneficios a la sociedad" además de "crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo en el ámbito mundial".<sup>10</sup> Es en estas líneas donde parece lógico comenzar a hablar de apertura a capitales, de globalizar la economía y por supuesto de subcontratación de áreas no estratégicas a unidades del sector privado, todas medidas que permitan adelgazar las estructuras burocráticas, "eficientar" las empresas gubernamentales poco rentables mediante la entrega a empresarios "capaces" – privatización -; en resumen, inyectar al desarrollo del país los ingresos que se reflejen en el bienestar de la población, que las condiciones actuales no permiten al Estado solventar.

Dentro de las estrategias más importantes para el cambio que la Presidencia menciona, se encuentran:

- 1) Administración por calidad
- 2) Reformas jurídicas y normativas
- 3) Mercadotecnia social
- 4) Benchmarking
- 5) Financiamiento emprendedor
- 6) Subcontratación de servicios

Para objeto de este estudio tomaremos la subcontratación de servicios, sobre la cual el documento expone:

- ° "El gobierno debe dedicarse a dirigir, no a remar".
- ° El gobierno debe enfocarse a los procesos y servicios estratégicos y sustantivos. En este sentido los procesos o servicios secundarios o adjetivos

---

<sup>10</sup> Ibid, p. 13.

que son consustanciales en el accionar del gobierno pueden y deben ser subcontratados, o cualesquier otra modalidad permisible y viable.

- " En estos servicios el sector el sector privado tiene más experiencia en materia de calidad, oportunidad y costos.
- " Esta estrategia es también muy útil y recomendable para evitar el crecimiento de la plantilla burocrática. .

Definamos la subcontratación, como la "acción de otorgar a un tercero, a través de un contrato, la realización de un trabajo o servicio que se define originalmente como responsabilidad del contratante".<sup>11</sup> Bajo esta definición, hablar de ceder áreas o funciones del gobierno a un tercero, con el objetivo de conseguir mejores resultados, con mayor competencia en la acción y con menores recursos, o por decirlo en una palabra con eficiencia, no incluye ni la pérdida ni el traslado de la responsabilidad al contratista, como tampoco evita el aseguramiento de los resultados por parte del gobierno.

Ahora entendamos a la eficiencia como, "la facultad de realizar acciones encaminadas para lograr un efecto determinado" o como "la relación existente entre un trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacerlo y el resultado logrado, productividad".<sup>12</sup>

Encontramos entre los objetivos de la administración pública, la búsqueda de la eficiencia en la utilización de todos sus recursos o como menciona Wright, con relación a la línea que ha seguido la administración pública en las últimas dos décadas del milenio "el objetivo consiste en hacer más con menos, enfocar la atención en los resultados, enfrascarse en una búsqueda incesante por la mejora continua y la calidad, incluso crear instituciones federales cuyo objetivo sea la instauración de la calidad total en el sector público".<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Azuela B., Graciela. *Tesis Marco jurídico de los servicios médicos en México y su trascendencia social*, México, 1998, p. 91.

<sup>12</sup> Resendiz B. Adriana. *Tesis La importancia de la calidad en el servicio de una empresa*, México, 2000, p. 25.

<sup>13</sup> Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intorgubernamentales*. México, FCE, 1992, p. 24.

Y para continuar con el término subcontratación, valga retomar la referencia sobre el concepto de "Estado hueco" que habla acerca de la cada vez "mayor participación que empresas y asociaciones desempeñan en la prestación de servicios a la población" y al "grado en que las dependencias de gobierno están separadas de su producción" o al "nivel de trabajo, o parte de éste, que una dependencia gubernamental cede mediante un contrato a terceras personas".<sup>14</sup>

Finalmente, según el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental 2001 – 2006, las características que parecen determinar las funciones viables para entregar a manos de terceros, se definen como aquellas actividades no estratégicas ni sustantivas, pero sí secundarias o consustanciales en el accionar del gobierno. Podemos ejemplificar estas actividades en servicios como fotocopiado y limpieza entre otros.

Sin embargo, queda pendiente en el documento la forma de entregarlas, controlarlas y asegurarse de sus resultados.

### *1.3 Recursos humanos y legislación laboral en México*

Dentro del desarrollo de la Administración Pública, se reflejan con relación a los Recursos Humanos, entre otras la investigación realizada por Elton Mayo que modifica la visión del trabajador manifestando la importancia de las normas sociales, la formación de grupos y la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa.<sup>15</sup> Las teorías heterodoxas posteriores a la segunda guerra mundial manifiestan el carácter estratégico de los recursos humanos y conciben al trabajador como un ser humano con altas potencialidades y modifica la dirección en liderazgo, motivación y manejo de conductas de grupo.<sup>16</sup>

En la teoría de las organizaciones el problema de la gente y las organizaciones se presenta en dos niveles: micro - de individuo y grupo - y macro - de enfoques y

<sup>14</sup> Milward, Brinton, Provan Keith y Elise Bárbara "¿Qué es el Estado Hueco?" en *La Gestión Pública su situación actual*, México, FCE, 1998, p. 424.

<sup>15</sup> Mayo, G. Elton. *The Social Problems of an Industrial Society*, Boston, Harvard Business School, 1993, p. 29.

<sup>16</sup> Golembiesky, Robert y Eddy William. *Organization Development in Public Administration*. Eua, M. Dekker Inc. 1978, 2 tomos.

modelos -, Maslow desarrolló la teoría de las necesidades humanas que se reflejan en un individuo, a través de las motivaciones primarias en el trabajo además de asegurar que los seres humanos trabajan mayormente en busca de su autorrealización.<sup>17</sup>

En resumen, hablar de la importancia de los recursos humanos, es un proceso que se reconoce a partir de las primeras décadas del siglo XX, que ve a los trabajadores como los motores o el recurso indispensable para concretar los objetivos de una organización; y que por tanto, merece la atención y aseguramiento de las necesidades básicas de salud, vivienda y seguridad social y personal que lo lleven a su realización como individuo y por tanto como trabajador productivo.

Hablando de México, las relaciones laborales se regulan por diversas leyes y reglamentos que definen los derechos y las obligaciones relativas a todos los patrones tanto de empresas privadas como de públicas. Para este efecto se mencionaran en términos generales, aquellos aspectos laborales que consideramos relevantes de cuidar en la contratación de personal "eventual", por parte de las empresas prestadoras de servicios de personal.

Si se parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta pretende asegurar características de bienestar social, igualdad y justicia para la población, atendiendo principalmente a la clase más necesitada, procurándole niveles mínimos de desarrollo económico para que disfrute de la salud, la educación y la cultura que todo ciudadano, en su condición de mexicano y de ser humano merece.

Es necesario revisar la obligación que, para asegurar trabajo retributable a todos los trabajadores. El Estado adquiere y busca regular a través de la protección y la permanencia que evite despidos injustificados y pagos de sueldos por debajo de lo considerando "suficiente" para que una familia pueda vivir cómodamente

---

<sup>17</sup> Maslow, Abraham H. *La amplitud potencial de la Naturaleza Humana*. México, Trillas, 1993, p. 193.

(salario mínimo), por parte de los patrones hacia cualquier nivel o clase de trabajador.

A este respecto, se presenta a continuación los artículos que en diversas leyes y reglamentos rigen las relaciones laborales en el país:

Cuadro 1.3.A.

| Leyes   | Art. | Comentarios generales   |
|---|------|---|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 123  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El trabajo es un derecho</li> <li>- Es responsabilidad del Estado promover el trabajo</li> <li>- Todo trabajador tendrá derecho al menos a un día de descanso por semana y no más de ocho horas diarias de trabajo</li> <li>- Los salarios mínimos serán generales o profesionales y aplicarán a cualquier tipo de trabajador</li> <li>- Las horas extras deberán pagarse al menos al doble de su importe habitual</li> <li>- La capacitación es una obligación de los patrones</li> </ul> |
| Leyes   | Art. | Comentarios generales   |
|   |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son responsabilidad del patrón y le corresponde la indemnización <u>aún cuando el contrato se realice a través de un tercero</u></li> <li>- Será la Junta de Conciliación y Arbitraje quien dirima los conflictos obrero – empresariales</li> <li>- <u>La colocación de trabajadores, por cualquier instancia que se realice, deberá ser siempre gratuita</u></li> </ul>  |
| Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social          | 76   | - Todo trabajador - permanente o eventual - tendrá derecho como un mínimo necesario, al menos a seis días de vacaciones pagadas en su primer año de trabajo   |
|   | 80   | - Es requisito obligado para cada patrón, el pago de al menos el veinticinco por ciento sobre el importe pagado por vacaciones y al menos 15 días de trabajo anual como aguinaldo. Ambos casos, junto con las vacaciones, son derechos que no se pierden aún cuando el trabajador no  |

|  |     |   |
|--|-----|---|
|  |     | cumpla un año exacto de vida en la empresa  |
|  | 208 | - Todo trabajador tendrá derecho a los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y cualquier otro de protección y bienestar   |
|  | 209 | - El Estado y los patrones deberán fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y mejorar el nivel de vida de sus trabajadores   |
|  | 214 | - El Estado realizará acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria tanto para los trabajadores como para sus familiares directos, al igual que la creación de unidades médicas y hospitales en aquellas poblaciones o zonas que lo requieran |

Fuentes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México 1999.  
Ley del Seguro Social, decimosexta edición actualizada, Dofiscal Editores, S. A. de C. V., México  
Diciembre de 2000.

Elaboró: Teresa de Jesús Vega Pérez

#### *1.4 Empresas prestadoras de servicios de personal*

Al hablar de subcontratar empleados eventuales, parece inevitable preguntarse ¿qué sucede con la antigüedad de los trabajadores?, ¿bajo qué condiciones de seguridad y características de prestaciones son contratados?, ¿obedece este esquema, dentro del gobierno, a una forma de adelgazar las estructuras y dar juego a la iniciativa privada como una manifestación clara de la reforma del Estado? ¿quién es el beneficiado: el ciudadano, el trabajador o la empresa?.

Antes de tratar de responder a estas inquietudes, buscaremos conocer brevemente el trabajo que las empresas prestadoras de servicios de personal realizan, las actividades que desempeñan y los servicios de subcontratación que ofrecen tanto a los particulares como al Estado. Posteriormente, revisar su origen y desarrollo en el mundo, dentro del siguiente apartado, nos servirá como antecedente de casos claros de subcontratación y ejemplos de como han

respondido los gobiernos a su participación, opción de beneficio real o no, en el sector público.

#### 1.4.1 Conceptos y Características

Se entiende por servicio "una mercancía comercializable aisladamente, o sea, un producto intangible que no se toca, no se coge, no se palpa, generalmente no se experimenta antes de la compra pero permite satisfacciones que compensan el dinero invertido en la realización de deseos y necesidades de los clientes".<sup>18</sup>

*"Se denomina empresa prestadora de servicios de personal (EPSP) o empresa de trabajo eventual, a aquella cuya actividad consiste en poner a disposición de otra empresa pública o privada (usuaria), con carácter eventual, trabajadores por ella contratados".<sup>19</sup>*

En el trabajo eventual se produce siempre una triple relación. Aquella que se genera entre la EPSP y el trabajador (relación laboral); la que se establece entre la EPSP y la usuaria (relación mercantil) y la existente entre la empresa usuaria y el propio trabajador, que es una relación funcional.

Cuando una empresa usuaria necesita cubrir eventualmente un puesto de trabajo y recurren a una EPSP, establece mediante un contrato, una relación mercantil. Después, la EPSP realiza un proceso de búsqueda y definición, mediante detallados procesos de selección, para encontrar al trabajador adecuado para el puesto esperado, procediendo posteriormente a su contratación y estableciendo con el mismo una relación laboral.

Por último, el trabajador que ha sido contratado por la EPSP prestará sus servicios en la empresa usuaria, que genera el trabajo eventual y bajo cuya dirección y autoridad desempeñará sus funciones.

---

<sup>18</sup> Ibid, p. 42.

<sup>19</sup> Serrano Montes, José María. "El trabajo temporal en el mundo" en *Paródico ABC*, España. Abril 12 de 2000, p. 6.

De esta forma, las empresas prestadoras de servicios de personal, a diferencia de otras modalidades de empresas prestadoras de servicios de Recursos Humanos, contratan directamente a los trabajadores y posteriormente los ceden a la usuaria delegando en ella la dirección y control del trabajo a desarrollar.

De lo expuesto se desprenden tres caracteres principales:

- a) El tiempo acotado de la contratación de los empleados
- b) La transitoriedad de las necesidades de la empresa, y
- c) Que los servicios prestados se deben desarrollar en el giro principal de la empresa usuaria.

A este respecto podemos concluir que en tanto se cumplan con transparencia las características antes señaladas, no se cae en simulaciones, en ninguna pérdida de control o de autoridad, y sí en cambio, en cesión de actividades o proyectos no sustantivos pero necesarios que requieren por su naturaleza gran inversión de tiempo y recursos para su puesta en práctica, situación que por otra parte no asegura los resultados esperados.

#### **1.4.2 Responsabilidad Laboral**

El vínculo entre la EPSP y la empresa usuaria es de tipo comercial, la ganancia de la primera radica en la diferencia del costo patronal de los trabajadores y el pago realizado a ésta por la segunda.

Por otra parte, el vínculo entre la EPSP y el trabajador es precisamente la relación laboral, por la cual la primera es responsable de las obligaciones que todo patrón asume frente a un trabajador. Aún cuando, no debe dejarse de lado que al no ser extraña a dicha relación laboral, la empresa usuaria deberá responder solidariamente ante cualquier percance o reclamación laboral que al respecto se sucediera.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> El trabajador en México se encuentra protegido en este sentido bajo la figura de Sustitución Patronal.

De acuerdo a la legislación laboral, la calidad de eventual no limita el derecho de los trabajadores a gozar de las prestaciones mínimas establecidas, del pago de un salario al menos equivalente al mínimo de la zona y de los beneficios de trato, supervisión y capacitación que cualquier trabajador de planta.

Corresponde a la EPSP, como patrón contractual del personal eventual, asegurar a cada uno de sus trabajadores, eventuales por un día o por un proyecto de meses, el aseguramiento de las condiciones mínimas establecida en el cuadro 1.3.A.

#### **1.4.3 El trabajador eventual**

La filosofía de la EPSP hacia los trabajadores, se refuerza en las necesidades de personal que suelen tener la mayoría de las empresas como consecuencia de las eventualidades surgidas en múltiples áreas de actividad, donde a menudo se convierte en una clara oportunidad de empleo para los trabajadores con dificultad de introducción en el mercado laboral.

*Trabajar para una EPSP, suele convertirse en un puente hacia un empleo fijo o estable, además de una oportunidad para mejorar la formación y calificación profesional, cada vez más imprescindible dentro del mercado laboral.*

Basada en la *filosofía laboral iniciada con el neoliberalismo*, una empresa de trabajo eventual, no sólo ofrece al trabajador la posibilidad de desarrollar su actividad en una empresa usuaria el tiempo que dure la eventualidad, sino que es una oportunidad para que *el trabajador acceda directamente al mercado laboral dentro de una empresa, sin generarle a esta última ningún tipo de obligación para con el eventual, durante el tiempo que dura la "observación" de sus habilidades.*

De acuerdo a las estadísticas elaborados por la única asociación de empresas del ramo en Europa (AGETT): "el 30% de los trabajadores de una EPSP acaba

suscribiendo un contrato fijo en alguna de las empresas usuarias, como consecuencia del proceso de formación que mejora constantemente la calificación profesional del trabajador".<sup>21</sup>

La EPSP ofrece a los trabajadores en busca de empleo todo tipo de trabajo, en cualquier categoría profesional, con experiencia o sin ella y a jornada completa o a tiempo parcial. Además, existe la posibilidad de encadenar distintas contrataciones para distintas empresas, lo que eleva significativamente las posibilidades de incorporación al mercado, y con ello, de acabar en un contrato fijo y con mayor capacitación.

#### 1.4.4 La Empresa Usuaria

Las empresas precisan resolver situaciones puntuales por el aumento de la demanda de los clientes, por incapacidad de sus empleados ya sea de enfermedad, accidentes o maternidad, además de las vacaciones o proyectos especiales urgentes.

En la mayoría de los casos, la empresa necesita resolver esas situaciones haciendo posible la disposición de personal calificado sólo en el momento que lo precisa, disminuyendo en lo posible el tiempo de error en la selección y simplificando la gestión de los recursos humanos.

Es este punto, donde los intereses de las empresas usuarias coinciden con los de las empresas prestadoras de servicios de personal. La flexibilidad ante las necesidades de producción es atendida por las EPSP, quienes ponen a disposición de las empresas usuarias, un servicio integral en recursos humanos que culmina con la puesta a disposición del trabajador solicitado para cubrir el puesto requerido. Éstas simplifican a la empresa usuaria la gestión de búsqueda y

---

<sup>21</sup> Jiménez, Carlos. "El papel de las empresas prestadoras de servicios de personal en *Diario 'La Vanguardia'*", España, Agosto 06 de 2000, p. 7.

selección del trabajador adecuado, además de ayudarla a cambiar costos fijos por costos variables, con una buena relación entre la calidad del servicio y los precios, costo - beneficio.

## *1.5 Desarrollo y experiencia en el mundo*

### **1.5.1 Datos generales**

Contrariamente a lo que se piensa, las Empresas prestadoras de servicios de personal tienen una larga trayectoria de servicio a las empresas y ya en el siglo pasado existían. Aunque fue resultado de la segunda Guerra Mundial que Estados Unidos al igual que algunos países de Europa inician la ocupación de personal obrero temporal que asistiera en la recuperación de sus respectivas economías. Teniendo el Estado otros intereses más urgentes, entrega a ciertas empresas el manejo de su personal con el objetivo de concentrarse completamente en la recuperación de sus países.

Según datos proporcionados por AGETT actualmente las EPSP en el mundo proporcionan empleo cada día a 4,500,000 personas, en puestos que van desde operarios y ayudantes generales hasta líderes de proyectos y personal altamente calificado en tecnología y sistemas; por este motivo, en la mayoría de los países europeos con políticas neoliberales, los gobiernos que fomentaron la existencia y crecimiento de estas empresas, han tomado posturas que incrementan en unos casos y eliminan en otros, las restricciones de reglamentación de este servicio.

De un estudio basado en la consulta a 300 directores de recursos humanos de empresas, bancos y cajas de ahorro españoles, mencionaremos como relevante el apartado del que se desprende que una de cada cuatro grandes empresas utiliza a menudo los servicios de una EPSP. Definiendo los motivos de su uso en la necesidad de cubrir puntas de producción - 44 empresas -, flexibilidad - 20 -, seguridad de contar con personal cualificado y especializado en nuevas

tecnologías – 8 - y cuestiones de ahorro y eliminación de responsabilidad con los trabajadores – 3 -.<sup>22</sup>

Otro estudio elaborado por la consultora McKinsey International por encargo de Asociaciones de EPSP en Europa, revela que el 33% de los trabajadores de éstas habían elegido trabajar para una EPSP porque realmente preferían esta forma de empleo. Mientras que, por el contrario, sólo un 1% de las empresas que emplea trabajadores mediante esta fórmula, lo hacen porque los costos sean inferiores a los de contratar a un trabajador fijo.<sup>23</sup>

### 1.5.2 Modelos liberales y modelos restrictivos

En Europa, se pueden distinguir dos grupos de países en función de sus legislaciones, los denominados "liberales o permisivos" integrados por Holanda, Suiza, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y el Reino Unido, que como su denominación lo indica se caracterizan por sus escasas restricciones o por sus restricciones basadas en convenios colectivos.

En general estos países buscan asegurar que los trabajadores, contratados a través de empresas de trabajo eventual, reciban el mismo trato que los trabajadores fijos y que su salario sea equivalente al de éstos según establezcan los contratos colectivos de las empresas usuarias. Sin embargo, no tienen ningún tipo de limitación en tiempo o condiciones de plazas cubiertas por este personal. Donde el mayor logro para los aspirantes, radica en algunos casos, en solicitar a la EPSP la contratación indefinida de aquellos trabajadores que sean empleados, a través de éstas, durante algunos años consecutivos.

---

<sup>22</sup> Nicolau, Lucil. "Los nuevos horizontes de las empresas de trabajo temporal" en *Revista Europa Empresarial*. Francia, Junio 01 de 2001, p. 12.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 14.

Por otra parte, se encuentran países como España, Francia y Bélgica con legislaciones más restrictivas que imponen mayores controles a las empresas usuarias para poder acceder a empleados subcontratados, como mayores protecciones hacia los empleados.

En términos generales, en estos países se requiere comprobar los motivos de cesión de trabajadores, se establece un máximo de duración a los contratos eventuales - promedio de doce meses -, los trabajadores son protegidos por las mismas leyes que los empleados fijos y en general se establecen diversas limitaciones para la subcontratación de este servicio

### 1.5.3 Holanda

Holanda resulta un claro ejemplo del libre actuar.<sup>24</sup> País donde las citadas empresas se han constituido en las últimas décadas en uno de los principales promotores de creación de empleo. Esto es así desde que la liberalización del sector, en los años sesenta, representó un gran impulso para el trabajo eventual, de manera que hoy incluso las EPSP proporcionan profesionales de alta calificación en campos como la ingeniería, la medicina o las industrias de tecnología de punta, proveyendo tanto a las empresas privadas como al sector público.

Las EPSP holandesas gozan de un gran prestigio y del favor tanto de la comunidad patronal como de los sindicatos. A este hecho ha contribuido, en gran medida, el convenio firmado en 1996 por los agentes sociales, según el cual estas compañías favorecían una mayor libertad de movimiento en los empleados, aunque se comprometían a la vez a formar a los trabajadores hasta la llegada de su retiro. De modo que, transcurridos cinco años, en Holanda los trabajadores

---

<sup>24</sup> AGETT. "El empleo temporal y su legislación" en *Periódico Notas de Prensa*, España, Noviembre 06 de 2000, p. 4.

gestionados por las EPSP pasan a formar parte de la nómina de estas compañías.

#### 1.5.4 España

Para 1997, el gobierno y las organizaciones sindicales de España reconocen la existencia de un importante volumen de empleo temporal que desarrolla tareas de carácter permanente y estructural, coincidiendo en la necesidad de su transformación en empleo estable.<sup>25</sup>

De esta manera, se regulan a través de acuerdos, leyes y disposiciones, las características propias de temporalidad que una EPSP deberá demostrar para justificar contratos individuales con trabajadores eventuales. Así, entre otros, las causas únicamente podrán ser la suplencia de un trabajador o la realización de un proyecto determinado, tanto el ingreso como las condiciones de trabajo deberán ser iguales a las de los trabajadores de planta, no se podrá contratar personal durante los siguientes seis meses de la realización de despidos. Y todas estas empresas deberán encontrarse registradas ante la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo.

En términos generales, es claro que la realidad europea poco tiene en común con la sociedad mexicana. Sin embargo, los contratos de empleados eventuales resultan un campo poco analizado e incluso desarrollado en el país, es por eso que buscando, no similitudes de gobierno, economía o sociedad; sino más bien información documentada sobre este hecho y posibles aplicaciones a su manejo en nuestro país se recurrió a su presentación en este documento.

Para finalizar este apartado, recordemos las preguntas que lo iniciaron:

1) ¿Qué sucede con la antigüedad de los trabajadores?

Efectivamente si hablamos de contratación de empleados fijos bajo el concepto de "eventuales" resulta un importante apoyo económico para las empresas que lo

---

<sup>25</sup> Ibid, p. 5.

utilizan y un agravio para los trabajadores que por ser contratados en condición de eventuales, no generan la antigüedad respectiva en la empresa subcontratista cuando de liquidaciones o seguridad en el empleo se habla. Sin embargo, si hablamos de adquirir experiencia, de posibilidad de ingresar al mercado laboral y sobre todo de enfocar esta práctica a las necesidades reales de una empresa, pública o privada, que por su tiempo u objetivo – proyecto - justifiquen la eventualidad, es más un beneficio compartido para los tres actores, que una ofensa para los trabajadores involucrados.

2) ¿Bajo qué condiciones de seguridad en el empleo y características de prestaciones son contratados los trabajadores?

Según se menciona en las obligaciones de las EPSP, los empleados eventuales no pueden ser contratados, bajo ninguna circunstancia, con menos prestaciones que las mínimas establecidas por la ley como tampoco por debajo de los ingresos mínimos también establecidos para cualquier empleado de planta, deben firmar un contrato individual de trabajo y bajo ninguna circunstancia pagar a las EPSP por su asignación a una empresa usuaria. Cuando nos preguntamos por la seguridad en el empleo, baste recordar que la misma ley en México admite la contratación temporal por obra o por tiempo determinados y que el hecho de realizarse a través de un tercero no puede eliminar las obligaciones patronales establecidas en nuestro país.<sup>26</sup> Por otra parte, para esta fecha, octubre de 2001, los salarios mínimos establecidos en el país por zona económica son: Zona A: \$42.15 diarios, Zona B: \$40.10 diarios y Zona C: \$38.30 diarios.<sup>27</sup>

3) ¿Obedece este esquema, dentro del gobierno, a una forma de adelgazar las estructuras y darle juego a la iniciativa privada como una manifestación clara de la reforma del Estado?

La continuación del modelo económico basado en el libre mercado, parece tomar nueva vida en el actual gobierno, como el mismo presidente Fox declaró: "el

<sup>26</sup> Para prestaciones ver "tabla 1.3.A", incluida en el capítulo 1.3 "Recursos Humanos y Legislación Laboral en México".

<sup>27</sup> Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Salarios mínimos generales y profesionales para 2001*, DOF, México, Enero 15 de 2002, p. 6.

cambio no necesariamente implica hacer las cosas diferentes".<sup>28</sup> Así, el Estado se manifiesta promotor de la apertura comercial y de la reducción del intervencionismo estatal a un nivel puramente pasivo, además de las viejas prácticas tendientes al control del gasto público y a la racionalización de la gestión estatal, medidas que evidentemente incluyen la eliminación o privatización de empresas públicas, cuyas actividades puedan ser desarrolladas por algún representante de la iniciativa privada.

Por lo anterior, resulta lógico pensar que la búsqueda de estructuras más planas, de menor burocracia y de mayor juego a la iniciativa privada se reflejan en varios matices de privatización, que van desde la entrega total o la capitalización por parte del sector privado, hasta la sola cesión de ciertas áreas o funciones a terceros.

Sin embargo, el modelo ha manifestado mayores consecuencias negativas precisamente en el sector más debilitado de la población, pues en los últimos años las actividades desarrolladas en la economía informal han crecido en grandes proporciones resultado de despidos masivos y de salarios en el mercado laboral, incluyendo al sector profesionista, varios escalones por debajo del nivel de inflación generado en los últimos años.

Baste retomar como indicador del párrafo anterior, el crecimiento económico del país que ha sufrido una importante contracción en las últimas décadas, obteniendo tan sólo una tasa promedio de 1.4 % de crecimiento en el producto interno del país entre 1981 y 1994, con un máximo de 3.9 % en el periodo.<sup>29</sup>

Situación que ha servido de marco a la creciente solicitud de empleos, que en las últimas décadas, debido a la explosión demográfica y la incorporación cada año

<sup>28</sup> Batres, Martí. "100 días de Fox sin hechos concretos" en *Revista Debate Legislativo* núm 33 - 34, México, Abril - Mayo 2001, p. 18.

<sup>29</sup> Zedillo, Ernesto. *Segundo Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 1996.

mayor de población económicamente activa en el mercado laboral, ha reflejado la historia del país. Este aumento se acerca al tres por ciento anual, lo que equivale al rededor de un millón más de personas que requieren un ingreso fijo periódico y estable para cubrir sus necesidades básicas de vida.

Por otra parte, se encuentra el gran atraso que el país tiene en la generación de oferta de trabajo en todos los niveles, tanto obreros como técnicos como profesionistas o administrativos, además que la población en general cuenta con un alto grado de jóvenes y adultos que son económicamente activos, pero también con niveles educativos poco fortalecidos por la falta de especialización y definición educativa encaminadas a cubrir las necesidades del mercado laboral, pues ante el exceso de demanda de trabajo y la poca oferta del mercado, los recién egresados se encuentran en desventaja por la casi nula experiencia y capacitación con que cuentan.

#### 4) ¿Quién es el beneficiado: el ciudadano, el trabajador o la empresa?

Nuevamente es necesario reforzar la necesidad de cubrir con las características mínimas de temporalidad que una contratación a través de una EPSP requiere. Ahora bien, bajo este esquema el principal beneficiado pareciera la empresa. Sin embargo, no dejaremos de considerar en las conclusiones la oportunidad de inserción en el mercado laboral que para cierto sector de la población esta práctica puede tener.

## 2. Empresas prestadoras de servicios de personal en México

En este capítulo revisaremos el inicio de la subcontratación de personal en México, además de incluir en forma meramente descriptiva un par de casos de interés en el sector privado aunados a la experiencia vivida en dos órganos de gobierno en el último par de años.

### 2.1 Antecedentes de la subcontratación de servicios de personal en México

Para el año de 1969 se instala en México, Distrito Federal la primera empresa en el país que subcontrata personal para otras empresas, esta pionera es la transnacional "Manpower, S. A. de C. V.", quien con varios años de experiencia en el mundo inicia sus operaciones en una oficina con dos empleados staff encargados del servicio a clientes y cinco empleados eventuales subcontratados.<sup>30</sup>

Más tarde a mediados de los años 80's se establecen además las siguientes empresas especialistas en personal administrativo:

1. *Shore Asociados Ejecutivos, S. A. de C. V.*
2. *Ecco Servicios de Personal, S. A. de C. V. - hoy Adecco, S. A. de C. V. -*
3. *Servitemporal, S. A. de C. V.*
4. *A sus órdenes, S. A. de C. V.*
5. *Ejecutivos en Ventas, S. A.*
6. *Grupo Fas Ejecutivos, S. A. de C. V.*
7. *Ejecutivos Seleccionados, S. A.*
8. *Kelly de México, S. A. de C. V.*
9. *Wiechers Asesoría y Consultoría, S. A. de C. V.*
10. *Olsten Staff, S. A. de C. V.*
11. *Korn Ferry International, S. A. de C. V.*

<sup>30</sup> Manpower, S. A. de C. V., "Antecedentes e Historia" en *Manual de Capacitación*, México, Enero de 1999, p. 3.

Pero es hasta los últimos años de la década de los 90, cuando el sector llega a un despunte suficiente para resultar atractivo a la inversión nacional y comenzar una importante carrera de aperturas que llega al día de hoy alrededor de 100 empresas del giro registradas en el país.<sup>31</sup>

Para el año de 1995, el número de empleados eventuales contratados por las EPSP en el país, según los registros del Instituto Mexicano del Seguro Social, era de casi 10,000. En tanto que 1997 registró, con las mismas características, un volumen de más de 100,000 contrataciones en el año.<sup>32</sup>

Actualmente, el exceso en crecimiento de ofertas del giro en el mercado, ha beneficiado principalmente a las empresas usuarias o cliente, pues precisamente la diversidad y competencia ha obligado a las EPSP a mejorar la calidad de sus servicios, la atención con que cuidan a sus clientes y por supuesto a sus empleados eventuales, además de manejar márgenes de utilidad cada vez más accesibles y menos gravosos para sus clientes. Cabe resaltar, la desventaja que para los trabajadores representa no contratarse con una empresa solvente que asegure sus pagos oportunos y el cumplimiento de las obligaciones patronales inherentes a cualquier relación de trabajo.

## *2.2. Subcontratación de personal en el sector privado y en una institución social*

A continuación se detallan el par de casos que se consideraron oportunos de manejar para conocer los resultados de este esquema en una empresa privada y en una institución social.

### **2.2.1. Afore Bancomer**

Asegurar a la población trabajadora y económicamente débil, las prestaciones y subsidios que en materia de salud y bienestar económico requerirá durante su vejez, para consolidar una existencia futura en condiciones cuando menos

<sup>31</sup> Ver en Anexo 1 lista completa de empresas del giro

<sup>32</sup> Zedillo, Ernesto. *Cuarto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 1998.

semejantes a las que tenía durante su época productiva, es una de las mayores obligaciones del Estado.

Y a través de la participación tributaria, éste busca hacer frente a dicha obligación, con la cuota o prima que pagan los beneficiarios, las empresas y el Estado mismo, o solamente alguno de ellos, se sustentan los seguros de retiro, cesantía y vejez además de tener acceso a la posibilidad de una vivienda para todos aquellos trabajadores que cubren con los requisitos establecidos por el actual sistema de jubilación.

Pese a lo anterior, dicho sistema ofrece solamente una solución paliativa solidaria a los miles de adultos jubilados e incapacitados permanentes, mismos que perciben una aportación mensual que no alcanza para su propia supervivencia y menos aún, cuando se tiene que solventar la manutención de uno o más miembros de la familia.

Ante esta realidad, para mediados de los años noventa, el gobierno en México exponía las dificultades financieras que se presentaban en las arcas de la seguridad social del país, dificultades que impedían modernizar y hacer frente al sistema de pensiones que la población necesita.

El gobierno federal, con base en los tres argumentos a continuación detallados, crea las Administradoras de Fondos para el Retiro – AFORE -, que siguiendo el modelo de recaudación implantado en Chile, buscan asegurar el pago correspondiente por este rubro a la población que año con año se hace acreedora, conforme a la ley, a este derecho:

1. Necesidad de fortalecer el ahorro interno para financiar la inversión, ésta última entendida como la ampliación de la planta productiva del país;
2. De tomar providencias para que los trabajadores mejoren su situación económica en su etapa de retiro a través de un sistema de ahorro "sólidamente estructurado" y

3. Conveniencia de permitir a los trabajadores de escasos recursos el "acceso a los mejores Instrumentos financieros", es decir, a aquéllos con la mejor mezcla de riesgo y rendimiento.

Nacen pues, las Administradoras de Fondos con el objetivo de individualizar y administrar las cuotas que por retiro, cesantía y vejez e Infonavit los futuros pensionados deberán recibir, lo que se asegurará mediante inversiones que las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, a cambio de una comisión, realizarán con el total de las aportaciones obrero – patronales que la población entregará a su cuidado.

#### Reglamentación:

El 23 de julio de 1994, entró en vigor el *"Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro"* donde se incluyó la *"Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro"* y diversas reformas, adiciones y derogaciones a las leyes del Seguro Social, del Infonavit y del ISSSTE. La principal aportación del decreto fue la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

El 21 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Nueva Ley del Seguro Social*, cuya vigencia iniciaría el 1o. de julio de 1997. Esta Ley, además de ser la tercera LSS - la primera se publicó el 19 de enero de 1943 y la segunda el 12 de marzo de 1973 -, reestructura el SAR del sector privado y crea el nuevo seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez – RVC -. Asimismo el 23 de mayo de 1996 se publica también en el Diario Oficial de la Federación el *"Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y Adiciones a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor"*.

De esta forma, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro aboga a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En ella se regula el funcionamiento de las AFORES, de las Sociedades de Inversión especializadas de Fondos para el Retiro – SIEFORES -, de las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional de SAR y de la CONSAR, así como de todos los otros participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Establecida la Reglamentación, corresponde a cada AFORE reconocida por la CONSAR, cubrir con la cuota máxima de afiliaciones permitidas que es de un 17% sobre el total de la población objetivo.

Dentro de las 17 Instituciones legalmente constituidas y autorizadas por la CONSAR para realizar las funciones de administración de los Fondos correspondientes a los 14.8 millones de personas afiliadas en algún Instituto de Seguridad Social en 1997, se encontraba la AFORE motivo de estudio del presente documento, quien operaría las aportaciones a través de su SIEFORE llamada "SIEFORE BANCOMER REAL".<sup>33</sup>

Con la mayor estrategia de publicidad y promoción, AFORE ofrecía a la población 62 sucursales propias con el apoyo de 1,200 sucursales más, del banco al cual pertenecía, en el ámbito nacional.

El objetivo principal se centraba no solo en la cobertura del porcentaje asignado en el menor tiempo posible, sino también en la selección de los ahorradores que mayores aportaciones pudieran realizar al Fondo.

### Subcontratación de Personal

En julio de 1996 AFORE realiza un contrato de prestación de servicios con Manpower, S. A. de C. V., el objeto del mismo se centraba en:

---

<sup>33</sup> Bancomer, S. A. Institución de Banca Múltiple. *Programa Integral de Administradora de Fondos para el Retiro*, México, 1998, p. 99

"Proporcionar 6,000 empleados temporales en toda la República Mexicana, cubriendo tres perfiles básicos de habilidades y funciones, durante un año de trabajo, en un tiempo total de arranque para el proyecto de tres meses"<sup>14</sup>

A partir de ese momento, el proveedor se encarga de reclutar, seleccionar, contratar, administrar y pagar al personal solicitado: promotores, supervisores y administrativos, con los requisitos y en los tiempos establecidos para tal fin. En tanto que la Administradora concentra sus funciones en reforzar las estrategias y dirigir los esfuerzos de todo su personal, operativo y directivo, a la consecución del objetivo principal: cubrir el porcentaje permitido con el sector de la población definido - trabajadores con ingresos mayores a cuatro salarios mínimos generales - y en el menor tiempo posible.

Para noviembre de 1996, se tenían instalados módulos de afiliación a trabajadores en cientos de empresas, previamente definidas por la Administradora, en toda la República y atendidos en su totalidad por personal eventual subcontratado con las habilidades requeridas y con la capacitación específica que para el caso la AFORE proporcionó.

El precio establecido para la AFORE consistía en:

- 1) El pago del total de las percepciones, salarios, bonos, incentivos y comisiones, de cada trabajador;
- 2) El pago de la carga patronal correspondiente por el total de los empleados contratados y;
- 3) Un porcentaje de ganancia para la empresa subcontratista del 14% promedio, sobre las percepciones totales de los trabajadores.

A grandes rasgos los resultados del proyecto fueron: Cumplimiento de los objetivos establecidos por AFORE BANCOMER; crecimiento nacional de MANPOWER a través de año y medio de ventas que duplicaron los ingresos de la

---

<sup>14</sup> Manpower, S. A. de C. V., *Manual de Operación AF96*, México, Noviembre de 1996, páginas 1 a 48.

compañía; contratación durante este período de 6,000 empleados en todo el país, con ingresos promedio de \$12,000.00 - doce mil pesos - mensuales, aproximadamente un 25% de esta plantilla fue contratada al final del proyecto directamente por la AFORE.

### 2.2.2 Nacional Monte de Piedad

La necesidad de generar Asistencia Pública para la gran mayoría de la población, ha generado la creación de diversos tipos de apoyo que tratan de darle solución. Así la Cruz Roja Mexicana ofrece asistencia de urgencias en casos de accidentes y enfermedad. Los bomberos en caso de incendios y para apoyar problemas en casas hogar, asilos, internados y demás fueron creadas fundaciones e instituciones tales como la Lotería Nacional y el Nacional Monte de Piedad.

El cual se fundó el 25 de febrero de 1775 bajo el nombre de "Sacro y Real Monte de Piedad de Animas" por autorización de Carlos III de España, bajo la dirección del Conde de Regla, Don Pedro Romero de Terreros. Desde entonces ha fungido como casa de empeño y significa una solución económica que a cambio de una prenda otorga préstamos a intereses por debajo de las tasas bancarias.<sup>35</sup>

Dentro de los objetivos establecidos en su creación, se encuentran:

- a) Otorgar créditos prendarios sin propósitos de lucro a quienes lo requieran de manera urgente, con tasas de interés fijadas de acuerdo con los fines humanitarios de asistencia que dieron origen a esta Institución;
- b) Ayudar a quienes realizan obras asistenciales con fines humanitarios en beneficio de personas que necesitan el auxilio de la asistencia privada dentro de la República Mexicana; y
- c) A los pequeños artesanos y comerciantes a que vendan sus artículos a precios módicos en las almonedas de esta Institución.

---

<sup>35</sup> Nacional Monte de Piedad. "Lugares y Tradiciones de México" en *Revista Folclórica*, México, Diciembre 31 de 1997, p. 11.

Para finales de 1997, entre la casa matriz, las 11 sucursales del montepío en el DF y las 20 localizadas en el interior del país, el contrato colectivo que la Institución tenía con el sindicato albergaba a 2,500 trabajadores de base y 450 empleados de confianza, realizando cuatro mil operaciones diarias con un valor aproximado de empeño cercano a los mil millones de pesos.

El 18 de diciembre de 1997, el sindicato del Nacional Monte de Piedad estalla en huelga en demanda de un aumento del 45% en los salarios y la remoción del presidente de la Junta de Asistencia Privada, Víctor García Lizama.<sup>36</sup>

Por su parte el Instituto solicitaba la modificación al menos, a 40 de las 120 cláusulas del contrato laboral que decían "propiciaban actos de corrupción e impedían eliminar los vicios existentes en las bases". Cambios que no consideraban la supresión ni reducción de las prestaciones sociales pues los empleados conservarían sus 105 días de aguinaldo, hasta 40 días de vacaciones por año, 27 días de prima vacacional, 48 días por premio de puntualidad y 60 días de fondo de ahorro aportados por el patrón, entre otros.

El conflicto se extendió durante 167 días, tiempo en el que por un lado no fue posible para la población solicitante realizar operación alguna, pero por el otro lado los pignorantes no podían desempeñar ni refrendar las prendas entregadas a cambio de un préstamo.

La Procuraduría Federal del Consumidor firmó un convenio de colaboración con el Nacional Monte de Piedad para ofrecer a los pignorantes la posibilidad de vender su boleta de empeño a un representante de la Institución que se encontrará en cada delegación de la PROFECO, por un importe igual al valor total de la prenda y con la posibilidad de compra, sin interés alguno, durante un periodo de 30 días naturales posteriores a la conclusión de la huelga.

---

<sup>36</sup> Herrera, Ignacio y González Pablo. "Reunión de líder sindical con Rosario Robles" en *Excelsior*, México, Diciembre 31 de 1997, p. 11.

Finalmente el 02 de junio de 1998, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas comunica tanto al sindicato como al patronato los resultados finales a través del documento conocido como laudo arbitral. Así las banderas rojinegras son retiradas el día 03 de junio frente a los medios de comunicación, nacionales y extranjeros.<sup>37</sup>

Sin embargo, el control que casi dos millones de prendas, con disponibilidad de únicamente 30 días naturales, para desempeñarlas o refrendarlas pues de lo contrario se comercializarían; implicó para la administración del montepío la creación de un programa de apoyo que permitiera atender a los usuarios con personal eventual que, capacitado para el objetivo, se encontrará disponible en cada sucursal del Monte y en un tiempo mínimo de respuesta.

Se asigna al área de Recursos Humanos del Monte, la contratación eventual de 90 promotoras que atendieran en ventanilla a los usuarios, durante un período máximo de dos meses.

El proyecto se entrega a Manpower, S. A. de C. V., por contar con la capacidad territorial y de respuesta que la Institución requería y en menos de dos semanas son reclutadas, seleccionadas y contratadas las 90 promotoras que se requerían para atender a los miles de pignorantes que, después de más de cinco meses de huelga, requerían respuesta a sus expectativas y solución a cada caso particular.<sup>38</sup>

El precio, al igual que para la AFORE, se estableció para el Nacional Monte de Piedad en:

- 1) El pago del total de las percepciones, salarios e incentivos, de cada promotora;
- 2) El pago de la carga patronal correspondiente por el total de promotoras contratados y;
- 3) Un porcentaje de ganancia para la empresa subcontratista del 20% sobre las percepciones totales de las trabajadoras.

<sup>37</sup> Medina Quezada, Pablo. "Ing. Cárdenas árbitro en solución de conflicto" en *Revista de los trabajadores* núm. 6, UOM, México, 1998, p. 2.

<sup>38</sup> Manpower, S. A. de C. V. *Manual de Operaciones MNP - 98*, México, Junio de 1998, páginas 1 a 24.

En general, se puede resaltar del proyecto que el Nacional Monte de Piedad tenía claramente definida una necesidad acotada en el tiempo que fue reconocida como tal por el sindicato de la Institución, que la compañía MANPOWER no tuvo ninguna demanda laboral por lo estructurado del proyecto y que las promotoras cumplieron un período sin sentirse engañadas por la claridad del trabajo desde un inicio.

### *2.3. Subcontratación de personal en el sector público*

En este apartado se mencionan los ejemplos documentados de experiencias dentro del sector público.

#### **2.3.1. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.**

La primera ruta ferroviaria mexicana, fue inaugurada el 16 de Septiembre de 1850 extendiéndose por 14 kilómetros de Veracruz hasta El Molino, acortando el camino a la capital de la República.

Para septiembre de 1869 se terminó la ruta México – Puebla y el primero de enero de 1873 fue la inauguración oficial de la vía México - Veracruz, que a partir de entonces, en sus 423 kilómetros sería transitada por los convoyes del ferrocarril mexicano.

Para 1908 el gobierno creó la empresa de participación estatal Ferrocarriles Nacionales de México, en la que se fusionaron el Ferrocarril central Mexicano, (México – Ciudad Juárez), el Nacional (México – Laredo) y el Internacional (Piedras Negras – Durango), compañías que fueron generosamente indemnizadas. Desde ese momento, la empresa paraestatal absorbió 11,000 kilómetros de vías férreas del total existente. En 1914 Venustiano Carranza expidió un decreto mediante el cual todas las líneas férreas quedaron bajo el control del gobierno constitucionalista.

En 1926, Calles entregó las empresas ferroviarias a quienes presentaran títulos de propiedad. En 1937 la mayoría de las empresas pasaron a ser parte de la

nación por decreto del Gral. Lázaro Cárdenas quien entregó la empresa a los trabajadores. La administración obrera, pese al entusiasmo de los ferrocarrileros, fracasó ante la negativa del gobierno para elevar las tarifas y de esa manera eliminar el subsidio que favorecía a las grandes empresas usuarias.<sup>39</sup>

A través de la historia, el servicio ferroviario ha sufrido grandes pérdidas debido al mal uso de este medio de transporte mexicano. Durante décadas su operación estuvo asociada a la ineficiencia y corrupción. Su decadencia hizo que cada vez menos empresas se apoyaran en él para el traslado de mercancías. Entre 1970 y 1995 su participación dentro de la carga terrestre nacional bajó de 23 a 12%. No obstante, conforme caía en desuso, más dinero se le inyectaba y se convirtió en un pozo sin fondo. En los últimos 20 años recibió subsidios por casi \$4,000 millones de dólares, pero prácticamente nada se destinó a su modernización.

En 1995, se inició un cambio en el manejo del ferrocarril a través de algunas adecuaciones al marco jurídico que permitieran abrir las puertas a los capitales privados, tanto nacionales como extranjeros. Desde la perspectiva hasta el discurso oficial, el tren dejó de ser estratégico y se volvió prioritario. Poco después comenzó su privatización; en menos de tres años el gobierno concesionó 75% de las vías férreas - por las que pasa el 95% de la carga que circula en el país por este medio - y sólo conservó aquellas que no representan por ahora posibilidades de negocio.<sup>40</sup>

Cabe recalcar que entre 1996 y 1999 fueron despedidos cerca de 30,000 de los 50,000 empleados que tenían esta red de transporte. La mayoría fue liquidada un día antes de que se entregaran las concesiones.

Entre las resistencias políticas, ante la integración de la vía Coatzacoalcos - Salina Cruz a la ruta del sureste, la oposición en el Istmo de Tehuantepec fue tan grande que las autoridades optaron por retractarse y sacarla de la concesión planeada.

---

<sup>39</sup> Huerta, Ángel. *Historia de los Ferrocarriles en México*. México, Océano, 1989, p. 19.

<sup>40</sup> García, Rubén. "El ferrocarril detonador de la economía en la región del Istmo de Tehuantepec" en el periódico *El Nacional*, México, Junio 02 de 1997, p. 8.

La privatización se concretó de la siguiente manera:

- FERROCARRIL MEXICANO - FERROMEX -

Esta empresa está integrada por Grupo México con una participación del 80% y Union Pacific con el 20% restante. Tienen concesionado el Ferrocarril Pacífico Norte, mismo que representa el 30% del sistema ferroviario nacional. Inició operaciones en 1998.

- TRANSPORTACION FERROVIARIA MEXICANA - TFM -

La conforman TMM con el 51% y Kansas City Southern Industries con el 49%. Poseen la concesión del ferrocarril del Noreste. Inició operaciones en Junio de 1997.

- FERROSUR

Grupo Financiero Inbursa y Grupo Frisco - Tribasa vendió en 100% de sus acciones - son quienes tienen la concesión del ferrocarril del Sureste.

- TERMINAL FERROVIARIA DEL VALLE DE MEXICO - TFVM -

Formada por los tres socios antes con el 75% y el Gobierno Federal con el 25% restante. Su concesión es la del ferrocarril del Valle de México. Inició operaciones en Junio de 1997.

- La línea Coahuila - Durango, está en manos de Peñoles y Grupo Acerero del Norte poseen 50% cada una y la concesión es por 30 años. Además, se espera concesionar otras nueve líneas cortas.

Por otra parte y con el objetivo de convertir la zona del istmo en detonadora de la economía regional y nacional a partir de la apertura a la inversión privada, el Gobierno plantea tres diferentes proyectos con un propósito común: el Ferrocarril del Sureste - próximo a licitarse -, el Corredor Ferroviario en el Istmo de Tehuantepec.

El camino a la privatización se apoya en la urgente necesidad que el actual sistema ferroviario en manos del Estado, tiene de realizar un tránsito desde el sindicalismo ferrocarrilero, hasta la revisión de la productividad, educación técnica y creatividad del trabajo, así como también del impacto económico de este medio de transporte en el mercado interno.

Para ello se han incorporado nuevos temas como la organización de las empresas, la tecnología y el papel del Estado mexicano como operador y regulador, por lo que se pueden distinguir dos grandes líneas de trabajos que se concentran en los aspectos laborales y económicos.

Como parte del proceso de cambio en el esquema de trabajo, que lleve a regular más que operar aquellos procesos ajenos al funcionamiento mismo del ferrocarril, actualmente se realiza la subcontratación de ciertos servicios por parte del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, entre los que se encuentra el procesamiento de su nómina a través de un tercero.

En el mes de junio del año 2001, el área de adquisiciones del ferrocarril decide someter a concurso público de al menos tres proveedores, el proceso, elaboración y control de la nómina de las 250 personas que conforman el personal administrativo y operativo de la empresa.<sup>41</sup>

El concurso requería, por parte de los proveedores:

1. Soporte tecnológico de primer nivel con garantía de respaldo diario de información en al menos otra ubicación
2. Personal del proveedor especialista en nóminas, impuestos y manejo de trámites para empleados
3. Respaldo financiero
4. Responsabilidad total del proveedor sobre los procesos, impuestos, pagos y resultados relacionados con su nómina
5. Compromisos calendarizados, con fechas y responsables

---

<sup>41</sup> Onedigit Payrolling, S. A. de C. V. *Concurso de participación abierta a cuando menos tres proveedores Ifcc01*, México, Julio de 2001.

6. Seguimiento mensual a compromisos
7. Análisis de costo – beneficio que soportará precio establecido
8. Respuesta inmediata ante cualquier contingencia

Los proveedores realizaron las siguientes etapas para participar en el concurso:

Concurso:

No: FIT-GRM-N-017-IR-01.

Objeto: Servicio para el procesamiento de la nómina del personal del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S. A. de C. V., a diciembre de 2001-09-08.

Participantes: Al menos tres proveedores conforme al artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.

Generales: El concurso será celebrado a través de la gerencia de recursos materiales, proyectos y obra pública, con base en la requisición No. 3F300-017 y la partida presupuestas No. 1-13-1F300-701-N000-3304-1-0.

Bases, aspectos principales:

- a) Descripción completa, cantidad y unidad; Procesamiento de la nómina 2001, IMSS, AFORE / INFONAVIT, impuestos y procesos anuales del ferrocarril. Misma actividades para reprocesar los meses de enero a julio de 2001.
- b) Acreditación de personalidad de representante legal, al igual que declaración que manifieste encontrarse al corriente en las obligaciones fiscales, art. 32 D del código fiscal de la federación.
- c) La entrega de las propuestas deberá ser en sobres cerrados, el día y hora señalados.
- d) Costo de las bases en \$400.00.
- e) Los costos relativos a la propuesta, serán sufragados íntegramente por cada proveedor participante.
- f) El ganador deberá adquirir una fianza por el equivalente al 10% del monto de la propuesta antes de I. V. A.

- g) Acreditar al proveedor a través de su registro federal de contribuyentes, poderes de su representante, domicilio, escritura pública, relación de accionistas y descripción del objeto social de la empresa, además de su organigrama.
- h) La propuesta será presentada en dos sobres, el primero que contenga la propuesta técnica y el segundo sobre con la propuesta económica.

Propuesta ganadora:

| Actividad               | Período                 | Precio sin I. V. A. |
|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| Procesamiento de nómina | Agosto a Diciembre 2001 | \$ 58,273.30        |
| Reprocesos de nómina    | Enero a Julio 2001      | \$ 64,211.20        |
| Costos Totales          | Enero a Diciembre 2001  | \$122,484.50        |

Fuente: Dictamen ganador presentado por adquisiciones de Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, Septiembre de 2001.

Elaboró: Teresa de Jesús Vega Pérez

Se resalta, a falta de resultados concretos a la fecha - septiembre 2001 - por encontrarse aún el proyecto en proceso, la claridad de una actividad prestada por una EPSP que no involucra contratación de personal, sino que atiende el desarrollo de actividades administrativas y de control que sin embargo y entre otros, por el hecho de llevar implícitos pagos ante autoridades competentes relacionadas con nómina, requiere un seguimiento y auditoría constante para asegurar la entrega del "producto" con calidad y cumpliendo con todas las obligaciones laborales competentes al Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.

### 2.3.2. Banco Nacional de Comercio Exterior.

Bancomext es un banco del Gobierno Mexicano cuya misión consiste en incrementar la competitividad de las empresas mexicanas, principalmente en las pequeñas y medianas, vinculadas directa e indirectamente con la exportación y/o la sustitución eficiente de importaciones, otorgando un apoyo integral a través de

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

servicios de calidad en capacitación, información, asesoría, coordinación de proyectos y financiamiento.<sup>42</sup>

Bancomext, es una Institución formada hace 63 años, cuyo objetivo es estar al servicio de las empresas mexicanas vinculadas a la exportación y a la sustitución de importaciones. Ante una lucha cada vez más intensa en los mercados internacionales de bienes y servicios, su deber es otorgar mayores apoyos dirigidos a impulsar la productividad y la competitividad de los exportadores, principalmente de los pequeños y medianos, a través de información, asistencia técnica y financiamiento para la realización de sus proyectos.

Considerando la importancia que, para el crecimiento y competencia de productores mexicanos en el extranjero, tiene la actividad desarrollada por el banco, se rescata la siguiente declaración "Durante esta nueva administración, BANCOMEXT reorientará sus acciones para lograr una capacidad de respuesta más efectiva, oportuna y precisa a los requerimientos de sus clientes, mejorando el nivel y la cobertura de los servicios y poniendo énfasis especial en el uso eficiente de los recursos, con transparencia y profesionalismo".<sup>43</sup>

#### Actividad Financiera de enero a agosto de 2001.

En la reunión del Consejo Directivo del banco se dieron a conocer los avances en materia de financiamiento durante el período que va de enero a agosto del año 2001.

BANCOMEXT canalizó apoyos para la actividad de exportación por 2,850 millones de dólares - mdd -, de los cuales 2,698 mdd - 95% - fueron bajo la modalidad de crédito y 152 mdd a través de garantías y avales - 5% -. Con estos resultados, se logró un avance de 57% con respecto a la meta anual programada y cuatro por ciento más que en el mismo período del año pasado. Del total de crédito otorgado, el 92% correspondió a exportadores directos, y el

<sup>42</sup> González, Rafael. "Setenta años de historia en construcción" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 11, México, Bancomext, Noviembre de 1997, p. 6.

<sup>43</sup> Romero, José Luis. "Bancomext 2001 - 2006" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 9, México, Bancomext, Septiembre de 2001, p. 2.

8% restante se otorgó a exportadores indirectos para estimular la integración de la cadena productiva de exportación.

Para cubrir los requerimientos crediticios de corto plazo de las empresas, se destinó el 85% del total del crédito - 2,294 millones de dólares - y el 15% restante para cubrir sus necesidades de largo plazo - 404 millones de dólares -.<sup>44</sup>

Finalmente y sin adentrarnos mucho en el papel y objeto que desempeña la Institución, retomemos para el presente el concurso realizado por este organismo en marzo del año 2001 y que consistía en: "La contratación de los servicios profesionales especializados en la administración, supervisión, promoción, venta y cobranza de espacios publicitarios en productos y servicios de BANCOMEXT".<sup>45</sup>

Dicho de otra manera, éste requirió subcontratar a una empresa no solo para proveerle del personal requerido, que le permitiera incrementar la venta de espacios publicitarios en los diferentes productos y servicios que el Banco ofrece a la comunidad de comercio exterior; pero también, para encargarse del manejo y resultado final del proceso por parte del proveedor, asegurando la promoción, difusión y comunicación de dichos productos y servicios a clientes nacionales e internacionales, buscando promover la oferta mexicana en los mercados exteriores y fortalecer la competitividad de las empresas nacionales.

Este requerimiento encontró su justificación en: "La actividad propia del Banco que proporciona a los exportadores y empresas de comercio exterior, medios impresos y electrónicos a través de los cuales las empresas puedan llevar a cabo campañas publicitarias que les permitan dar a conocer sus productos y servicios en el territorio nacional e internacional".

Dicha actividad, generaba para el banco, en ese momento (marzo de 2001) ingresos de casi un millón de dólares, sin embargo el mercado potencial se

---

<sup>44</sup> Ibid, p. 2.

<sup>45</sup> Onedigit Payrolling, S. A. de C. V. *Manual de servicio BNCE01*. México, Abril de 2001.

calculaba, en el mediano plazo, en dos millones de dólares. Aprovechar esa oportunidad, requería de la ampliación de la estructura fija y regular de administración y promoción a través de la subcontratación de cinco trabajadores eventuales que dieran impulso al proyecto.

Los requerimientos que los proveedores debían cumplir consistían puntualmente en:

- 1) Tomar la responsabilidad de planear, comercializar, dirigir, supervisar, coordinar y administrar la venta de espacios publicitarios para los diferentes proyectos y marcas definidos por BANCOMEXT.
- 2) Cada trabajador seleccionado, deberá satisfacer las características señaladas según el área de vinculación comercial, la cual será encargada de validar, evaluar, aprobar y autorizar la contratación de cada persona.
- 3) Los perfiles y la definición de funciones serán definidos y proporcionados por el banco.
- 4) Compromiso y cumplimiento en la entrega periódica de reportes sobre el avance de metas, desempeño y productividad de cada "prestador de servicio" con base en los objetivos y alcances definidos previamente por el banco.
- 5) Realizar una junta trimestral con los líderes de proyecto definidos por el banco, sobre el avance de los resultados contra la ruta crítica de entregas parciales.

**Concurso:**

**No:** Solicitud de cotización para invitación nacional a cuando menos tres personas, No. 11/01

**Objeto:** Servicio de promoción y venta de espacios publicitarios para los productos y servicios que promueve el banco, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

**Participantes:** Al menos tres proveedores conforme lo establece el artículo 43 y lo aplicable de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.

**Generales:** El concurso fue celebrado a través de la gerencia de adquisiciones de bienes muebles y servicios y fue supervisión de la dirección de vinculación comercial.

## Propuesta ganadora:

| Actividad   | Periodo                 | Precio sin I. V. A. |
|---|-------------------------|---------------------|
| Servicios de administración, supervisión, promoción y cobranza de espacios publicitarios en productos y servicios de BANCOMEXT (incluye tres líderes de marca y un administrador de cobranza) | Abril 2001 a Enero 2002 | \$996,946.00        |

Fuente: Fallo a licitación No. 11/01 puesta a concurso por el Banco de Comercio Exterior, Febrero de 2001.  
Elaboró: Teresa de Jesús Vega Pérez

Los resultados de este proceso no podrán observarse sino hasta el final del proyecto - enero 2002 -, sin embargo ante la duda de que una contratación tan larga - nueve meses - probara una planta para los empleados. Opino que realmente en este caso no es justificable, pues independientemente de la duración del proyecto, el personal contratado tiene una tarea muy específica que cumplir y fuera de ella, sus conocimientos no son materia aprovechable en las funciones regulares de la organización.

### Capítulo 3. Resultados de la subcontratación de servicios de personal

En este capítulo, se realizará un análisis más detallado de las ventajas y desventajas que estas experiencias presentan. Iniciando con un cuadro comparativo general de las mismas, antes de revisar más a detalle cada caso.

| Empresa                              | Ventajas   | Desventajas   |
|--------------------------------------|--|---|
| Afore Bancomer                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo externo del personal del proyecto</li> <li>- Concentración en lo estratégico</li> <li>- Respuesta nacional en tiempo y forma</li> <li>- Cumplimiento de objetivos de ventas</li> <li>- Altas utilidades para ambas empresas</li> <li>- Altos ingresos para el personal contratado</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 90% del personal eventual no tuvo planta</li> <li>- Se retiraron únicamente con el pago de su finiquito</li> <li>- Los arreglos en la junta no fueron por más de mes y medio de sueldo</li> <li>- Falta de atención posterior a los "clientes" de la Afore</li> <li>- 25% de la estructura interna de la Afore fue dada de baja</li> </ul> |
| Nacional Monte de Piedad             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Respuesta adecuada a los pignorantes</li> <li>- Respuesta nacional en tiempo y forma</li> <li>- Cumplimiento de objetivo</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratación de personal no sindicalizado con ingresos mayores</li> <li>- Empleados "eventuales" por seis meses</li> <li>- Baja de empleados únicamente con pago de finiquito</li> </ul>   |
| Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de tres proveedores</li> <li>- Ahorro en inversión de software especializado</li> <li>- Rápida respuesta e implantación del proyecto</li> <li>- No se cambia de patrón al personal</li> <li>- Manejo de únicamente procesos administrativos</li> <li>- Mayor confidencialidad en la nómina del ferrocarril</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitud inicial de propuesta, fuera de la licitación posterior</li> <li>- Falta de participación inicial de Adquisiciones</li> <li>- No se solicitó la presentación del producto "en vivo"</li> <li>- Existencia de dudas sobre la limpieza del proceso</li> </ul>   |

|                                     |   |  |
|-------------------------------------|---|--|
| Banco Nacional de Comercio Exterior | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de tres proveedores</li> <li>- Buenos resultados costo – beneficio</li> <li>- Revisión periódica de la ruta de la ruta crítica</li> <li>- Proyecto claramente temporal</li> <li>- Cumplimiento de objetivos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El banco se encuentra a cargo del personal</li> <li>- Falta de documentación por sanciones ante fallas del proveedor</li> <li>- Baja de empleados únicamente con el pago de su finiquito</li> </ul> |
|-------------------------------------|---|--|

Fuente: Manuales de Operación de Onedigit Payrolling, S. A. de C. V.  
Elaboró: Terosa de Jesús Vega Pérez

### 3.1 Ventajas

#### 3.1.1. AFORE

- 1) La concentración del personal directivo y operativo en la definición de estrategias, líneas de acción y seguimiento al objetivo principal de la AFORE: la captación de afiliados con ingresos mayores a cuatro salarios mínimos generales.
- 2) A través de la subcontratación de personal por un proveedor, la empresa evitó la contratación y manejo de al menos una estructura nacional encargada del reclutamiento, la selección, la contratación, el pago y la administración del personal, complementaria a la nómina regular del banco, para encargarse del manejo directo de la plantilla de 6,000 empleados eventuales.
- 3) Por este motivo, tampoco necesitó invertir en las instalaciones, el equipo y en general las herramientas requeridas por la estructura humana adicional mencionada en el punto 2.
- 4) Debido al volumen del personal eventual, la posibilidad de errores en movimientos de alta, modificación y baja de empleados, aunado a los pagos y trámites ante gobierno que el cliente debía realizar si hubiera decidido manejar los recursos humanos del proyecto en forma interna.

- 5) Capacidad y velocidad de respuesta, en la totalidad del país, en el plazo previamente establecido y requerido por la AFORE.

### **3.1.2. Nacional Monte de Piedad**

- 1) Tiempo suficiente para que el patronato pudiera elaborar la logística de atención que en cada una de las 32 ubicaciones del Nacional Monte de Piedad se requerían.
- 2) Eliminar el papeleo y trámites de reclutamiento, selección y contratación de personal eventual, sin necesidad de tener acceso a las instalaciones del Instituto por encontrarse tomadas por el sindicato.
- 3) Participación, en las actividades emergentes de la Institución, de personal calificado y contratado con todos los requerimientos legales establecidos en las obligaciones laborales del país.
- 4) Respuesta en tiempo y forma a los usuarios – pignorantes - que mostraban gran inquietud e inseguridad por el destino de sus bienes.

### **3.1.3. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec**

- 1) La participación abierta a cuando menos tres proveedores.
- 2) Actualmente, la adquisición de un software de nóminas robusto implica una inversión de varios cientos de miles de dólares. La subcontratación del procesamiento de nómina, permite en lo inmediato evitar a la empresa la compra de un sistema especializado que no genera ningún valor agregado a la organización.
- 3) Adecuar un sistema comercial a las necesidades propias de una empresa, implica hablar al menos de varios meses de trabajo y la contratación de consultores especialistas que acompañen en el proceso.

- 4) Los empleados continúan trabajando directamente para el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, pues es solamente el proceso de nómina lo que se "entrega a un tercero".
- 5) Los resultados esperados, son claramente medibles y una falla económica en éstos es asumida directamente por el proveedor.
- 6) Existen mayores posibilidades de confidencialidad y control que en la propia empresa, pues el área de recursos humanos en lugar de ser juez y parte del proceso, tiene la oportunidad de convertirse en auditor y asegurador de los resultados.

#### **3.1.4. Banco Nacional de Comercio Exterior**

- 1) La participación abierta a cuando menos tres proveedores.
- 2) El incremento económico que la actividad subcontratada plantea obtener, resultará en mucho un beneficio sobre el costo del proyecto.
- 3) La entrega puntual de avances contra objetivos y metas, deberá asegurar los resultados correctos del proyecto.
- 4) El personal subcontratado es claramente identificado con la figura de "temporal" reconocida legalmente por tratarse de una "obra determinada" y más aún en un "tiempo determinado".
- 5) La capacidad de promoción y ventas en el banco, no lograría duplicar las expectativas generadas al menos en seis meses de trabajo y capacitación; por lo que, la entrega del proyecto a un tercero sugiere permitir el cumplimiento de éstas con un ahorro de al menos cinco meses en su consecución.

### 3.2 Desventajas

#### 3.2.1. AFORE

- 1) La mayor parte de los resultados positivos obtenidos, favorecieron tanto a la AFORE como a la empresa prestadora de servicios de personal ofreciendo, en ambos casos, interesantes ganancias económicas. Que si bien para los trabajadores se reflejaron, en la mayoría de los casos, en altos ingresos mensuales (promedio general mensual de ingresos para promotores \$12,000.00), no aseguraron a éstos la permanencia o la integración posterior directamente a la AFORE.
- 2) Por su consideración eventual, los trabajadores fueron separados de sus labores únicamente con el importe correspondiente al finiquito - o parte proporcional - correspondiente al tiempo laborado.
- 3) Las escasas solicitudes de liquidación - no más de 300 que equivalen al 5% de los empleados contratados - contra el pago exclusivo del finiquito, fueron negociadas y en al menos el 95% de los casos - 285 - se pagó con el equivalente a mes y medio de salario.
- 4) Concluido el servicio por parte de los promotores y supervisores eventuales, los trabajadores captados y contratantes de la AFORE, perdieron el seguimiento y la atención personalizada que se prestó, por parte de los primeros, a la firma de su contrato como ahorradores.
- 5) Conseguido el objetivo inicial de la AFORE, no solamente el personal eventual, sino también gran parte del personal administrativo y propio de la empresa fue dado de baja independientemente de los resultados o el trabajo desarrollado.

### **3.2.2. Nacional Monte de Piedad**

- 1) Contratación de personal, independiente del sindicato y con sueldos un poco por arriba de los empleados fijos.
- 2) Cesión de una actividad estratégica de la institución a personal propio de un tercero.
- 3) El proyecto se extendió por otros cuatro meses y los empleados continuaron teniendo la denominación de eventuales.
- 4) Pese a desarrollar un trabajo de seis meses, las bajas de las empleadas se firmaron como renuncias voluntarias y con el pago único del finiquito correspondiente.

### **3.2.3. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec**

- 1) El ferrocarril, en forma inicial, solicitó una cotización directa a un proveedor, el contenido de la misma fue utilizado posteriormente como las bases del concurso para los tres participantes.
- 2) Existió poco conocimiento del objeto del concurso por parte del área de adquisiciones y debido a la transcripción de los elementos aportados por la primera propuesta, en realidad no se permitió a los otros concursantes exponer sus habilidades y alcances en forma espontánea.
- 3) Hablando en este caso, más de un producto que de un servicio – intangible –, no se solicitó la presentación del mismo para comprobar los alcances y el soporte real que cada proveedor podía ofrecer.
- 4) Existieron serias "dudas" sobre la limpieza en el proceso, al resultar ganadora la empresa más grande y conocida del medio, pero con una cotización apenas

y \$200.00 mensuales - \$1,000.00 total proyecto - por arriba de la primera cotización entregada fuera de concurso.

- 5) La falta de pruebas reales del producto, antes del inicio del servicio, genera una alta posibilidad de fallas en la aplicación por desconocimiento, falta de experiencia, falta de tecnología o incluso precios por debajo de los costos reales de la empresa ganadora.

#### **3.2.4. Banco Nacional de Comercio Exterior**

- 1) Pese a responsabilizar al proveedor del cumplimiento total de los resultados, los objetivos, las herramientas y la supervisión del personal eventual subcontratado, corren a cargo de BANCOMEXT.
- 2) No se fijó en ningún documento la sanción al proveedor por la falta de concreción de los objetivos, aunque sí por el pago inoportuno al personal o a las autoridades por las obligaciones inherentes a dicho personal.
- 3) Pese a quedar mejor encuadrado en un proyecto eventual para los trabajadores, los resultados económicos para el banco deberían tocar de alguna manera los ingresos de los trabajadores eventuales responsables del proyecto, esto es, deberían recibir al concluir su asignación un bono de desempeño o gratificación que sustituya la liquidación no entregada.

### 3.3 Consideraciones generales

Puntualizar las ventajas y desventajas percibidas no puede sino servir para tratar de dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- 1) ¿Cuáles son las bases que definen la asignación de funciones o áreas del Estado a un tercero?

Es claro que a la fecha no existe ningún tipo de argumento que sustente claramente, cuándo es correcto hacer uso de esta práctica, qué características se deben cumplir para convertir este proceso en una oportunidad de eficiencia para el quehacer público, cuál o cuáles son las empresas que por capacidad y costo – beneficio para el sector, pueden considerarse concursantes adecuados, quién es el responsable de asegurar la transparencia y equidad en los procesos, cómo dar seguimiento puntual y solicitar rendición de cuentas, y cómo finalmente, el área o dependencia involucrada continúa siendo responsable de los resultados obtenidos por el tercero. Así, "en las circunstancias actuales los actores políticos (...) asignan funciones de carácter público en gran parte sin criterio y con consecuencias altamente costosas para los sectores público y privado".<sup>46</sup>

Coincido con la opinión mencionada por Ronald Moe, donde señala que no se puede dejar de considerar, al momento de definir la asignación de funciones, si aquellas tareas o áreas no se encuentran completamente reservadas a la función del poder, o si no van en contra de la seguridad nacional y nuevamente preguntarse quién y cómo se encarga del aseguramiento de los objetivos.

Así, Moe desarrolla conceptualmente la asignación de una función pública a un tercero. Donde plantea "el inevitablemente debilitamiento de las líneas de responsabilidad política" y la aparición del "gobierno de un tercero", que pone en riesgo el orden político tanto como la corrupción en la supervisión y en el personal de la administración.

---

<sup>46</sup> Moe, Ronald, "Exploring the Limits of Privatization" en *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 6 1998, p. 459

2) ¿Asegura la sola subcontratación de funciones a un tercero mayor eficiencia en la realización de las actividades?

Definitivamente no, más aún la entrega poco analizada, corruptamente asignada y no supervisada de una función, representa mayores problemas y menores resultados benéficos para las empresas de gobierno, que la realización de la actividad por parte de ellas mismas.

3) ¿Son las empresas prestadoras de servicios de personal la mayor desventaja para los trabajadores temporales?

Aunque la simulación a través de empresas contratantes de este servicio, es un riesgo inminente para los empleados que siendo en realidad fijos se manejen como eventuales, no es posible dejar de lado aquellos proyectos cuyas características los convierten efectivamente en contrataciones de tiempo determinado, y que permiten:

a) A los estudiantes recién egresados o pasantes, y con pocas posibilidades de acceder al mercado laboral por la falta de experiencia, conseguir un empleo que fortalezca sus conocimientos y desarrolle sus habilidades para competir por mejores oportunidades de empleo;

b) Al sector de la población no incluido en las políticas de contratación de ciertas empresas transnacionales, tener la oportunidad de mostrar sus capacidades y conseguir con esto, la posibilidad de un empleo fijo y con plan de carrera;

c) A los trabajadores en general, contar con un ingreso periódico y con un empleo que se ajuste en horario y frecuencia a sus actividades complementarias.

Finalmente, podemos identificar el caso de la AFORE como una simulación contractual, pues nos enfrentamos a un proyecto manejado como personal eventual, pero en realidad se trató de la contratación de una plantilla por tiempo indefinido (la contratación se extendió por un par de años) y con varios objetivos

durante su desarrollo, características ambas correspondientes a personal fijo. En cuanto al Nacional Monte de Piedad, resulta un mejor ejemplo de un proyecto temporal, que marca claramente una definición en tiempo y objetivo y que por lo mismo representó mayores resultados favorables para todas las partes involucradas. Por su parte el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec deja en claro un servicio de subcontratación que no implica la cesión de una actividad fundamental o estratégica de la empresa, pero que sin embargo, al igual que el Banco Nacional de Comercio Exterior presentó varias limitaciones de forma al carecer de planes formales que definan no solo la asignación de la función, sino también el aseguramiento del proveedor correcto y la revisión periódica de resultados, limitación que en su conjunto representan "caldo de cultivo" para la corrupción.

Me atrevo asegurar que actualmente, la falta de definición planeada, de procesos claros de selección de proveedores y de evaluación o rendición de cuentas a lo largo del proyecto, solamente aseguran en su mayoría "ingresos adicionales" para las áreas de adquisiciones del sector público, resultados pobres en los proyectos asignados y empresas preocupadas más por mantener "contentos" a sus compradores que por asegurar un servicio de calidad a precio justo.

En términos generales, creo que la subcontratación de servicios de personal puede representar para las áreas de gobierno, una posibilidad interesante cuando de actividades planeadas y evidentemente operativas se trate, esto es, que no se pretenda entregar a un tercero aquellas funciones que definen la razón de ser del órgano o la Institución de gobierno que haga uso de ellas.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado en innumerables casos que la corrupción y el "ocultamiento" o "desaparición" posterior de pruebas, es casi parte inherente de infinidad de servidores públicos, mismos que sin un seguimiento o limite adecuado solamente contribuyen a fortalecer las redes de la corrupción

hacia aquellas empresas representantes del sector privado que sean contratadas para prestar sus servicios.

Organismos como las ONG's y como Transparencia Internacional - o Mexicana - por ejemplo, pueden ser el "límite" que apoye a las contralorías en su función de asegurar procesos justos de selección, además de exigir al proveedor la rendición de cuentas a lo largo del proyecto y por supuesto al final del mismo.

## Conclusiones

Aparentemente definir la diferencia entre lo público y lo privado es tarea difícil y poco clara para muchos autores. Sin embargo después de revisar el primer capítulo y para los efectos de esta tesina, considero importante hacer énfasis en una diferencia para mí fundamental, aquello que es privado afecta en su ejecución y resultados a un pequeño sector de la población, representado en este caso por una empresa y el conjunto de sus trabajadores. En cambio, lo que es público tiene grandes consecuencias no sólo en el "grupo" que forma al organismo o a la Institución, sino también en gran parte de la población, generalmente la más desprotegida.

Por otra parte, es clara la necesidad de reconocer el trabajo que las empresas prestadoras de servicios de personal realizan en el país, pero no solamente por saber que existen, sino para regularlas y asegurar que su función sirva de apoyo para la empresa, pública o privada, que la contrate sin dejar de lado en ningún momento los derechos de los trabajadores evitando posibles simulaciones.

En tanto que el segundo capítulo, nos permite conocer las experiencias que aplican a nuestro país e incluso aquellas que ya pueden considerarse como ejemplos en el sector público. La importancia que considero en este punto, radica en la historia de desarrollo que la actividad ha manifestado en las últimas décadas dentro del sector privado, desarrollo que aunado a la política del gobierno encabezado por el presidente Fox, parece proyectar claramente el impacto que se tendrá en el uso de esta práctica por parte del sector público.

Así, al terminar el tercer capítulo, no puedo dejar de pensar en las consecuencias que la falta de claridad por parte del gobierno, sobre la diferencia entre aquello que es "sustantivo" y lo que resulta "adjetivo" del quehacer público. Partiendo de esta reflexión, es inevitable cuestionar la subcontratación de servicios considerada en el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental 2001 – 2006 realmente

logrará eficientar la actividad pública al concentrarla en lo estratégico, o si solamente será una forma de acabar con la burocracia - tan satanizada - y dar mayor juego a la iniciativa privada.

Sin embargo, creo que la consideración de los elementos adecuados puede asegurar efectivamente, mayor eficiencia tanto en las actividades cedidas, como en aquellas más atendidas internamente por este motivo, pero nunca bajo las condiciones actuales. Prácticas de indefinición, de posibilidades de corrupción, de falta de supervisión y auditoria, en general de falta de método y transparencia en la rendición de cuentas de la empresa de gobierno y del mismo proveedor subcontratista.

A casi un año de la toma de posesión del presidente Fox, parece claro que la vieja cultura política no ha desaparecido en muchos campos de la vida del país, por ejemplo en lo que a corrupción se refiere; por lo que el gran peligro que continuar esta práctica lleva, puede ejemplificarse en muchos casos, baste hablar de Fobrapoa, de IPADE, de asignación de placas a taxistas y de "inversiones millonarias" en el fomento y adecuación de instalaciones propias para el desarrollo del deporte en el país, donde queda claro que por un lado las empresas subcontratadas para la remodelación y acondicionamiento de las instalaciones cobraron mucho más de lo que entregaron en cambio; y por otro, que en caso de comprobarse peculado por parte de las autoridades del deporte involucradas, el mayor costo que tendrá para ellos será la prohibición de volver a trabajar como servidores públicos.

Específicamente, las empresas prestadoras de servicios de personal, pueden representar un resultado de eficiencia legal. Para esto, es necesario tratar de delimitar aquellas actividades a considerar. Definiendo lo que considero debe manejarse como un proyecto eventual, diría que es aquel que no se aplica a funciones genéricas de la institución o empresa gubernamental, que tiene una duración y un objetivo específicos, que responde a una emergencia y que sale de

las actividades de operación cotidiana, genérica o de seguridad propia del área solicitante.

Por otra parte, es indispensable realizar una supervisión continua de las obligaciones del proveedor, con la exigencia final de resultados altamente calificados que cumplan con los objetivos y no representen costos adicionales para su realización.

Concluyendo, la experiencia de una empresa proveedora ligado a la claridad, legalidad y presupuesto autorizado de una institución o empresa de gobierno, tampoco serían la solución total, para evitar la corrupción es menester la creación de un órgano de control administrativo, que regule, defina y asegure el manejo correcto de los concursos y los resultados finales de la contratación. Como se mencionó en el apartado sobre consideraciones generales, creo que la asignación del seguimiento a la contraloría y la rendición de cuentas también por parte de las áreas de adquisiciones, debería ser acompañada por auditorías de resultados a cargo de organizaciones no gubernamentales como es el caso de Transparencia Mexicana.

Finalmente, considero haber cumplido con los objetivos planteados al inicio de esta investigación, pues se dio a conocer el desarrollo de estas empresas en el país y el resultado general de su aplicación en cuatro casos. En cuanto a la hipótesis expuesta, podemos comprobar el beneficio que esta práctica puede otorgar a las Instituciones de Gobierno que la utilicen, aunque es necesario añadir a la premisa original la necesidad de regular, de controlar, de supervisar y de exigir resultados en la aplicación de este modelo de trabajo, que contemplen - de origen - sanciones, para el funcionario contratante y para el prestador del servicio, por incumplimiento o incluso solo desviaciones del compromiso original.

**Anexo 1****Empresas Prestadoras de Servicios de Persona**

*Servicios de Reclutamiento y Selección de personal administrativo, contratación de personal eventual, payrollling de nómina y consultoría de Recursos Humanos en general:*

1. Onedigit Consultores, S. A. de C. V.
2. Manpower, S. A. de C. V.
3. A sus órdenes, S. A. de C. V.
4. Adecco, S. A. de C. V.
5. Kelly de México, S. A. de C. V.
5. Best People de México, S. A. de C. V.
6. Top Personnel, S. A. de C. V.
7. Staff, S. A.
8. Ecco Servicios de Personal, S. A. de C. V.

*Servicios de Reclutamiento y Selección de personal administrativo, contratación de personal eventual y consultoría de Recursos Humanos en general:*

9. Shore Asociados Inter Search, S. A. de C. V.
10. Master Work, S. A. de C. V.
11. Grupo Perso Mateos, S. A. de C. V.
12. Wiechers, S. A. de C. V.

*Servicios de Reclutamiento y Selección de personal administrativo y contratación de personal eventual:*

13. Servicios Administrativos Axis, S. A. de C. V.
14. Staffing Personal, S. A. de C. V.
15. Servicios de Personal y Gestoría Administrativas, S. C.
16. Personal Eventual en Comunicación, S. A. de C. V.
17. Epsilon Management Center, S. A. de C. V.
18. Servicios Flexibles, S. A. de C. V.
19. Administradores RRB y Asociados, S. C.
20. Apoyo Confiable en Personal Sade, S. A. de C. V.
21. Administradores en Recursos Humanos A. P. de C. V.
22. Career Center México, S. A. de C. V.
23. Creative Financial Staffing, S. A. de C. V.
24. Corporación Asalu, S. A. de C. V.
25. Solución Teconológica, S. A. de C. V.
26. Smith Search, S. C.
27. Sigma Promociones, S. A. de C. V.
28. Creatividad y Técnicas Promocionales, S. A. de C. V.
29. Coordinadora de Servicios de Personal Arco, S. A. de C. V.

30. Dinámica y Desarrollo Profesional, S. C.
31. Marnos Administración de Personal, S. A. de C. V.
32. KDA Consulting, S. A. de C. V.
33. Hekeb, S. A. de C. V.
34. Mejora Continua de México, S. A. de C. V.
35. Shore Temps, S. A. de C. V.
36. Opción Administrativas, S. A. de C. V.
37. Grupo Promo del Centro, S. A. de C. V.
38. Enlace en Ventas, S. A. de C. V.
39. Operativo Evenplan, S. C.
40. Camco Internacional de México, S. A. de C. V.
41. Administración de Nóminas y Servicios, S. C.
42. ABC Administración, S. A. de C. V.
43. Bureau de Soluciones Integrales, S. A. de C. V.
44. Equipo Especializado en Servicios Marketing, S. A. de C. V.
45. Grupo TCJ, S. A. de C. V.
46. Olsten Staff, S. A. de C. V.
47. Perso Mensajería Metropolitana, S. A. de C. V.
48. Personal Eventual, S. A. de C. V.
49. Osagui, S. A. de C. V.
50. Holistic, S. C.
51. Conrey Interamericana, S. A. de C. V.
52. Trabajos de Organización Profesional, S. A. de C. V.
53. CFS Creative Financial Staffing, S. C.
54. Servicios de Asistencia Secretarial, S. A. de C. V.
55. Servicios Profesionales Ruiz, S. C.
56. Perso Eventuales, S. A. de C. V.

*Servicios de Reclutamiento y Selección de personal en general:*

57. Grupo Sidca, S. A. de C. V.
58. Ejecutivos en Ventas, S. A.
59. Servi Temporal, S. A. de C. V.
60. Grupo Marnos, S. A. de C. V.
61. Grupo Fas Ejecutivos, S. A. de C. V.
62. Plus Inc. de México, S. A. de C. V.
63. Flash Per, S. A. de C. V.
64. Search Net International, S. A. de C. V.
65. Ket Services, S. A. de C. V.
66. Selección de Personal Marval, S. A. de C. V.
67. Servi Personal Roma, S. A.
68. Hunters Top Selection, S. C.
69. Working for you, S. A. de C. V.
70. Bacher Zoppi, S. C.
71. Prolymsa de C. V.
72. Hunters Consultores, S. C.
73. Unidad de Servicios Eficientes, S. A. de C. V.

74. Vanguardia Empresarial, S. C.
75. Hunters, S. de R. L.
76. Ejecutivos Seleccionados, S. A. de C. V.
77. Grupo Performance, S. C.
78. Ejecutivos en Reclutamiento, S. C.
79. Profesionistas Asociados, S. C.
80. Asistencia Técnica e Industrial Selección Personal, S. A. de C. V.
81. Búsquedas Ejecutivas, S. C.
82. Factor Imagen, S. A. de C. V.
83. Executive Search International, S. A. de C. V.
84. Nacional Seleccionadora, S. A. de C. V.
85. Persolutions, S. A. de C. V.
86. Secretarías y Contadores Seleccionados, S. A. de C. V.

*Servicios de payrollling de nómina:*

87. Outsourcing, S. A. de C. V.
88. Outsourcing Performance Empresarial, S. C.
89. Enlace, S. A. de C. V.
90. Housekeeper, S. A. de C. V.
91. APPCA, S. A. de C. V.
92. Eficor, S. C.
93. Yeccan, S. A. de C. V.
94. Up Work México, S. A. de C. V.
95. Wielchers Asesoría y Consultoría, S. A. de C. V.
96. Exser de México, S. A. de C. V.
97. G. S. Interwork, S. C.
98. Harla, S. A. de C. V.
99. Nomitek, S. A. de C. V.
100. Seprepreh, S. A. de C. V.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Bibliografía

- Aguilar, Luis. *Estudio Introductorio, en La Hechura de las Políticas*. Porrúa, México, 1994.
- Azuela Baez, Graciela. *Tesis Marco jurídico de los servicios médicos en México y su trascendencia social*, México, D.F. 1998.
- Bañón, Rafael. *Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales*, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo *La Nueva Administración Pública*. Madrid, 1997.
- Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
- Majone, Giandomenico. *Evaluación y Responsabilidad, en Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- Mayo, G. Elton. *The Social Problems of an Industrial Society*, Boston, Harvard Business School, 1933.
- Milward, H. Brinton, Provan Keith G. y Else Barbara A. "¿Qué es el Estado Hueco?" en *La Gestión Pública su situación actual*. México, FCE, 1998.
- Moe, Ronald C.. "Exploring the Limits of Privatization" en *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 6, EUA, 1998.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2001 – 2006*. México, D.F. 2001.

- Perry, James L. y Kramer Kenneth L. *Public Management: Public and Private Perspectives*. EUA, Palo Alto, 1983.
- Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno Ernesto Zedillo*. México, DF, 1998.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*. México, D.F. 2000.
- Presidencia de la República. *Segundo Informe de Gobierno Ernesto Zedillo*. México, DF, 1996.
- Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, primera edición en español 1999.
- Wolch, J. R. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. Nueva York, Foundation Center, 1990.

### Hemerografía

- Asociación de Grandes Empresas de trabajo temporal. "El empleo temporal y su legislación" *Notas de prensa*. España. Noviembre 06 de 2000.
- Ayala, José y Cordera Rolando, "Estado y privatización. Marco general y la experiencia mexicana", en *Investigación Económica*, núm. 200, abril-junio de 1992.
- Batres Guadarrama, Martí. "100 días de Fox sin hechos concretos" en *Revista Debate Legislativo* núm. 33 – 34, México, DF. Abril – Mayo 2001.
- García, Rubén. "El ferrocarril detonador de la economía en la región del Istmo de Tehuantepec" en el *Periódico El Nacional*. México, 02 de junio de 1997.

- González Rubi, Rafael. "Sesenta años de historia en construcción" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 47 No. 11. México, Bancomext, noviembre de 1997.
- Herrera, Ignacio y González Pablo. "Reunión de lder sindical con Rosario Robles " en *Excelsior*. México DF, 31 de diciembre de 1997.
- Huerta, Ángel. *Historia de los Ferrocarriles en México*. México. Oceano, 1989.
- Jiménez, Carlos. "El papel de las empresas prestadoras de servicios de personal". *Diario La Vanguardia*. España. Agosto 06 de 2000.
- Medina Quezada, Pablo. "Ing. Cárdenas árbitro en solución de conflicto" en *Revista de los trabajadores No. 6 de la UOM*. México, DF, 1998.
- Nacional Monte de Piedad. "Lugares y Tradiciones de México" en *Revista Folclórica*. México DF, mayo 25 de 1993.
- Nicolau, Lucil. "Los nuevos horizontes de las empresas de trabajo temporal". *Revista Europa Empresarial*. Francia. Junio 01 de 2001.
- Romero Hicks, José Luis. "Actividad Financiera enero – agosto 2001" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 51 No. 9. México, Bancomext., septiembre de 2001.
- Romero Hicks, José Luis. "Bancomext 2001 – 2006" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 51 No. 3. México, Bancomext., marzo de 2001.
- Serrano Montes, José María. "El trabajo temporal en el mundo". *Periodico ABC*. España. Abril 12 de 2000.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

### Leyes y Decretos

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Salarios mínimos generales y profesionales para 2001*. Diario Oficial de la Federación, México, DF. 15 de enero de 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, D. F., 1999.
- Ley Federal del Trabajo, decimosexta edición actualizada, Dofiscal Editores, S.A. de C. V., México, D. F., Diciembre de 2000.
- Ley del Seguro Social, decimosexta edición actualizada, Dofiscal Editores, S.A. de C. V., México, D. F., Diciembre de 2000.

### Documentos oficiales

- Bancómer, S. A. Institución de Banca Múltiple. *Programa Integral de Administradora de Fondos para el Retiro*. México, DF, 1998.
- Manpower, S. A. de C. V., "Antecedentes e Historia" en *Manual de Capacitación*, México, DF, enero de 1999.
- Manpower, S. A. de C. V., *Manual de Operación AF96*. México, DF, noviembre de 1996.
- Manpower, S. A. de C. V., *Manual de Operaciones mnp-98*. México, DF. Junio de 1998.
- Onedigit, S. A. de C. V., *Concurso de participación abierta a cuando menos tres proveedores ffcc01*. México, DF. Julio de 2001.
- Onedigit, S. A. de C. V., *Manual de servicio BNCE01*. México, DF. Abril de 2001.