

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**EL DESARROLLO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL
EN PETRÓLEOS MEXICANOS**

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:
JESÚS ALFREDO MONCADA AVILA**

ASESOR LIC. MIGUEL ANGEL TABARES LUNA

FEBRERO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México

La máxima casa de estudios que me cobijo como parte integrante de su alumnado para obtener la más grande de las riquezas, mi formación profesional.

A mi madre María Guadalupe Avila García

Por su amor y preocupación en mi persona, mismos que no han dejado de ser un estímulo para alcanzar mis metas como profesionista. Con cariño, mi eterna gratitud.

A mi esposa María Estela Ramírez Paz

Por su invaluable apoyo y sabios consejos que con cariño me brindo, para alcanzar esta meta de mi vida.

Al licenciado Miguel Angel Tabares Luna

Mi gratitud por su invaluable apoyo en la dirección de esta tesina, sin el cual este esfuerzo hubiera quedado inconcluso, así como por comunicarme sus conocimientos en forma tan desinteresada.

A mis hijos Magali, Nidia Carol, Emma Angélica e Iván Alfredo.

Quienes de manera directa e indirecta contribuyeron con sus consejos para que realizará esta investigación.

A Laura Elizabeth Avila Rangel

Mi gratitud por su apoyo mecanográfico para la elaboración de la presente tesina.

A la licenciada Lucia Aviña Herrera

Por su ayuda y sus consejos a mi persona, para seguir adelante en esta fase de mi vida, reciba mi reconocimiento.

Al licenciado Gustavo Adolfo del Villar

Mi gratitud por su ayuda y el apoyo a mi persona, para alcanzar esta meta.

ÍNDICE

Introducción.....	5
I. Marco teórico, metodológico y conceptual del tema.....	11
1. Fundamentos teóricos de la administración	11
I.1.1. Conceptualización del Estado	11
I.1.2. Evolución histórica de el Estado intervencionista	14
I.1.3. Administración pública.....	19
I.1.4. Teoría de sistemas.....	24
2. La empresa pública de México	28
I.2.1. ¿Que es la empresa pública?	28
I.2.2. Creación y desarrollo de la empresa pública	28
I.2.3. Sectorización de la administración pública y la empresa pública.....	34
I.2.4. Modernización de la empresa pública	35
3. Organización de la empresa pública	37
I.3.1. Marco normativo	37
I.3.2. Marco administrativo	40
4. Petróleos Mexicanos	40
I.4.1. Marco histórico de la expropiación petrolera	40
I.4.2. Funcionamiento y operación.....	42
I.4.3. Atribuciones	43
II. Marco de referencia y antecedentes de la administración de personal en México.....	46
5. Fundamentos teóricos de la administración de personal	46
II.5.1. ¿Qué es la administración de personal?	46
II.5.2. Administración de personal para la modernización de la gestión pública	53
II.5.3. Sistema de administración de personal	58
6. Administración de personal en México	59
II.6.1. Administración de personal en la administración pública federal.....	59
II.6.2. Administración de personal en la empresa pública.....	67
II.6.3. Planeación y programación de la administración de personal	67
7. Administración de personal y el sistema de administración en Petróleos Mexicanos	70

II.7.1.	Marco Funcional de Petróleos Mexicanos	70
II.7.2.	Organización de la función de recursos humanos	72
II.7.3.	Situación actual de la administración de personal.....	72
II.7.4.	Propuestas de solución	88
III.	Propuesta de administración para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos.....	95
8.	El sistema para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos	95
III.8.1.	Marco teórico, metodológico y conceptual.....	97
III.8.2.	Áreas de gestión	117
III.8.3.	Estructura normativa	118
III.8.4.	Estructura organizacional	119
III.8.5.	Proceso de administración de personal.....	119
9.	Estructura normativa para el desarrollo de la administración de personal	119
III.9.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	121
III.9.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública	123
III.9.3.	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Publica Federal.....	122
III.9.4.	Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	122
III.9.5.	Reglamento de Atribuciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en Materia de Recursos Humanos y Asuntos Laborales	123
10.	Estructura organizacional	126
III.10.1.	Estructura orgánica	126
III.10.2.	Estructura funcional.....	128
11.	Proceso de administración de personal.....	128
III.11.1.	Reclutamiento y selección	128
III.11.2.	Contratación	130
III.11.3.	Inducción al puesto.....	131
III.11.4.	Capacitación y desarrollo	131
III.11.5.	Compensaciones y reconocimientos	132
III.11.6.	Evaluación del desempeño	132
III.11.7.	Retiro del servicio público.....	133
12.	Conclusiones	134
13.	Bibliografía y Hemerografía	139

Introducción

La necesidad de precisar lo que debe ser la administración para el desarrollo de los recursos humanos en Petróleos Mexicanos ha sido mi preocupación en la presente investigación, con un enfoque social de la administración pública y con los puntos de vista sociológico y político, junto con una interpretación sistémica, en la que se considera el estudio genérico de la existencia y funcionamiento del sistema político administrativo para la modernización de la gestión pública.

Dentro del mismo contexto sistémico están los sistemas de administración de recursos humanos del gobierno federal y de Petróleos Mexicanos.

El sistema de administración de personal del gobierno federal se basa en un conjunto de normas y principios destinados a ofrecer, de acuerdo con los principios ideológicos que sustentan al Estado mexicano y enmarcados en diversas disposiciones legales, como administrar los recursos humanos del Estado.

De ahí que la administración para el desarrollo de los recursos humanos en Petróleos Mexicanos forme parte del sistema de administración de personal del gobierno federal, en el ámbito de la administración pública paraestatal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 existe un proyecto para el desarrollo económico del país en donde al Estado mexicano se le asigna un papel preponderante para la rectoría económica, así como el instrumento para aplicar las políticas públicas que es el sector paraestatal. El Estado instrumentó una política económica que contemplaba medidas comerciales y fiscales, donde la inversión y el gasto públicos crearían las bases para el posterior despegue de la industria. En estos términos la conformación de un amplio sector de empresas públicas, entre las que cabe destacar Petróleos Mexicanos, se hizo necesario para el desarrollo y la aplicación de éstas estrategias.

La empresa pública ha estado ligada a las necesidades que el desarrollo del país ha requerido; su creación ha sido objeto de situaciones coyunturales, políticas y económicas; en la etapa de mayor crecimiento económico fue el instrumento para alcanzar los objetivos económicos, políticos y sociales, pero al final el crecimiento desmedido de empresas generó problemas y desequilibrios. Ello implicó un adelgazamiento del sector paraestatal y su reorientación hacia las actividades estratégicas asignadas por la Constitución; el control, coordinación y evaluación de su operación fue una constante en el quehacer de los diversos gobiernos.

Este desarrollo provocó en la administración en general cambios en los aspectos propiamente administrativos, en el que está inmersa la administración de personal como un campo especializado de ella.

La administración de personal como campo de conocimientos científico ha continuado creciendo y cambiando, como resultado de la investigación del progreso tecnológico y social, aunado a las condiciones económicas cambiantes del país.

Podemos decir que la evolución de la administración de recursos humanos del Estado ha estado ligada a los diferentes momentos o etapas en las que ha transitado la sociedad mexicana; es producto del desarrollo histórico de nuestro país y el gobierno es el encargado de la política en la administración de personal, ya que establece y determina las normas fundamentales que lo rigen.

Conforme la sociedad evoluciona cada vez son más complejas y numerosas sus necesidades que ofrece, por lo que es preciso definir cuáles son sus atributos y elementos que soporten la estrategia sobre la cual el Estado lograría su función social; uno de ellos es

la capacidad administrativa de sus recursos humanos, para mejorar la congruencia, la eficiencia y la eficacia.

En la actualidad no contamos con un modelo de administración de personal con miras en la excelencia y la innovación, donde se brinden las oportunidades para el progreso profesional e individual.

El Estado ha venido implementando mecanismos para establecer un modelo de administración de personal; sin embargo, su consolidación ha estado sujeta al desarrollo de del régimen presidencialista, que configuró una estructura autoritaria de poder personal.

Para apoyar esta investigación utilizaremos el concepto de sistemas, el cual reconoce que la administración es de naturaleza dinámica y está integrada por componentes que interactúan y están interrelacionados con el objeto de analizar a la administración de personal, como un sistema (subsistema) de apoyo desde la perspectiva de la efectividad de las organizaciones.

Para los efectos de esta investigación y apoyándonos en varios autores, entendemos a la administración de personal como el proceso que tiene por objeto mantener e incentivar el nivel de habilidades y conocimientos, que el trabajador debe poseer para que desarrolle sus actividades conforme al desempeño deseado, así como conocer sus valores y motivos que dan origen a su comportamiento, los valores o principios que son compartidos y aceptados por los miembros de la organización, con el propósito de analizar cuáles son aquellos que le van a dar a la organización la funcionalidad requerida y, sobre todo, establecer los indicadores a través de los cuales se medirá el cumplimiento de las conductas esperadas.

Hoy en día una de las características que distingue a los países altamente competitivos es que su desarrollo se basa en gran medida en el cambio de actitud del personal, creando un sistema de valores diferente al tradicional.

La administración de personal es también un proceso consciente, intencional y deliberado para crear aptitudes y, sobre todo, crear actitudes sobre nuevos comportamientos, de esta manera estamos creando conciencia entre quienes tienen potenciales para desarrollarlo.

De las reflexiones que se han vertido, es imprescindible precisar algunos planteamientos de la problemática de esta investigación.

- Dentro de la estructura del sistema político administrativo del Estado mexicano se considera que existe un sistema de administración de personal, que presupone una cierta forma de administrar los recursos humanos.
- El sistema de administración de personal de la Administración Pública Federal se ha caracterizado por proponer las bases para las dependencias de la administración centralizada, dejando la opción a las entidades y organismos descentralizados, a través de las cuales se pueden administrar los recursos humanos.
- En el contexto de la Administración Pública Federal Paraestatal, como resultado de diversos regímenes laborales de los organismos descentralizados, por lo menos aún no existe un sistema de administración de personal específico para este sector.
- Petróleos Mexicanos es una empresa que se debe manejar por objetivos económicos y criterios de rentabilidad; por lo tanto, su sistema de administración de personal debe estar en función de éstos.
- La administración de personal es llevada a cabo con un sinnúmero de enfoques y criterios para interpretarla, lo que se comprueba al analizar objetivamente las deficiencias de las instituciones en los procesos de reclutamiento y selección de

personal, lo cual además de ser nocivo para la imagen de la institución, retarda el desarrollo del individuo de manera integral.

- En Petróleos Mexicanos se carece de una interrelación entre las partes que conforman la estructura institucional, para contribuir como un todo orgánico y funcional al desarrollo de la administración de personal.
- Hace falta un sistema de administración de personal que le permita a Petróleos Mexicanos operar como una empresa de clase mundial y mejorar la congruencia, la eficacia y la eficiencia de su actividad.
- Las administraciones que han dirigido a la empresa no han sabido atender las necesidades en materia de recursos humanos, de ahí que la administración de personal carezca de los niveles de eficiencia y eficacia requeridos.

Las transformaciones obedecen a un imperativo de superar niveles anteriores, de establecer nuevas metas y canalizar todas las acciones sobre sus propósitos básicos, de ahí que todo cambio en la forma implique una revisión consciente y autocrítica, para superar patrones tradicionales alejados de sus realidades u necesidades. El cambio debe tener una intensidad y ser racional.

Para lograr el desarrollo de la administración de personal cada uno de sus elementos que la componen deben actuar como vasos comunicantes, es decir, en una interacción con sus propios y diversas características; cada uno tiene sus propósitos comunes que buscan participar sistemática y plenamente.

La administración de personal constituye un sistema de apoyo para la modernización de la gestión pública, la cual se concibe como mejorar la coordinación de acciones para elevar la eficiencia, la calidad y responsabilidad de la acción pública, que reclama mayor profesionalización, gente mejor preparada dotada de todos los medios para innovar y para contribuir a mejorar el rendimiento de la acción gubernamental. La capacidad administrativa del personal está ligada a la capacidad de acción de Estado; no es el único factor determinante en los resultados finales, pero es una condición para obtener la eficacia y la eficiencia.

En un proceso de modernización la profesionalización implica dotarlos de mayores capacidades para enfrentar los retos de un mundo cambiante; el desarrollo trae consigo mayores responsabilidades, solución de los problemas de funcionamiento y adecuación del aparato administrativo para el correcto desempeño de funciones resultantes del nuevo papel del Estado que amerita clasificarse.

El objetivo de la modernización de la gestión pública es el cambio de formas de interlocución entre el Estado y la sociedad; hay que reconocer que el servidor público tiene que conocer mejor a la sociedad, es decir, tener un perfil social, el cual debe actualizarse especialmente difícil en una sociedad marcada por un excesivo control y reglamentación.

La modernización impone el desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos, induciendo un cambio en los modos y mecanismos de razonamiento de los cuadros directivos que deben reflejarse en las normas, sistemas y procedimientos en materia de recursos humanos.

En ese ambiente surge la necesidad de que en Petróleos Mexicanos se reflexione sobre los impactos del desarrollo en la administración, la eficiencia de la empresa y el desarrollo del personal, pero sin perder de vista el papel que desempeña la administración de personal en la formación y el desarrollo de recursos humanos que requiere la institución para su desarrollo.

A pesar de que la empresa tiene establecidas metas y objetivos, programas, métodos de trabajo y políticas solo pueden llevarse a cabo de manera eficiente si se cuenta con un sistema de administración para dirigir y evaluar eficazmente el desarrollo del personal.

El sistema de administración para el desarrollo de personal de la empresa debe buscar la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por mérito, la eficiencia y eficacia en la práctica de recursos humanos en la empresa. En ese sentido es importante comprenderlo como un conjunto de elementos y componentes esenciales que lo conforman, tanto de carácter estructural, como metodológico, técnico, normativo y de procesos, así como sus relaciones que se establecen entre él para cumplir con las metas programadas por la empresa.

En general los intentos de modernización anteriores no lograron los resultados esperados, debido a que no se produjo un cambio en la actitud del servidor público, por las viejas disposiciones legales, las condiciones políticas y económicas poco o nada favorables que prevalecieron en el pasado. Hoy se tiene conciencia de que solo el cambio de actitudes, valores y comportamientos constituyen referentes fundamentales sobre los cuales debe descansar la reforma administrativa que se pretenda.

El objetivo de la investigación

En el presente trabajo académico se elaboró un modelo para Petróleos Mexicanos, el cual viene a contribuir al funcionamiento del sistema de administración de personal, que a su vez contiene una estructura de desarrollo para llevarla a cabo, sustentada en una estructura normativa y organizacional, y lo que es el proceso de administración de personal.

El sistema de administración para el desarrollo de personal debe basarse en la transformación y progreso del individuo, siguiendo los criterios de objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

El concepto de administración de personal debe ser el medio a través del cual se lleven a cabo las acciones de transformación y progreso de la administración pública; con lo anterior, buscamos contribuir a la construcción de la estructura del desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos, con el fin de comprender la realidad y los alcances del sistema; podemos decir que los elementos que conforman el sistema son resultados de la interacción de un conjunto de elementos, como son las estructuras, marco normativo y organizacional, así como el proceso de administración de personal que analizaremos más adelante.

Estructura de la investigación

Para el desarrollo de la investigación he considerado tres capítulos.

En el primer capítulo de la investigación presentamos el marco teórico, metodológico y conceptual en el que se desenvuelve la administración. Para ello hemos considerado cuatro subcapítulos.

El primer subcapítulo define el concepto de Estado, así como su intervención en los fenómenos económicos, políticos y sociales, el marco de la administración, mediante los enfoques más actuales de la Administración pública y el pensamiento de algunos autores que, bajo diferentes concepciones han interpretado lo que se entiende por Administración Pública. Además se explica brevemente el enfoque sistémico con la finalidad de interpretar la administración de personal como parte de un todo y su interrelación con otros sistemas o subsistemas administrativos.

En el segundo subcapítulo explicaremos el marco teórico en el que se desenvuelve la empresa pública en México, haciendo énfasis en la importancia que ha tenido en el

desarrollo administrativo para la gestión pública. Además, en este capítulo plantearemos algunos de los factores más relevantes con el fin de ubicar a Petróleos Mexicanos en este contexto.

El tercer subcapítulo contiene una descripción general de las principales leyes que regulan la actividad de las entidades paraestatales, entre las que destacan aquellas que se refieren a Petróleos Mexicanos: además se incluye el marco administrativo para su desarrollo.

El cuarto subcapítulo se dedica a los órganos que conforman la estructura organizacional y las atribuciones, en términos generales, que tiene cada uno de ellos para el funcionamiento de Petróleos Mexicanos en su conjunto.

En el segundo capítulo ubicamos el marco de referencia de referencia y los antecedentes de la administración de personal, en el que presentaremos diversos enfoques que han sido interpretados por varios estudiosos; parte en la que describiré los conceptos de administración de personal y su sistema, así como los elementos esenciales que lo conforman, además de los antecedentes históricos de la administración de personal en México, en el que explicaremos brevemente como se integra el sistema de administración actual y algunos ejercicios de planeación y programación que se han llevado a cabo en diversas administraciones. Finalmente para la problemática de la administración de personal en Petróleos Mexicanos hemos desarrollado tres subcapítulos; el quinto, el sexto y el séptimo.

El quinto subcapítulo de esta investigación está relacionado con el marco teórico para poder entender a la administración de personal en nuestro medio, así como la importancia de este concepto en la modernización de la gestión pública; además, contiene una descripción general de lo que se considera un sistema de administración y sus elementos que lo integran.

El sexto subcapítulo está referido al marco histórico de la administración de personal en la Administración Pública Federal, en particular a la paraestatal, además de los diversos ejercicios de planeación y programación que han realizado las administraciones pasadas.

El séptimo subcapítulo está destinado a explicar en forma general la situación actual de la administración de personal en Petróleos Mexicanos; describiendo en forma general la problemática de recursos humanos desde el punto de vista de su planeación, organización, coordinación y control.

El tercer capítulo lo hemos dividido en cuatro subcapítulos, que integran la propuesta de esta investigación de lo que debemos entender por desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos, con el fin de contribuir a la modernización de la gestión pública, mediante la propuesta de creación y consolidación del sistema de administración de personal, de su modelo estructural de su normatividad y organización y el proceso operativo de recursos humanos. Los subcapítulos a los que haremos referencia son los siguientes.

En el subcapítulo octavo contiene la propuesta para configurar y conceptualizar el sistema para la administración de personal en Petróleos Mexicanos; en esta parte consideramos sus elementos y componentes esenciales. Además, se incluye el modelo estructural para la administración de personal, la metodología matricial con la que se planifica su desarrollo y se configura el modelo estructural, lo mismo que la estructura normativa y organizacional, así como las áreas de gestión que soportan la administración de recursos humanos.

El noveno subcapítulo se enfoca el marco normativo que regula en Petróleos Mexicanos la administración de personal, con el fin de sustentar nuestra propuesta.

El décimo subcapítulo contiene la estructura organizacional que fundamenta en Petróleos Mexicanos la administración de personal.

El décimo primer subcapítulo se explica el proceso operativo de la administración de personal en forma global, considerando los elementos o procesos más relevantes, que constituyen el ciclo de vida laboral de toda persona en la organización; reclutamiento y selección, contratación, inducción al puesto, capacitación y desarrollo, compensaciones, evaluación del desempeño y retiro.

Para las conclusiones sobre el tema que por su importancia consideramos conveniente señalar un apartado

Por último se menciona la bibliografía que documentan la investigación.

I. Marco teórico, metodológico y conceptual del tema

1. Fundamentos teóricos de la administración.

En este primer capítulo explicaremos el concepto de Estado, su intervención en los fenómenos económicos, políticos y sociales, así como el marco de la administración para el desarrollo de los recursos humanos, por lo que consideramos los enfoques más actuales sobre el Estado y la Administración Pública, junto con el punto de vista de algunos autores que han interpretado, bajo diferentes concepciones y lo que se entiende por Administración Pública, así como el análisis de sistemas que se aplica en la ciencia de la administración.

I.1.1. Conceptualización del Estado

Para el desarrollo de esta investigación consideramos pertinente conceptualizar al Estado de manera breve y general. La palabra Estado en sí misma es multívoca, es decir, podemos encontrar varias acepciones que se han dado para designar de modo general a la organización política de un país.

El Estado representa una forma de vida social que abarca una variedad de ámbitos Humanos, políticos, sociales, económicos, morales y espirituales. En tales entornos se generan acciones y funciones organizadas para el buen transitar de la vida social de todos los integrantes del Estado. Este se presenta así como una organización en continua mutación, que se desarrolla y transforma para poder cumplir y satisfacer las necesidades y los fines de la sociedad. En suma, el Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida.¹

El Estado es una forma de vida social, ya que en él se lleva a cabo el desarrollo de la sociedad, la cual está dividida en fuerzas que interactúan y tienen como resultado la solidaridad y la cooperación; una forma de convivencia humana y de conducta organizada: los individuos participan en él, siendo portadores de una función social.

El Estado al ser un ente social formado por individuos resulta de fundamental importancia los estudios de sus costumbres, hábitos y cultura para analizar su desarrollo. A la luz de las necesidades y exigencias de la sociedad, el Estado se organiza, funciona y se propone fines específicos de acuerdo con las necesidades y particularidades de su organización política.

En primera instancia conviene precisar que el término Estado se utilizó para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental.²

A través del tiempo esta organización ha ido asumiendo caracteres diversos, en la ciencia política se ha utilizado en tres sentidos esenciales. En primer término se emplea para señalar a toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características, de esta manera podemos hablar de Estado griego o egipcio. En segundo lugar se utiliza para designar de manera más concreta al Estado Moderno surgido en Europa después del Renacimiento. Finalmente se emplea también para señalar el régimen de Estado, es decir, una organización que reúne ciertos requisitos o corresponde a una tipificación precisa.

¹ Heller, Hermann, Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000. P. 69.

² González Uribe, Héctor.- Teoría Política.- Editorial Porrúa, México, 2004. P.143.

Existen diversas teorías que hablan del origen del Estado. Como fenómeno político, en sus rasgos esenciales, se remonta a los primeros estadios de la humanidad, pero otros refieren que es la transición entre el hombre primitivo y el hombre culto, finalmente otros señalan que tiene su momento histórico cuando surge la esclavitud, donde unos trabajan para otros.

Obtener una definición representa una tarea ardua desde el punto de vista teórico debido a que este término tiene muy diversos puntos de vista de una consideración sociológica, jurídica, económica y política; todos ellos expresan posiciones distintas, pero de cierta manera complementaria, ya que nos ayudan desde un ángulo específico a comprender la complejidad que entrama el Estado.

Para los fines de esta tesina hay que considerar al Estado como un fenómeno específico de la realidad política con ciertas características, en primera instancia está basado en una comunidad humana, con tradición e historia, establemente asentada en un territorio determinado, formando una sociedad y una intención del bien común, en segundo, la organización de esa sociedad se realiza mediante un sistema de relaciones; es decir, hay gobernantes y gobernados. Tercero, esa organización realiza una serie de funciones y facultades a través del poder del Estado.

Posee autonomía de poder, es decir, por encima de él no hay ningún otro poder social, económico o político; no obedece a ningún otro poder ni dentro ni fuera de sus fronteras, es centralizado porque emana de un solo centro definido; tiene facultades para decidir y atender la problemática de su competencia, y también el ejercicio del monopolio de la coerción física, por último ese poder dentro de su territorio tiende a realizar el bien común del grupo.

La actividad que realiza el Estado está encaminada a realizar una serie de fines concretos y particulares, que a fin de cuentas se unifican en un fin total; es decir en el bien de la comunidad entera.³

Decimos que la política radica en el ejercicio del poder social organizado y la conexión que guarda la función política y las demás funciones sociales que realiza el Estado. Es importante señalar que la función política del Estado, radica precisamente en ese poder social, el cual se ejerce a través de la realización de ciertas actividades que influyen en la sociedad; es decir, las decisiones o actos del Estado obedecen a prescripciones de la ideología dominante, las cuales tiene como intención modificar las condiciones de vida de los ciudadanos o a través de la coacción.

El Estado se presenta como un ente soberano, para el desarrollo del Estado como organización política, para institucionalizar las relaciones políticas; mando y obediencia.

El Estado no solamente asume una función política de dominio, sino también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa esta última marginada del pensamiento político.

Esta función administrativa no solo pone de relieve el funcionamiento del Estado o el aparato administrativo, también las tareas que tiene que realizar y la estructura y los métodos de acción de la administración para dar solución a las múltiples demandas.

El Estado como organización no posee un fin en sí mismo, persigue o realiza funciones para el logro de los fines que el individuo se propone, de esta manera el Estado representa la voluntad de la sociedad conformada por seres humanos. Respecto a los fines del Estado existen diversos criterios; sin embargo, creemos que la actividad orientada hacia un fin constituye el elemento fundamental que justifica su existencia como afirma Herman Heller quien dice que, El Estado no es posible sin la actividad consiente dirigida hacia un fin, de

³ González Uribe, Héctor. Op. Cit., p. 161.

ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades”.⁴

El objetivo que persigue el Estado es el desarrollo de las condiciones de vida de la sociedad, de las personas que la integran, para que cada uno logre su pleno desarrollo y sus objetivos en varios aspectos, políticos, económicos, sociales, culturales; de ahí la importancia que tienen las funciones que realiza el Estado para lograr ese bienestar de la sociedad, que se traducen en el bien común.

Estos fines y funciones que realiza el Estado, no solamente son hacia el interior; es decir, a la sociedad en su conjunto, también para su conservación de su misma existencia, entre ellas es indudable las de carácter económico, como afirma Hermann Heller, quien dice “La función estatal consiste en acomodar los fines económicos a la situación política total”⁵, con esto, el autor le confiere un valor importante a la función del Estado para la realización de los fines económicos.

La evolución de Estado está determinada por las formas que adoptan, sus características y momentos históricos específicos que influyen en su desarrollo. De esta manera podemos afirmar que con el nacimiento del Estado moderno, caracterizado por el fortalecimiento estatal y la formación de una administración moderna, se da un rompimiento con las concepciones escolásticas sustentadas en el desarrollo al conocimiento científico lo que hace que el Estado tienda a ubicarse más en la planeación de la administración, para dar cabida a las transformaciones derivadas de este desarrollo tecnológico.

En una sociedad impregnada de avances y progresos, en donde el espíritu empresarial se desenvuelve vertiginosamente y en donde la función del capital se sustenta en la utilización de la ciencia y la tecnología, el Estado adopta un papel más activo en el proceso económico y social, para crear las condiciones para la autorregulación del mercado que hagan del mercado la esfera de las relaciones económicas del sistema capitalista.⁶

En el aspecto social es, en este periodo de la historia, donde en el liberalismo se desarrollan otras facetas, como el bienestar del individuo y de la sociedad en general, como una responsabilidad del Estado, al preocuparse de la protección de los trabajadores y crear incentivos para la seguridad social.

La evolución del capitalismo hace que las relaciones entre el Estado y la sociedad se vayan modificando como un elemento intrínseco del mismo proceso histórico, ya que el Estado no solamente actúa como promotor y regulador de la vida económica y social, sino como planificador y responsable de la aplicación de los recursos en los programas nacionales, es decir, es el conductor y promotor de las estrategias del desarrollo bajo los principios de nacionalidad, autodeterminación y soberanía; por otra lado, la necesidad de obtener una mayor eficiencia del aparato productivo para controlar la vulnerabilidad del mercado.

⁴ Heller, Hermann. Op. Cit., p. 275.

⁵ Ibidem, p. 275

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela.- Visión Multidimensional del Sector Público Profesionalizado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Plaza y Valdés, S.A. de C.V. México 1999. P. 209.

I.1.2. Evolución histórica del Estado intervencionista

La intervención del Estado Mexicano en el desarrollo económico se ha realizado en diversas circunstancias y momentos, y comprende tres periodos importantes: el primero abarca aproximadamente de 1880 a 1935, el segundo se desenvuelve de 1936 a 1982 y el último a partir de 1982, cuando se inicia la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Periodo de 1880-1935

A finales del siglo XIX durante la dictadura del presidente Porfirio Díaz, la intervención del Estado se da en un momento caracterizado por un lento pero sostenido crecimiento, pues en esta etapa crecen las fuerzas productivas, el país es invadido por inversión extranjera atraída por los recursos que posee el país, así como por la estabilidad que había en ese momento, crece el mercado interno y la exportación de mercancías, así como el desarrollo de algunas actividades como la ferroviaria. El sistema económico estaba sustentado en la propiedad que poseían las haciendas, quienes participan en la producción para el mercado interno y la exportación.

En 1910 el pueblo campesino de México luchó contra el orden establecido por la dictadura porfirista por mejorar sus condiciones de vida y abolir el régimen de propiedad del campo. El Estado surge dentro de una sociedad convulsionada para reconstruir la nación y participar no solo en la esfera económica, sino de manera particular en el aspecto social, despojándose así de la influencia de las tesis tradicionales del Estado liberal.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, termina la revolución mexicana e introduce el reconocimiento de la lucha de clases sociales fundamentales de la sociedad y sus contradicciones; es decir, es el reconocimiento a las clases oprimidas de que es imposible soslayar su existencia. En ella, se establecieron preceptos novedosos a diferencias de otros países que constituyen las bases jurídicas para la conformación de un Estado social.

Los estudiosos señalan que el Estado social es una forma más adelantada del Estado burgués dentro del capitalismo; es decir, resultado de la transformación del Estado liberal originado por las convulsiones de las luchas de clases sociales por mejorar sus condiciones frente al Estado, de esta manera implica la ampliación de funciones al Estado Liberal, el cual funciona a partir del apoyo de las masas, y a través de la cual encuentra su legitimación y consenso.⁷

Por ello decimos, que en la constitución de 1917, aunque no es el Estado social, quedaron plasmadas las bases del Estado Social que se manifiesta en los derechos de libertad sindical, derecho al trabajo, la seguridad social y la igualdad entre el hombre y la mujer, entre otros, y en un segundo término el imperativo económico.

Este periodo se caracteriza por como un lapso de inestabilidad política y estancamiento económico; la destrucción de la clase terrateniente, surge el proletariado como una clase social subalterna fundamental en sustitución del campesinado como resultado del proceso desarrollo que se iniciaba en el país, por otra parte, se vivía un periodo de "caudillismo", por lo que la consolidación de un Estado central fuerte no se llevó a cabo debido a que en muchas regiones del país sólo obedecían a los caudillos locales y no reconocía ninguna otra autoridad. Las luchas sociales, que caracterizaron esta etapa, provocaron serios trastornos a la economía, además de que se combinaron con los efectos de la depresión de 1929, lo que postergó el proceso de crecimiento, como la reforma agraria, que a la postre sería una de los pilares del desarrollo acelerado.

⁷ De la Garza Toledo, Enrique.- Ascenso y Crisis del Estado Social Autoritario.- Colegio de México. 1988. P.26

El Estado mexicano tenía frente a sí mismo una disyuntiva, por una lado, la responsabilidad de desarrollar funciones sustantivas de mercado y de reconstrucción de las condiciones de acumulación de capital, y por la otra, compensar o propiciar el desarrollo de las clases sociales, por ello durante la transición hacia la conformación de un Estado social, se definen dos proyectos para reavivar la base económica, aquellos que pregonan el trato autoritario hacia las clases subalternas; obreros, campesinos, y los que impulsaban la consolidación de un Estado social como estrategia del desarrollo del país.⁸

Periodo de 1935 a 1982

Durante este periodo se puede apreciar la creciente intervención del Estado en la economía en la llamada etapa de industrialización, lo cual propicio que en las décadas posteriores a 1930 el crecimiento sostenido de algunos sectores de la actividad económica, como la producción agrícola, minería y la energía eléctrica, lo que provocó un efecto multiplicador en el resto de la actividad económica y permitió en la siguiente década el crecimiento del sector industrial.

El fortalecimiento del sistema financiero mexicano, a través del Banco de México, se constituyó en la principal institución a establecer una serie de controles financieros que influyeron en el crecimiento económico, como medio para la distribución de créditos y el manejo de la oferta monetaria.

El intervencionismo estatal se refuerza con Cárdenas, pues el Estado social mexicano apoyó las causas sociales y políticas que se manifiestan las luchas del proletariado y campesinado para destruir las relaciones políticas constituidas por los hacendados que todavía quedaban en el país, expropiando y redistribuyendo enormes extensiones de tierras, lo que más adelante sería una importante contribución al crecimiento económico. Así mismo, la política social de apoyo hacia el bienestar del trabajador como nunca antes había existido, influyeron en la política económica nacional; estos beneficios se traducen en mejorar las relaciones obrero-patronales y los salarios de acuerdo con la capacidad de pago de las empresas.

En 1938 el Cardenismo se vio forzado a limitar el aspecto social, ya que la economía no estaba en condiciones de continuar con más huelgas; es decir, había llegado el momento en que el proceso de acumulación de capital estaba en riesgo, y por otro lado había atraso económico, por ello era necesario que la intervención del Estado⁹. Para fortalecer el desarrollo el Estado ve la necesidad de contar con una infraestructura energética para satisfacer los requerimientos del desarrollo el país; dentro de esta visión se crea la Comisión Federal de Electricidad en 1937; se da la expropiación petrolera en 1938; así mismo, en 1937 se lleva a cabo la expropiación de Ferrocarriles Nacionales de México.

Ante la problemática social y política y la necesidad de acelerar el proceso de acumulación, el gobierno de Cárdenas decide fortalecerse en contra de Calles y de los militares, que eran leales a éste; Cárdenas decide reunir a las organizaciones de campesinos y obreros, formando sindicatos, incluyendo a los militares, en organizaciones centrales y éstas a su vez incorporadas al Partido Nacional Revolucionario, que se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana en 1938, que era la principal organización política para controlar la evolución política de la sociedad mexicana; de esta forma no solo estaba representada la gran mayoría de la población; los obreros, a través de la Confederación de Trabajadores de México, los campesinos en la Confederación Nacional Campesina, la clase popular y los militares en la Confederación de Organizaciones Populares, también estaba centralizado el poder político a través de esas organizaciones; de esta manera se convertía en un gobierno que tenía la representación del pueblo, mediante un régimen presidencialista establecido en la Constitución de 1917.¹⁰

⁸ De la Garza Toledo, Enrique. Op. Cit., P.28

⁹ Ibidem, P.29

¹⁰ Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano.- Siglo XXI Editores P. 211

La forma en que se organizó a las clases sociales a través del partido estatal, para algunos estudiosos representó una forma de Estado social autoritario, debido a la incapacidad de satisfacer las demandas de las clases oprimidas, ello contribuyó a la estabilidad política para el crecimiento económico durante el periodo de 1940-1955, así mismo la manera de hacer política dentro del Estado, pues había una identificación plena entre las acciones que realizaba el Estado las cuales eran apoyadas por la sociedad política; sectores sociales conformados en el partido, ya que el gobierno tenía el control lo que constituía su fortaleza.¹¹

Durante los años de 1940 a 1958, el crecimiento económico del país se vio favorecido con el proceso de industrialización, pues los mecanismos de política económica protegían el mercado interno, es decir, se concedieron en proporciones considerables a los inversionistas nacionales todas las facilidades arancelarias para crear empresas que sustituyeran las importaciones; con ello el Estado evitar pagar altos costos por la importación de materias primas e insumos; además, había otro tipo de incentivos que se otorgaron, como exenciones del pago de impuestos y la obtención de créditos con intereses muy bajos, con tal de cumplir con las metas de la industrialización. En esta fase el Estado jugó un papel importante como consumidor de productos y como sustituto de la demanda.

Hasta los años sesenta el proceso de acumulación descansó en la disminución de los salarios reales de los trabajadores, pues la poca entrada de ingresos fiscales y las fuertes inversiones para el sector industrial fue compensada con el financiamiento inflacionario y al incremento de precios, lo que generó una espiral inalcanzable entre precios y salarios.

A finales de los años sesenta el Estado mexicano en medio de una crisis económica profunda debido a la incapacidad de satisfacer las demandas de las clases subalternas, que derivó en el movimiento estudiantil de 1968, y al mismo tiempo, favorecer la acumulación de capital, originó que se modificaran las estrategias para revitalizar y sostener la base consensual hacia las clases populares; por ello, en el sexenio del presidente Echeverría se intentó a través de su política llamada "desarrollo compartido" ganarse la adhesión de aquellos grupos sociales, que se habían alejado durante el régimen de represión o de línea dura de Díaz Ordaz; Los temas de justicia social, redistribución de la riqueza para los pobres, el bienestar social y la creación acelerada de empleos formaron parte del lenguaje populista del gobierno, lo que solamente fue un estilo personal de gobernar.

La crisis política en el periodo echeverrista dejó en claro que el Estado social, que había sido altamente intervencionista y benefactor de las clases sociales, había llegado a su límite objetivo; es decir, había perdido cohesión sobre las clases en conflicto; no se rompió ese vínculo Estado y sociedad civil debido a que se impulsaron mecanismos para el beneficio social y de participación política para encauzar las inquietudes por medio de los partidos políticos de estudiantes y profesores universitarios.

La crisis interna no fue producto de la administración presente, sino el arrastre de otros lustros agudizados en la época del desarrollo estabilizador haciendo crisis manifestada en la insatisfacción y rezago de los servicios sociales para las clases populares, así como un mercado reducido que limitaba la oportunidad de inversión, por ello, se hizo más evidente la intervención del Estado en la economía para reavivar la actividad económica y darle una mejor orientación para el desarrollo del país, por ello durante el sexenio de 1970-1976, la distribución del gasto público representó el más alto de todas las administraciones pasadas; sin embargo, esto no fue suficiente ya que la política de gasto público tenía que financiarse con créditos, el haber reducido el gasto hubiera significado detener el crecimiento económico y multiplicar las carencias sociales.¹²

¹¹ De la Garza Toledo, Enrique. Op. Cit., p.29.

¹² Tello, Carlos. La Política Económica en México.- 1970-1976, Editores Siglo XXI, P.203

El ritmo de crecimiento económico empieza a perder continuidad, el modelo de sustitución de importaciones entra en una severa crisis estructural, afectando no solo el sistema en su conjunto al reducir la tasa de ganancia y dejar de asegurar la reproducción del capital a nivel satisfactorios¹³, que se manifiesta en fuertes problemas en la balanza comercial, pues las importaciones se elevaron más que las exportaciones; el no contar con una adecuada forma de financiamiento del gasto público provocó un déficit en las finanzas gubernamentales creciente y el problema del desequilibrio externo comenzó a volverse inmanejable, pues al no haber inversión del gobierno los problemas del desempleo y subempleo empiezan a ser factores de inestabilidad social. Por ello en los años setenta se le ha llamado “crisis del modelo de acumulación” ya que pone en evidencia el proceso de una política económica, la cual esta estuvo sustentada en el desarrollo de la agricultura como generadora de divisas y los bajos salarios que se pagaban a la fuerza de trabajo, así como el proteccionismo estatal a la industria.¹⁴

Los desequilibrios del proceso de industrialización se hicieron evidentes, pues algunos sectores de la economía requerían de materias primas para sostener el crecimiento; así mismo, ante un sector industrial necesitado de insumos de importación para mantener su producción, el gobierno recurrió al financiamiento a través de deuda externa e interna, en un contexto de inflación y deterioro en la balanza de pagos; sin embargo, dos sucesos ocurrieron en la década de los años setentas, que vendrían a complicar más el deterioro de la economía mexicana,

La crisis del petróleo, iniciada a partir de 1973, originada por el embargo de petróleo a los países de Europa Occidental y a Estados Unidos, que apoyaron a Israel en la guerra de Yom Kippur, precipitó un brusco ascenso del precio del petróleo, que desestabilizó totalmente la economía internacional, profundizando la larga y profunda recesión que se vivía en el mundo capitalista, pues el precio del crudo se cuadruplicó de octubre a diciembre de 1973, así como la reducción de la producción, generando un proceso inflacionario, que trajo como resultado la dependencia mundial del hidrocarburo.

El aumento del precio del petróleo afectó notablemente el crecimiento de la economía de los Estados Unidos, principal país donde se comercializaba la mayor parte de la producción mexicana, provocando un efecto directo en la entrada de divisas al país al no haber demanda de productos; no solo originó una grave crisis económica y financiera. Ante este panorama el gobierno del presidente López Portillo señaló y ante la expectativa de que las reservas petroleras no eran suficientes para mantener el desarrollo del país y, en consecuencia, tendríamos que importar hidrocarburos y productos terminales, decidió como una prioridad el aumento de la producción petrolera para obtener divisas para el sector industrial, para ello se determinaron fuertes inversiones en exploración de nuevos yacimientos.

Más adelante, el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en el sureste del país hizo que se incrementaran las exportaciones de petróleo, refinados y gas, con lo cual se absorbieron los beneficios de esta coyuntura, reactivándose el crecimiento económico del país hasta finalizar la década de los setentas.

La crisis de los setentas marca no solo la incapacidad del Estado social para revertir el deterioro social, sino también para mantener el proceso de acumulación, así como la falta de dirección política del conjunto de la sociedad, debido al agotamiento de las bases que le dieron sustento al Estado social autoritario;¹⁵ sin embargo, esta crisis no logro romper el corporativismo de las clases sociales.

¹³ Órnelas Delgado, Jaime. El Neoliberalismo Realmente Existente.- Universidad de Puebla México 2001. P. 13.

¹⁴ De la Garza Toledo, Enrique. Op. Cit., p.166

¹⁵ Ibidem, p.175

A partir de 1982 nuevo modelo de desarrollo

A finales de la década de los setentas la situación de la economía a nivel mundial suscito una desconfianza generalizada respecto a la capacidad del Estado para sostener el ritmo de crecimiento económico a tasas suficientes como para evitar la crisis en los países industrializados y permitir a los países en vías de desarrollo cubrir sus pagos de deuda, por lo que las ideas del neoliberalismo nuevamente volvieron a resurgir, en 1973 con la crisis mundial se había generado el primer antecedente.

En 1982 la economía nacional entra en una grave crisis, caracterizada por un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales, caída de la inversión tanto pública como privada, elevado déficit público y una deuda externa cercana a los 100 mil millones de dólares. La crisis interna coincide con la recesión de la economía mundial, donde la reducción de los niveles de inversión, la caída de la demanda y del precio internacional del petróleo, las alzas en las tasas de interés y el aumento del proteccionismo de los países industrializados, generaron una reducción del comercio internacional, lo que significa la aplicación de los principios del neoliberalismo.

La corriente neoliberal como propuesta teórica nace después de la segunda guerra mundial, como una reacción política e ideológica encabezada por Friedrich A. Hayek, hoy reconocido como el primer teórico del neoliberalismo contra el Estado intervencionista y benefactor identificándolo como enemigo de la libertad individual. En general, la propuesta resulta ser una actividad económica sustentada en el libre mercado y para que este tenga funcionalidad, el gobierno debe mantener las mínimas y necesarias regulaciones; sin intervenir directamente en el proceso; es decir deber ser espectador y no protagonista de la actividad productiva,¹⁶ dándole así el predominio económico sobre lo político y social.

Las ideas del neoliberalismo se aglutinan dentro de esta nueva teoría, originada en los países industrializados, encaminada a explicar y hacer frente como parte del proceso del Keynesianismo en la mayoría de esos países, ya que su aplicación agravó los desequilibrios de dichas crisis. Por ello, el Fondo Monetario Internacional, aparece como el organismo financiero con un conjunto de recetas económicas para su aplicación en los países en vías de desarrollo, y que por sus mismas condiciones tienen problemas de endeudamiento y carencia de divisas para su desarrollo.

En suma, el neoliberalismo consiste en la aplicación de ciertas formulas para ajustar las principales variables de la economía, no propiamente que solucionen la crisis interna y se genere un desarrollo económico y social, sino que se organice la explotación de los recursos naturales, humanos y financieros, en función del pago oportuno de la deuda externa y por otra parte, asegurar la posibilidad de mayor penetración de capital y mercancías extranjeras en estos países, con la idea de facilitar la expansión del capitalismo.¹⁷

Con la llegada de Miguel de la Madrid a la Presidencia de República el Estado mexicano no solamente disminuye el gasto social, sino que diluyó la ideología del nacionalismo revolucionario que tanto pregonó el Estado a partir del gobierno del presidente Cárdenas, al tener pocos incentivos de negociación con las clases populares; el Estado social, caracterizado a principios de los años cuarentas, dio un viraje al dar su apoyo a los inversionistas financieros, lo que quedó de manifiesto en los programas de reordenación económica, no solamente al disminuir el presupuesto social, sino también la privatización de empresas públicas y la devolución de la banca nacionalizada a los inversionistas.

El proyecto económico de Miguel de la Madrid consistió en realizar ajustes a la economía con una clara orientación al mercado, que se reforzó y profundizo en el gobierno del

¹⁶ Ortiz Wadgymar, Arturo.- El Fracaso Neoliberal en México.- Editorial Nuestro Tiempo.- México 1988. P. 24

¹⁷ Ibidem, p. 10

presidente Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Desde un principio de su administración advirtió la necesidad de modernizar el país, lo cual no quería decir la expansión del Estado sino todo lo contrario, el adelgazamiento para hacerlo más eficiente. De inicio pone en práctica la apertura del comercio exterior a través del GATT, la privatización; es decir, la venta y cierre de las empresas del Estado que resultaran innecesarias y la regulación como signo de estas políticas.

Con Salinas de Gortari se acentúa el retiro del Estado de la actividad económica bajo su propuesta "liberalismo social", cuyo proyecto concebía al Estado no como instrumento, ni como nacionalizador, sino promotor, articulador y garante del funcionamiento de libre mercado, en suma el desarrollo social del país ya no dependería de las acciones del Estado mexicano sino de la participación individual, es decir de la iniciativa privada.¹⁸

En general, podemos decir que el modelo económico impuesto en México en la década de los ochenta, consolidado en el gobierno de Salinas de Gortari, tiene las siguientes características:

- Una cada vez menor intervención del Estado en la economía, los mecanismos de mercado son los que determinara la asignación de recursos productivos y la formación de precios. El Estado solamente debe garantizar el buen funcionamiento del mercado.
- Transferencia de todo tipo de propiedad del sector público al privado, incluso la privatización de los servicios públicos que el sector privado exige para transformarlos en fuente de ganancia.
- Transferir la decisión para que la iniciativa privada determine el rumbo e intensidad del crecimiento económico.
- Apertura de la economía al comercio y el flujo de capitales al exterior.
- Preservación de un tipo de cambio antiinflacionario (moneda nacional sobrevaluada) como instrumento para abatir la inflación y modernizar la planta productiva interna.
- La existencia de programas temporales y específicos (como Solidaridad y Progresa) orientados a mitigar la pobreza más que a eliminarla.
- Se restringe la intervención del Estado para fomentar una actividad específica, es decir los apoyos o políticas hacia ciertos sectores puede provocar ineficiencias.

I.1.3. Administración pública

Para entender la ciencia de la administración como ciencia de carácter social tenemos que hacer referencia a los momentos históricos más sobresalientes durante su evolución teórica; el objeto de la ciencia de la administración como tal debe verse como ciencia de la Administración Pública, ya que surge de la necesidad de racionalizar la estructura y el funcionamiento de la administración propia del estado de bienestar y como una exigencia social,¹⁹ por un lado, por otra parte el aumento de estas obligaciones en el funcionamiento del aparato administrativo ha dado lugar a comparar la eficacia de las organizaciones públicas con las privadas, denotando las diferencias que hay entre una y otra; aunque en un principio los estudios sobre la ciencia administrativa tienen su origen en la gestión de los asuntos privados, la administración pública es una organización dotada de un poder dentro

¹⁸ Órnelas Delgado, Jaime. Op. Cit., p 13.

¹⁹ Bauza Martorell, Felio J. Aproximación a la Ciencia de la Administración.- Editorial Dykinson, S.L. P. 23

de un contexto social, que gestiona intereses de toda la sociedad, lo cual no sucede en una organización privada.

En su sentido actual la ciencia administrativa es un fenómeno de reciente aparición, que se puede remontar a mediados del pasado siglo.

La administración pública nace como una disciplina a partir de la distinción entre política y administración, aunque esta dicotomía tiene su origen en Europa, Woodrow Wilson intenta delimitar el campo de estudio de la administración pública a partir de su diferenciación con la política; el proyecto consistió en resaltar una función del Estado, hasta entonces casi marginada del pensamiento político: la función administrativa. "El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; pero el Estado no solo asume una función política de dominio sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa".²⁰

Para los tratadistas Jacques Chevallier y Daniele Loschack el estudio de la administración, o administración pública, actualmente cuenta con tres enfoques a partir de premisas muy diferentes.

El enfoque jurídico- político es el más antiguo, y en él se asigna, como finalidad esencial, un mejor conocimiento de las estructuras y del funcionamiento de la administración estatal, y permanece muy impregnado de la doctrina tradicional del derecho público. Además concibe a la administración, a la vez, como una instancia subordinada a la política.

Por otra parte, los estudios sobre administración no abandonan la fuerte oleada jurídica hasta los alrededores de 1950, entre otras cosas por la resistencia, desde el punto de vista teórico a abandonar el estudio del derecho, y por la mutabilidad de las estructuras administrativas que provocaron que el estudio de la ciencia administrativa tenga mayor importancia que la observación del funcionamiento de la administración.

El que se deriva de la gestiología o gerencia, cuya corriente presupone que la administración es lo mismo que la gestión, y que a partir de ella intenta construir una disciplina alrededor de ese objeto específico, considerada como una función aislable, o gerencial, en la medida en que se inclina a menudo hacia la investigación y la práctica de las técnicas más eficientes en la organización.

Bajo el enfoque gestiológico o gerencial originado en los Estados Unidos, se concibe a la ciencia administrativa como la conceptualización de lo que es la gestión, es decir, hacer una teoría de las prácticas administrativas de cómo hacer más eficientes las organizaciones, como podría decirse el mejoramiento de los métodos de trabajo de la empresa; sin embargo, estas aportaciones no llegan a rebasar la descripción intuitiva o empírica.

De hecho, la mayoría de los instrumentos de la ciencia administrativa tienen su origen en la gestión de los asuntos de la empresa privada; sin embargo, los alcances que tiene la administración pública van más allá de utilizar los mecanismos que propone este enfoque.

La sociología, que considera varios enfoques que conciben a la ciencia de la administración como una ciencia social de pleno derecho. Este enfoque considera dos tipos de investigación: la sociología política y la sociología de las organizaciones.

Históricamente se ha considerado que la Administración Pública solo poseía un carácter instrumental con contenidos ideológicos neutros y, como consecuencia, desvinculada de la política; este enfoque ha originado que no solo la Administración Pública representa un aspecto primordial de la actividad estatal, sino que tiene validez universal cuando en ella confluyen las variaciones sociales y políticas.

²⁰ Guerrero Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista.-Distribuidora Fontamara 22, 1988. P.35.

Esa idea, sin embargo, tiene dos limitaciones: a) la realidad en la que opera la Administración Pública es distinta y B) el criterio aséptico de la Administración Pública es falso ya que está impregnada por factores externos de orden sociológico y político, lo cual impide que la Administración Pública se torne una ciencia involucrada en la investigación social.

La administración pública es una institución del Estado que ejerce sus actividades políticas y ejecutivas, a la vez que busca que las organizaciones obtengan la mayor eficiencia y eficacia, aunque también busca, en la medida en lo que no se trata de una entidad neutra, de obtener fines sociales y políticos específicos.

De acuerdo con la sociología de las organizaciones, cuya corriente nació en la confluencia de dos perspectivas: los análisis teóricos de Max Weber sobre la burocracia y los estudios clínicos que los psicólogos realizaron en las grandes empresas industriales, acerca de las relaciones humanas, pone en claro las relaciones entre individuos y grupos que se establecen en su seno.

Bajo estos enfoques el funcionamiento de las organizaciones no solamente puede considerarse solamente el cumplimiento de los reglamentos que la gobiernan, también las relaciones entre los individuos y los grupos que emergen en las organizaciones, que derivan en conflictos que ponen en riesgos los esfuerzos para alcanzar los fines y generar disfunciones graves e imprevistas; por ello afirmamos que las organizaciones no son sistemas cerrados.

Las organizaciones no son sistemas cerrados ya que evolucionan en un medio ambiente determinado y en el que se intercambian más o menos con cierta intensidad; por ello los sociólogos han destinado especial atención a las variables de ambiente que impactan su estructura interna, así como los factores de supervivencia. En consecuencia:

“La organización es, comprendida como un sistema abierto, en comunicación con un medio ambiente dotado de características específicas y enfrentada por ello a un doble problema de ajuste, puesto que debe satisfacer dos clases de exigencias a la larga contradictorias: unas de orden interno y otras que emanan del ambiente”.²¹

Por otra parte, la sociología política se interesa por la Administración Pública en la medida en la que su existencia y su funcionamiento tienen una dimensión política y se inscriben en una problemática del poder.

Por supuesto, que cobra especial relevancia que la Administración Pública representa un aspecto importante de la actividad estatal, lo que resulta más que evidente con el ascenso del poder ejecutivo, así como la extensión de las intervenciones públicas en la vida económica y social.

“La introducción de una perspectiva sociológica en los estudios políticos favorece el abandono de la visión jurídica formalista de la administración, que la reduce a tareas de ejecución; se percibe, al contrario, que se haya directamente empleada en el ejercicio del poder, y que no puede trazarse una frontera entre la esfera administrativa y la esfera política”²²

Hoy en día la ciencia administrativa está formada por un conjunto sistemático de estudios que analizan por completo y en su totalidad el hecho administrativo, englobando la organización y el funcionamiento de la maquinaria pública.²³

²¹ Chevallier, Jacques y Loschack, Daniele. Op. Cit., p.29.

²² Ibidem. p.26.

²³ Bauza Martorell, Felio, J. Op. Cit., p.25

La Administración Pública es una organización, como lo son las empresas privadas, pero se trata de una organización fuertemente valorada por la titularidad formal del poder con las mismas consecuencias que esto conlleva en el contexto social actual.

En este capítulo mencionaremos algunos autores del pensamiento administrativo cuyos enfoques desde el punto de vista de la sociología política, son los más relevantes para definir el concepto de administración pública.

El tratadista Baena Alcázar señala que la ciencia de la administración no es una ciencia en el sentido habitual de la palabra, si no un campo de estudio que versa sobre un objeto científico, las organizaciones públicas y sus grupos dominantes, caracterizada por su interdisciplinariedad y por la historicidad de su contenido.

Muñoz Amato considera que “La Administración Pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”²⁴

Esta afirmación se sustenta en que las actuaciones administrativas tienen una gran importancia para la política, ya que de sus éxitos o fracasos tienen mucho peso en las decisiones básicas sobre quienes detentan la autoridad y la ejercen.

Por ello las operaciones administrativas del gobierno, en sus aspectos de planificación, organización, personal, relaciones de trabajo, dirección, etc., se ejecutan en íntima relación con las actividades de carácter político, con los fines fundamentales de la organización gubernamental, con los propósitos de todo el sistema.

Para Wilburg Jiménez Castro la administración pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ella aplica.²⁵

La administración pública es la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo y se refiere a las actividades de gestión, que el titular del mismo desempeña para suministrar los bienes y servicios en forma inmediata y permanente para la satisfacción de las necesidades públicas.

Bajo esta premisa, el ejecutivo como cabeza de la administración pública ramifica y difunde en el ámbito de la sociedad a la función pública, para que el Estado materialice el dominio político y la dirección administrativa.

De acuerdo con esta idea las instituciones públicas aumentan su productividad, en la medida en la que son políticamente funcionales y cuando el impacto relativo de las medidas internas de organización ideal se correlaciona con un grado de funcionalidad política.

La Organización de las Naciones Unidas ha llegado a afirmar que la administración pública debe adaptarse a las circunstancias, a fin de que sea un instrumento eficaz para lograr las mudanzas sociales y económicas que se desean. De esta manera, cuando los problemas económicos esenciales se hacen complejos, la administración pública adquiere un papel de mayor importancia. La reforma y las mejoras administrativas no deben limitarse a cambios de organización, como tampoco debe modificarse el fundamento de los conceptos y las prácticas administrativas. Esta posición evidentemente hace a un lado el argumento sobre el carácter instrumental de la administración pública.²⁶

²⁴ Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública I. Fondo de Cultura Económica, P.31

²⁵ Jiménez Castro, Wilburg. - Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. P.25

²⁶ SEP-ANUIES, y otros. Administración Educativa Superior. P-12.

Con lo hasta aquí considerado sobre administración y política se manifiesta la dificultad de identificar a la administración pública con los sistemas cerrados, ya que estamos en presencia de un sistema cuyo comportamiento y evolución está determinado por la interacción con su medio ambiente, la fluctuación de las variables que de éste influyen sobre su estructuración interna y a las condiciones que emanan de él.

Para Omar Guerrero la administración pública se ha estudiado desde el punto de vista del origen de la ciencia de la administración; lo relevante de esto es el proceso histórico en el que se acumulan los conocimientos que permitirán entender al Estado como es, más en lo particular de la administración pública como el Estado en actividad.²⁷

Para los efectos de esta investigación, y apoyándonos en los autores antes citados, entenderemos a la administración pública, según el enfoque social de la sociología política, como el estudio genérico de la existencia y el funcionamiento del sistema político-administrativo para el desarrollo del país.

Para Jacques Chevallier y Daniele Loschack este enfoque permite comprender el funcionamiento del sistema político-administrativo, gracias a que tenemos claro el comportamiento del papel que juegan los diversos actores y su interrelación, junto con el proceso de toma de decisiones, mas particularmente en materia de planeación del desarrollo integral, con la elaboración de las políticas públicas, el poder burocrático y los fenómenos tecnocráticos, o sea lo que se relaciona con los niveles político y administrativo.

La especificidad de la administración pública procede de su inserción en la esfera pública, ella está encargada de velar por los intereses comunes y de satisfacer las necesidades materiales y culturales del pueblo, no depende de los fines hipotéticos de su acción o de su disposición contingente de sus estructuras, sino de su intervención en la sociedad.

La construcción del Estado Moderno se ha caracterizado, en efecto, por expropiar los feudos privados y concertar el poder de coacción en las manos de los gobernantes: el Estado se ha convertido en la única fuente legítima de autoridad y de coerción. Ahora bien, poner en funcionamiento esta potencia es atributo de la administración y constituye su signo distintivo. Su función tiene por objeto regir e instrumentar el monopolio político de la coacción, obtenido gracias al juego combinado de la norma jurídica y la violencia física, junto a la sujeción de los individuos bajo el orden existente.

Desde luego, la coacción no siempre es perceptible; la administración busca limitar el recurso de la fuerza manipulando los comportamientos, y práctica a menudo la obtención de sus prerrogativas; a pesar de las apariencias, la coacción siempre está presente en la acción administrativa, ningún segmento administrativo puede ser considerado aisladamente o independientemente de su unión con el resto del aparato.

La administración no es asimilable a alguna organización social, puesto que detenta el monopolio de la coerción y la ciencia administrativa no podría por ello quedar reducida a una simple ciencia de las organizaciones.²⁸

En la sociología, se tiene el enfoque de sociología política, el cual contempla al sistema político-administrativo en su conjunto en relación al desarrollo integral de un país, entendido éste como el desenvolvimiento de factores políticos, económicos, sociales y culturales.

²⁷ Guerrero Orozco, Omar. Op. Cit., p.3.

²⁸ Chevallier, Jacques y Loschack, Daniele. Op. Cit., p. 36.

I.1.4. Teoría de sistemas

Cada día se torna más complicada y difícil la labor de la administración pública, para cumplir con su propósito. La tarea de administrar las múltiples operaciones aisladas, aunque relacionadas entre sí, de los programas públicos, se hace más complicada que su realización. Otros factores, como los cambios tecnológicos, la duración máxima de la vida de los programas de gobierno y el ritmo más acelerado de la sociedad, en su conjunto, requieren como imperativo tomar decisiones oportunas, para que el sector público pueda cumplir con sus responsabilidades.

Se define frecuentemente a la administración como “el arte de lograr que se hagan las cosas”, por lo que el objetivo básico de la administración es enfocar y dar consistencia a los programas públicos para obtener una meta determinada.

La eficiencia de la administración se mide por los resultados (desempeño o rendimiento) y especialmente por el tiempo requerido para que se manifiesten las reacciones, con el objeto de efectuar las modificaciones necesarias cuando las cosas no marchen bien. Ello nos lleva a la toma de decisiones, que es una función importante dentro de la administración pública.

Una dependencia que va a desempeñar su cometido tiene que tomar decisiones y elaborar los programas para actuar; provenientes de esas decisiones, deben de implantarse en forma efectiva, pero estas decisiones deben estar sustentadas en análisis serios sobre los problemas a resolver, así como los planes a largo plazo, por medio de los cuales se identifiquen las metas y los objetivos, y también puedan valorarse las políticas y los programas.

La ciencia administrativa cuenta con procedimientos técnicos, como son la programación lineal y matemática, la teoría de juegos, la teoría de las probabilidades, por citar algunas, para determinar los objetivos y facilitar el análisis de los problemas, con el propósito de enfrentar la incertidumbre y el riesgo que se generan en la actuación de la administración pública.

Estos procedimientos técnicos sirven para evaluar el rendimiento, así como tener instrumentos para comprobar el desempeño de las decisiones y la observancia de los objetivos globales de los planes; sin embargo, estos procedimientos son limitados ya que hay elementos intangibles y no susceptibles de valoración que afectan a la toma de decisiones.

Existe otro procedimiento o método, como es el análisis de sistemas, el cual es un estudio analítico, metódico destinado a ayudar a quienes dictan las decisiones para determinar cuál es la mejor forma de actuar.

De acuerdo con la teoría de sistemas, este análisis es un enfoque que tuvo su origen en el sector militar de los Estados Unidos de Norteamérica durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente.

El análisis de sistemas representa una orientación o punto de vista para resolver problemas complicados en la elección (toma de decisiones), cuando impera la incertidumbre. En ese sentido tiene amplia aplicación y utilidad en la esfera de la acción de la administración pública.²⁹ En la actualidad este enfoque no solo ha sido utilizado en el sector militar, sino también empieza a penetrar en el dominio de las ciencias sociales.

Definición de sistema

²⁹ Walter Steiss, Alan. Administración y Presupuestos Públicos. - Editorial Diana. México, Primera Edición 1975. P.24.

En una primera etapa sobre la forma de aplicar este método de trabajo en la administración Pública se explica con claridad y a fondo el término "sistema", del cual existen varias definiciones; sin embargo, la que nos parece más oportuna es la que define Arthur D. Hall: "es una serie de objetos, con determinada relación entre sus objetos y entre sus atributos"³⁰; define que los objetos son partes o elementos del sistema, y los atributos como propiedades de los objetos, señalando además que las relaciones a que se refieren son las que enlazan a todo el sistema.

En resumen, puede definirse a todo sistema como cualquier entidad, real o conceptual, que se compone de partes vinculadas a enlazadas entre sí, pudiendo estas partes componerse de operaciones o sucesos, así como objetos y conceptos. Las relaciones reciprocas son un factor clave del concepto de los sistemas.

El concepto en si constituye lo que comúnmente se conoce como sistema; sin embargo, es tan amplio que cada uno de los elementos posee ciertas características funcionales para satisfacer un objetivo.

Una de las características fundamentales de los sistemas es que operan en un medio ambiente y del cual toman ciertos elementos. De acuerdo con la teoría de los sistemas se clasifican, por su aislamiento o influencia en el universo, en sistemas cerrados y sistemas abiertos. Los sistemas cerrados son aquellos que operan, con relativamente poco intercambio, tanto de energía y medio ambiente.

Los sistemas abiertos con aquellos que operan en un medio ambiente mayor que él y requieren de ciertos elementos, a través de un proceso constante de intercambio con éste. Podemos imaginar que un sistema "se mueve" a través de varias situaciones, siguiendo un proceso, un método definible o un conjunto de procedimientos. El sistema produce una serie de descargas o salidas, que a su vez se vinculan con los aspectos funcionales del sistema.

Características de los sistemas:

- Es un conjunto o combinación de cosas o partes.
- Integrados o Interdependientes
- Cuyas relaciones entre si y con sus atributos lo hacen formar un todo unitario y organizado
- Y que pueden mantener cierto grado de estabilidad, aunque la materia y la energía que la componen estén sujetas a cambios constantes.

En general, en la teoría de sistemas no se pretende examinar los componentes individuales de un sistema. La teoría al respecto trata de dar un punto de vista holístico y estudia las relaciones reciprocas y funcionales de un sistema en su totalidad durante un periodo determinado.³¹

Otra de las características es que los sistemas están relacionados en forma jerárquica. Las partes que forman el sistema mayor pueden ellas mismas ser sistemas (subsistemas) y sus partes también pueden ser sistemas, De esta manera, un organismo puede ser concebido como un todo integrado, susceptible de ser considerado en partes asociadas a la operación en su conjunto.

Como ejemplo podemos citar que nuestro sistema social general incluye varios subsistemas; como el sistema político y el sistema económico; el sistema político es un subsistema del

³⁰ Zorrilla Martínez, Pedro, ET. AL. La Administración Pública Federal.- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972, Serie Estudios 26, P. 92.

³¹ Walter Steiss, Alan. Op. Cit., p..29.

sistema social, a su vez al cual incluye al sistema administrativo, que contiene al personal público, que se puede dividir en personal de confianza y sindicalizado. Esta forma de analizar cada uno de los elementos y su relación lo hacemos para facilitar su estudio, aunque sabemos que el subsistema administrativo está relacionado con todos los subsistemas de la sociedad, principalmente con el político.

El término sistema cubre una gama amplia de conceptos. Se habla de sistemas sobre astronomía; sistemas ortográficos y fluviales en geografía; sistema óseo, circulatorio y nervioso en biología; sistemas económicos, de transportes, etc.

El concepto de sistemas reconoce que la administración es de naturaleza dinámica y está integrada por componentes que interactúan y están interrelacionados, a los cuales también se les designa como procesos o funciones administrativas, que interactúan y están interrelacionados, pero también se les designa como procesos o funciones administrativas. Bajo este enfoque, que se utiliza en los análisis de los fenómenos sociales intentaremos describir un sistema administrativo.

El sistema de administración de personal es un sistema administrativo, compuesto por una serie de elementos que tiene, como entradas, instrucciones, normas, recursos humanos, materiales, técnicos y de apoyo, a fin de obtener como salidas ciertos resultados esperados. Una unidad procesadora que tiene una relación con todos los elementos y en la cual se llevan a cabo una serie de actividades administrativas, que son las que permiten que dichas normas, instrucciones y recursos se conviertan en acciones para alcanzar los objetivos planteados en el sistema.

“El concepto de sistema administrativo nos ayuda a pensar sobre la administración pública, para guiar nuestras ideas acerca de los sucesos universales (tales como generalizaciones acerca de las actividades administrativas en todos los gobiernos) o acerca de los eventos particulares (tales como las actividades administrativas de ciertos gobiernos). No está interesado en un conjunto de personas y actividades de esta manera un sistema administrativo puede ser visto para otros propósitos, que pueden ser aplicables para explicar las acciones de sólo una dependencia.”³²

Según Ira Sharkansky un sistema administrativo está compuesto por insumos, proceso de conversión, productos, retroalimentación y medio ambiente. A continuación se describe brevemente en que consiste cada uno.

Insumos.

Los insumos provienen tanto de la sociedad, como del gobierno. Estos se generan por demandas, recursos y apoyo u oposición de los ciudadanos y funcionarios de otras áreas del gobierno, también de las demandas externas e internas a las dependencias; las externas son aquellas que presentan los ciudadanos para la obtención de bienes y servicios, por la aplicación de políticas o regulaciones que afectan los intereses de éstos, para quejarse de la actuación de ciertos funcionarios públicos por parte de los poderes legislativos, judicial o del poder ejecutivo, a través de nuevas normas y disposiciones que vienen aparejados con recursos y apoyos. Las peticiones de los grupos empresariales o sociales proveen de insumos a varias ramas gubernamentales.

Dependiendo de la naturaleza de los insumos son los recursos y tecnologías a emplear en su satisfacción, así como de la calidad de los servicios que habrán de proporcionarse.

³² Sharkansky, Ira. Administración Pública. - Editores Asociados, S.A. 1977, Mex. P. 14

Medio ambiente

Incluye a los usuarios y clientes, costos de los bienes y servicios, los miembros del público y otros funcionarios del gobierno, que se oponen a las dependencias los administradores o los programas. El medio ambiente con todos los elementos descritos, aunque no forman parte del sistema influye y se ve influido por él.

Incluye los principales problemas sociales, económicos y políticos por resolver, los grupos que se oponen o que ayudan a que no se resuelvan también los grupos o personas que se benefician de las políticas de gobierno, las fuerzas del mercado que establecen los costos de los bienes y servicios, que obstaculizan la ejecución de la política, así como los grupos de interés que apoyan o se oponen a la política.

Proceso de Conversión.

En el proceso de conversión intervienen las características de quienes toman las decisiones que se desarrollan dentro del mismo proceso de conversión; por ejemplo es cuando los funcionarios aplican ciertas normas de acuerdo a "ciertos intereses" para favorecer a un grupo, y esto tiene que ver también con la falta de preparación para desempeñar un cargo público, estamos ante el problema de conductas indeseables en el sector público.

Productos

Son el resultado del procesamiento de los insumos, convertidos en bienes y servicios y regulaciones, pero no solo eso, también proporcionan insumos que sirven a otras unidades del gobierno, como son asesoramiento técnico e información, que sirve para la formulación de la política.

Retroalimentación

Representa la influencia de los productos en el medio, sobre las demandas, los recursos y grupos de apoyo o la oposición que el sistema administrativo recibe. Las características de los servicios y bienes mucho tienen que ver con el grado de satisfacción de los ciudadanos, ya que si estos no cumplen con los requisitos o expectativas generadas, no solo dan forma a las demandas de nuevas demandas, también puede generar un ambiente adverso por parte de la población que puede influir en la recaudación de impuestos o puede haber manifestaciones para exigir demandas.

Los productos ejercen un efecto de retroalimentación sobre el sistema en su conjunto, proporcionando nuevos elementos de entrada para los ciclos posteriores y sugiriendo modificaciones, tanto en la estructura como en el procedimiento, para perfeccionar el rendimiento o los resultados.

Unidad procesadora

El sistema administrativo esta compuesto por un elemento o unidad procesadora, a la cual se le proporcionan como entradas instrucciones, normas recursos, materiales, técnicos y de apoyo para obtener como salidas ciertos resultados que consideramos necesarios o convenientes. Dentro de esa Unidad se llevará a cabo ciertas actividades administrativas, que son las que permiten que dichas normas, instrucciones y recursos se traduzcan en una serie de acciones y resultados, que sirven para alcanzar los objetivos que se le han encomendado al sistema.

Como la acción del procesador es permanente y dinámica, el sistema político puede evaluar o medir si lo que esta procesando esta Unidad es lo correcto o lo que se esperaba de él, a efecto de que se puedan tomar las medidas pertinentes, lo cual se refleja en la

retroalimentación del sistema y es la información que permite saber cuando el procesador no está funcionando adecuadamente.

Apoyándonos en el concepto de sistema administrativo explicaremos el desarrollo de la empresa pública, para posteriormente analizar el sistema de administración de personal en esa empresa.

2. La empresa pública en México.

En este apartado haremos en forma breve y general un análisis del desarrollo de la empresa pública, haciendo énfasis en que las entidades paraestatales han tenido un papel relevante en el desarrollo administrativo del país, pero también han sido sujetas a varios cambios administrativos desde su creación hasta nuestros días, con el propósito de contextualizar dentro de la Administración Pública Federal la importancia del sector paraestatal.

I.2.1. ¿Que es la Empresa Pública?

La empresa pública carece de identidad propia; en las leyes mexicanas lo que se menciona es algo distinto a lo que genéricamente se debiera llamar empresa; sin embargo, en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal son entidades que agrupan a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, lo que también se le llama la Administración Pública Paraestatal.

A la multiplicación de los deberes del Estado han correspondido a los órganos de gobierno, de producción y de servicio; al crecimiento del país se ha visto favorecido con la creación de unidades productivas, no es un capricho su creación, sino más bien responde a una necesidad de cumplir con una obligación y el incremento de nuevos órganos para que las cumplan.

La intervención del Estado bajo la forma de empresas públicas tiene diversas justificaciones, depende en buena medida de la realización de ciertos objetivos, una de ellas puede ser para mejorar la eficiencia de la economía a través del control de recursos de carácter estratégico y para aquellos que resulten de beneficio común; para contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados, y para la persecución de otros objetivos como la redistribución del ingreso, promover el nacionalismo y /o generar rentas a partir de los recursos naturales.³³

Cabe ilustrar que las empresas públicas del México contemporáneo surgieron a después del movimiento armado, las primeras acciones estuvieron encaminadas a reorganizar la economía nacional en cuanto a políticas fiscales y monetarias; sin embargo, durante el periodo del 1914 a 1934, los efectos de la crisis mundial del capitalismo y la ausencia de un liderazgo político en el país, evidenciaron la relativa lentitud de la intervención del Estado en la economía lo cual se puede contrastar con la creación de unas cuantas empresas.³⁴

I.2.2. Creación y desarrollo de la empresa pública

En la conformación del sector paraestatal existieron diversos factores y justificantes de tipo coyuntural, económicos, sociales, políticos e ideológicos. En su momento la creación de empresas respondió a una necesidad de tipo coyuntural, lo cual propicio un crecimiento anárquico y excesivo; la instrumentación de medidas a corto plazo de política económica generó grandes problemas, entre ellos el rezago tecnológico y de productividad en las

³³ Centro de Investigación y Docencia Económicas. Empresa Pública: Problemas y Desarrollo, enero-abril. Vol. 1, Num. 1, 1986. P.82.

³⁴ Bravo Ahuja R. Víctor E. La Empresa Pública Industrial en México. Serie II Administración Pública México. No. 4. 1982. INAP. P. 22

empresas, de asignación de recursos por parte del Estado y en muchos casos de duplicidad de funciones.

El sector paraestatal se ha conformado en el transcurso del periodo 1920-1980, en un instrumento de la rectoría del Estado que fortaleció su capacidad de conducción democrática del proceso del desarrollo económico y social.³⁵

Con la participación directa del Estado en la economía y en la creación de numerosas empresas públicas, el Estado se constituyó no solo en el eje conductor del proceso de acumulación de capital, aspecto fundamental en el proceso de industrialización basado en un modelo de sustitución de importaciones, también en gran medida como el responsable para conducir, regular y fortalecer el proceso del desarrollo económico y social del país; además, a través del modelo de sustitución de importaciones el Estado actúa de manera directa como inversionista y de manera indirecta mediante la política económica, lo cual garantiza una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización como una nueva estrategia de crecimiento.³⁶

Lo anterior tiene su origen en la Constitución de 1917, donde se sientan las bases para cambiar el papel que había prevalecido con las tesis del Estado liberal, para erigir al Estado con amplias facultades para intervenir de manera directa en los procesos del desarrollo económico y social del país, "pues ésta determina la forma y grados de participación del Estado en la economía, su forma particular."³⁷

La presencia del poder político, no solamente en la esfera productiva, sino particularmente en todos los fenómenos de la sociedad es una tendencia constante que no solo caracterizó al Estado mexicano, un fenómeno que podemos calificar como universal.

Esta transformación del concepto de Estado Policía o Gendarme a Estado Benefactor o de Servicio, amplió los espacios políticos, jurídicos y económicos, rompiendo los esquemas tradicionales del derecho, la política y la economía, al crear nuevas entidades jurídicas, que son las empresas públicas, que formalmente estaban fuera de la organización estatal.

Inicialmente la creación de empresas fue para ejercer algunas de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, como son las relacionadas con la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo,³⁸ pero es en el sector industrial en donde se le imprime celeridad a la economía en su conjunto, contribuyendo al crecimiento, la ocupación y la productividad de éste y a otros sectores de la actividad económica, así como para la producción de bienes siderúrgicos, equipo de transporte y otros bienes de capital.

La creación de las empresas públicas en México tiene un periodo inicial, que comprende de 1925 a 1946, que se ha llamado etapa coyuntural, caracterizada por una regulación incipiente y dispersa, en donde se fueron estableciendo en función de los diversos requerimientos del desarrollo; su creación estaba dada en función de una la necesidad de la política económica del presidente en turno³⁹ sin que existieran mecanismos que garantizaran su coordinación, pronto generó intensos debates en los estudiosos del derecho administrativo, debido a que se carecía de una base jurídica-administrativa para su creación y control.

Uno de los aspectos que se presentaron durante este periodo fue cuando México organizó los bancos central y de financiamiento para la producción industrial y agropecuaria; a partir de ahí se inició una creciente inversión estatal, con el propósito de coadyuvar a la

³⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas. Op. Cit., p. 27.

³⁶ Villarreal, René. El desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975). Editorial Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Economía.- P.51

³⁷ Centro de Investigación y Docencia Económicas. Loc. Cit.

³⁸ Ibidem. p .52.

³⁹ Kaplan, Marcos.-Crisis y Futuro de la Empresa Pública.- UNAM-PEMEX. México 1994. P.-256.

construcción de obras de infraestructura básica necesarias para alentar el proceso de industrialización, en medio de tensiones internas y de la gran depresión de 1929. El país vio nacer instituciones en las cuales se preparaba para la explotación y administración de sus recursos naturales básicos y dar el salto hacia la etapa industrial. Surgen instituciones como la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Politécnico Nacional en 1937 y Petróleos Mexicanos en 1938.

El desarrollo económico durante estos años requirió de la constitución de entidades para la explotación nacional de los recursos estratégicos o para la generación de insumos para el nivel industrial y agrícola; por ello se formó una infraestructura energética capaz de alimentar el proceso económico en general, apoyándose de las nacionalizaciones de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, así mismo Ferrocarriles, Bancos privados, la absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización como Fundidora Monterrey, Ingenios Azucareros, Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes, aportando grandes inversiones con largos periodos de maduración sujetos a altos riesgos.

La creciente intervención del Estado en la economía permitió un amplio y dinámico sector paraestatal lo que posteriormente derivó en una preocupación del gobierno federal por conducir el proceso y supervisarlo mediante la fijación de políticas, para evaluar los resultados de la aplicación de estas políticas.

Es en el proceso de industrialización donde la empresa pública alcanza su máximo esplendor como pivote en el crecimiento al atender algunos de los requerimientos de mayor magnitud y mayor urgencia; algunos tratadistas consideran que la empresa pública tuvo un papel destacado no solo en la prestación de servicios públicos, sino como una verdadera palanca del desarrollo económico; algunos afirman que la administración pública en México y, particularmente las empresas que la integran, no pueden funcionar al margen de la filosofía política del Estado, sino que en ella encuentran su principal soporte y fundamento de creación y de acción.⁴⁰

En la evolución del sector paraestatal tiene lugar una segunda etapa, que abarca de 1946 a 1976, la cual se caracterizó por la instrumentación de los primeros mecanismos de control y Fiscalización de las empresas públicas, pues a mediados de los años cuarentas se expide la primera Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta ley estableció por primera vez lo que significa en la administración pública mexicana el organismo descentralizado y las empresas de participación estatal; por otra parte, se estableció como primer mecanismo de control a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que controlara y vigilará operativamente a los organismos y empresas.

A medida que aumentaba el número de organismos y empresas se crea la Secretaría de la Presidencia, en 1958, asignándole las funciones de planeación del desarrollo, de esta manera se rompe el control del sector por una parte la Secretaría de Hacienda estaba a cargo del gasto corriente y, por la otra, las funciones de planeación a cargo de la naciente Secretaría de la Presidencia.

El control de los organismos y empresas se vio acrecentado con la promulgación de dos leyes, una en 1965 y la otra en 1970, la primera estableció la obligación para estas entidades de publicar el resultado de su ejercicio social y sirvió para que el Congreso de la Unión confirmará el ejercicio de las funciones de coordinación y control del ejecutivo federal, a través de tres secretarías de Estado: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; esta última tenía aquellas empresas no controladas por Hacienda.

⁴⁰ Centro Nacional de Productividad. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del País. 1981. PP. 52 y 53.

En la segunda se incorporaron al control gubernamental las empresas de participación estatal mayoritarias y se incluyeron los fideicomisos públicos, así mismo se establecieron los criterios de supervisión y control, además de que éstas empresas deberían de presentar ante la Secretaria de Patrimonio Nacional sus programas anuales de operación, para efectos de coordinación y control, con que se evidencio el inicio de un esquema centralizado a cargo del ejecutivo federal.

Los mecanismos de control que se establecieron incluían acciones muy importantes como el registro de las entidades sujetas a control; la concertación de presupuestos anuales de operación y de inversión sujetas a criterios de orientación programática, el registro de proveedores y contratistas del sector público, la realización de auditorías administrativas e investigaciones especiales, y la obligación que tenían las empresas de presentar informes homogéneos a sus consejos de administración.

Para finales de los años sesentas se haría evidente la insolvencia del sector industrial, para mantener las altas tasas de crecimiento que habían prevalecido desde 1940. La política económica se orientó a atender una serie de problemas y contradicciones que el propio proceso acelerado de crecimiento había generado.

Los años setentas son determinantes en lo que respecta a la expansión del Estado en actividades económicas, sobre todo porque se profundizó su crecimiento “no planeado”, al participar en varias actividades económicas debido en parte, a que absorbió un gran número de empresas o compañías del sector privado que tenían problemas financieros y de eficacia, y que su desaparición provocaría desempleo y desajustes en la planta productiva.⁴¹

Esta tendencia de participación estatal en la economía muestra la multiplicidad de fines que tuvo la participación estatal en la industria y el comercio, y permitió que para principios de la década de los ochentas se tuviera un grupo de entidades públicas, que participaban en la producción y laminación de hierro y acero, la explotación de petróleo y la petroquímica básica, la producción de fertilizantes, la construcción de material y equipo ferroviario, la producción de celulosa y papel, la fabricación de motores, vehículos y autopartes, la generación de energía eléctrica y la industrialización y comercialización de maíz, azúcar y leche y la prestación de servicios financieros de banca y crédito, entre otras actividades.

La expansión del sector paraestatal de 1917 a 1982 se puede apreciar el tamaño de las empresas públicas, cuyo crecimiento fue paralelo al desarrollo económico nacional. A continuación se muestra en la siguiente grafica:

Periodo	No. de Entidades	%
1917-1940	36	
1941-1954	144	400%
1955-1970	272	189%
1970-1982	1,155	425%

Fuente: Crisis y Futuro de la Empresa Pública UNAM/Pemex, Coordinador Marcos Kaplan, México 1994, p 274.

El número de entidades representaba un peso específico determinante en el fortalecimiento del papel rector del Estado en todas las actividades estratégicas. Esta anidaba un dilema; por una parte, su forma de operar era un elemento distorsionante de la economía y, por otra parte, eran sujetas de una racionalidad que sería un instrumento para contribuir al

⁴¹ Kaplan, Marcos. Op. Cit p. 274.

desarrollo, por ello años más tarde el sector paraestatal entro a otra dinámica, al establecerse mecanismos mas estrictos de control y evaluación de su operación.

La tercera etapa de desarrollo de la empresa pública en México tuvo su inicio a partir de 1976, la cual se caracterizó por el establecimiento de mecanismos de programación y coordinación institucionales y sectoriales para su evaluación. El primer intento lo constituye la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social con la que se buscaba garantizar la coordinación entre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la Secretaria de la Presidencia, para elaborar el plan de acción tanto en la programación y financiamiento a las inversiones como en la elaboración de planes en el sector público en su conjunto.

En el Gobierno del presidente Díaz Ordaz, la planeación se vio fortalecida al establecer las acciones para que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal participaran en la planeación del desarrollo; sin embargo, el precedente más reciente lo constituye la Comisión de Administración Pública, en donde se estableció que las tareas de reforma administrativa deberían abocarse a conseguir la institucionalización de sistemas y mecanismos de programación y planeación de la Administración Pública Federal, que permitieran que la planeación ya no fuese una quimera o un esfuerzo permanentemente inoperante; sus principales recomendaciones en el sentido de vincular la programación del gasto con su financiamiento sirvieron de base para que éstas se llevaran a cabo más adelante.

El deterioro de la situación económica contribuyó a reducir el margen de maniobra que, en términos financieros, había permitido al Estado realizar fuertes inversiones en infraestructura básica y proyectos productivos, tendientes a fomentar el desarrollo industrial, pero no fue un factor determinante para realizar decisiones para modernizar el aparato administrativo y la empresa pública.

Desde luego que los sucesos económicos, a nivel internacional, tuvieron un fuerte impacto que empeoraron la situación económica del país, pues con la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industrializados generaron un aumento en los productos agropecuarios e insumos industriales que se tradujeron en alzas a los costos y equipo importado, la escasez de los créditos y de las altas tasas de interés y, por otro lado, la de los precios del petróleo.

A partir de la segunda mitad de los años setentas y cuando las economías de los países desarrollados, empiezan a presentar serias tendencias recesivas, en el caso particular de nuestro país, la intervención del Estado en los procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse ideológica y económicamente, al invadir el sector público campos de actividad que tradicionalmente había cubierto la iniciativa privada.

La excesiva participación del Estado en la actividad económica y la falta de coordinación institucional y la asignación de recursos que se destinaba, en un contexto como en el que se vivía, caracterizado por devaluaciones, inflación, aumento desmesurado de la deuda externa, se generó la necesidad de adoptar medidas para reorientar la estrategia económica, dentro de la cual las empresas públicas formaban parte.

La crisis interna que vivía México coincide con la recesión de la economía mundial. Donde la reducción de los niveles de inversión la caída de la demanda y del precio internacional del petróleo, las alzas en las tasas de interés, el aumento del proteccionismo de los países industrializados generaron una reducción del comercio internacional.

El Estado tuvo que enfrentar, por una parte, los desequilibrios generados por el crecimiento de una industria sin niveles de integración adecuados, de escasa productividad y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional; y, por otra parte, enfrentar la necesidad de reducir el gasto público. En esos términos, el Estado mexicano planteó que la

salida a la crisis se encontraba en la reordenación económica y el cambio estructural con el gobierno de Miguel de la Madrid.

La estrategia que adoptó el gobierno del presidente de la Madrid, como resultado de los efectos de la crisis económica y las limitaciones del modelo estatista y proteccionista, emprendió una política de ajuste apoyada en un cambio estructural con el propósito de reconvertir y modernizar el aparato industrial.⁴² En adelante la introducción de innovaciones productivas y de nuevas tecnologías generaría una eficiente articulación en la industria nacional. Eliminando de esa forma los cuellos de botella dentro de la industria, para así elevar la competitividad y transformar el patrón de comercio exterior. Es decir, como la modernización y la reconversión de la planta productiva se buscaría que, en las relaciones comerciales con el exterior, la exportación de manufacturas de mayor valor agregado se elevara en relación a la exportación de materias primas y petróleo.

En este contexto se hizo necesario replantear la participación del Estado en la economía, mediante la instrumentación de una política económica de transición, lo que resulto más conveniente fue racionalizar la participación directa del Estado en la economía, para lo cual debía concentrar su actividad únicamente en las áreas estratégicas y prioritarias que la Constitución Política le señalaba.

Como inicio se realizaron varias reformas constitucionales con el objeto de ampliar, explicitar, sistematizar o modernizar el principio de rectoría económica del Estado, el régimen de economía mixta, y el sistema de planeación democrática del desarrollo, así como la definición de las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado y a la función de las entidades paraestatales.

Entre las reformas más importantes es que se enfatizaba la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado, se estableció la responsabilidad del mismo de promover y orientar la acción hacia los grandes objetivos nacionales del desarrollo a través de los instrumentos de que dispone; las áreas estratégicas son aquellas que estaban a cargo en forma exclusiva del Estado; correos, telégrafos, comunicación vía satélite, petróleo, y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y emisión de billetes. Estas áreas solo podrían ser suprimidas o adecuadas mediante el proceso de reforma constitucional.

Las áreas prioritarias son aquellas en donde puede participar el sector social y privado, tendientes a la satisfacción de los "intereses nacionales y necesidades populares". Es importante precisar que la participación del Estado en estas áreas no es obligatoria; sin embargo, la Constitución Política solo lo autoriza expresamente. El campo de acción de las áreas prioritarias se especifica en el Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, del cual se hace una breve síntesis de sus características:

- Áreas en donde existe el rezago por prácticas monopólicas, que lesionen un ambiente de sana competencia, así como el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo; el Estado puede emitir la regulación en caso de que lo haya.
- Áreas o actividades en las que no existe la capacidad de los sectores social y privado, y cuya permanencia resulte indispensable para el desarrollo.
- Actividades tendientes a generar insumos y productos básicos, que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiere.

Para la realización de estas actividades de carácter prioritario las disposiciones normativas señalan que estas pueden realizarse de una manera eficaz con los organismos

⁴² Ibidem. pp. 276-277.

descentralizados y empresas, ya sea con el sector social y privado. En general se puede afirmar que hay una clara tendencia a que la gestión del Estado en la producción de bienes y servicios para el mercado se realice a través de las entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos).

El comentario anterior, se sustenta en que, a partir de las reformas constitucionales en 1982, el Estado tiene facultades expresas en materia de planeación, en donde se justifica su intervención en la actividad económica, políticas, sociales y culturales, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad plural, redistribuyendo los bienes y servicios en busca de la justicia social, en donde se prevé que en la ley se facultará al Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos de consulta y participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. De esta manera al sistema de planeación no se le considero como un mero proceso de toma de decisiones, elección de alternativas y asignaciones de recursos, sino un proceso de participación social en el que se conciliaran intereses y la unión de esfuerzos permitirían el cumplimiento de objetivos respaldados por toda la sociedad.

Con la planeación el Estado define su naturaleza y el papel de intervención en la economía a través de este instrumento, con la finalidad de dirigir y orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado de manera planificada, conservando la propiedad privada, pero reduciendo los principios de libre empresa y de competencia.⁴³

I.2.3. Sectorización de la administración pública y la empresa pública

Las recomendaciones que hizo la Comisión de Administración Pública cobraron vigencia cuando, en 1974, fue establecida la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, que coincidió con el nombramiento de José López Portillo como Secretario de Hacienda. Él decía que como condición del desarrollo era necesario continuar con una reforma administrativa que parta de un sistema de planeación, mediante el cual se tomen las decisiones centrales y que, con base en ello, se desconcentraran en todas las regiones del país hasta los Estados y municipios.

Con estas estrategias se establecieron las coordinadoras de sector como principio de orden, para que las decisiones se tomaran en función de acciones convenidas; a partir de esta medida se reorganizó el sector paraestatal, el cual presentaba señales de una falta de claridad en su objetivo, programas, atribuciones y metas; el manejo de los volúmenes creciente de recursos presupuestales, la excesiva libertad de sus políticas operativas y las insuficientes medidas de coordinación y control, que hacían imprescindible la adopción de acciones de reforma administrativa como lo había recomendado la Comisión de Administración Pública en 1967.

Este esquema o modelo de organización de la Administración Pública quedó plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, en donde se advierte que el fin fundamental es sectorizar a las dependencias directas del Ejecutivo Federal en unidades de coordinación y programación sectorial, con la idea de organizar los sectores de actividad de la Administración Pública y garantizar las acciones de las entidades y empresas públicas, agrupándolas tanto para su supervisión y coordinación como dependencias responsables, creando dependencias globalizadoras para elevar la eficiencia del conjunto, sin perder de vista la visión del todo.

De esta manera se estableció el criterio de coordinación entre los tres niveles de gobierno, a través de los Convenios Únicos de Desarrollo, para integrar estas acciones por medio de las cuales la Federación contribuye al desarrollo de los Estados y aún de los municipios, y

⁴³ Kaplan, Marcos. Op. Cit., p. 294.

que las dependencias del Ejecutivo Federal cuenten con una visión global y articulación que se requiere.

La operación de las empresas públicas quedó incorporada a los programas institucionales y sectoriales que estaban administrados por las Coordinadoras de Sector, estableciendo mecanismos de control y supervisión de acuerdo con la ley de planeación; así mismo, convenir con los grupos sociales interesados o los particulares para verificar periódicamente la evaluación de los resultados, a fin de emitir las medidas correctivas. Por otra parte, las secretarías globalizadoras eran responsables de prever los recursos necesarios para la ejecución de los programas, en tanto que la Contraloría General de la Federación sería el órgano fiscalizador de su cumplimiento; en suma, con estos cambios se pretendió dejar por un lado el manejo centralizado del gasto parte de las dependencias, para que ahora sean las instancias de coordinación sectorial las que les correspondan las decisiones y acciones en su aplicación para el desarrollo económico del país.⁴⁴

I.2.4. Modernización de la empresa pública.

En la décadas de los setentas y ochentas la discusión sobre la modernización del sector paraestatal, inmerso en la temática más amplia de la intervención del Estado, en la economía y en la modificación a nivel mundial de los procesos económicos, adquirió una importancia considerable.

De manera significativa, en la década de los ochentas conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y, en particular del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior tuvo lugar un importante proceso de desincorporación de entidades del sector paraestatal que fueron liquidadas, disueltas, fusionadas o enajenadas, en este último caso, pasan a formar parte del sector privado de la economía. El Programa mencionado tenía como objetivo racionalizar la participación del Estado para fortalecer aquellas empresas públicas que se consideraban de carácter estratégico y prioritario, y de esta manera asegurar el control de las actividades estratégicas.⁴⁵

Uno de los criterios centrales de este proceso, como resultado del cual cientos de entidades dejaron de ser públicas, ha sido el de racionalizar los alcances de participación del Estado en la economía. Adicionalmente a las áreas económicas, que por disposición constitucional deben ser atendidas por el Estado, éste debe intervenir sólo en aquellas otras de claro interés público, o que por sus características no resulten atractivas o redituables para los particulares.

Bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari se desarrolló una estrategia de modernización económica, para recuperar el crecimiento y avanzar en la estabilidad de precios. Una de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se refirió a que la modernización económica necesariamente pasaba por la modernización del Estado y de la empresa pública, además de que sirvió de base para el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, debido a lo cual se le sujetaría a un profundo proceso de modernización estructural, como un modelo para atender con eficacia su participación en las áreas estratégicas y prioritarias, sin perder de vista que la empresa pública es el instrumento del Estado para cumplir con sus objetivos económicos y sociales, pero determinando categóricamente que aquellas que no cumplieran con ciertas características serían desincorporadas.

En ese sentido se propuso liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los Estados

⁴⁴ Centro Nacional de Productividad. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Op. Cit., p. 66.

⁴⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas. Op. Cit., p. 44

empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no siendo prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Bajo esta perspectiva se concibió la empresa pública en el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, como un modelo de eficiencia para llevar a cabo las políticas del Estado, por lo que se estableció la modernización de sus estructuras y reorientación funcional.

Las estrategias proyectadas para tal fin, se resumen en las siguientes: la racionalización de los recursos para el logro de los objetivos fundamentales, deberían ser destinados a lo prioritario; desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias, para que los recursos que se liberen sean destinados a los servicios que requiere la ciudadanía; dotarlas de recursos para que operen con alta eficiencia, eficacia y productividad; mantener el control de las empresas encargadas de las áreas estratégicas y mantener la participación en aquellas que atienden las prioritarias; el criterio de "beneficio social" que normaba la actividad de las empresas públicas y que había sido, desde la nueva concepción económica, el principal elemento del déficit crónico de las finanzas públicas, es sustituido por el criterio de rentabilidad económica; la empresa pública es producto de las políticas públicas y debe estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial, dotarlas de autoridad de gestión, a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno; desarrollar un adecuado sistema de evaluación para estimular la eficiencia y fortalecer los cuadros de mandos con capacidad y claro compromiso social para administrar las áreas estratégicas y prioritarias.⁴⁶

Finalmente, en cuanto a los aspectos de creación, organización y administración, desarrollo y operación de las entidades paraestatales, están sujetas a varias disposiciones que comentaremos brevemente.

La creación de una entidad paraestatal esta sujeta a lo previsto en el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en donde se señala que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público es quien, a propuesta de la dependencia coordinadora de Sector y con el aval de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, someterá la propuesta al Ejecutivo Federal quien, a su vez, en caso de aprobarse, remitirá la propuesta al Congreso de la Unión para que se constituya por ley o decreto.⁴⁷

En cuanto a su organización y administración, se rigen principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. En el caso de los organismos descentralizados su creación está en función de la ley o decreto respectivo de creación y, en el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La administración de las entidades paraestatales, en el caso de los organismos descentralizados esta a cargo de un órgano de gobierno que también se puede llamar junta de gobierno o su equivalente y un director general. La empresa de participación estatal mayoritaria esta a cargo de un órgano de gobierno al que comúnmente se le denomina consejo de administración y de un director general; por su parte, los fideicomisos cuentan con un órgano de gobierno y se le denomina comité técnico y un director general.

El desarrollo y operación de las entidades paraestatales ésta previsto en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que se deriven del mismo, y en cuya elaboración participen, así como a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

⁴⁶ Kaplan, Marcos. Op. Cit., pp. 318-319.

⁴⁷ Artículo 5º. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

3. Organización de la empresa pública

I.3.1. Marco Normativo

El marco regulatorio de las entidades paraestatales, derivado de la Constitución Política, esta conformado por tres ordenamientos generales: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de la Entidades Paraestatales y el Reglamento de esta última.

Constitución Política (Artículo 27)

Al Estado le corresponde la administración de los recursos naturales, como son los yacimientos del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

El Estado contará con los organismos o empresas que requiera para el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y las actividades de carácter prioritario.

La Administración Pública Federal se organiza en dos grandes sectores: la administración centralizada y la administración paraestatal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF)

La Administración Pública Centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Administración Paraestatal esta conformada por una serie de entidades, a las que la Ley confiere personalidad jurídica y patrimonios propios, formado parcial o totalmente por fondos públicos.

Las entidades son creadas para cumplir con una serie de finalidades que el Estado considera prioritarias o para encargarse de funciones que por disposición constitucional (Artículo 28) a él le corresponden de manera exclusiva.

Los tipos de entidades que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

Estas entidades son agrupadas por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Para efectos de esta investigación Petróleos Mexicanos esta agrupado en el Sector Energía.

Dentro de las entidades de la Administración Centralizada la Secretaría de Energía, además de fungir como coordinadora del sector respectivo, tiene a su cargo conducir la política energética del país; llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.

A la Secretaría de Energía, como responsable de la coordinación del sector energético, le compete establecer políticas para el sector, dentro del cual se encuentra Pemex, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidos y autorizados, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La LOAPF establece que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras del sector.

Es de señalar que la LOAPF define con mayor claridad las atribuciones y funciones de las dependencias centralizadas, pero sobre todo, como hemos visto, incluye por primera vez en nuestra historia, a las entidades paraestatales como parte integrante de la Administración Pública Federal. Les permite, sin embargo, conservar su personalidad jurídica, así como su autonomía de gestión, técnica, administrativa y operativa, aun cuando quedan obligadas a buscar la compatibilización de sus objetivos y metas a las del sector en su conjunto.

Así mismo, quedan agrupadas por sectores de actividad económica y social, a fin de que sus relaciones con el Presidente de la República se realicen a través del Secretario de Estado que corresponda.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP)

Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento, el desarrollo, la operación, control y evaluación de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como en cuanto a unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, establecer su relación entre éstas y el Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que de acuerdo al tipo de función son organismos descentralizados las entidades, cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas; la prestación de un servicio público o social, así como, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁴⁸

Como se puede observar, la Ley asigna determinados objetos a las entidades paraestatales; sin embargo, no hay una relación directa entre objeto de la entidad y el tipo de entidad.

Esto significa que los organismos descentralizados tienen un carácter independiente de su objeto, por disposición de la Ley o decreto que las crea. Igualmente es cierto que un mismo tipo de bien o servicio puede ser prestado por un organismo descentralizado o por otra clase de entidad paraestatal.

Sin embargo, esta Ley no le da importancia a las entidades denominadas “empresas públicas”, las cuales tienen objetivos preponderantemente económicos y que, por ende quedan sujetas a criterios de rentabilidad financiera, cuyo mejor ejemplo es Petróleos Mexicanos.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (RLFEP)

Por lo que respecta a la evaluación de la gestión de las entidades paraestatales, esta disposición establece un punto de vista de su objeto, y suelen clasificarse en entidades de servicio institucional y empresas públicas.

Las entidades de servicio institucional son aquellas que cumplen una clara función social mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción de

⁴⁸ Artículo 14º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional.

Las empresas públicas son las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia, se sujetaran a criterios de rentabilidad financiera.

Esta Ley contiene varias disposiciones que, de manera implícita unas veces y explícita en otras, reconoce el carácter general, el alcance limitado y la insuficiencia de sus normas, para regular el vasto y variado universo del sector paraestatal.

De esta suerte encontramos entidades con objetos tan diversos, por la prestación de un servicio público, la atención de necesidades sociales, la explotación y administración de recursos naturales, propiedad originaria de la Nación, la investigación científica o la promoción de la cultura.

Petróleos Mexicanos, como ya hemos comentado tiene el carácter de entidad paraestatal dentro de la Administración Pública Federal, y está centrado en la responsabilidad que tiene el Estado en áreas estratégicas, dentro de las cuales está el petróleo y los demás hidrocarburos; sin embargo, para realizar el análisis que pretendemos es necesario comprender los elementos que integran su estructura y funcionamiento, lo cual no significa dejar de reconocer su importancia dentro del sector paraestatal. Para efectos de este estudio definiremos a la empresa pública como aquella unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales, sujeta a una regulación estatal con el fin de que opere bajo propósitos sociales.⁴⁹

No obstante que la LFEP considera que Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado, hay fundamento para aceptar que es una empresa pública, de acuerdo a los razonamientos que establece el Reglamento de la citada Ley.

No es el propósito de nuestro estudio señalar que esta empresa requiere un marco normativo específico, más coherente con sus funciones; sin embargo, constituye un ejemplo claro de que es necesario racionalizar la regulación de las empresas públicas, a fin de que sean más productivas, bajo esquemas económicos más genéricos de costo-beneficio, eficiencia, asignación racional de recursos e inclusive incentivos para mejorar la calidad de la productividad.

El marco normativo existente debe regular los aspectos como el de su organización, estructura interna, capacidad para determinar niveles de producción en función de la demanda del mercado, precios y tarifas, manejo de recursos financieros, etc., que con relación a la normatividad vigente, en más de un sentido, no son contemplados con criterios económicos adecuados.

Por lo que respecta a la naturaleza de Petróleos Mexicanos, de conformidad con lo que dispone la LOAPF⁵⁰ y por la LFEP⁵¹, es un organismo descentralizado creado por decreto, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; la misma naturaleza le confiere su Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos⁵² en términos idénticos.

Sin embargo, de acuerdo con el Reglamento de la LFEP, para efectos de evaluación de la gestión de las entidades paraestatales y del cumplimiento de los propósitos, para los que fueron creadas, Petróleos Mexicanos quedaría incluida dentro del rubro de empresas

⁴⁹ Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Op. Cit.*, p. 30.

⁵⁰ Artículo 45º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁵¹ Artículo 14º Párrafo primero de la LFEP, en que se determina que uno de los objetos de los organismos descentralizados será la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias".

⁵² Artículo 2º. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

públicas, en virtud del tipo de bienes y servicios que produce, de los objetivos que son económicos y de los criterios de rentabilidad con los que se mide su operación.

I.3.2. Marco Administrativo

Conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del Petróleo corresponde a la nación el dominio directo e inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrogeno, que se encuentren en territorio nacional, incluida la plataforma continental, en mantos o yacimientos. El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Petróleos Mexicanos, conforme a su objeto, tiene encomendado ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades, que abarca la industria petrolera y asegura su integridad u unidad de acción. En ese tenor las actividades que desarrolla esta industria son la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que obtengan de su refinación.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en sus artículos segundo y tercero, se definen las actividades de la industria petrolera estatal las cuales están a cargo de Petróleos Mexicanos el cual tiene por objeto la conducción central y la dirección estratégica de toda la actividad que comprende la industria petrolera estatal; así mismo, las actividades de carácter técnico, industrial y comercial están a cargo de cuatro organismos públicos descentralizados: Pemex Corporativo; Pemex Exploración y Producción; Pemex Refinación; Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

4. Petróleos Mexicanos

I.4.1. Marco histórico de la expropiación petrolera

El petróleo era conocido por los indígenas, quienes lo utilizaban en sus ceremonias religiosas a manera de incienso. Hay antecedentes de cuando también lo empleaban como pegamento y con fines medicinales. En la época colonial el petróleo se utilizaba para calafatear los barcos. En la época de la independencia al líquido se le considero en las Leyes de Indias como un producto cuya propiedad se reservaba la corona española.

La industria del petróleo en México inicia a principios del siglo XX, con la apertura al capital extranjero. El gobierno porfirista otorgó concesiones en territorio mexicano, a las empresas que se establecieran en el país, concediendo franquicias y toda clase de facilidades a quienes encontraran petróleo; el capital invertido en la explotación petrolera quedaba libre por 10 años de todo impuesto federal, así como libre concesión para explotar terrenos petroleros de México. La concesión se dio mediante ciertas obligaciones de inversión, estableciendo una renta de 5 centavos por hectárea y una obligación de pagar 7% de las utilidades al gobierno federal y 3% a los gobiernos de los Estados donde se encontrara el petróleo.⁵³

Las concesiones otorgadas dieron a las compañías privilegios excepcionales, pues no solo fueron aprovechadas en su beneficio, sino que causaron perjuicios al país, a través de defraudar al fisco, ya que no entregaban el porcentaje correspondiente, debido a que disfrazaban las utilidades o éstas eran enviadas a Inglaterra o a Estados Unidos.

⁵³ Petróleos Mexicanos.- El Petróleo en México. México 1963, P.21

Las concesiones, como ya se comentó, incluían la compra de terrenos petroleros; esta situación tuvo un giro importante en 1918, cuando marca el inicio de los conflictos entre las empresas extranjeras y el gobierno federal, pues se establecía que la explotación del subsuelo solo se permitiría por títulos de denuncia otorgados por el gobierno mexicano, además de pagar un regalía del 5% de la producción bruta y donde quedaban incluidos los contratos celebrados sobre terrenos, con fines de explotación petrolera antes de la Constitución de 1917.

Fue hasta 1925, con la Ley del Petróleo en México, donde se prohibió a las sociedades extranjeras la adquisición de bienes raíces, con esto se limitaba la magnitud de las concesiones y se declaraba de utilidad pública la industria del petróleo. La citada ley no tuvo la aceptación de las empresas extranjeras y en su mayoría decidieron disminuir la producción y retirar sus depósitos bancarios, que a la postre produjeron una crisis bancaria y financiera en el país.

La actividad de las compañías petroleras representaba una amenaza constante a la soberanía de México y para la estabilidad económica y social, debido a que las utilidades obtenidas no se reinvertían en México; la creciente tensión entre el gobierno mexicano y los inversionistas extranjeros, durante la presidencia de Cárdenas, ya que el gobierno apoyaba activamente la organización de la mano de obra y en general se puso del lado de los trabajadores mexicanos en sus conflictos con los propietarios y administradores extranjeros.⁵⁴

La alta rentabilidad y la costeabilidad de los pozos petroleros estaban sustentadas en la riqueza del hidrocarburo, que había en la inmensa mayoría de los pozos, así como a los bajos salarios que recibían los trabajadores de la industria petrolera.

El conflicto que causó la expropiación de las compañías extranjeras fue un conflicto de orden económico, originado aumento de salarios y prestaciones, solicitado por el sindicato de obreros petroleros, el cual al no llegar a un acuerdo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje falló a favor de los trabajadores, en base a un estudio sobre las utilidades obtenidas por las compañías en 1936, en el cual se precisaba que si había posibilidades para mejorar las condiciones económicas y sociales del personal a su servicio.

Las empresas extranjeras se inconformaron en principio ante la Junta Federal y posteriormente ante la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, se condeno a éstas a pagar salarios caídos y aprobaba el paquete de prestaciones presentado por los peritos, ante esta situación, las compañías iniciaron una ofensiva financiera en contra del gobierno, disminuyendo la circulación de divisas para reducir la reserva del país y modificar el tipo de cambio del peso mexicano frente al dólar.

Finalmente, ante la actitud asumida por las empresas petroleras frente a sus trabajadores, así como al hecho de retirar sus depósitos, lo que había puesto en peligro la estabilidad del país, se decidió decretar la expropiación de la industria petrolera.

Con la expropiación petrolera se marca el fin de una etapa en la que se llevó a cabo una explotación irracional de uno de los recursos naturales más importantes, con una de las mas frecuentes intervenciones de las empresas extranjeras en los asuntos internos del país y en la que la existencia mismas de éstas empresas constituían uno de los principales obstáculos del desarrollo económico nacional.⁵⁵

Posterior a la expropiación, se inicio una serie de obstáculos que tuvo que vencer la industria petrolera nacionalizada; la producción de crudo se complicó, debido a la escasez de personal técnico y lo anticuado del equipo existente, que ofrecía grandes peligros al obrero,

⁵⁴ Hansen, Roger D. Op. Cit., p. 43

⁵⁵ Petróleos Mexicanos. Op. Cit., p.26.

así como, la intervención de las compañías petroleras para impedir ventas de crudo al exterior, y los intentos de evitar que México adquiriera equipo y los materiales para la operación de la industria.

I.4.2. Funcionamiento y Operación

Por lo que respecta al funcionamiento y a la operación de Petróleos Mexicanos, varios aspectos hay que considerar para contextualizar brevemente su marco normativo y administrativo.

La LFEP en su artículo primero, señala que su objeto es normar la organización, el funcionamiento y el control de las entidades paraestatales. Existe un apartado que regula el desarrollo y la operación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, sin distinguir entre ellos. Esta distinción si la hace en los tres capítulos precedentes en lo que aborda temas como la constitución, el funcionamiento y la organización de los organismos descentralizados, de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Por otra parte, tenemos el contexto en donde se derivan las actividades que abarca la industria petrolera estatal, como señala la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, el cual menciona que:

El Estado tendrá el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno, que se encuentren en el territorio nacional, incluido la plataforma continental, en mantos o yacimientos. Sólo el Estado podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera.

La industria petrolera estatal comprende las siguientes actividades estratégicas, la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación; La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, las cuales están a cargo de Petróleos Mexicanos.

Estas actividades determinan la estructura interna de Petróleos Mexicanos; para ello cuenta con un corporativo que tiene la responsabilidad de la conducción central y la dirección estratégica de toda la actividad que comprende la industria petrolera estatal.

Los cuatros Organismos descentralizados que representan al interior la parte técnica, industrial y comercial, están dotados con personalidad jurídica⁵⁶ y patrimonios propios, que tienen un carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos y autonomía de gestión para administrar su patrimonio, y los presupuestos y programas autorizados.

El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los Organismos Subsidiarios constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen, pueden responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Por otra parte, la LFEP señala que la administración de los organismos descentralizados, estará a cargo de un órgano de gobierno que puede ser una junta de gobierno o su equivalente y un Director General.⁵⁷

⁵⁶ Artículo 3º. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos Organismos Subsidiarios.

⁵⁷ Artículo 69º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Pemex será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, superior de gobierno de la industria petrolera, y un director general el que es nombrado por el Presidente de la República.⁵⁸

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos está conformado por once miembros, seis representantes del Estado designados por el Presidente de la República y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

Los Organismos Subsidiarios también son administrados por un Consejo de Administración y los Directores Generales.⁵⁹ El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios lo forman ocho miembros, cuatro son representantes del gobierno federal, designados por el Presidente del República; los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios y el Director General de Petróleos Mexicanos.

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos tiene varias atribuciones, entre las que cabe destacar la que se refiere a proponer políticas para la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades conforme a la política energética nacional, así como para lograr un equilibrio económico y financiero entre los organismos subsidiarios que componen esta industria, y evaluar el adecuado manejo y administración de los bienes que el gobierno federal destina a la industria petrolera.

I.4.3. Atribuciones

Petróleos Mexicanos organizacionalmente está conformado por un corporativo y cuatro organismos: Pemex Corporativo; Pemex Exploración y Producción; Pemex Refinación; Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

La parte corporativa está integrada por las Direcciones Corporativas de Operaciones, de Finanzas, de Administración e Ingeniería de Desarrollo de Proyectos, así como un Órgano Interno de Control de Gestión.

La Dirección Corporativa de Operaciones, es un órgano corporativo, al que le corresponde coordinar el proceso de planeación de la industria petrolera, en conjunto con la Dirección Corporativa de Finanzas; instrumentar criterios y lineamientos para la gestión de la estrategia en las operaciones de la industria petrolera; desarrollar e implementar metodologías para su aplicación en los procesos de negocio tales como: administración de riesgo y mantenimiento, de seguridad industrial y protección ambiental, suministros; definir lineamientos y procedimientos para la evaluación técnico-operativa y el seguimiento físico financiero de los proyectos de inversión y operativos, así como, evaluar y coordinar la operación de los Organismos Subsidiarios, para garantizar la alineación de sus actividades con la estrategia institucional.

Cabe señalar que la Dirección Corporativa de Operaciones tiene la responsabilidad de la implantación y evolución del Modelo de Administración por Procesos en toda la industria petrolera; particularmente, tiene a su cargo establecer la estrategia y acciones de los procesos de planeación estratégica y operativa, suministro, mantenimiento, tecnologías de información y seguridad, salud y protección ambiental.

La Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos tiene, entre sus responsabilidades, desarrollar los proyectos de inversión que requiera la industria petrolera, como son los de construcción de obras; establecer criterios y lineamientos para el desarrollo

⁵⁸ Artículo 6° de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

⁵⁹ Artículo 24° de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

de los proyectos, así como establecer mecanismos para la supervisión, evaluación y control de los mismos.

Particularmente, le corresponde establecer la estrategia y acciones de análisis, diseño, implementación medición y evolución del proceso de ingeniería y desarrollo de proyectos.

A la Dirección Corporativa de Finanzas le corresponde concertar los servicios financieros para el funcionamiento de la industria petrolera; establecer criterios y lineamientos para analizar, estructurar, concertar, evaluar y normar el presupuesto global institucional; emitir la normatividad para la administración, la programación, la captación y la erogación de los recursos financieros de la industria petrolera, para la generación de los estados financieros, así como en materia presupuestal, de ingresos y egresos.

La Dirección Corporativa de Administración tiene entre sus atribuciones principales las siguientes: controlar y evaluar las acciones y establecer las estrategias para la defensa jurídica y ejercicio de acciones legales, que protejan los intereses de Petróleos Mexicanos en su conjunto; conducir el proceso de administración y comercialización de los bienes muebles e inmuebles de la industria petrolera; normar, dirigir y controlar los procesos inherentes a los recursos humanos en el ámbito de la industria petrolera; autorizar las estructuras orgánicas y ocupacionales; normar, coordinar y evaluar los servicios médicos, dirigir y evaluar los servicios corporativos, como son telecomunicaciones, información geográfica, servicios aduanales y seguridad física.

Al Órgano Interno de Control de Gestión le corresponde aplicar los procesos de investigación y seguimiento, por ordenamiento legal, para sancionar a los servidores públicos derivado del incumplimiento de sus obligaciones, así como fincar los pliegos preventivos de responsabilidades; dictar las resoluciones en los recursos que interpongan los servidores públicos y de aquellas que, en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con las mismas, la autoridad interponga sanciones en contra de los licitantes, proveedores y contratistas y programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones e inspecciones o visitas de cualquier tipo, con el objeto de promover la mejora administrativa.

Pemex Exploración y Producción tiene a su cargo la exploración y explotación del petróleo y el gas natural.

Pemex Refinación produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos.

Pemex Gas y Petroquímica Básica procesa el gas natural y los líquidos del gas natural, distribuye y comercializa gas natural y gas LP, y produce y comercializa productos petroquímicos básicos.

Pemex Petroquímica a través de sus siete empresas filiales, elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos secundarios.

Las actividades estratégicas encomendadas a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

Particularmente, resaltan los aspectos en materia de recursos humanos y asuntos labores, los cuales son de vital importancia para el funcionamiento de la empresa; por ello la Dirección General, quien tiene a su cargo resolver los conflictos que se susciten en la empresa, confiere la encomienda a la Dirección Corporativa de Administración, para que ésta realice las siguientes atribuciones: conducción estratégica de las políticas sobre recursos humanos y las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, así como la interpretación de diversas disposiciones señaladas; con los mismos

temas; ejercer la representación patronal de la industria petrolera ante las instancias federales y estatales, así como con la representación sindical; revisión y firma del Contrato Colectivo de Trabajo, así como de reglamentos o convenios de carácter general, de especialidad o colectivos y la planeación institucional de la administración de recursos humanos y el establecimiento en la industria petrolera de normas de organización y funcionamiento, así como de sistemas, proyectos, planes y programas vinculados a este proceso.

Las funciones que desempeñan cada uno de los órganos que conforman la estructura de la empresa dependen del objeto por el que fue creado.

La función se define como el conjunto de actividades afines relacionadas entre sí, necesarias para lograr los objetivos establecidos y cuya ejecución es responsable de los órganos sustantivos, de apoyo o asesores que integran la empresa.

El órgano al que se asigna una función requiere, para poder desarrollarla, llevar a cabo una serie de actividades específicas. Estas actividades están constituidas por un grupo de operaciones afines, las cuales son efectuadas por las personas que integran el órgano en forma de labores individuales, aplicando el principio de la división del trabajo.

Por objeto de las funciones, éstas se clasifican en operativas o sustantivas, de apoyo o adjetivas, de asesoría y de regulación y control o gobierno.

Las funciones operativas o sustantivas están relacionadas con el objeto de la empresa (exploración, explotación, refinación, distribución, comercialización, etc.); en este caso corresponden a las asignadas a cada una de las empresas que conforman la industria petrolera.

Las funciones de apoyo o adjetivas están constituidas por un conjunto de actividades auxiliares o de servicio que requieren los órganos operativos, de regulación y de control o gobierno y asesores, para el cumplimiento de sus funciones típicas. Dichas actividades pueden ser de carácter técnico, como las de finanzas y contabilidad, o de carácter práctico como las de servicios generales. En este caso tenemos que los órganos que conforman el corporativo son áreas que emiten criterios, lineamientos o normas para la administración de los recursos, así como proporcionan los servicios generales, financieros y presupuestales para la operación de Petróleos Mexicanos.

II. Marco de referencia y antecedentes de la administración de personal en México

5. Fundamentos teóricos de la administración de personal

En este segundo capítulo explicaremos cual es el concepto de administración de personal, junto con el punto de vista de algunos autores que han interpretado, bajo diferentes concepciones, lo que se entiende por administración de personal, y la importancia que este tiene en la modernización de la gestión pública, así como el análisis en un modelo de sistema de administración de personal.

II.5.1. ¿Qué es la administración de personal?

La administración como fenómeno social es concomitante con el surgimiento del hombre en la sociedad. Su estudio y desarrollo ha tenido a través del tiempo diversos enfoques.

La administración abarca varias ramas para cumplir con su objetivo, una de ellas es la administración de personal. Diversos son los enfoques que ha tenido este concepto, al cual se le ha concebido como un campo de relaciones humanas para un propósito, un conjunto de principios y procedimientos para gestionar las etapas de desarrollo del personal; un conjunto de conceptos y técnicas para aprovechar el recurso humano; es una división de la administración para organizar, diseñar y aplicar las técnicas de administración científicas en el manejo del personal, con el objetivo de propiciar el máximo desarrollo del individuo.

También a la administración de personal se le ha concebido como una de las fases primarias de la administración pública, que busca alcanzar los objetivos de bienestar humano, para que sus funcionarios conduzcan con la mayor eficiencia posible el cumplimiento de las finalidades del Estado".⁶⁰

En ese sentido se afirma que la administración de personal abarca todo el campo de la administración pública, en lo que se refiere a las relaciones humanas, de donde emanan las directrices que guiaran el comportamiento del personal, con el único propósito de cultivar la calidad de las personas encargadas de las tareas administrativas; la administración de personal ha sido necesaria cuando se trata de organizar personas o grupos para alcanzar objetivos comunes.

Si bien la organización representa el mecanismo mediante el cual los individuos pueden alcanzar los objetivos, es la gerencia la que requiere que los procedimientos para reclutar, seleccionar y contratar estén subordinados a la obtención de la más alta calidad humana dentro del esquema general de administración.

Para definir nuestro objetivo de estudio nos apoyaremos en algunos autores que señalamos anteriormente, cuyo enfoque está relacionado con la gestiología o gerencia y con la sociología, dividida en la sociología de las organizaciones y la sociología política.

La administración pública se vale de ciertos procesos porque constituye los elementos esenciales para la aplicación administrativa de las normas políticas, que es de gran importancia para el funcionamiento de todo sistema político,⁶¹ por ello la administración de personal como proceso, persigue cumplir con los objetivos que se ha propuesto, a través del mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que haya una buena relación cuantitativa

⁶⁰ Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública II, Relaciones Humanas y Administración de Personal. Fondo de Cultura Económica 2ª. Edición 1962. P. 11

⁶¹ Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit., . p. 25.

entre los recursos empleados y el producto obtenido, y que éste coincida con el objetivo; de esta manera estamos hablando de eficiencia.

En ese sentido afirmamos que la administración de personal tiene una relación directa con el cumplimiento de la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, ya que para realizar las tareas, la manera de utilizar los recursos y los procedimientos para llevar a cabo las actividades del gobierno, tiene que ver con las capacidades del personal empleado por el Estado.

El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal no reúne las capacidades requeridas.

La administración pública dispone de recursos humanos, materiales y financieros, para lograr sus fines, dentro de los cuales cada uno de ellos persigue un objetivo; en el caso la administración de personal es lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos para lograr los fines del Estado con la mayor eficiencia.

La administración de recursos humanos es un campo de conocimiento científico y técnico, derivados fundamentalmente de la psicología, sociología, economía y administración; su objetivo es estudiar y desarrollar las formas como los seres humanos pueden ser efectivamente integrados a las organizaciones que requiere nuestra sociedad.⁶²

Aun cuando la administración de personal ha sido reconocida, a mediados del siglo pasado, como un campo especializado de la administración es difícil de precisar su antigüedad; sus raíces penetran profundamente en el pasado, ya que ha estado inmersa dentro de la disciplina de la administración.⁶³

Las políticas de personal en la antigüedad han ido evolucionando en el tiempo y en diversas culturas; así encontramos, por ejemplo, que en la dinastía Han (de 202. a. de c. a 219 d. de c.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil. En Israel la Biblia habla de técnicas de reclutamiento, selección y capacitación en la época de Moisés. En Grecia, el diálogo de Sócrates con Nicomaquedes habla de la importancia de contar con expertos para los asuntos públicos y privados; finalmente, en Roma, después de la República y durante el imperio de Augusto (25 a. de c.), se estableció el servicio civil pagado. El personal que tenía la encomienda de los asuntos públicos logró constituirse en grupos o castas, comúnmente llamadas burocracias.

Como antecedente histórico encontramos burocracias altamente desarrolladas en los imperios chinos y egipcio, los cuales desempeñaban un papel básicamente político, mientras que en la Edad Media la relación entre esta y el príncipe o señor feudal era de vasallaje.

Con el sistema feudal, la agricultura, como la actividad, más importante en esa época constituye la principal forma de propiedad y riqueza, genera una organización de negocio, con la cual surge la necesidad de un sistema de administración de personal.

Las monarquías europeas de los siglos XVI, XVII y XVIII requirieron para formar los Estados Absolutistas con gobiernos altamente centralizados, aumentar sus servicios en nombre del rey e intervinieron intensamente en la vida económica y social, como consecuencia fue necesario incrementar el personal al servicio del Estado y la burocracia se convirtió en un instrumento de poder político formando un sistemas de castas.

Importantes cambios tienen lugar en el siglo XVIII, con el apogeo de la administración pública en Prusia; en un régimen de militarismo y centralización, floreció también la eficiencia

⁶² Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. La Administración Pública Federal. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios 26. UNAM, 1972. P. 37

⁶³ Herbert J. Chruden y Arthur W. Sherman. Administración de Personal. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V. Primera Edición, 1977. México. P.14

administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos; la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; la reglamentación del procedimiento, para seleccionar los funcionarios, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes; y la profesionalización del servicio público, que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre “cameralismo”, es decir, sobre administración y economía con base en educación general.⁶⁴

Francia es el primer país que se puede considerar como uno de los primeros en la implantación y tecnificación de un sistema de administración de personal público.

En los Estados Unidos de América la administración de personal se basó en la filosofía del sistema de despojo político, el cual consistía en que el partido ganador de las elecciones era el que tenía el derecho a ocupar los cargos con sus afiliados.

Posteriormente, dada la complejidad de la Administración Pública, así como la existencia de dos a más partidos políticos que alternaban el poder, provocaron la reforma de los sistemas de administración de personal con lo cual se pretendía separar política y administración, y el carácter de esta última, de instrumento neutral en la obtención de objetivos, señalados fundamentalmente por los cuerpos legislativos.

Lo anterior marco la pauta para que fuera cuestionada la capacidad de la burocracia y el control de la misma, por parte de los órganos públicos, a través de la adopción de formas, que Max Weber caracterizó como un modelo.

Este modelo concibe a la burocracia como una forma de organización social, política y económica, así como un ejemplo de racionalidad en las relaciones sociales, pero olvida los aspectos de poder de la burocracia⁶⁵ y por otra, a los estudios que dan lugar a las relaciones interpersonales como un mecanismo para la consecución racional y eficiente de objetivos.

Este estudio, no obstante que tiene sus implicaciones tanto de responsabilidad y control político de la burocracia, como para la administración de personal, supone la neutralidad de los sistemas de servicio civil. Sin embargo, en la práctica este modelo ha demostrado que no es mediante un servicio civil como se aumenta la eficiencia administrativa, ya que la aplicación de la forma de organización, considerada por Max Weber conduce a manifestaciones irracionales en el personal, como son la falta de iniciativa, la adhesión rígida a la rutina establecida, la pérdida de propósito para el que se actúa y todos los efectos negativos que han dado al término de burocracia en sentido peyorativo.

En el mejor de los casos, es un buen punto de partida analizar en términos de sus propósitos, como señala Peter M. Blau, quien dice que “la burocracia puede definirse como una organización que lleva al máximo la eficiencia administrativa, cualesquiera que sean sus características formales; un método institucionalizado de organizar la conducta social en interés de la eficiencia de la administración.”⁶⁶

Al amparo de esta idea, consideramos que la eficiencia administrativa descansa en buena medida en la administración de personal, que en la actualidad constituye un campo de aplicación de conocimientos científicos y técnicos, donde confluyen diversas disciplinas como la psicología, sociología, economía y administración, con el propósito de estudiar y desarrollar formas como los seres humanos pueden ser integrados a la organización.

Con la psicología existe una vinculación, que se manifiesta en uno de los procesos más importantes de la administración de personal, que es la selección de personal, así como la

⁶⁴ Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit.,. p.57.

⁶⁵ Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. Op. Cit., p. 32

⁶⁶ Blau M. Peter. La Burocracia en la Sociedad Moderna, Buenos Aires, Ed. Paidós 1962. P.60

aplicación de pruebas para conocer las conductas del individuo, además de la supervisión de personal.

Al ser la administración una ciencia social, la sociología ayuda a profundizar la investigación social en la interrelación entre los individuos.

En la economía se relaciona con la planeación de presupuestos, para el costo de salarios y retribuciones de acuerdo con las políticas financieras.

Con la administración es una relación de suma importancia en el sentido de que las actividades que se tienen que realizar para el manejo de personal, tienen que ver con la planeación de acciones, así como la utilización de procedimientos para su correcto manejo.

La magnitud y la diversidad de los problemas que se presentan en la administración de personal, ya sea cuando hay conflictos entre individuos o entre grupos, se hace necesaria la participación de especialistas en las disciplinas antes mencionadas, esta situación no es ajena al sistema de administración de personal, es parte de la interrelación y armonía que debe de existir.

La importancia de la administración de personal se ha expresado de diferentes maneras, por diversos autores, para Lawrence Appley, "administrar es enseñar y dirigir a otras personas, no dirigir cosas"; mas dice Pedro Muñoz Amato que, cuando se habla de toda la administración, nos estamos refiriendo a la administración de personal, por cuanto a que en última instancia hay una relación intrínseca con los elementos humanos, así mismo, George R. Terry señala que las funciones administrativas fundamentales son realizadas por el personal.⁶⁷ Por lo tanto, es fundamental señalar que, no obstante que las organizaciones establezcan metas y objetivos, programas, etc., éstos solo pueden llevarse a cabo de manera eficiente si se cuenta con un sistema de administración para dirigir y evaluar eficazmente el desarrollo del personal.

A finales del siglo XIX tiene lugar importantes progresos en el mundo industrial y con ello una serie de métodos de trabajo para ser aplicados dentro de la organización; así mismo, surgieron teorías que vienen a darle a la administración de personal un nuevo giro, sustentados en el "rápido cambio tecnológico y la gran especialización del trabajo derivados de la revolución industrial, así como el fortalecimiento laboral y la instauración del servicio civil en la administración pública, determinaron que el problema del manejo del personal de las organizaciones cada vez más complejos se convirtieran en temas de reflexión y, finalmente, en campo de conocimiento científico y técnico".⁶⁸

No podríamos hablar de forma separada del origen de la administración de recursos humanos, como se le conoce actualmente, sin mencionar el derecho laboral y la administración científica, como se ha mencionado, así como otras disciplinas, en principio, como una consecuencia de la exigencia de la clase trabajadora de reglamentar el trabajo. Por otra parte, los principios de Taylor y Fayol, quienes sentaron las bases de la administración, a través de sistematizar a la administración por medio de la coordinación, dirección y, por tanto, del mejor aprovechamiento de los recursos humanos que intervienen en el trabajo

La administración de personal a partir del siglo XIX, comenzó a evolucionar como un campo de especialización; su crecimiento fue ayudado por los nuevos conocimientos que se generaron en esa época durante el movimiento de administración científica y por la psicología industrial.⁶⁹

⁶⁷ Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. Op. Cit., p. 73.

⁶⁸ Ibidem. p. 36.

⁶⁹ Herbert J. Chruden y Arthur W. Sherman. Op. Cit., p. 20

Una de las teorías más importantes fue el taylorismo, corriente que propuso el incremento de la productividad en la organización. Frederick W. Taylor decía que para cada proceso o tarea industrial había formas de ejecución, y que ésta debería surgir de la observación y experimentación de la realidad organizacional, y que estas leyes podrían ser aplicadas a la situación laboral obteniendo la máxima productividad posible.⁷⁰

Las propuestas concretas que realizó son los estudios de tiempos, análisis de tareas y otras técnicas para la gerencia del trabajo; con estos instrumentos se ayudó al estudio científico de la organización o bien para facilitar su racionalización. Esta perspectiva resultó ser una propuesta mecanicista, que consideraba el comportamiento humano como un instrumento más, buscando únicamente el bienestar económico del obrero.

“Tal propuesta no tomó en cuenta los sentimientos, las actitudes y los fines privados de los individuos; tampoco hay en ellos conciencia de que el obrero es un ser social, influido en su comportamiento por su vinculación con la estructura social y la cultura de los grupos en la que se encuentra”.⁷¹

La influencia que ha ejercido la escuela de Administración Científica, no solo en Estados Unidos, sino en todo el mundo, parte de la administración industrial; ha hecho contribuciones muy valiosas y constituye los primeros intentos para sistematizar a la Administración Pública, por su insistencia en la aplicación del método científico a todos los problemas y niveles de la administración,⁷² incluyendo la educación de los trabajadores y la cooperación de éstos con las empresas; de tal manera que se perfeccionaron métodos o técnicas específicas de administración, que aun se aplican con el objetivo de aumentar la productividad y cuya evidencia la podemos encontrar en organización y métodos, planificación, administración financiera, personal y relaciones humanas.

Otra de las teorías que surgieron fue la escuela Clásica o Universalista, cuyo creador fue Henri Fayol, padre de este proyecto.

Este movimiento generado de la gestión de las empresas parte de ciertos principios universales, aplicables a todo tipo de organización, principios que remplazarían a las tradicionales reglas intuitivas de la acción administrativa para perfeccionarla, para racionalizar sus métodos y aumentar la eficiencia.⁷³

El punto importante de esta teoría tiene, como foco central, el aspecto formal de la estructura organizativa. Desde este punto de vista se considera que, con base a los fines de la organización, se identifican las funciones básicas como pueden ser las productivas, financieras, comerciales, etc.; éstas a su vez, pueden clasificarse en subcategorías específicas, hasta llegar a las tareas individuales; las cuales deben ser agrupadas, de modo tal que procuren su máxima productividad y eficiencia con el menor costo.

A partir de la estructura organizacional se establecen las responsabilidades y el sistema de relaciones jerárquicas, derivadas de la delegación de autoridad de arriba hacia abajo. Esta forma de ordenar el trabajo constituye una manera típica de actuación, en relación con los fines y funciones formales de la organización; es decir, un modelo formal de estructura organizacional, que considera las relaciones que hay entre los individuos.

Pronto surgió la escuela de las relaciones humanas, cuyo objetivo fue tomar en cuenta sistemáticamente el estudio de la organización informal, de actitudes y sentimientos de los empleados, que provocaban cierto tipo de comportamientos.

⁷⁰ Chevallier Jacques y Loschack Daniele. Op. Cit., p.18.

⁷¹ Mouselis P. Nicos.- Organización y Burocracia.- Ediciones Península.-Serie Historia, Ciencia, Sociedad, 98. P.93

⁷² Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit., p. 67.

⁷³ Herbert J. Chrudden y Arthur W. Sherman. Op. Cit., p.18

El resultado fue el descubrimiento del impacto de la vida del grupo sobre el comportamiento del trabajador, pero este hecho siempre se había considerado sin relación alguna del problema de la moral y la productividad. Sin embargo, el objetivo era conocer en qué medida el comportamiento del grupo está determinado por los valores compartidos y aceptados por los mismos.⁷⁴

Con estos antecedentes, a partir de la Primera Guerra Mundial en Estados Unidos se fue gestando la Administración como un campo de especialización, la cual trajo consigo la aparición de especialistas en las áreas de mercados, finanzas y producción; de igual manera, la administración de personal se fue nutriendo por la contribución; que han dado otras disciplinas, como son las ciencias de la conducta, en el desempeño de varios procesos como son la selección, entrenamiento y motivación, entre otras.

La esencia de la administración de personal consiste en que no solamente es importante tener empleados eficientes, que sepan hacer su trabajo, es decir, que tenga aptitud, también que lo quieran hacer bien, es decir, que la actitud hacia el trabajo propicie el desarrollo individual, mantener e incentivar el nivel de habilidades que los mismos deben poseer, conforme a la estructura orgánica y técnica de las organizaciones e instituir en ellos cierto patrón de comportamientos, congruente con las operaciones que éstos realizan para lograr sus objetivos.⁷⁵

El desempeño eficiente es esencial para el éxito de las organizaciones públicas o privadas; sin embargo, tal desempeño no surge de manera automática, sino que más bien es el resultado de una buena administración de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal de acuerdo a las necesidades de la organización y de su ambiente.

Para obtener un nivel de eficiencia y eficacia en cualquier área, es necesario que el trabajo que se va a realizar este organizado en puestos; estos, aparte de establecer las obligaciones, responsabilidades y las relaciones interpersonales para los empleados, son un marco para entender los objetivos y funciones de la organización.⁷⁶

La organización efectiva del trabajo tiene una importancia relevante en el proceso de administración de personal, ya que proporciona los requisitos que los ocupantes deben cubrir de manera que puedan aprenderlos y entenderlos. La información del puesto sirve para que la administración seleccione y reclute a los mejores candidatos para desempeñarlos y que sean el sustento para tomar decisiones para efectos de promoción, retención y remuneraciones.

Para cumplir con los objetivos de la administración de personal, existen diversas subprocesos que conforman un sistema de administración de personal, como son la planeación, coordinación e integración de los individuos a la organización, este último compuesto por la clasificación de puestos, el reclutamiento, la selección, la contratación, la inducción, la capacitación y desarrollo, etc., los cuales están cada uno interrelacionados para lograr los objetivos de la administración de personal.

Hay una estrecha vinculación entre la estructura organizacional y administración de personal, mientras que la estructura define los objetivos y funciones de la organización, que se derivan en unidades especializadas de puestos, mismos que se sirven de base para la selección, remuneración, la evaluación y las reglas para la ejecución del trabajo.

Estos puestos se agrupan según el tipo y nivel de responsabilidad, los cuales se complementan con la información de las tareas a realizar, comúnmente llamado “análisis de

⁷⁴ Mouselis P. Nicos.- Op. Cit., p. 110.

⁷⁵ Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. Op. Cit., p.19.

⁷⁶ Herbert J. Chruden y Arthur W. Sherman. Op. Cit., p.40.

puesto”, y los requisitos que debe cubrir el ocupante, también llamado “especificaciones del puesto”.

Por otra parte, el reclutamiento es un proceso mediante el cual se localizan los candidatos para ocupar determinados puestos. Esta medida está estrechamente vinculada con los planes a corto, mediano y largo plazo que tenga la organización, para satisfacer las necesidades de personal originados por el crecimiento o el desarrollo tecnológico.

A través del proceso de selección se escogen de los candidatos reclutados, aquellos que poseen las características más próximas al perfil requerido. En la práctica esta etapa se realiza en dos eventos; la primera tiene que ver con el análisis de los empleos que ha tenido el candidato, los estudios realizados y referencias, entre otros; la última etapa se considera el análisis de las habilidades, actitudes y conocimientos que posee la persona, a través de entrevistas y pruebas específicas de acuerdo al puesto.

La contratación es la parte del proceso, a través de la cual se formaliza la relación de trabajo entre la persona y la organización. El individuo se obliga a prestar sus servicios en determinadas condiciones de intensidad, horario, etc., mientras que la organización otorgará los servicios, una remuneración, prestaciones, descansos, etc.

La inducción al puesto consiste en proporcionar al nuevo miembro de la organización la información sobre los objetivos, estructura, misión, visión, políticas de personal, a través de cursos, pláticas, manuales, etc., con el objeto de facilitar el proceso de integración de la persona a la organización.

La remuneración es una compensación en dinero como contribución a los servicios prestados. Para determinar un salario hay que ponderar los diversos aspectos, consignados en la descripción del puesto y especificaciones del mismo, como son conocimientos, cargas de trabajo, responsabilidades, etc., a fin de asignar un valor acorde al puesto. Así mismo, hay que tomar en cuenta los salarios fuera de la organización, a fin de prevenir posibles deserciones de empleados.

Las prestaciones tienen como objetivo proporcionar a los empleados servicios y seguridad contra posibles contingencias, a fin de crear niveles de vida más sanos que les permitan desempeñar su puesto de manera adecuada.

La evaluación del desempeño del personal tiene por objeto mantener el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos con relación a los fines de la organización. Este proceso permite corregir las características del personal a través de capacitación y desarrollo, ascensos hacia niveles de mayor responsabilidad o bien para la aplicación de acciones disciplinarias.

Es importante señalar que, como función, es importante contar con un sistema de evaluación, así como establecer las reglas, mediante las cuales se realizará la evaluación, a fin de hacerlo transparente y claro, y evitar suspicacias por parte de los empleados.

Por lo que se refiere a las relaciones laborales son aquellas que tienen que ver con las autoridades de la organización y las asociaciones de trabajadores. En términos generales las asociaciones ejercen presión para negociar la política de personal y servir de mediadores en los conflictos individuales, en la forma en que se evalúa a los trabajadores, las oportunidades de ascenso y aplicación de sanciones.

Cuando hablamos de capacitación nos referimos al proceso mediante el cual se busca obtener un beneficio mediante una causa justificada, es decir, en incrementar las habilidades y los conocimientos para desempeñar un trabajo, deficiencia que pudo haber sido detectada a través de un estudio, diagnóstico dentro de la evaluación al desempeño.

El desarrollo tiene como objetivo incrementar las habilidades, aptitudes, conocimientos, etc., a fin de lograr de la persona su mejor aprovechamiento en un puesto superior. El desarrollo es necesario para satisfacer las exigencias del avance de la organización y también sustituir a los miembros que por cualquier motivo salgan de la misma.

La conjunción de los componentes descritos se lleva a cabo en la organización, los cuales requieren de programas de administración para avanzar hacia estos objetivos.

II.5.2. Administración de personal para la modernización de la gestión pública

La administración pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno.
⁷⁷

El Estado persigue cumplir con sus responsabilidades con la sociedad a través de un conjunto de decisiones y acciones coordinadas para alcanzar los fines.

A la gestión pública la podemos definir como el conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones para alcanzar metas colectivas.

Con base en este concepto creemos que es necesario resaltar la importancia de la administración de personal en la ejecución de las actividades públicas que realizan los órganos del Estado.

Las necesidades del desarrollo de un país demandan investigación, planificación, organización, coordinación dirección y controles administrativos adecuados. Ninguno de esos elementos puede alcanzarse si no es contando con un personal idóneo, a través de la materialización de sus responsabilidades y la adopción de decisiones y ejecución de las labores. Todo plan de desarrollo adquiere operatividad al asignarse sus diferentes partes integrantes a los funcionarios y empleados que han de ponerlo en marcha y, al hacerlo-la idea contenida en la programación teórica-, adquiere dinamismo y posibilidad de materialización".⁷⁸

La administración pública es el medio por el cual se ejecutan las políticas y los planes públicos, de manera deliberada, racional y sostenida, a través de una organización formal y humana adecuada, dirigida y coordinada hábilmente con personal competente y motivado; en ese sentido, la administración de personal debe ser considerada como un factor de transformación de la gestión pública, en la medida en que haya una utilización racional de los recursos humanos.⁷⁹

La administración de personal debe ser un proceso consiente, intencional y deliberado, de transformación y superación de todos los aspectos en la transición de los recursos humanos de una etapa a otra; es decir, hacia una la organización bajo cierto patrón de comportamiento.⁸⁰ La administración de personal significa desarrollar nuevas capacidades, entendidas estas como conocimientos y habilidades, es crear y desarrollar nuevas aptitudes y actitudes; es un comportamiento formado para lograr en cierto nivel de competencia para alcanzar una función eficiente.

⁷⁷ Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit., p. 26.

⁷⁸ Jiménez Castro, Wilburg.- Op. Cit., p. 292

⁷⁹ Ibidem. p. 290

⁸⁰ Ibidem. p. 47

Los cambios eficientes de las organizaciones requieren de cierta capacidad administrativa de su personal. Dicha capacidad no es el único factor determinante de los resultados finales; sin embargo, es una condición indispensable para la obtención de eficiencia y eficacia.⁸¹

Un servicio público eficiente tiene doble vertiente, es sinónimo de modernización y de progreso y, a su vez, se enlaza con la dirección gubernamental que el Estado ejerce.

La modernización de la gestión pública reclama mayor profesionalización, es decir, mejores capacidades para enfrentar los retos de un mundo cambiante; la profesionalización de los servidores públicos implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones, de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social, y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental; en suma, la gestión adecuada del aparato estatal requiere contar con un potencial de capacidad administrativa.⁸²

En ese sentido, la administración de personal para la modernización de la gestión pública asume las siguientes funciones:

- Analizar las necesidades futuras de personal superior y evaluar las perspectivas para satisfacerlas.
- Efectuar evaluaciones sistemáticas, fidedignas y validas del rendimiento y el potencial de los empleados, como la base para el desarrollo y los ascensos.
- Desarrollar y preparar a un número suficiente de empleados superiores, para que ocupen la mayoría de los cargos elevados; empleados cuyas competencias profesionales sean excelentes y vayan al día, y cuyas perspectivas sean amplias y maduras.
- Seleccionar a los mejores candidatos para ascensos o designaciones para ocupar puestos más elevados.
- Proporcionar aumentos de las compensaciones, a un ritmo que vaya de acuerdo con el desarrollo profesional de cada empleado y con los índices de aumento que se ofrezcan en la competencia.
- Conservar y utilizar lo mejor posible a los empleados que hagan contribuciones valiosas para alcanzar las metas de la organización.
- Motivar al personal para que efectúe un bien esfuerzo de cooperación.
- Asignar a los empleados que tengan un rendimiento inferior a puestos en los que puedan con eficiencia, o despedirlos.

Los aspectos más importantes de la administración de personal, a nuestro juicio, son la formación y el adiestramiento del personal empleado en el Estado; “es indispensable capacitar administradores profesionales que sepan dedicarse a los principios fundamentales ajustando las medidas instrumentales a las exigencias culturales y psicológicas, a la idiosincrasia de las situaciones particulares”.⁸³

⁸¹ Kliksberg, Bernardo. Universidad. Formación de Administradores y Sector Público en América Latina. Sección de Obras de Administración Pública. FCE. México. P. 39.

⁸² Ibidem. p. 35.

⁸³ Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit., p.296.

La falta de servidores públicos con la formación requerida, es una problemática a la que se enfrenta los países en desarrollo, ya que no hay instituciones especializadas que la proporcionen.

La anterior aseveración se sustenta en que consideramos que los recursos humanos constituyen una variable importante de la fórmula de la modernización de la gestión pública. Para el programa económico y social hay aspectos que son de suma importancia para su movilización y su mejoramiento cuantitativo, sin embargo, existe una problemática general que obstaculiza el desarrollo del personal público y su contribución al desarrollo nacional, por la falta de funcionarios con la formación profesional; por ello es necesario “el Estado debe procurar atraer, retener, utilizar y desarrollar en el servicio público, a las personas más capacitadas y los mejores talentos e integrarlos dentro de las funciones y ocupaciones estatales”.⁸⁴

Las necesidades de personal, las características sobre los conocimientos necesarios para alcanzar las metas de la modernización de la gestión pública, deben estar incluidas en los planes de gobierno; los esfuerzos que se realicen serían en vano o insuficientes, si no se prepara al personal en los conocimientos requeridos, en consecuencia tendríamos la escasez de conocimientos y técnicas, que afectarían la ejecución de los planes de desarrollo, dado el bajo nivel de capacidad técnica.

Aunado a lo anterior, encontramos el problema de la idoneidad de la educación existente, es decir, por lo general los sistemas educativos de muchos países en vías de desarrollo, incluyendo México, no guardan en general relación con las exigencias del progreso económico y social, ya que buena parte de la educación que se da parece tener poco que ver con las necesidades económicas del país.⁸⁵ Por consiguiente, se presenta el fenómeno de la excesiva concentración de profesionistas a quienes les resulta difícil encontrar empleo en la administración pública o en el sector privado.

Bajo estas consideraciones es evidente que “la planificación de recursos humanos se ha caracterizado por su naturaleza improvisada y fragmentaria y por una ausencia de perspectiva”; ya que no existen estrategias integrales para su inserción a los fines del desarrollo.⁸⁶

En este sentido, podemos decir que tenemos frente a nosotros un problema de formación para funcionarios públicos, que no es nuevo, es una característica de los países en desarrollo.

Los países en desarrollo están tratando, a través del sistema de personal, asegurar un alto nivel de desempeño y motivación, fomentando la lealtad, dedicación y sentido de compromiso de los funcionarios públicos. Aquella supuesta neutralidad de los empleados públicos ha dejado de imperar. Ya que las tendencias vigentes es la búsqueda de un compromiso político y dedicación, con la idea de transformar a la administración pública a un instrumento de desarrollo; sin embargo, la falta de servidores públicos con una orientación de servicio público es primordial.

En varios países en vías de desarrollo, existe una adecuada infraestructura de educación y adiestramiento que ha producido una cantidad trabajadores competentes, sin embargo tienden a caracterizarse por una falta de adecuación o mejora de sus planes educativos, que más bien hay una tendencia a continuar sobre esquemas tradicionales y poca perfección en relación con la actividades productivas, por ello coincidimos con el comentario que hace Alejandro Carrillo Castro quién afirma que “Los defectos de la oferta y la demanda de

⁸⁴ Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit., p. 296.

⁸⁵ Carrillo Castro, Alejandro.- *Administración Pública.- Marco Internacional 1967-1987. Tomo II*, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1988. P.232

⁸⁶ *Ibidem.* p.231

personal se deben buscar en buena parte en los diferentes sistemas de formación y aprovechamiento de los recursos humanos”.⁸⁷

En nuestro país prácticamente no existen Instituciones de formación y preparación para personal de servicio público, a excepción del Instituto Nacional de Administración Pública y los que se han establecido han tenido que centrarse en la capacitación de generalistas, descuidando la preparación de especialistas en las tareas de gobierno.

En la actualidad, los ocupantes de los puestos de mandos medios y superiores de la administración pública mexicana constituyen un grupo heterogéneo, pues algunos son de extracción de las filas del mismo gobierno, otros del sector privado, algunos de cargos políticos o con experiencia en el servicio público o que provienen de cualquier otra dependencia de la administración pública, y han tenido que pasar a desempeñar nuevas funciones, para las que probablemente carezcan de formación y preparación adecuadas.

Cualesquiera que sean sus condiciones, podría pensarse que requieren recibir formación y perfeccionamiento como un proceso continuo; sin embargo, no existen instituciones sólidas que pueda atender las necesidades preliminares de formación de la administración como de las empresas públicas.

Algunos piensan que la educación y el adiestramiento solamente pueden darse en los sistemas formalizados; en algunas esferas, esos sistemas a menudo se centran en problemas abstractos y están aislados de la realidad. También es cierto que algunos institutos de capacitación han funcionado también en muchos casos en aislamiento en relación a los problemas y necesidades reales de la Administración Pública, lo cual ha generado poca ayuda y falta de credibilidad hacia esos institutos, al no responder con rapidez a las nuevas demandas.

En vista de las múltiples necesidades de formación, aunado a la falta de instituciones especializadas para satisfacerlas en su totalidad, se ha tenido que recurrir a la capacitación en el extranjero, esto plantea una disyuntiva, para que la administración pública pueda actuar con eficiencia es necesario prestar atención y asignar recursos suficientes a la formación en el servicio de los funcionarios.

La determinación de esas necesidades de formación para las principales categorías de personal que trabaja en el Servicio Público, facilitaría también la preparación de los planes de estudio para cada una de ellas que se imparten en las universidades, lo que sería una contribución muy importante a la modernización de la gestión pública.

Corresponde a las estructuras universitarias el esfuerzo de formación a largo plazo de los recursos humanos científicos y técnicos en general; en ese sentido, la profesionalización administrativa se nutre de las universidades, quienes tienen la responsabilidad frente al crecimiento de la demanda de capacidades administrativas, a través del aumento de la capacidad de las instituciones de administración pública y de otros institutos de educación superior.⁸⁸

Las universidades en México son instrumentos por medio de los cuales el Estado presta un servicio público de educación superior. La planeación de la educación universitaria debiera de estar sustentada en las grandes estrategias del desarrollo nacional, como resultado de la coordinación entre el gobierno y las universidades; sin embargo, en la práctica no es así, debido a la autonomía que tienen las universidades, lo que provoca su aislamiento, y la oportunidad de responder adecuadamente con la formación de cuadros profesionales y especializados en los sectores económico y social.

⁸⁷ Ibidem. p. 239

⁸⁸ Kliksberg, Bernardo. Op. Cit., p.87

II.5.3. Sistema de Administración de Personal

Se entiende que el sistema de administración de personal es un conjunto de normas, disposiciones, recursos y tecnologías destinadas para obtener personal en condiciones optimas de actitud y aptitud, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en mejores condiciones de aptitud y actitud para el servicio.

Como ya se comentó, el sistema de administración de personal es un sistema administrativo, compuesto por una serie de elementos que tiene como entradas, instrucciones, normas, recursos humanos, materiales, técnicos y de apoyo, a fin de obtener como salidas ciertos resultados esperados. Una unidad procesadora, la que tiene una relación con todos los elementos, y en la cual se llevan a cabo una serie de actividades administrativas, que son las que permiten que dichas normas, instrucciones y recursos se conviertan en acciones para alcanzar los objetivos planteados en el sistema.⁸⁹

Formular un tipo de sistema de personal es difícil, ya que adoptan diversas formas que están arraigadas en los sistemas políticos y económicos, en los valores éticos y morales de la sociedad, y en general en el nivel de desarrollo social en que se encuentren;⁹⁰ sin embargo, para los fines de esta investigación trataremos de identificar algunos elementos que consideramos que debe tener un sistema de personal, los cuales en su mayoría han sido establecidos en los países desarrollados.

Los procesos que gobiernan el sistema de administración de personal son la planeación, la organización, la integración de personal, la dirección y control. Cada uno de estos son llevados a cabo por el personal de la organización, desde el Director hasta los niveles inferiores de supervisión; por lo tanto, el grado de efectividad de los mismos estará en función a la realización de cada uno de los pasos.

La planeación es el proceso que implica determinar los objetivos y que procesos deben cumplirse para lograrlos. La planeación proporciona los cimientos para la organización de personal, la dirección y el control de las actividades que los empleados deberán ejecutar para cumplir con los objetivos establecidos que deban ser alcanzados.

La organización implica la forma o la estructura, en la cual se puedan dividir las funciones que se van a desempeñar, ya sea por departamentos, divisiones y puestos.

La integración de personal comprende todas aquellas actividades para desarrollar al empleado dentro de la organización, desde la selección, reclutamiento y desarrollo en cada uno de los puestos que ocupe, así como la evaluación de su desempeño.

La dirección es un proceso implica vigilar y supervisar las actividades del personal, y proporciona las directrices que serán convertidas en planes de la organización.

El control es el proceso que tiene por objeto revisar y medir el desempeño, con el objeto de determinar el grado de cumplimiento de los planes y objetivos de la organización.

El tratadista Mario Martínez Silva propone un modelo, el cual tiene cuatro elementos esenciales: entrada al sistema, regulador del sistema, procesador del sistema y salida del sistema

Entrada al sistema.

En un Sistema de Recursos Humanos, el insumo físico está representado por las personas que del medio ambiente se incorporan a la organización. Las funciones que atienden la

⁸⁹ Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. p.48

⁹⁰ Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. loc. cit.

Administración de personal son: el reclutamiento, la selección, la contratación y la inducción al puesto. Estas funciones permiten de acuerdo con la política de personal, y con apoyo de la clasificación, descripción y especificaciones del puesto, satisfacer las necesidades de la organización con personal de nuevo ingreso, que presumiblemente son idóneos a ésta.

Regulador del sistema

La política de personal tiene un papel relevante en el sistema, pues constituye el elemento normativo del mismo para el manejo de los recursos humanos de la organización. La política, a su vez, contiene tres elementos importantes, en primer lugar los objetivos, políticas, planes, programas y presupuestos, los cuales se encuentran en los grandes planes de trabajo que elaboran las dependencias. En segundo término una estructura orgánica con el fin de establecer con base en las funciones el tipo de personal requerido en los distintos puestos, así como el nivel de habilidades para su eficaz desempeño. Por último, una estructura ocupacional en donde están plasmados los roles prescriptivos de cada uno de los miembros; es decir, la estructura jerárquica, a través de la cual se ejercen cierto tipo de influencia, y cuyo objetivo es mantener el comportamiento de los individuos. Esta estructura determina en buena medida la satisfacción o insatisfacción del personal y en consecuencia que la ejecución de la labores constituya el esfuerzo esperado.

La política de personal tiene sus limitaciones internas y externas; dentro de la primera se encuentran la actitud de los sindicatos que, a través de las negociaciones laborales, puede influir en la aplicación de esta política. En las externas, encontramos la legislación laboral, el sistema educativo, la oferta y demanda de empleo y las responsabilidades y el papel que tiene frente a la sociedad, vinculadas con el tipo de operaciones que tiene a su cargo el organismo.

Procesador del sistema

El objetivo de esta parte es mantener o mejorar las características del personal, al proporcionarles los niveles de satisfacción requeridos, a fin de que adquieran y mantengan las aptitudes y actitudes necesarias para que sea eficiente, a efecto de que el producto sea personal, eficiente, apto y dispuesto a colaborar para lograr las metas del sistema. Sin embargo, estas acciones deben estar conectadas con el objetivo del regulador del sistema, que actúa sobre todas aquellas operaciones que se realizan con el personal. Este subsistema, es pues, el medio, el instrumento a través del cual se gobiernan las acciones de recursos humanos, de tal forma que es el que cumple con el objetivo del Sistema de Administración de Recursos Humanos.

Por ejemplo, un sanatorio es un sistema administrativo, cuyo objetivo principal es devolver la salud al paciente. La entrada importante la constituyen los enfermos que ingresan al hospital; el proceso sería todas las acciones que tendríamos que realizar y a las que se sujetarían los pacientes y la salida es la persona que egresa restablecida de salud.

Salida del sistema

Es el resultado del proceso; es el cambio del individuo traducido en conducta, habilidades, comportamientos y valores esperados, y que todos estos elementos cumplen con los objetivos de la organización, y que por otra parte esta situación cumple con las expectativas del individuo.

Hablar de los sistemas de administración de personal equivale a comentar la creciente diferenciación y diversificación de las estructuras sociales, de la extensión del ámbito de participación social y política de muchos grupos de la sociedad del desarrollo de nuevos objetivos sociales y políticos; por ello, ante la gran diversidad de sistemas en los diferentes países en desarrollo, es difícil formular criterios de clasificación que permitan realizar un análisis general.

Las características importantes de los sistemas administrativos públicos pueden variar también de una dependencia a otra. El empleo de un método no implica uniformidades en el comportamiento, sino que proporciona una estructura que nos ayuda a identificar las tendencias generales y las desviaciones, así como también a comprender las causas que las producen.

6. Administración de personal en México.

En este apartado se explican las características de la administración de personal en México, como un campo de especialización, así como la configuración de los sistemas de administración del personal público y los diversos ejercicios de planeación y programación, que en administración de personal se ha llevado a cabo en nuestro país.

II.6.1. Administración de personal en la Administración Pública Federal

Se ha comentado que la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas en el Estado, que la administración de personal es un sistema de apoyo que está interrelacionado con otros sistemas y subsistemas, lo cual es esencial para cumplir con ciertos objetivos de las organizaciones públicas.

Las características de la administración de personal, como una función especializada dentro de la administración pública, ha estado sujeta a la evolución del Estado; por lo tanto, no se puede hacer un análisis social, ni mucho menos de su administración y planeación, si no se considera la complejidad de las diversas etapas de nuestro país en las que ha estado inmerso, sólo a través de un marco teórico en el cual se inserten los momentos en nuestra sociedad y en nuestro tiempo, podrán determinar la administración de personal en el México moderno.

La administración de personal es un campo especializado dentro de la administración pública, en donde se forman y se preparan a los servidores públicos que emplea el Estado. El enfoque que ha tenido la administración de personal no ha sido el mismo; de hecho cada gobierno le ha dado un perfil diferente.

Históricamente, la administración de personal empezó a tener importancia a partir del México Independiente, sin menospreciar que antes de esta etapa se realizaron esfuerzos importantes en la profesionalización y permanencia de funcionarios públicos en sus puestos.⁹¹ A partir de 1821 se empieza a ver la necesidad de identificar las características personales; un ejemplo de ello es que, por primera vez, se responsabilizó al Oficial Primero

⁹¹ Martínez Puón Rafael.- Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?- Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Ed. Miguel Ángel Porrúa. P.188

de las Dependencias de “instruir sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño de funciones tuviera más aptitud”.

Más aun, en la etapa de Benito Juárez, el programa de gobierno, consideraba indispensable reestructurar la organización del gobierno y reajustar empleados, con el propósito de disminuir su número a lo estrictamente necesario, de modo que el Estado tuviera calidad en sus empleados, para cuya selección atendiera, sobre todo, a la aptitud y honradez y no al favoritismo y al espíritu de pertenencia a un partido.

Así tenemos algunos antecedentes, en materia de recursos humanos, como son políticas de gestión y técnicas de personal, los cuales pueden para algunos tratadistas considerarse como los inicios para establecer una figura de servicio civil en México.

A partir de la Constitución de 1917 los antecedentes que se han generado han tenido que ver más con aspectos de responsabilidades de los servidores públicos, que con cuestiones de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el empleo que igualmente tiende al mantenimiento del status quo y a una subordinación estructural.⁹²

Durante la administración del Presidente Abelardo Rodríguez se expidió un acuerdo sobre la organización y fundamentos del servicio civil, cuya vigencia, a pesar de ser transitoria, sentó un importante precedente en los diversos intentos por mejorar la administración del personal público; se puede decir que este proyecto fue una aproximación de lo que hubiese sido un esquema de servicio civil de carrera; esta intención obedeció más a un interés de carácter político partidista, que a una necesidad de tipo administrativo.

Cabe hacer un comentario en el sentido de que cuando hablamos de servicio civil nos estamos refiriendo a las acciones para la administración de personal público (confianza y sindicalizado) de la Administración Pública Federal, llámese del sector centralizado o paraestatal, independientemente del apartado A o B del Artículo 123 constitucional.

En el Gobierno de Lázaro Cárdenas se expidió una regulación más completa de la relación entre el Estado y sus servidores públicos, pues reglamentaba con mayor amplitud la relación jurídica del trabajo, a través del Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En 1943, etapa en que el Estado mexicano tenía una creciente intervención en la economía, se creó la primera comisión intersectorial encargada del mejoramiento de la administración pública, en la cual se le daba destacada importancia incrementar la eficiencia del personal, pues ya era evidente la deficiente identificación del personal público con los programas institucionales.

Era evidente que cualquier mejora de la administración de personal estaba subordinada a la función del Estado, haciendo que la administración pública fuera considerada como parte del sistema político, carente de autonomía, en consecuencia, instrumento de las políticas públicas del partido en el gobierno.⁹³

En apoyo a esta mejora, en 1959, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de regular un sistema de seguridad social, donde estuvieran incluidas las pensiones, servicios y prestaciones al personal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 1963, que consagra los derechos de los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado, en el cual se establece formalmente la relación entre el Estado y sus servidores, mediante su incorporación al Artículo 123 del apartado B, con el que se introdujeron varios artículos, que obligaban al

⁹² Ibidem. p.188

⁹³ Ibidem. p.193

Estado a establecer sistemas escalafonarios para otorgar ascensos y autorizar permutas de plazas, responde más al intento de corporativizar a este gremio, que en ese momento era el centro de operación política.

Posteriormente, hubo acciones tendientes a mejorar algunos servicios y prestaciones, a través de un mejor aprovechamiento de los fondos públicos; en ese sentido, en 1963 se expide la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, a fin de garantizar el reconocimiento que hace el Estado a aquellos trabajadores por su conducta u obra que merezcan premios, estímulos o recompensa.

En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública, con el objeto de revisar la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto; en 1967 dicha Comisión emite un informe, en donde destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, a través de una política general que precisará normas y criterios rectores de la relación entre el Estado con sus trabajadores.

Dentro de la llamada reforma administrativa 1970-1976, se crearon comisiones y órganos encargados de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, promover el aumento en la eficacia en el funcionamiento de las entidades públicas, establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos, lo que más tarde dio origen a realizar propuestas serias para realizar estudios para implantar un servicio civil de carrera.

Durante el proceso de Reforma Administrativa 1976 – 1982 se realizan varios esfuerzos para incrementar la eficiencia y eficacia administrativa pública, a través de la Comisión de Recursos Humanos, entre los cuales cabe destacar las medidas tendientes a perfeccionar la administración de personal público mejorando los sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de la Administración Pública Federal, así como órgano normativo de la política de administración de recursos humanos de actualizar el sistema de administración del personal, a través de establecer una política general que precisará las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores y que propiciará el desarrollo integral de los servidores públicos.

Como resultado de estos esfuerzos, en la Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa quedó comprendido El Sistema de Administración y Desarrollo de Personal Público.

En ese periodo se creó la Comisión General de Estudios Administrativos, a quien le correspondió conducir la evaluación y formulación sobre las recomendaciones sobre el resultado de la aplicación de los programas de administración y desarrollo de personal en las dependencias de la Administración Pública Federal.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, 1982- 1988, se realizaron aportaciones interesantes; el gobierno se empieza a preocupar más por mejorar las políticas de recursos humanos, a través de reorganizar los instrumentos orgánicos para concentrarlos en una sola dependencia, que fue la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los resultados más importantes de esta etapa fueron la introducción generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales, de administración de personal, a través de catálogos de puestos, análisis y evaluación de puestos, tabuladores de sueldos y emitir la normatividad en materia de administración de personal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es el primer documento en el cual se establece la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos, incluyendo al personal sindicalizado, a través de instaurar un servicio civil de carrera.

En 1988 se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyas funciones sustantivas tenían por objeto promover programas específicos para la instauración del Servicio Civil, uniformar y automatizar los métodos de administración y desarrollo del personal, así como establecer el marco jurídico y administrativo.

Esta Comisión elaboró una propuesta de ley de servicio civil, la cual, en contra de las tradiciones de otros países que cuentan con servicio civil, incorporó al personal de base o sindicalizado, a cambio de que la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado otorgara su aceptación para modificar la ley, que regulaba la relación entre el Estado y sus trabajadores; sin embargo, esto no ocurrió pues la representación sindical argumentó que trastocaba los privilegios y fuerza del sindicato plasmados en esa ley.

En resumen, se puede afirmar que hasta 1988 no se logró profesionalizar a la burocracia en su conjunto, no obstante que se alcanzaron grandes avances en materia de recursos humanos en cuanto a organización y el diseño de políticas, gestión y técnicas de personal, más no así en la implementación de un servicio civil y de carrera administrativa, “debido fundamentalmente a la fuerte influencia partidista en la administración pública, a la nula autonomía de las unidades de recursos humanos de la Administración Pública Federal, por la ausencia de sistemas y procedimientos claros de ingreso de las personas en administración así como un endeble marco legal laboral”.⁹⁴

En el Gobierno del presidente Salinas de Gortari no hubo intenciones de implantar el servicio civil, ya que el tema de los tratados de libre comercio acaparó la agenda de trabajo del gobierno.

En el Gobierno del Presidente Zedillo cambió el enfoque de la administración de personal, pues a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, se mencionaba la necesidad de la profesionalización del servicio público, es decir, la actividad del Estado, a través de establecer un servicio civil, ligado a un Código de Ética, un esquema de remuneraciones, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Por otra parte, propició la calidad en el servicio a través de la profesionalización del servidor público en dos vertientes: la primera señalaba que éste tenía que ser más participativo, ejerciendo su profesión con responsabilidad social, y el segundo que el servidor público sea capaz de entender la realidad económica política y social para lograr las respuestas que demanda la sociedad, en síntesis que el servidor público tuviera un perfil de servicio.

El planteamiento del gobierno zedillista estaba sustentado en que la administración pública es el punto de contacto entre la sociedad y el Estado; es ese sentido, el compromiso del servidor público es actuar como medio de politización; debiendo ser, a la vez, agente de cambio, informador y formador, y en la medida que asuma este compromiso contribuirá de mejor manera al beneficio de la sociedad.⁹⁵

El servidor público debe conjugar su formación con su desarrollo profesional, dentro de un proyecto político, ejerciendo su profesión con responsabilidad social y aplicando y entendiendo la realidad económica, social y política, conjuntando sus habilidades, conocimientos y experiencias, para que logre dar respuesta a las demandas de la sociedad, es decir con un perfil de servicio y responsabilidad (formación social del servidor público).⁹⁶

⁹⁴ Ibidem. p.202

⁹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela. Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado.- FCP y S. y Plaza Valdez, S.A. de CV. Méx. 1999., P.111

⁹⁶ Ibidem. p.112.

Por lo tanto, la planeación de los recursos humanos debe fundamentarse en las necesidades futuras de la organización, es decir, en los objetivos institucionales, en donde la capacitación y desarrollo serán primordiales para que el servidor público pueda responder con mayor acierto a los requerimientos del puesto y a la demanda social, objetivo y razón de ser de la administración pública.⁹⁷

La evolución del concepto de administración de personal en México ha estado sujeta al papel que ha representado la burocracia durante el régimen establecido por el Partido Revolucionario Institucional en los últimos 70 años.

Lo anterior tiene un precedente, en donde la Constitución mexicana produjo un régimen presidencialista, a través del cual el Presidente de la República es elegido por el sufragio universal, no depende del apoyo a la confianza del congreso para la conformación y dirección de su gobierno,⁹⁸ dirige al poder ejecutivo sin intermediarios y posee facultades legislativas como vetar leyes, creación de reglas para la aplicación de la ley y expedir decretos en situaciones extraordinarias de emergencia.

Por si esto fuera poco, “la existencia de un partido con un sistema de de control hegemónico que ha permitido al jefe del ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir su composición y comportamiento”.⁹⁹ Se configuró una estructura de poder en donde la división de poderes prácticamente estaba sujeta a las decisiones del Presidente de la República.

En ese sentido, el dominio del presidente sobre la administración pública era absoluto; el aparato burocrático fue esencial para la estabilidad y control político, a través del control de los programas y las políticas de gobierno dentro del marco de la administración pública.

La administración pública se constituyó en el escenario en donde se llevaba a cabo la representación corporativista del régimen, el control y la negociación con los sectores sociales, en donde la fidelidad de la burocracia jugaba un papel para atender los fines de promoción política.¹⁰⁰

Al haber este tipo de incentivos que regulaba el sistema político, era incompatible la instauración de un servicio civil.

Sistema de administración de personal de la administración pública

México a pesar de ser uno de los países latinoamericanos más importantes desde el punto de vista geográfico, económico, social y cultural, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada; posee una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en general regula las relaciones entre el Estado y sus empleados, y en el que se configura formalmente el sistema de administración de personal en México. Las políticas y objetivos sobre la administración de personal están comprendidos en esta Ley, la cual se caracteriza por lo siguiente:

a).-Análisis y clasificación de puestos

Señala que hay dos tipos de clasificaciones; la primera se refiere al personal al servicio de los poderes de la unión, (legislativo, judicial y ejecutivo), los del Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales. La segunda clasificación se refiere al personal de las dependencias las cuales se clasifican conforme a los lineamientos que señala cada una de estas dependencias.

⁹⁷ Ibidem. p.113.

⁹⁸ Ibidem. p.15

⁹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela. loc. cit.

¹⁰⁰ Ibidem. p.16

b).-Reclutamiento y selección

Este proceso se lleva a cabo en cada una de las dependencias, de acuerdo con lo siguiente:

Para la ocupación de puestos se prefiere en igualdad de circunstancias al personal sindicalizado, a los veteranos de la revolución, a quienes hayan prestado servicios satisfactorios con anterioridad y que hayan tenido mejores derechos escalafonarios.

Se otorga inamovilidad después de 6 meses de antigüedad en el puesto, se requiere contar con una edad de 16 años cumplidos, la jornada diurna es de 8 horas, la nocturna es de 7 y la mixta es de 7.5 horas. Existe la obligatoriedad de mantener reserva de los asuntos oficiales y prohibición de realizar propaganda.

c).- Evaluación, promoción y transferencia

En cada dependencia se establece un reglamento de escalafón para realizar los ascensos, autorizar permutas, previamente acordadas con el sindicato. El personal, que haya cumplido los 6 meses de servicio, tendrá derecho a solicitar un ascenso, del grado inmediato superior, Sólo los puestos de última categoría podrán ser ocupados por la administración. Los criterios del escalafón son:

Conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad. En igualdad de circunstancias se prefiere al personal de mayor antigüedad. No existe un sistema de méritos.

Cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funcionan en la práctica, entre otros casos porque sus bases no son muy técnicas, por lo que su horizonte promocional es limitado.

En cada dependencia existe una comisión mixta de escalafón, la cual tiene la obligación de proponer candidatos a ocupar los puestos vacantes y para proponer los movimientos escalafonarios, mediante un concurso se califica a los aspirantes y se otorga la promoción.

En lo relativo a las transferencias, es decir, el cambio de residencia, la dependencia absorbe los gastos que se originen por el traslado.

Se carece de una evaluación del rendimiento y no hay modo de conocer que conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos especializados; así mismo, las bases para establecer la escala de salarios no está en función de los salarios que se pagan en el mercado laboral, sino al presupuesto Federal autorizado.

d).- Escala de salarios

Se establece un tabulador de sueldos por cada una de las zonas económicas del país, cuyo criterio es determinado por el costo de la vida, además se establecen sobresueldos para cada categoría y compensaciones adicionales.

e).-Entrenamiento

Se establece la obligación de contar con escuelas de administración pública para que el trabajador pueda obtener ascensos y mantener su aptitud profesional. Asimismo, la obligación de asistir a cursos para mejorar su preparación y eficiencia.

No existe un sistema integral de capacitación o adiestramiento para los empleados públicos, existen cursos aislados o frecuentemente para capacitar cuando se tiene un cargo.

f).-Condiciones de trabajo

Son aquellas medidas que tiene por objeto mantener la seguridad en las áreas de trabajo: como señalización, extinguidores, exámenes médicos, ropa de trabajo, etc., a fin de asegurar la seguridad y eficiencia. Estas son establecidas por las dependencias, tomando en cuenta la opinión del sindicato.

g).-Prestaciones

Las prestaciones son otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; estas comprenden licencias médicas con y sin goce de sueldo, de maternidad, servicio médico para el trabajador y sus derechohabientes, préstamos a mediano plazo y los hipotecarios, servicio de guarderías; retiro del personal por jubilación, muerte y cesantía en edad avanzada; seguro por causa de muerte e indemnización total.

h).-Relaciones con asociaciones de empleados

Se establece el derecho de asociación de huelga. El personal al servicio del Estado está integrado a los sindicatos, los cuales forman la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Los conflictos intersindicales o con la Federación son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

i).-Acciones disciplinarias

Las sanciones por causa justificada, es decir, en aquellos actos en que el trabajador hubiera incurrido (desobediencia, drogadicción, embriaguez, abandono de empleo, tres falta injustificadas, entre otras), serán dictaminadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De esta manera el sistema de administración de personal ha sido configurado en dos vertientes; la primera que se refiere a las demandas de la propia burocracia a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado y la otra a la efectividad que se le ha impreso al propio sistema, el cual tiene que ser medido en base al grado de profesionalización del personal para realizar las tareas públicas.

Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

A partir del año de 2003, México cuenta con un sistema de profesionalización basado en el merito, para el personal que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia de la Administración Pública Federal, a nivel centralizado, el cual considera la evaluación competitiva como la base de la selección de personal, el cual ha sido establecido en la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, cuya responsabilidad de su aplicación recae en la Secretaría de la Función Pública, para las dependencias de la administración Pública Federal centralizada, quedando el sector paraestatal segregado de esta medida.

A continuación se hará un breve análisis del contenido de esta Ley, a efecto de tener una visión clara sobre este sistema de administración.

Por Servicio Civil de Carrera podemos entender un conjunto de normas legales, de políticas y de procedimientos administrativos, basadas en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la Administración Pública.¹⁰¹

El sistema administrativo se creó con la finalidad de obtener un desarrollo equilibrado de los recursos humanos en las dependencias que conforman la administración pública federal centralizada, además, define las fronteras, de la función pública y la política, pues los puestos de subsecretario y superiores, son nombrados directamente por el Presidente de la República, por lo que éstos no participan en los procesos de selección establecido en el sistema, el cual está compuesto por siete subsistemas; 1.- planeación de recursos humanos; 2.-ingreso; 3.-capacitación y certificación de capacidades, 4.-evaluación del desempeño; 5.-separación, 6.- control y 7.- evaluación.

Por lo que corresponde al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, contempla las necesidades presente y futuras de las dependencias de la Administración Pública Federal

¹⁰¹ Duhalt Krauss Miguel.- La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico.- INAP VOL. I P. 66

Centralizada, de acuerdo con los cambios en sus estructuras organizacionales, para el buen funcionamiento de las dependencias; así mismo, integra los resultados de la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos, a fin de proponer mejoras.

En el caso del Subsistema de Ingreso, sostiene la lógica de la meritocracia a través de exámenes de ingreso. Los mecanismos de selección al sistema deben procurar la objetividad y transparencia; la atracción de candidatos debe hacerse a través de convocatorias cuyos puestos serán determinados por una comisión y solamente se establece un periodo de prueba para el primer nivel de ingreso. Cabe señalar que los puestos que están considerados en el sistema son Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, en su conjunto son denominados mandos medios. Sin embargo, aún persiste un margen amplio de discrecionalidad, ya que establece excepciones para el ingreso de personas a puestos, los cuales se consideran que pueden poner en riesgo el orden social, como son en cuestiones de seguridad, salubridad, etc., por lo que no se sujetaran a los procedimientos de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

Por otra parte, esta ley solo considera la aplicación de pruebas de capacidad, olvidando que existen otras cualidades que debe poseer un buen funcionario público, como son la integridad, inteligencia, capacidad, imparcialidad, devoción del deber, honradez, etc.; recordemos que en la antigüedad algunas culturas, como la china, ya se preocupaba por la elección de funcionarios públicos honestos, desinteresados y capaces.

El Subsistema de Desarrollo Profesional establece que la experiencia y el mérito son la base para ser considerado como aspirante para ascender a un puesto de mayor jerarquía. Es importante señalar que, aunque la ley no lo menciona, la palabra desarrollo profesional implícitamente la podemos considerar, por una parte, como desarrollo de una carrera administrativa o como superación personal.

Es importante señalar que esta ley solo considera el merito para desarrollarse; sin embargo, las bases para un sistema de carrera es el mérito y la idoneidad, que son los elementos que permiten garantizar una seguridad y oportunidad de ascenso a quienes lo merezcan, elementos esenciales de una administración pública moderna,¹⁰² lo que lleva al progreso del trabajador y a un desarrollo eficiente, de tal suerte que de no cumplirse estos aspectos de manera sistemática se puede prestar a que el ingreso de una persona se realice por otros fines.

El Subsistema de Capacitación establece las condiciones, a través de las cuales el servicio público puede adquirir los conocimientos y habilidades para su desempeño; sin embargo, esta ley omite que la capacitación al personal debe ser una inversión que produzca dividendos, nunca en un gasto muerto; por ello debe hacerse al menor costo posible, utilizando al máximo los recursos; por tal razón es necesario evaluar sistemáticamente el retorno de la inversión en la capacitación.

Esta ley habla de la capacitación como un proceso para certificar los conocimientos y habilidades que debe poseer el servidor público; sin embargo, es mejor hablar de formación que de capacitación, ya que la formación es un proceso perpetuo a lo largo de la carrera, acorde al desarrollo profesional. Capacitar para realizar algunas tareas específicas es parte de la formación.

Hay un gran interés en esta ley de capacitar al personal para el desarrollo de competencias para el mejor desarrollo de sus funciones, pero observamos que la capacitación no es para puestos futuros, sino para realizar actividades, donde se requiere el conocimiento y dominio de tecnologías especializadas; por lo tanto, la certificación solo avalará la capacitación técnica especializada, que no es una preparación más integral.

¹⁰² Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. Op. Cit., p. 128

En ese mismo orden de ideas, la ley menciona que se podrán celebrar convenios con instituciones educativas para establecer cualquier modalidad de capacitación y cubrir necesidades institucionales de formación de los servidores públicos.

Hay otros factores que inciden en la formación de los servidores públicos en los países en vías de desarrollo, como son: la necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones económicas y sociales; la rápida expansión de las funciones que el gobierno tiene que realizar y la escasez de personal preparado profesionalmente para atender tareas específicas.

Los sistemas de administración de personal se enfrentan a dos problemas interrelacionados y de fundamental importancia en el desempeño de las tareas gubernamentales; por una parte, es necesario que el personal público mantenga un alto grado de responsabilidad en sus acciones hacia los dirigentes políticos y hacia los ciudadanos; por otro lado, se requiere que las labores que desempeña se realicen en cierto nivel de competencia profesional, del cual resulte una función pública eficiente.¹⁰³

Uno de los problemas más graves a los que se enfrenta este sistema es el exceso de reglamentación, a veces con leyes contradictorias que en realidad lo que hacen es propiciar el predominio de prácticas informales de funcionamiento, originando espacios que son aprovechados por funcionarios. Esta informalidad establece costumbres y arreglos institucionales que propician la corrupción y fraude, entre otros.

Esta situación también ha propiciado el manejo inadecuado para la ocupación y promoción a puestos públicos, lo que ha generado desconfianzas, objetividad y las posibilidades reales de ingreso o de promoción de funcionarios, dificultando de esta manera la profesionalización.

II.6.2. Administración de personal en la empresa pública.

Las entidades paraestatales comprenden los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos; todos estos órganos por su actividad han estado sectorizados, es decir, bajo el control de las dependencias globalizadoras dependientes del ejecutivo federal.

Las leyes y normas que regulan la administración de personal de las entidades paraestatales son las mismas que regulan la administración de personal para las dependencias del ejecutivo federal; las diferencia en las leyes que regulan las relaciones laborales, para algunas entidades como es Petróleos Mexicanos, se encuentra bajo el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, mientras que para algunos organismos descentralizados, como es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicios del Estado, están regidos por el Apartado "B" del Artículo 123.

II.6.3. Planeación y programación de la administración de personal.

En el Gobierno del presidente Ernesto Zedillo se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), cuyo objeto fue la profesionalización y capacitación de los servidores públicos, más no hubo interés en mejorar los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio público, ni la carrera administrativa.

El diagnóstico que el presidente Zedillo presentó, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), planteaba una estrategia destinada a la profesionalización del servicio público, desde el punto de vista de que la administración

¹⁰³ Ibidem. p.26

pública tiene una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas de los ciudadanos, padece de centralismo, denota deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y carece de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.¹⁰⁴

Por ello la estrategia del gobierno fue el desarrollo administrativo integral de la administración pública federal, buscando el mejoramiento administrativo a través de fortalecer la planeación y programación de estructuras, funciones, objetivos y presupuestos para reforzar la función pública orientándola hacia la demanda social.

Bajo esta perspectiva el mejoramiento de la administración de personal estaba sujeto a la profesionalización de la función pública, a través de la revisión de las políticas de empleo y promoción de una nueva cultura, de formación basada en la responsabilidad individual y el rendimiento de cuentas.

Algunas de las disposiciones que se desprendieron de este programa fue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que contiene un decálogo de conductas, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Durante el periodo 2000-2006 se realizaron aportaciones significativas para la planeación y programación en materia de recursos humanos, pues hubo acciones para transformar los esquemas tradicionales de gestión, orientados a administrar los resultados; de éstos se desprenden el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) y la Agenda de Buen Gobierno; en el primer caso existe un objetivo medular, que es la previsión y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad para impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

Dentro de los objetivos generales de este programa se encuentra el relativo al desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal. En primera instancia, el gobierno reconoce la falta de políticas adecuadas para el desarrollo del personal público, debido a la ausencia de un sistema de carrera que propicie la mejora de las competencias y, en consecuencia, motive el desempeño de los servidores Públicos.¹⁰⁵

Derivado de este objetivo el gobierno establece dos acciones concretas para mejorar la gestión de la calidad de la gestión pública; en una de ellas se establece una transformación hacia un gobierno de calidad, a través de la formación de los servidores públicos, en un marco de valores éticos, así como certidumbre en su vida laboral; la segunda tiene por objeto la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público, que propicien un buen desempeño y el reconocimiento a su labor para mejorar las posibilidades de promoción a mayores responsabilidades.

Los objetivos centrales que perseguía el gobierno durante el periodo 2000-2006, en materia de recursos humanos, fueron:

- Identificar los puestos más vulnerables a la corrupción para establecer mejores sueldo y salarios mejor remunerados, así como establecer mecanismos de capacitación e impulsar sistemas de reconocimiento para motivar la honestidad de los servidores públicos.
- Formar y capacitar a los servidores públicos en materia de mejora de procesos y administración de proyectos, que incidan en beneficios directos en la sociedad, a través de la promoción de la capacitación en técnicas y herramientas de clase mundial, para la mejora de procesos y servicios que contribuyan a disminuir la

¹⁰⁴ Uvalle Berrones Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela. Op. Cit., p. 33.

¹⁰⁵ Ibidem. P. 217

corrupción, mediante la aplicación de las mejores prácticas con instituciones educativas especializadas.

- Establecer los mecanismos para asegurar que las funciones públicas se desarrollan por los servidores públicos de mandos más capacitado y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia, de tal forma que quienes lleguen a ocupar estos empleos permanezcan en ellos más allá de los cambios de gobierno; para ello se propuso establecer mecanismos para profesionalizar a los servidores públicos, así como simplificar la normatividad que permita profesionalizar a los empleados de la Administración Pública Federal.
- Difundir y promover la práctica voluntaria de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal de un conjunto de valores éticos, a través de la observancia de una serie de conductas deseables en el desempeño de sus funciones.

Lamentablemente estas acciones no han tenido el apoyo necesario para su consolidación y los avances logrados en materia de recursos humanos han sido para establecer mecanismos en la administración pública federal, para evitar prácticas de corrupción a través de la formación de los servidores públicos en un marco de valores éticos,¹⁰⁶ como un enfoque preventivo para combatir la corrupción más que fortalecer la formación educativa que, desde mi punto de vista, ambos son importantes para mejorar la gestión pública.

Finalmente, los diversos intentos por establecer un autentico sistema de administración de personal no se materializaron debido a las mismas necesidades del sistema político, pues cuando el partido político en el gobierno tenía el poder, lo que menos le interesaba era transparentar los mecanismos para administrar y desarrollar al personal, en ese sentido, lo que es una realidad es que todos los intentos antes descritos carecieron de las condiciones tanto jurídicas, políticas y administrativas, a pesar de que la tendencia cada vez más se pronunciaba por esos cambios, para poder llevarse a cabo, se tiene que admitir que todavía el país se encuentra en una mezcla de autoritarismo y democracia, entre patrimonialismo y mérito, entre clientelismo y ciudadanía, por lo que el cambio institucional y organizacional que se requiere para establecer un servicio civil de carrera no será una tarea sencilla.¹⁰⁷

Finalmente, el enfoque actual sobre la administración de personal ha sido concebido como un enfoque integral en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al proponer que todo mexicano tiene el derecho de superación permanente, para mejorar sus capacidades, para asegurar la satisfacción de las necesidades fundamentales, como son la salud, la vivienda y la educación, entre otros; de esta manera, se busca que mientras más preparación tenga una persona, se abrirá un abanico de oportunidades para transformar la realidad y un desarrollo armónico, en donde existan las oportunidades de empleos más remunerados e incrementar la competitividad de la economía.¹⁰⁸

La administración de personal como un campo de conocimientos científicos y técnicos, busca el desarrollo deliberado del individuo en la organización, pero también mejorar su calidad de vida.

¹⁰⁶ Martínez Puón Rafael. Op. Cit., p. 220.

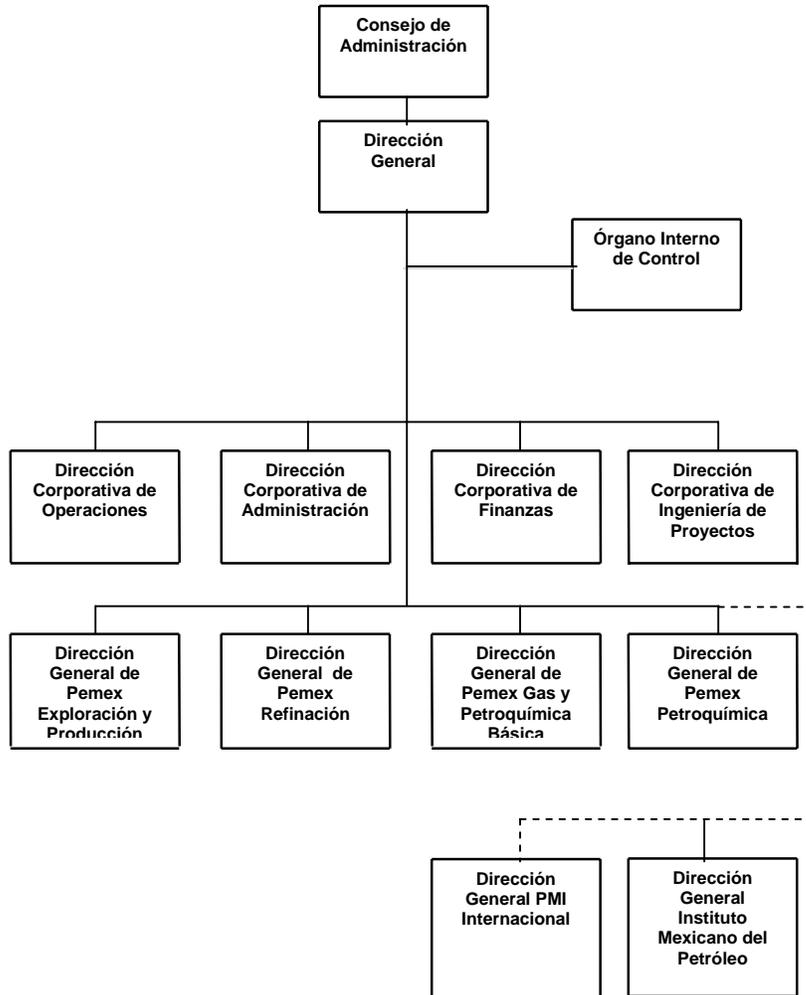
¹⁰⁷ Ibidem. p. 212.

¹⁰⁸ Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007. Decreto en el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

7. Administración de personal, el sistema de administración en Petróleos Mexicanos.

II.7.1. Marco funcional de Petróleos Mexicanos.

Antes de hablar de la administración de personal es importante señalar cuáles son las funciones de cada uno de los órganos que conforman la estructura organizacional de Petróleos Mexicanos, a fin de entender cómo está organizada la función de recursos humanos.



El primer órgano que aparece en el organigrama es la Dirección Corporativa de Operaciones, al que le corresponde coordinar el proceso de planeación de la industria petrolera, en conjunto con la Dirección Corporativa de Finanzas; instrumentar criterios y lineamientos para la gestión de la estrategia en las operaciones de la industria petrolera; desarrollar e implementar metodologías para su aplicación en los procesos de negocio tales como: administración de riesgo y mantenimiento, de seguridad industrial y protección ambiental, suministros; definir lineamientos y procedimientos para la evaluación técnico-operativa y el seguimiento físico financiero de los proyectos de inversión y operativos, así como, evaluar y coordinar la operación de los Organismos Subsidiarios, para garantizar la alineación de sus actividades con la estrategia institucional.

Cabe señalar que la Dirección Corporativa de Operaciones tiene la responsabilidad de la implantación y evolución del Modelo de Administración por Procesos en toda la industria petrolera; particularmente, tiene a su cargo establecer la estrategia y acciones de los procesos de planeación estratégica y operativa, suministro, mantenimiento, tecnologías de información y seguridad, salud y protección ambiental.

La Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos tiene, entre sus responsabilidades, desarrollar los proyectos de inversión que requiera la industria petrolera, como son los de construcción de obras; establecer criterios y lineamientos para el desarrollo de los proyectos, así como establecer mecanismos para la supervisión, evaluación y control de los mismos.

Particularmente, le corresponde establecer la estrategia y acciones de análisis, diseño, implementación medición y evolución del proceso de ingeniería y desarrollo de proyectos.

A la Dirección Corporativa de Finanzas le corresponde concertar los servicios financieros para el funcionamiento de la industria petrolera; establecer criterios y lineamientos para analizar, estructurar, concertar, evaluar y normar el presupuesto global institucional; emitir la normatividad para la administración, la programación, la captación y la erogación de los recursos financieros de la industria petrolera, para la generación de los estados financieros, así como en materia presupuestal, de ingresos y egresos.

La Dirección Corporativa de Administración tiene entre sus atribuciones principales las siguientes: controlar y evaluar las acciones y establecer las estrategias para la defensa jurídica y ejercicio de acciones legales, que protejan los intereses de Petróleos Mexicanos en su conjunto; conducir el proceso de administración y comercialización de los bienes muebles e inmuebles de la industria petrolera; normar, dirigir y controlar los procesos inherentes a los recursos humanos en el ámbito de la industria petrolera; autorizar las estructuras orgánicas y ocupacionales; normar, coordinar y evaluar los servicios médicos, dirigir y evaluar los servicios corporativos, como son telecomunicaciones, información geográfica, servicios aduanales y seguridad física.

Al Órgano Interno de Control de Gestión le corresponde aplicar los procesos de investigación y seguimiento, por ordenamiento legal, para sancionar a los servidores públicos derivado del incumplimiento de sus obligaciones, así como fincar los pliegos preventivos de responsabilidades; dictar las resoluciones en los recursos que interpongan los servidores públicos y de aquellas que, en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con las mismas, la autoridad interponga sanciones en contra de los licitantes, proveedores y contratistas y programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones e inspecciones o visitas de cualquier tipo, con el objeto de promover la mejora administrativa.

Pemex Exploración y Producción tiene a su cargo la exploración y explotación del petróleo y el gas natural.

Pemex Refinación produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos.

Pemex Gas y Petroquímica Básica procesa el gas natural y los líquidos del gas natural, distribuye y comercializa gas natural y gas LP, y produce y comercializa productos petroquímicos básicos.

Pemex Petroquímica a través de sus siete empresas filiales, elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos secundarios.

Las actividades estratégicas encomendadas a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica, sólo podrán realizarse por estos organismos.

II.7.2. Organización de la función de recursos humanos.

Como ya se comentó la Dirección Corporativa de Administración es la instancia que tiene a cargo la conducción estratégica de las políticas sobre recursos humanos y las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Las funciones relacionadas con las políticas de recursos humanos están a cargo de la Subdirección Corporativa de Recursos Humanos, así como la planeación institucional de la administración de recursos humanos y el establecimiento en la industria petrolera de normas de organización y funcionamiento, así mismo de sistemas, proyectos, planes y programas vinculados a este proceso.

A la Subdirección Corporativa de Relaciones Laborales le corresponde resolver los conflictos que se susciten en la empresa, ejercer la representación patronal de la industria petrolera ante las instancias federales y estatales, así como con la representación sindical; revisión y firma del Contrato Colectivo de Trabajo, así como de reglamentos o convenios de carácter general, de especialidad o colectivos.

La Subdirección Corporativa de Recursos Humanos es el órgano normativo de la industria petrolera de donde emanan las directrices que guían la administración de recursos humanos hacia los organismos subsidiarios y desde luego al mismo corporativo.

Vigilar y supervisar, revisar y medir el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los planes y objetivos de los programas de recursos humanos en primera instancia corresponde a cada organismo y desde luego bajo la coordinación de la Subdirección Corporativa de Recursos Humanos.

En cada uno de los organismos subsidiarios y el órgano interno de control, la función de recursos humanos presenta una organización similar que está conformada por cuatro aspectos fundamentales, organización institucional, desarrollo humano, sistemas y, servicios al personal. Con estos procesos se coordina, se controla y evalúan las acciones, como son planes y programas en materia de recursos humanos.

La organización institucional comprende todos aquellos aspectos vinculados con la planeación de la fuerza de trabajo, y todos aquellos estudios que tengan por objeto el diseño de estructuras organizacionales que requiera la industria petrolera. Desarrollo Humano es el que comprende todos los temas relacionados con la gestión de personal, como son reclutamiento y selección de personal, inducción, movilidad del personal, capacitación y desarrollo y evaluación del desempeño. La función de Sistemas tiene por objeto establecer los mecanismos informáticos para dar soporte a todas las actividades que requiera la administración de recursos humanos. Finalmente, Servicios al Personal incorpora todos aquellos temas operativos relacionados con los salarios, prestaciones, contrataciones, etc.

II.7.3. Situación actual de la administración de personal.

Los antecedentes más recientes que han dado origen a la problemática de la administración de personal se remontan al año 1992, en donde Petróleos Mexicanos sufrió una reestructuración muy importante, pues con base en lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se definieron los criterios básicos, sobre los cuales se orientó el proceso de modernización de la empresa pública.

La estructura y organización de Pemex que se adoptó sustentada en la modernización de la empresa pública, fue diseñada para realizar la orientación económica de la empresa, al transparentar los resultados, mediante la adopción de precios contractuales entre los organismos y, de esta manera, facilitar la evaluación del desempeño y de la contabilidad financiera de cada una de las empresas, en sus principales actividades y funciones operativas, logrando que la empresa se organizara bajo un esquema descentralizado.¹⁰⁹

A través de estos se precisó que era necesario definir los objetivos globales y particulares de cada empresa para evaluar sus resultados; impulsar y fortalecer el sector paraestatal para que todas las empresas públicas se convirtieran en modelos de eficiencia; la desregulación del sector público para elevar la productividad, mejorar los incentivos en la empresa pública y profundizar la descentralización; redimensionar las entidades para dar un mayor espacio a la participación del sector social y privado, propiciar la descentralización de las decisiones y la descentralización geográfica de la actividad, para propiciar un mejor uso de los recursos.

Bajo las directrices señaladas se reafirmó el papel que jugaba Petróleos Mexicanos como responsable del desarrollo eficaz de la industria petrolera, así como su compromiso con la sociedad, con el Estado y los trabajadores; la empresa pública debía ser una organización social que lleve a cabo sus propios fines, dentro de las políticas públicas del Estado.

Este cambio dio origen a la creación de los cuatro organismos subsidiarios y cada uno con patrimonio e identidades jurídicas propias y autónomas de gestión, y una estructura organizacional a nivel central con carácter corporativo, estableciendo objetivos globales y particulares de cada una de las empresas, que conformarían la industria petrolera, para evaluar sus resultados; así como impulsar y fortalecer sus mecanismos de control, para convertirse en modelos de eficiencia.

Estos organismos mencionados abarcaron las líneas estratégicas de negocios: Exploración y Producción, Refinación, Gas y Petroquímica Básica y Petroquímica Secundaria. Cada uno de éstos se concentró en las líneas de negocio de su rama de actividad y controló las funciones operativas y de apoyo relevantes. Se establecieron fronteras entre los organismos, suscribiéndose contratos interorganizacionales que fijarán los términos y condiciones comerciales de las transacciones de materias primas y productos terminados.

Cada organismo incorporó las funciones necesarias para asegurar autoridad y responsabilidad plenas, sobre el resultado económico de su empresa, en consecuencia, también se descentralizaron hacia los organismos las funciones de apoyo, para tener un control de las actividades críticas para sus resultados económicos, tales como recursos humanos, compras, tesorería, administración de proyectos y contabilidad, entre otros. Cada organismo reportaría a su propio órgano de gobierno y al Director General de Pemex. En especial se concibió que el factor humano fuera el aspecto fundamental para el desarrollo de la empresa.

El personal era el aspecto crítico para alcanzar el éxito del proceso de transformación de la empresa, tanto el que ocupaba puestos gerenciales y de alta dirección como sus trabajadores; por ello, en una primera instancia, se presumía que la empresa estaba obligada a adoptar metas ambiciosas de resultados y atraer personal de alta calidad profesional. Su personal de carrera debía tener acceso a programas rigurosos de capacitación técnica y gerencial, que apoyaran el proceso de transformación de la empresa.

Antes de las reformas del año de 1992, la función de administración de personal estaba centralizada es decir, era una sola empresa que tenía la dirección, la coordinación, el control y la evaluación de los planes y programas en materia de recursos humanos, sin embargo, con la reestructuración organizacional ocurrida posteriormente cada uno de los organismos

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 1992. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.- Artículos 1º, 2º, y 3º.

adoptó una forma para administrar sus recursos de manera independiente, el cual desde entonces han venido operando y, que se ha vuelto algo cotidiano.

De las reflexiones que se han vertido, es imprescindible precisar algunos planteamientos de la problemática de esta tesina.

- El sistema de administración de personal aparece como un sistema fragmentado y sin control, lo cual representa una complejidad mayor para evaluar su funcionamiento; la autonomía de gestión ha dificultado la estructuración de un sistema de administración de personal, y ha propiciado que este esquema se convierta en un obstáculo para la coordinación de la función entre el corporativo de Petróleos Mexicanos y los organismos que lo integran.
- Falta de congruencia entre la estrategia de recursos humanos con respecto a los objetivos institucionales.
- Ausencia de mecanismos para la medición de las acciones de recursos humanos
- Alineación de las políticas y prácticas de recursos humanos con las partes que integran el sistema.

Administrar a la empresa de esta manera ha traído consecuencias en los aspectos administrativos sobre todo en la planeación, coordinación, control y evaluación de los planes y programas de recursos humanos, lo cual ha significado un alejamiento hacia la administración central. Las directrices que ha emitido el corporativo sobre la conducción estratégica de las políticas de recursos humanos, no han tenido la cohesión para coordinar un sistema de administración de personal, acorde con la visión futura de la empresa. Por otra parte, la ausencia de coordinación para consolidar una estrategia de recursos humanos que oriente y conduzca las políticas y prácticas en esta materia ha ocasionado que se manifiesta una diversidad de prácticas de recursos humanos en los centros de trabajo.

La visión que se tiene a largo plazo es precisamente una empresa de excelencia, operada con personal altamente calificado, pero una cosa es lo que se quiere y otra cosa es lo que se está realizando, la diversidad de prácticas que se viene llevando a cabo lo único que denotan es la falta de congruencia y coordinación en los fines que se persiguen, no podemos saber cómo contribuye la gestión de recursos humanos a los resultados de la empresa, además se observa que las políticas de personal no están alineadas y conectadas con la estrategia organizativa, la estrategia debe de considerarse como el conjunto de finalidades básicas o prioritarias de la organización, ya que en ella no se aprecia con claridad y explicitud, esto constituye un dilema ya que de esta vinculación depende la calidad y prácticas de recursos humanos.

En la administración pública uno de los aspectos importante es la congruencia; es decir, entre lo que se dice y la forma en que se hace, por ello decimos que las políticas de personal deben de estar íntimamente vinculadas con la estrategia de recursos humanos; la calidad de las políticas y de personal depende de ello.

La estrategia de recursos humanos de Pemex fue concebida en el año 2002, la cual señala que Pemex busca ser una empresa de excelencia, operada por personal altamente calificado, con criterios de rentabilidad y competitividad, con productos y servicios energéticos y petroquímicos de calidad, con tecnología de vanguardia, seguridad en sus instalaciones y absoluto respecto al entorno.

Para que un conjunto de políticas y funciones funcionen en una organización como un sistema integrado, capaz de lograr una contribución significativa al logro de los objetivos de

la misma en primer lugar es necesario que las políticas y prácticas de cada uno de los elementos que conforman el modelo puedan ser medibles; es decir que las acciones emprendidas para su operación los resultados sean cuantificados, solamente de esta manera podríamos imaginar su operatividad. En segundo término cada uno de los elementos funcionaran interconectados; es decir, deberá estar señalado su interrelación con los demás, a fin de establecer su interconexión operativa, de esta manera podremos asegurarnos que un elemento opere de manera aislada y, finalmente, los elementos del modelo deben derivarse de la estrategia de recursos humanos, y a su vez ésta, de la estrategia de la organización, de tal forma que exista una congruencia básica.

De acuerdo con la teoría de sistemas las partes que forman el modelo pueden ellas mismas ser sistemas (subsistemas) y sus partes también pueden ser sistemas. De esta manera, el modelo puede ser concebido como un todo integrado, susceptible de ser considerado en partes asociadas a la operación en su conjunto.

Para poder realizar un análisis sobre sistema de administración de personal lo haremos a partir de la problemática general de cada uno de los elementos que lo conforman lo que nos dará una visión más específica sobre la administración de los recursos humanos en Petróleos Mexicanos.

Sistema de administración de personal

Se entiende que el sistema de administración de personal es un conjunto de normas, disposiciones, recursos y tecnologías, destinadas para obtener personal en condiciones óptimas de aptitud y actitud, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en mejores condiciones de aptitud y actitud para el servicio.

Los objetivos estratégicos que persigue el sistema son conducir la planeación y evaluación de los recursos humanos, promover y orientar el desarrollo del elemento humano y su cultura organizacional hacia la eficiencia, calidad y productividad, orientar el diseño de las estructuras bajo principio de flexibilidad y adaptación a los condiciones del entorno, además de contar con un sistema de remuneraciones que otorgue un ingreso justo y equitativo y sea competitivo en el mercado y emitir la normatividad que regule los procesos de recursos humanos para fortalecer la estrategia corporativa y favorezca la autonomía de gestión.

La integración del sistema de administración de personal de Petróleos Mexicanos se compone de los siguientes elementos: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Capacitación, Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación.

A fin comprender el sistema y sus componentes a continuación se muestra la estructura ocupacional de la industria petrolera.

Petróleos Mexicanos
Estructura Ocupacional

		Puesto	Nivel salarial		Total
Personal confianza	Mandos superiores	Director General	De nivel 48 a 44	Nombramiento del Presidente de la República	415
		Directores de Organismos Subsidiarios		Nombramiento del Presidente de la República, a propuesta del Director General	
	Directores Corporativos	Nombramiento del Consejo de Administración			
		Subdirectores		Propuesta de Directores General o Directores Corporativos y ratificación del Consejo de Administración	
		Gerentes		Aprobación del Director General	
	Mandos medios	Subgerente	De nivel 41 a 36	Movilidad	28585
		Superintendente			
	Profesionistas	Técnico	de Nivel 35 a 30		
		Analista			
Personal sindicalizado y confianza	Operativos	Jefe de producción	De nivel 29 a 8		115000
		Jefe de Talleres			
		Operador de planta			
		Almacenista			
		Auxiliar de Ingeniería			
		Supervisor Técnico			
		Técnico de Operación			
		Enfermera			
		Auxiliar Técnico			
		Cabo de oficios			
		Engrasador			
		Operario Espta.			
		Ayudante de Perforación			
		Aux. Administrativo			
		Operario de Oficios			
		Chofer			
Vigilante					
Oficinista					
Doméstico					

Suma: 144,000 (cifra estimada)

Cabe señalar que el personal directivo de la empresa tiene una edad promedio de 50 años y una media de 20 años de antigüedad en la empresa, así mismo, la antigüedad promedio de los trabajadores de confianza es de 16.5 años y 17.5 de los trabajadores sindicalizados con una edad promedio de 42 años considerando los dos tipos.

De los 144,000 trabajadores, 104,000 son de planta y 40,000 son transitorios. El personal sindicalizado representa el 80.0 % de la plantilla total de la empresa.

Sistema de Administración de Personal en Pemex



Planeación de recursos humanos

La planeación de recursos humanos se ha convertido en la parte medular del sistema de administración de personal de Petróleos Mexicanos, pues a partir de su adecuada estructura es posible garantizar su funcionamiento y operación.

La estrategia de la empresa es convertir a Petróleos Mexicanos en la mejor empresa petrolera del mundo, operada por personal altamente calificado, por lo que la responsabilidad recae en el sistema de administración de personal, para que apoye su misión, visión y la cultura organización.

De ahí que en primera instancia la planeación de recursos humanos debe estar alineada con los objetivos estratégicos de la organización, a través de los planes de negocio y programas operativos anuales, asimismo, a los procesos sustantivos de la empresa localizados en todas sus líneas de negocio los cuales suman 26.

La calidad y cantidad de los recursos humanos está en función de la alineación de los planes de negocio a los objetivos estratégicos de la empresa. Cada seis años se revisa y se clarifica la estrategia de la empresa con base en el Plan Global de Desarrollo, así como las estrategias dictadas por el sector energía.

Los procesos de negocio de la empresa son la base para definir la estructura organizacional, los niveles de responsabilidad, así como los perfiles de puesto que requieren estos para su funcionalidad.

El mecanismo que tiene Petróleos Mexicanos para garantizar la planeación de recursos humanos para su contribución a los objetivos estratégicos de la empresa es el Inventario de Recursos Humanos. Este instrumento es un banco de datos a través del cual se tiene la información del personal de confianza de la industria petrolera, en el que contiene los datos más relevantes de su trayectoria laboral dentro y fuera de Pemex, historial académico, experiencia, conocimientos, habilidades, necesidades profesionales y las perspectivas que espera el trabajador de la empresa. En la actualidad, este instrumento debido a la complejidad de su estructura informática representa muchos problemas para su actualización permanente, la flexibilidad de los sistemas informáticos deben de ayudar a la funcionalidad óptima.

Mediante la planificación de los recursos humanos la empresa define sus necesidades de personal a corto, mediano y largo plazo, en términos cuantitativos y cualitativos; es decir, mediante un análisis se contrastan las necesidades que demanda el entorno con las capacidades de que dispone la empresa, para emprender acciones y cubrir las diferencias entre unas y otras.

En Pemex se tiene una estrategia de recursos humanos donde se oriente la visión que tiene la empresa sobre la administración de los recursos humanos; es decir donde estén plasmados los planes a futuro sobre la administración de recursos humanos, sin que exista una congruencia entre con las políticas y las prácticas que se llevan a cabo en todas las áreas.

Una manera de medir es la falta de perfiles de puestos, en el se integra el conjunto de las políticas y prácticas de recursos humanos y las refleja en la definición de las características y condiciones de las actividades, así como los requisitos que debe cubrir el candidato para desempeñarlas.

La relación entre puestos y perfiles es básica para el funcionamiento de la planeación de recursos humanos, por un lado el puesto contiene las funciones responsabilidades y atribuciones que la empresa le asigna al mismo, y por la otra, los perfiles contienen la descripción de las características del individuo como son actitudes, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad que tienen que poseer el candidato para desempeñarlas.

La precisión de las tareas es una condición para el cumplimiento de las responsabilidades, si hay precisión y claridad en las actividades la contribución del individuo será valorada. Sin embargo, también hay que señalar que aun cuando la descripción sea clara esta puede ser modificada por las circunstancias cambiantes o no previstas.

Los perfiles de los ocupantes van más allá de la las características idóneas del candidato a desempeñar el puesto, pues la selección que se realice se considera clave para el éxito en el desempeño del que ocupara el puesto.

En el caso de Pemex, a pesar de que la empresa cuenta con cerca de 144,000 trabajadores en la industria, el 85%, están asignados a los procesos sustantivos; exploración, explotación, distribución, transporte de petroquímicos, no se dispone con la totalidad de la descripción de los puestos. Ahora bien, la existencia de la descripción no garantiza que los puestos estén efectivamente en uso, realmente lo que tendríamos que hacer es verificar si estas descripciones responde con la orientación de las políticas y prácticas de recursos humanos, una evaluación completa de su utilización requeriría verificar los resultados del reclutamiento y selección para determinar la eficacia real de los mismos.

En Pemex, no obstante que se han formado grupos de trabajo para la integración de los perfiles, se tiene un avance de 2,406 de 4, 917 perfiles en la industria petrolera al 31 de diciembre de 2006, con lo cual nos da la idea de que para una empresa tan importante no cuenta con mecanismos para una correcta gestión de las personas para realizar sus actividades en la empresa. A la fecha aun se consulta un reglamento de labores para conocer las actividades que tiene un puesto en particular, el cual fue elaborado a mediados de la década de los años cincuenta.

Una parte importante que conviene señalar, es que los salarios del personal están en función del tabulador general que es autorizado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, los incrementos salariales son determinados por esta dependencia, por lo que la valoración de un puesto pasa desapercibida, así mismo la rigidez de este esquema de remuneraciones impide establecer un plan de carrera para lograr la preparación exitosa del personal técnico.

Ingreso de personal

De acuerdo con las políticas de contratación en Pemex a continuación se muestran las características que tiene el reclutamiento y selección de personal para cada uno de los estratos de la estructura ocupacional: mandos superiores, mandos medios, profesionistas y operativos con reglas transparentes en un ambiente de equidad. El reclutamiento tiene varias modalidades, tales como: propuesta de candidato único, es decir, que el jefe del área realiza la propuesta para que sea evaluado su candidato, concurso abierto para que participen aspirantes tanto internos como externos, que en este caso debe de ser mínimo tres para que se considere una competencia. En primera instancia los criterios de selección del aspirante están en función de que éste cubra en mayor grado el perfil del puesto vacante, no estar inhabilitado por la Secretaría de la Función Pública y cubrir los requisitos académicos que requiere el puesto.

La evaluación de los candidatos se lleva a cabo a través de distintos mecanismos, por ejemplo para los puestos de subdirector o gerente es a través de un panel de evaluación compuesto de funcionarios (directores o subdirectores). En los mandos medios y profesionistas es mediante exámenes que comprende el análisis del perfil de puesto, experiencia y conocimientos, entrevistas, pruebas psicométricas y exámenes médicos, los parámetros para medir cada uno de los aspectos son iguales para todos los candidatos.

Petroleos Mexicanos
Ingreso

Modalidad	Mandos superiores	Mandos Medios	Profesionistas	Operativos
Reclutamiento	Subdirectores y Gerentes Propuesta de candidato Unico Concurso abierto (3 candidatos) Busqueda de candidatos en empresa nacionales o internacionales o en unstituciones de enseñanza superior.	Propuesta de candidato unico Concurso abierto (3 candidatos)	Bolsa de trabajo Propuesta sindical	Sindicalizado: seieccion de candidatos del gremio
Evaluación	Panel de evaluación: Subdirector: (3 directores) Gerente: (1 dir. y 2 subdirectores) Conocimientos, habilidades,entrevistas, además exámenes médicos	Exámenes: Perfil de puesto, Experiencia y conocimientos Entrevista Pruebas piscometricas Exámenes médicos	Exámenes: Perfil de puesto, Experiencia y conocimientos Entrevista Pruebas piscometricas Exámenes médicos	Exámenes: De conocimientos grales y del puesto
Selección	Dictamen de evaluación Calificación mínima de 80 %	Dictamen de evaluación Calificación mínima del 70%	Dictamen de evaluación Calificación mínima del 70%	Evaluación que realiza la representación sindical
Inducción	Curso de Inducción presencial: Inducción al área Inducción al puesto	Curso de Inducción interactivo: Inducción al área Inducción al puesto	Curso de Inducción interactivo: Inducción al área Inducción al puesto	Capacitación en el puesto

Este subsistema tiene una estrecha relación con la planeación de recursos humanos y la evaluación del desempeño; la asignación de las actividades a desempeñar y la evaluación de su desempeño son los elementos que permiten observar la funcionalidad de este subsistema.

Los mecanismos para el reclutamiento y selección de personal prácticamente son de aplicación para el personal de confianza. El personal sindicalizado se rige por las políticas y prácticas establecidas por el Sindicato. La organización sindical agrupa a cerca de 115,000 trabajadores en la industria, entre aquellos que son de planta y transitorios. La administración proporciona los servicios y prestaciones que por Contrato Colectivo tienen derecho los trabajadores, pero no interviene en los procesos de reclutamiento y selección, aun cuando avala las designaciones que realiza el sindicato para ocupar sus puestos.

La selección de un candidato es un punto total a lo largo de la trayectoria laboral, en principio debe cubrir en su totalidad el proceso de evaluación, el cual se sustenta en la aplicación de varias pruebas: análisis de capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias demostradas en la etapa de evaluación, en función de los requerimientos del perfil propuesto, a través de concursos de selección abiertos, asimismo obtener una calificación mínima con respecto a las exigencias del puesto, con la finalidad de elegir al candidato que obtenga los mejores resultados; sin embargo, la realidad en la industria petrolera, es que en la mayoría de los casos las ocupaciones de los puestos no son producto de concursos como señala la normatividad interna, en donde participen tres candidatos a ocupar el puesto; únicamente se hace la designación de "candidato único", por lo que el resultado que obtuvo puede estar apegado a los estándares requeridos o ser menor a éste.

La situación anterior pone en entredicho la incongruencia y la falta de transparencia de los procesos, ya que las designaciones de los ocupantes se encuentran definidas antes de iniciar los procesos de evaluación, de esta manera aplicar los procedimientos de reclutamiento y selección es parte de una rutina para justificar y avalar el proceso en su conjunto.

Existe un mecanismo llamado bolsa de trabajo, para captar las solicitudes de empleo del público en general; pero como la designación de puestos se hace con criterios políticos este mecanismo pierde su importancia.

Capacitación y desarrollo

El propósito de las políticas y prácticas es estimular el crecimiento profesional de los trabajadores de acuerdo con su potencial, así como promover los aprendizajes necesarios mediante la definición de planes de carrera, que combinen las necesidades de la organización con los perfiles de las personas.

La capacitación es un proceso orientado al desarrollo de las habilidades y actitudes de los empleados en función del puesto que desempeñan, así como una obligación patronal de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Los programas de capacitación para el personal sindicalizado se organizan a través de la Comisión Nacional Mixta de Capacitación, la cual está integrada por representantes de la empresa, así como del sindicato de trabajadores petroleros, cuyo objetivo es promover la actualización de los conocimientos y el perfeccionamiento de las habilidades prácticas, así como evaluar a nivel nacional el aprovechamiento de los programas.

Esta Comisión a su vez se integra por grupos mixtos de capacitación, y a su vez éstos por los comités locales de capacitación, que son finalmente los que en conjunto con la administración aplican los diagnósticos integrales de capacitación y preparan los programas de formación de cada uno de los trabajadores sindicalizados. Cada uno de estos órganos tiene la responsabilidad de vigilar y supervisar que se cumplan los programas de capacitación conforme a las políticas establecidas por la Comisión Nacional Mixta de Capacitación.

La orientación de los cursos y especialidades están dirigidos a fortalecer los conocimientos técnicos, observando las medidas de seguridad e higiene, salud en el trabajo y protección al medio ambiente.

Los programas de capacitación para el personal de confianza están dirigidos por estratos:

- Personal ejecutivo, el cual comprende los niveles de 39 y superior, es decir los puestos de superintendentes, subgerentes, gerentes y subdirectores.
- Personal profesional, que comprende de los niveles 30 a 38 de la estructura ocupacional, incluye a los puestos técnicos en sus diversos grados y analistas, y
- Personal de apoyo administrativo, que incluye a los niveles 9 al nivel 29, que comprende los puestos operativos, administrativo.

El contenido de los programas de capacitación tiene diversos enfoques:

- Visión institucional, son aquellos eventos que contribuyen y fortalecen las habilidades directivas, incluye programas de desarrollo de ejecutivos, cuyo propósito es el desarrollo del capital humano para cumplir con la misión, visión y cultura organizacional y objetivos estratégicos. Los programas considerados en este segmento son dirigidos al personal de mandos superiores, subdirectores, gerentes y subgerentes.
- Genéricos, son aquellos eventos sustentados en necesidades comunes de las áreas de Pemex, por ejemplo, paquetería informática, redacción y ortografía, ingles, entre otros, cuyas políticas son de carácter corporativo
- Específicos, son aquellos eventos relacionados con los procesos particulares de cada una de las áreas de las líneas de negocio, entre ellos están los de formación y de desarrollo, con la finalidad de desarrollar el conocimiento integral de los procesos, preparar cuadros de reemplazo en funciones clave, desarrollar mejores prácticas y detección de habilidades.
- Plan de aprendizaje, incluye las debilidades detectadas en la evaluación del desempeño, cuya responsabilidad es compartida por el trabajador, el jefe del trabajador y el área de capacitación.

Dentro de este segmento existen dos modalidades para el desarrollo: Becas de formación académica y becas de postgrado.

Las becas de formación académica son para que el trabajador concluya sus estudios de secundaria, preparatoria y profesional, lo cual está regulado por el Contrato Colectivo de Trabajo y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza.

Las becas de postgrado son para que el trabajador de confianza curse una especialidad, maestría o doctorado en instituciones educativas nacionales o internacionales, con el fin de apoyar los proyectos específicos de cada área. Para el otorgamiento de esta beca el área decide el candidato en base a una evaluación previa para conocer si los estudios que realizará están alineados estratégicamente con el plan de negocios. El seguimiento y control lo hace cada área mediante la presentación de las evaluaciones y calificaciones.

Está previsto que la orientación de los programas específicos deben contener fundamentos básicos de seguridad industrial, protección ambiental, salud ocupacional y código de

conducta, además de las prácticas básicas de calidad como trabajo en equipo, enfoque a procesos, orden y disciplina en el trabajo, entre otras que incidan en el ambiente laboral.

El mecanismo con que se cuenta en Pemex es el diagnóstico integral de necesidades de capacitación, el cual responde a las necesidades reales de cada una de las áreas de Pemex que son susceptibles de mejorar mediante capacitación, que ayudaran a mejorar la eficiencia y eficacia de los planes de negocio a corto, mediano y largo plazo y fortalecer la cultura organizacional de la empresa, así mismo permite conocer las brechas de conocimiento y/o habilidades de cada uno de los empleados. Para el seguimiento y control de los programas de capacitación, las áreas son responsables de controlar el seguimiento de los programas, así como reportar a las áreas corporativas sus avances.

Como señalamos al principio de este capítulo, se han identificado que existen varias prácticas en Petróleos Mexicanos, por ejemplo en Pemex Exploración y Producción actualmente cuenta con esquemas para el desarrollo y profesionalización de su personal, de acuerdo a sus necesidades futuras, mientras que en otros organismos no lo tienen o no están a la altura de éstos. Vale la pena comentar que en el proceso de modernización, ocurrido en 1992, el personal con mejores atributos de calidad o preparación académica, experiencia y conocimiento de las actividades sustantivas fue absorbido por este organismo. Actualmente se tienen programas específicos de formación y desarrollo de probada calidad.

Otro ejemplo lo tenemos en Pemex Petroquímica, donde se han desarrollado métodos para evaluar las competencias del personal, en base a la norma ISO 9000:2001. En Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Refinación se han desarrollado sistemas de información con tecnología de vanguardia, los cuales fueron la fuente para construir la primera versión para el Modulo Único de Recursos Humanos, el cual se implantó en las áreas del corporativo a principios de 2007 y cuya intención era su aplicación en toda la industria petrolera.

Algunas áreas de Petróleos Mexicanos han instrumentado aplicaciones exitosas; por ejemplo, Pemex Exploración y Producción cuenta con una infraestructura de cursos, denominado Universidad Virtual y cursos multimedia de Código de Conducta. Pemex Gas y Petroquímica Básica cuenta con el servicio de la Universidad Virtual Empresarial, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en el que se ofrecen diversos cursos, seminarios, diplomados, conferencias y maestrías en las áreas administrativas, financieras, así como el idioma inglés. En el caso del Corporativo se tienen los cursos de e_learning de Código de Conducta y programas de informática.

La complejidad que representa la dimensión de la organización de Petróleos Mexicanos, aunado a la dispersión geográfica, en donde se desarrollan las operaciones técnicas y administrativas, la empresa ha requerido diseñar en diferentes frentes medios de capacitación a distancia accesibles al personal.

El propósito de estos medios alternativos es ofrecer educación de calidad, utilizando modelos educativos innovadores, redes de aprendizaje y tecnologías de información avanzada, para contribuir a la integración y desarrollo de la organización y de las personas que la integran, para abatir costos y la oportunidad de capacitación de aquellas trabajadores que se encuentran en instalaciones alejadas de los centros urbanos.

En Petróleos Mexicanos los trabajadores tiene capacitación en temas especializados conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y al Contrato Colectivo, por ejemplo las comisiones mixtas de seguridad e Higiene, compuestas por representantes de la empresa y del sindicato, a nivel nacional, en cada uno de los organismos subsidiarios y en cada uno de los centros de trabajo. Su objetivo es prevenir accidentes e incidentes y enfermedades de trabajo e investigar las causas para evitar su recurrencia. Estos comités además de ser grupos colegiados también tienen establecidos programas de capacitación en materia de seguridad e higiene.

Desarrollo (movilidad en el empleo)

De acuerdo con las políticas de promoción en Pemex a continuación se muestran las características para el ascenso de un trabajador hacia otro puesto de nivel superior para cada uno de los estratos de la estructura ocupacional: mandos superiores, mandos medios, profesionistas y operativos. El desarrollo tiene varios mecanismos que comprende la propuesta de candidato único, es decir, que el jefe del área realiza la propuesta para que sea evaluado su candidato, así mismo, la opción de concurso abierto para que participen aspirantes tanto internos como externos, que en este caso deben de ser mínimo tres, así como la oportunidad de los empleados sindicalizados para ocupar un puesto de confianza.

En primera instancia los aspirantes deben cubrir en mayor grado el perfil del puesto vacante, y cumplir con los requisitos académicos que requiere el puesto. Cuando existan concurso se dará preferencia a los candidatos internos a fin de que reúnan los requisitos a fin de dar las promociones o ascenso en un marco de transparencia y equidad.

La evaluación se lleva a cabo a través de distintos mecanismos, por ejemplo para los puestos de subdirector o gerente es a través de un panel de evaluación compuesto de un grupo de funcionarios (directores o subdirectores) designados para entrevistar y evaluar a los candidatos propuestos. En los mandos medios y profesionistas es mediante exámenes que comprende el análisis del perfil de puesto, experiencia y conocimientos, entrevistas, pruebas psicométricas, así como los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño, lo cual es un punto de suma importancia en estos criterios.

Para ser seleccionado el candidato debe cubrir en su totalidad el proceso de evaluación, el cual se sustenta en la aplicación de varias pruebas: análisis de capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias en función del perfil requerido por el puesto, asimismo obtener una calificación mínima con respecto a las exigencias del puesto, por lo que la elección del mejor candidato es responsabilidad del área solicitante, aun cuando éste no cubra la evaluación mínima.

Modalidad	Mandos superiores	Mandos Medios	Profesionistas	Operativos
Ascenso o cambio lateral de puesto	Subdirectores y Gerentes Propuesta de candidato Unico Concurso abierto (3 candidatos) Busqueda de candidatos en empresa nacionales o internacionales o en unstituciones de enseñanza superior.	Propuesta de candidato unico Concurso abierto (3 candidatos)	Propuesta de candidato unico Concurso abierto (3 candidatos) propuesta de candidato del sindicato	Sindicalizado: Concursos de escalofones
Evaluación	Panel de evaluación: Subdirector: (3 directores) Gerente: (1 dir. y 2 subdirectores) Conocimientos, habilidades,entrevistas.	Exámenes: Perfil de puesto, Experiencia y conocimientos Entrevista Evaluación del Desempeño Pruebas piscometricas	Exámenes: Perfil de puesto, Experiencia y conocimientos Entrevista Evaluación del Desempeño Pruebas piscometricas	Exámenes: antigüedad, conocimientos del puesto conducta laboral
Selección	Dictamen de evaluación Calificación mínima de 80 %	Dictamen de evaluación Calificación mínima del 70%	Dictamen de evaluación Calificación mínima del 70%	Mejor posición escalofonaria y mejor calificacion de examen

Evaluación del desempeño.

Uno de los retos más importantes de cualquier modelo de gestión de recursos humanos es vigilar que el desempeño del personal se realice conforme a las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible, de esta manera podemos constatar la aportación de los empleados en el logro de los objetivos de la organización. Este subsistema guarda una estrecha relación con la compensación (salarios y prestaciones) y el desarrollo en el empleo. En el primer caso, se produce cuando existe un pago vinculado al rendimiento, lo que constituye una tendencia significativa en la funcionalidad de la organización. En el segundo aspecto, es significativo conocer el rendimiento de una persona para su ascenso o promoción y detectar las necesidades de capacitación y desarrollo para su formación.

El mecanismo que permite conocer periódicamente la actuación del personal de confianza en Pemex es el Sistema Integral de Administración del Desempeño Individual (SIADI), además de que es el medio mediante el cual se utiliza para establecer los programas de desarrollo de habilidades y de conocimientos específicos para mejorar el desempeño operativo y administrativo en la industria petrolera. Es un sistema porque está compuesto por una serie de elementos todos ellos interrelacionados para cumplir con un propósito del cual más adelante hablaremos de una manera muy breve.

El SIADI está dirigido al personal de confianza de niveles 30 y superior y constituye un modelo que forma el eje de todas las acciones tendientes a mejorar los resultados operativos y administrativos de la organización mediante el alineamiento de los objetivos individuales (trabajador) con respecto a los del área donde se encuentra, así como al desarrollo de sus habilidades gerenciales.

La herramienta que se tiene está dividida en dos partes:

- Resumen de Resultado y
- Factores Conductuales.

Estos dos elementos constituyen la base para la evaluación de manera conjunta entre el jefe y el evaluado, el grado de eficiencia y eficacia con el que el evaluado ha cumplido con los objetivos y metas individuales planeadas, así como el comportamiento demostrado contra el esperado durante el periodo de evaluación.

El resumen de resultados es la obtención de los resultados de los objetivos planeados de manera semestral, el cual tiene metas a lograr en cinco niveles: marginal, insuficiente, adecuado, superior y excelente. Estos valores son considerados en los criterios para el ascenso y promoción de los trabajadores a un puesto superior.

Los factores conductuales son los que impulsan el desarrollo individual para lograr los resultados, por lo que también son evaluados para establecer un plan de desarrollo para mejorar las habilidades:

Las habilidades que se manejan en esta herramienta son:

Innovación y creatividad, iniciativa, trabajando con calidad, integridad, empatía, conocimiento de la industria del petróleo, eficiencia interpersonal, comunicación efectiva, trabajo en equipo, seguridad, sentido ecológico, servicio con excelencia y liderazgo de equipo.

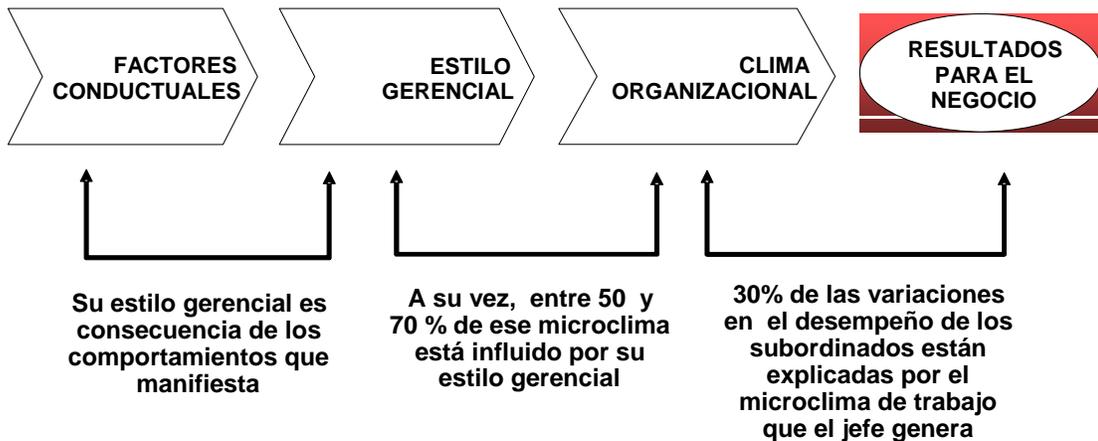
El SIADI se compone fundamentalmente de dos grandes rubros.

El primero de ellos se refiere al desarrollo de las habilidades de liderazgo, el cual a su vez lo integran tres aspectos:

- El grado de dominio de 14 factores conductuales definidos para la cultura de PEMEX.
- La Efectividad gerencial que cada funcionario demuestra en su gestión y
- El Clima organizacional que se genera en el ámbito de influencia de cada líder de la organización.

El principio de este sistema, como se muestra en la siguiente gráfica, está orientado a los resultados de la organización, sin embargo éstos podrán obtenerse en mayor o menor grado dependiendo del microclima organizacional que genere el líder durante su gestión. Este clima a su vez resulta del estilo gerencial y éste es consecuencia del comportamiento de cada ejecutivo.

LA EFECTIVIDAD GERENCIAL Y EL IMPACTO EN RESULTADOS



El segundo rubro se refiere propiamente al modelo de administración de desempeño, el cual se considera el elemento fundamental para la transformación cultural en materia de desempeño, implica pasar de la simple evaluación de la gestión (desempeño individual) a un proceso integral compuesto por cuatro etapas: Planeación, Tutoría, Revisión y Reconocimiento, todos ellos compartiendo un elemento en común que es el diálogo.

• *Modelo Conceptual*

- Clarificación de estrategia
- Despliegue y fijación de objetivos

- Compensación variable
- Reconocimientos no monetarios



- Apoyo continuo para alcanzar y mejorar los resultados

- Valoración formal del:**
- logro de los objetivos
 - progreso del desarrollo individual

El Sistema Institucional de Administración del Desempeño Individual, tiene como objetivo transformar la cultura organizacional orientando los esfuerzos individuales y de grupo al logro de los resultados esperados por la empresa, mediante el alineamiento estratégico y el desarrollo de las habilidades gerenciales.

La estrategia de evaluación del desempeño ha sido diseñada acorde con los objetivos que persigue la estrategia de la organización y difundida en toda la industria. Su aplicación únicamente es para el personal de confianza, pues como ya se comentó los trabajadores sindicalizados que representan poco más del 80 % del total de empleados de la empresa no participan en esta evaluación, lo que hace imposible establecer planes y programas de capacitación para estos trabajadores.

Los intentos de planificar el desempeño individual en la empresa han sido varios, sin embargo, el más actual se remonta al año 2004, donde se creó el SIADI el cual tiene como propósito cambiar la cultura de la empresa, promoviendo la mejora de los resultados operativos y administrativos, alineados a la estrategia de la empresa, a través del desarrollo de las habilidades gerenciales. Actualmente los mandos medios y superiores (subgerentes, gerentes y subdirectores) reciben capacitación, a través de talleres diseñados para fortalecer su capacidad de gestión.

Esta capacitación ha resultado poco exitosa en los niveles de mandos superiores, ya que en primera instancia no existe una obligatoriedad para que participen en los talleres; en segundo lugar ha sido difícil concientizarlos sobre los beneficios que ofrece este programa, debido fundamentalmente a que el personal que tiene años en la empresa o aquel que ingresa, ya tiene una forma de cómo obtener resultados, independientemente que difieran con los objetivos del programa. Así mismo, los objetivos de rendimiento no están relacionados con las prioridades del área, debido a que no responde a la realidad, es decir, no guarda una relación con las prioridades del área y por lo tanto no se tenga un compromiso para su consecución; adicionalmente, no hay una corresponsabilidad con las áreas de planeación para que validen o controle esta vinculación. El trámite de la evaluación del desempeño acaba por convertirse en un mero trámite burocrático.

La retroalimentación de los resultados de la evaluación es muy importante ya que permite establecer planes y programas de capacitación para su mejora durante su gestión. Además de que permite conocer de una manera abierta y franca entre evaluador y evaluados una crítica constructiva orientada a la mejora.

Las causas que encontramos en esta práctica en términos generales es que la administración; directores, subdirectores, gerentes y subgerentes, que son los mandos críticos en la empresa, no han querido comprometerse a ser protagonistas de la gestión del rendimiento no obstante que han recibido capacitación, por otra parte, el estilo de mando en algunos casos tiene una concepción autoritaria de mando, y la tendencia de algunos funcionarios a evaluar de manera homogénea a los colaboradores con el propósito de evitar el conflicto interpersonal.

Separación

Las causas de separación pueden ser de diversa índole como son por causas personales del trabajador, por el término de la relación laboral o bien por la aplicación de medidas disciplinarias.

- Renuncia
- Jubilación
- Rescisión de contrato
- Reajuste de la organización

Renuncia

Todo trabajador tiene el derecho de renuncia a su trabajo en cualquier tiempo sin que tenga que exponer motivos en cuyo caso se hará la liquidación correspondiente a sus alcances conforme a lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Jubilación

La empresa se obliga a otorgar la el beneficio de la jubilación por vejez a los trabajadores que tengan:

- 25 años de servicio y 55 de edad, pensión equivalente al 80% de sus salarios como trabajador activo.
- 30 años de servicios y 55 de edad, pensión de 100% de sus salarios como trabajador activo.

Jubilación por incapacidad permanente derivada de riesgos de trabajo mediante un dictamen de incapacidad:

- El dictamen médico debe ser por 70%, con 4 años de servicio.

Jubilación por incapacidad parcial permanente por riesgo de trabajo:

- Cuando el trabajador no encuentre reacomodo en otra área y que tenga por lo menos 20 años de servicio.

Jubilación por incapacidad permanente para el trabajo derivada de riesgo no profesional de trabajo:

- El trabajador debe tener 20 años de servicio como mínimo.

Rescisión de trabajo

Son causas originadas por el incumplimiento de obligaciones y deberes laborales de los trabajadores, estas pueden ser de diversa naturaleza, tales como:

- Faltas al artículo 47, de la Ley Federal del Trabajo, Contrato Colectivo del Trabajo y Reglamento del Personal de Confianza.
- Resolución por medidas de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Control y evaluación

Este otro elemento es de suma importancia ya implica un ejercicio permanente de evaluación y control de la operación del sistema, es decir de todos los componentes que lo conforman tales como planeación de recursos humanos, ingreso, capacitación, desarrollo, evaluación del desempeño y separación, a fin de hacerle modificaciones o mejoras para optimizar su funcionalidad. Si bien para el desarrollo de las acciones de recursos humanos cada uno de estos elementos cuentan con sus etapas de planeación, ejecución evaluación y control precisamente para verificar el cumplimiento de las acciones conforme a lo previsto, cada área es responsable de el seguimiento y control de los resultados y el área corporativa es la que tiene a su cargo la consolidación de la información, quien emite las políticas para mejorar el control y evaluación del sistema.

Cada uno de los componentes del sistema tiene sus reportes y metodologías para su operación, el comportamiento de cada uno de ellos depende de su aplicación en las diversas áreas de la empresa.

Una forma que la empresa ha institucionalizado para evaluar la operación y el funcionamiento del sistema es realizar anualmente el Congreso de Recursos Humanos en donde se invita a la toda la comunidad en la materia, que incluye gerentes de recursos humanos, subgerentes y mandos medios, de todas las áreas de Petróleos Mexicanos con la finalidad de exponer la problemática en varios aspectos y proponer las mejores prácticas

Relaciones laborales

Las relaciones laborales en la empresa tienen como propósito ocuparse de las relaciones, que se establecen en la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de recursos humanos cuando, estas adquieren una dimensión colectiva; es decir, que afectan a la colectividad de empleados como resultado de la aplicación de políticas y prácticas de recursos humanos, por ello creemos que dada su naturaleza está relacionada en todos los temas comprendidos en la gestión de recursos humanos, desde la planeación hasta la capacitación, el desempeño y la compensación.

Los temas importantes que afectan a toda la colectividad tiene que ser tratados por las instancias de mayor jerarquía en la empresa, por razones estratégicas se han establecido foros específicos cuyo impacto es significativo, además de que es un requerimiento señalado en el contrato colectivo de trabajo, esos temas a que hemos hecho referencia son: calidad-productividad, escalafones y ascensos, capacitación, servicios médicos, seguridad e higiene en el trabajo, revisión salarial, entre otras. Todas estas comisiones están conformadas por representantes de la empresa y el sindicato para que de esta forma se tomen decisiones de manera colectiva para la industria petrolera.

Por otra parte, Petróleos Mexicanos en los últimos años ha estado sujeta a la aplicación de diversas disposiciones dictadas por el gobierno federal sobre austeridad presupuestal, lo que ha originado la compactación de estructuras organizacionales en la empresa, y en consecuencia se ha tenido que recurrir al despido de trabajadores principalmente de confianza. La empresa tiene amplias facultades para adecuar la organización, modernizar sus instalaciones y simplificar sistemas o las formas de trabajo para mejorar su productividad.

II.7.4. Propuestas de solución

Con respecto a las áreas de oportunidad que tendrían que llevarse a cabo en cada uno de los componentes del sistema para mejorarlo, en primera instancia tendrían que cubrirse ciertos requisitos que exigen un alto grado de capacidad y madurez organizativa, además de que es necesario medir su funcionalidad por lo que creemos conveniente proponer indicadores de gestión, cuyos resultados representan una transformación radical de una Administración Pública carente de cultura de evaluación y poco orientada los resultados.

Planeación de recursos humanos

El sistema de administración de personal debe estar dirigida para apoyar la estrategia institucional, por lo que es su alineación con los objetivos estratégicos de la organización, mediante los planes de negocio y programas operativos anuales, es esencial.

Si los planes de negocio están alienados a los objetivos estratégicos de la empresa, si la estrategia es clara y es por todos conocida se pueden tener estructuras organizacionales optimas, perfiles de puestos adecuados, metodologías para la valuaciones de puestos, planes de carrera, porque cada uno de estos elementos parten de una estrategia con un propósito definido, y sus acciones deben estar encaminadas hacia el mismo.

La necesidad de fortalecer a corto plazo, el liderazgo de la función de recursos humanos superando sus tradicionales deficiencias para que pueda, cumplir con sus objetivos y consolidarse en un sistema único de administración de personal en la empresa. De esta manera habría una congruencia, es decir, una coordinación de esfuerzos, que deben tomar los órganos involucrados para que la empresa pueda satisfacer en mejor forma, oportunidad y eficiencia sus fines, apoyados por la administración, que es un proceso orientado al desarrollo y debe entenderse como una función de dirección racionalizada de la institución y no como un conjunto de relaciones jerárquicas y decisiones pragmáticas

En ese mismo sentido el Inventario de Recursos Humanos debe ser el instrumento para la administración del conocimiento es decir, el repositorio del conocimiento para formular estrategias y para realizar diagnósticos para hacer de Pemex una organización más eficaz. La falta de información alimenta las carencias cuando se trata de dimensionar las cargas y dotaciones de recursos humanos para formular estrategias a largo plazo.

En segundo la planeación de recursos humanos del trabajo debe adaptarse a los cambios, claro que lo ideal sería que se manejará como las empresas, en un entorno amplio y dinámico, sin embargo hay que reconsiderar ciertos elementos de rigidez como es la normatividad laboral que tiene la empresa.

Son muchos los retos y los problemas operativos a los que se enfrentará el subsistema de planeación de recursos humanos, pero lo que si es claro es que se tiene que contar con mecanismos para la evaluación del desempeño tanto individual como institucional, vinculando de ésta forma resultados institucionales y desempeño de los funcionarios, a través de indicadores de gestión.

La dinámica y complejidad administrativa de la industria han creado un sistema de tabuladores con sueldos rígidos, que se aplican en todas las áreas de Petróleos Mexicanos, y tienen como característica poco o nada de margen para administrar sueldos y reconocimientos al personal. El sistema tradicional debiera manejarse con bandas donde se incluyan más rangos de pago relativamente amplios para poder administrar los sueldos desde que se incorpora el individuo a la organización y durante su trayectoria laboral.

Ingreso de personal

Si bien se realizan acciones de reclutamiento y selección, su impacto no es lo suficientemente como para hablar de que en Pemex se tiene perfiles de puestos adecuados a las necesidades de una empresa como ésta. Como ya se comento en el capítulo precedente, la empresa no dispone con la totalidad de la descripción de los puestos, ahora bien hay que pensar también en que aun cuando se tengan no se garantiza que los puestos estén efectivamente en uso, realmente lo que tendríamos que hacer es verificar si estas descripciones responde con la orientación de las políticas y prácticas de recursos humanos, por ello proponemos que estos instrumentos ser periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y las exigencias que demanda el entorno; una evaluación completa de su utilización requeriría verificar los resultados del reclutamiento y selección para determinar la eficacia real de los mismos.

Por lo menos en el área en donde laboro generalmente las personas que ocupan algunos puestos no desempeñan lo que dice el puesto. Por otra parte los candidatos elegidos a ocupar puestos vacantes provienen de la propuesta del jefe del área y no de concursos abiertos, esto se presta casi a la designación directa del ocupante por parte del jefe. Si bien se realizan exámenes de ingreso el candidato resultante no tiene oposición por lo que los resultados de su evaluación puede no ser la mejor.

Si queremos una empresa de alto desempeño la premisa debe ser a propiciar la competencia por merito, es decir que la contratación del personal sea por oposición a través

de los concursos abiertos y propiciar la evaluación competitiva de los aspirantes a un puesto como la dinámica del sistema.

Capacitación

Durante mucho tiempo la capacitación ha sido una de las grandes asignaturas pendientes en la industria petrolera de México, tanto en la valoración de sus impactos en el desempeño de los empleados como en la necesidad de considerarla una inversión y no un gasto.

En la mayoría de los foros sobre temas relacionados con los recursos humanos se insiste mucho en la necesidad e importancia de la capacitación: para que los gobiernos inviertan lo suficiente para mantener y mejorar la calidad de la mano de obra del sector público, la capacitación continua del personal resulta decisiva para adecuar las cualificaciones a las futuras necesidades organizativas, aumentar la satisfacción personal de cada trabajador, promover al personal, mejorar las perspectivas de carrera y de empleo y aprovechar el adelanto técnico, alcanzando de ese modo el objetivo de prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad para responder a las expectativas de los ciudadanos.

Sin embargo, es necesario evaluar el gasto de la capacitación en función de su impacto en los resultados. Existen varias formas de evaluar el aprendizaje, sin embargo en esta empresa, la forma más simple es a través de la observación directa en el plano laboral y la supervisión del desempeño de las actividades cotidianas, ya que como se comentó en el capítulo precedente la evaluación del desempeño no ha sido vista por la organización como un elemento sustancial de la gestión de recursos humanos por lo tanto pierde su importancia para elaborar programas de capacitación.

El punto importante es si el esfuerzo que se realizó en la capacitación se traduce en una mejor conducta o desempeño laboral. Para verificar el éxito del programa de capacitación la alta dirección deben insistir en la evaluación sistemática de su actividad, ya que la capacitación es un proceso continuo que empieza con la orientación y continua durante todo el tiempo que permanece en la organización. La evaluación de la capacitación es un proceso que debe concebirse en términos de medición.

La evaluación es parte del proceso integral de la capacitación y lo debemos de entender no solo como un instrumento para asegurar que la persona es capaz de cumplir determinados desempeños, sino también para asegurar que en la organización existan procesos de aprendizaje continuo, orientados a lograr los objetivos de la organización y del personal. Para cumplir con este propósito, se requiere de una transparencia en la forma y condiciones de la evaluación. El aprendizaje es en última instancia la decisión voluntaria de cada persona en la organización; en la medida que los estándares de desempeño y conocimiento son transparentes, se contribuye no solo a la claridad de la dirección del aprendizaje del personal sino también a optimizar los esfuerzos dedicados a ello.

Un proceso de capacitación debe comprender: 1.- normas de evaluación.- responder a un proceso de identificación de necesidades, objetivos de capacitación y desarrollo, contenidos del programa, criterios de aprendizaje, ejecución del programa y conocimientos y habilidades que se esperan obtener. 2.- examen antes de la capacitación.- conocer el nivel de conocimientos, habilidades, actitudes del capacitado antes de un curso, 3.- examen posterior a la capacitación.- evaluación después de la capacitación para determinar el nivel de avance, con respecto al inicial, 4.- transferencia del puesto.- si los conocimientos aprendidos se traducen en una mejora en el desempeño. Es importante mencionar que a los participantes, se les debe realizar una evaluación antes de la capacitación, para determinar el nivel de conocimientos, un examen posterior a la capacitación y la comparación entre los resultados de ambos, si la prueba de resultados arroja una mejora significativa puede considerarse que el programa logró sus objetivos.

Habrá logrado totalmente el éxito si se cumplió con las expectativas que fueron establecidas desde el diagnóstico de necesidades y si existe la transferencia al puesto. El mejor modo de medir la transferencia consiste en la mejora en el desempeño, con frecuencia la administración de exámenes anteriores y posteriores al curso o programas de capacitación sirve para evaluar tanto los conocimientos adquiridos como el grado de transferencia efectiva a la labor. Por ello insistimos que en los planes de carrera estén contenidos los requisitos académicos que deben recorrer para alcanzar otra meta dentro de la organización.

Por otra parte, la certificación de capacidades (o competencias) implica otro cambio cualitativo importante en la cultura laboral de Petróleos Mexicanos, pues el sistema, además de regular el proceso de capacitación del personal debe orientarlo hacia la certificación de capacidades, además de que nos ayudaría a tener más certeza para seleccionar mediante competencias clave al candidato idóneo.

El tema de la certificación de capacidades profesionales como ya se señaló implica un cambio cultural en la administración pública pues obliga a definir competencias genéricas, competencias por puesto y, a diseñar los planes y programas de formación necesarios para mantener actualizados a los empleados en el perfil y las aptitudes requeridos por su puesto. Ello, aunado al sistema de evaluación del desempeño el cual se vinculará a los resultados de la institución, significa el cambio cultural más importante que aportaría al sistema. Pemex ha definido sus competencias de negocio, genéricas y de especialidad, sin embargo la capacitación que se da no por esta vía debido a la ausencia de planes individuales.

Desarrollo (movilidad en el empleo)

Uno de los retos al que se enfrenta Petróleos Mexicanos es identificar las necesidades de desarrollo de personal de acuerdo a las habilidades, aptitudes, actitudes, potencial y conocimientos requeridos por el puesto, debido a que no se cuenta con planes individuales y programas de capacitación alineados con los planes estratégicos del negocio, así como la ausencia de la trayectoria en la empresa dentro de la estructura de puestos lo cual trunca el desarrollo del talento de una persona.

Las organizaciones públicas necesitan estimular el aprendizaje, el desarrollo de conocimientos y la excelencia profesional, sin embargo, en términos de carrera solo han sido capaces de producir el ascenso jerárquico. Es necesario que las promociones o ascensos del personal tengan trayectorias verticales u horizontales en sus respectivos planes de carrera. Es evidente que este subsistema conlleva la necesidad de revisar la política salarial actual y el tabulador de personal para hacer del mismo un instrumento flexible y fácil de administrar para que responda a las necesidades que planteará en su momento el sistema, lo cual es poco probable dadas las restricciones de austeridad.

Por lo que proponemos la imprescindible necesidad de contar con planes individuales de aprendizaje y planes de carrera para el personal técnico que se ubica en los segmentos de mandos medios y profesionistas que son los puestos más especializados y que además tienen responsabilidades de dirigir y conducir grupos de trabajo, para favorecer a los profesionales mejor capacitados con un mecanismo de ascenso natural.

Los criterios para realizar los ascensos y promociones establecen la posibilidad de llevar a cabo concursos abiertos, para seleccionar a los mejores candidatos a ocupar un puesto vacante, sin embargo en la práctica, o por lo menos en el área en donde laboro, no es así, es común ver que la ocupación del puesto sea resultado de la evaluación de un solo candidato, sin tomar en cuenta la evaluación que es también otro aspecto que hay que considerar, esto pone en evidencia la falta de objetividad, competencia por mérito, la calidad la equidad en las prácticas de recursos humanos, por lo que como en el mismo caso del personal que ingresa a la industria es necesario promover la competencia por mérito.

Contar con un esquema de remuneraciones equitativo que considere apertura de bandas salariales donde se incluyan más rangos de pago relativamente amplios para poder administrar los sueldos desde que se incorpora el individuo a la organización y durante su trayectoria laboral, es decir un enfoque más orientado a la flexibilidad y la mayor autonomía del recurso humano.

Evaluación del desempeño.

A nuestro juicio la mejor manera de afrontar la evaluación del desempeño es entender que el rendimiento humano forma parte de la gestión de recursos humanos, y que debe ser medida, la organización y sus directivos deben ser los responsables de su gestión.

El reto más importante al que se enfrenta la evaluación del desempeño, sin embargo, es precisamente el que se refiere a cómo conectar el desempeño de los individuos con el de las instituciones y cómo medir su contribución efectiva al logro de resultados en éstas, en virtud de la especificidad de la función pública en donde la medición de los servicios que presta y de las tareas que realiza no es un tema sencillo.

La evaluación debiera tener dos enfoques: la de los empleados y la de las propias instituciones. Este cambio cualitativo sería de fundamental importancia pues implica asociar los resultados obtenidos por las dependencias que integran la empresa al desempeño individual de los trabajadores.

Sería un cambio cultural de gran relevancia en una administración pública como la mexicana, carente de una cultura de evaluación y poco acostumbrada a la rendición de cuentas y la calificación ciudadana, pues estaría transitando paulatinamente de una gestión por programas y presupuestos a una gestión por resultados. El cambio a enfrentar para evaluar el desempeño de los empleados es en primera instancia estrechar la relación del colaborador hacia la mejora del rendimiento, mediante la definición de objetivos, su orientación, evaluación y reconocimiento, es decir lo que propone al SIADI.

El liderazgo de los superiores jerárquicos es parte de responsabilidad en la administración del personal a su cargo y, evaluar con seriedad el trabajo que realizan sus subordinados, lo que en primera instancia ha generado resistencias, es necesario concienciar a quienes administran la empresa de que la gestión del desempeño debe ser parte de la cultura laboral, por ello es importante que los mandos superiores asistan a los talleres de capacitación.

En Pemex no obstante que se cuenta un sistema para la administración del desempeño todavía es bien sabido que la subjetividad del evaluador es un problema prácticamente imposible de resolver, además de que su aplicación es parcial pues deja al grueso de la fuerza laboral sin considerar que es el personal sindicalizado.

Por otra parte vincular, la promoción al rendimiento es una necesidad en doble sentido, por un lado, el ascenso es el mejor incentivo para estimular las mejoras del rendimiento, y por otro lado, el rendimiento proporciona la información más relevante para saber si las políticas están funcionando, esto sin duda sería fundamental en la cultura de trabajo en Pemex, por ello insistimos en la necesidad de contar con planes de carrera.

Esquema de compensaciones de Petróleos Mexicanos

El esquema de compensación de Petróleos Mexicanos, contribuye a que los trabajadores y sus familias alcancen un nivel distintivo de calidad de vida a través de una compensación justa, equitativa y competitiva, la cual tiene como objetivo propiciar un clima laboral armónico que impulse el mejoramiento de la productividad en la industria petrolera y genere expectativas de desarrollo a sus integrantes y arraigo en el personal altamente calificado.

El esquema de salarios y prestaciones del personal que labora en Petróleos Mexicanos agrupa tanto a los empleados de confianza como sindicalizados, que desempeñan sus labores en las instalaciones de la industria en las actividades de exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento y la distribución de petróleo, así como el que labora en actividades administrativas.

A continuación se presenta el siguiente cuadro el cual está distribuido por los cuatro grupos clasificados por la empresa: Personal de mando, especializado, personal técnico y operativo tanto de confianza como sindicalizado, en donde se detallan los salarios y beneficios para el personal de la industria, a los que tiene derecho de acuerdo a su estrato jerárquico.

GRUPO DE PERSONAL	SALARIOS E INCENTIVOS	BENEFICIOS		
		ECONOMICOS	SEGURIDAD SOCIAL	SEGUROS
SUPERIORES NIVELES 44 AL 48 (PERSONAL DE MANDO)	Sueldo y Compensación Garantizada.	Canasta Básica, Gas, Gasolina (cuotas), Prima Vacacional (máx. 35 días) y Aguinaldo (48 días).	Servicio Médico Integral, Vivienda, Préstamos Administrativos, Gastos Funerarios del trabajador y derechohabientes	Servicio Médico, Seguro de Vida Interno (de 20 a 35 meses, según la antigüedad), Seguro de Vida de Mandos Medios y Funcionarios Superiores (Niveles 36 al 48) (Cuota por nivel; mínimo 70,000 y máximo 330,000), Seguro de Vida Especial para Funcionarios Superiores (Niveles 45 al 48). (88 meses)
GRUPO ESPECIALIZADO NIVELES 30 AL 43	Salario Ordinario, TEA, Productividad, e Incentivo al desempeño	Canasta Básica (cuota fija), Gas (cuota), Gasolina (cuota), Prima Vacacional (máx. 35 días), Aguinaldo (57 días), Incentivo por Asistencia (máx. 35 días), y Rendimientos. (18 días)	Becas para hijos de trabajadores, Riesgos de Trabajo, Indemnizaciones, Jubilaciones	Aportación al Seguro de Retiro del SAR.
PERSONAL TECNICO Y OPERATIVO DE CONFIANZA NIVELES 8 AL 29	Salario Ordinario, TEA, Productividad, e Incentivo al desempeño			
PERSONAL TECNICO Y OPERATIVO SINDICALIZADO NIVELES 8 AL 29	Salario Ordinario, TEA, Productividad, e Incentivo al desempeño			

Indicadores de Gestión

Los indicadores de gestión como instrumentos para la correcta toma de decisiones sirven tanto para el nivel directivo como al nivel más operativo de la organización. Indicadores propuestos:

Reclutamiento y selección

Indicadores de Eficiencia:

Numero de perfiles elaborados/ número de perfiles revisados

Candidatos evaluados/candidatos pendientes.

Candidatos evaluados en panel/ candidatos pendientes.

Ingreso de personal:

Número de quejas recibidas del personal de nuevo ingreso/ número de trabajadores contratados

Número de concursos celebrados/ número de concursos pendientes

Cantidad de vacantes ocupadas/candidatos de la bolsa de trabajo.

Capacitación

Indicador de economía:

Costo total de capacitación/ costo previsto

Costo anual de capacitación/número de capacitados

Costo del presupuesto de plazas/presupuesto de capacitación

Numero de horas contratadas para capacitación por año/ personal capacitado

Personal capacitado al año/ dotación de cursos programados al año

Desarrollo

Indicador de Eficacia:

Cantidad de trabajadores empleados después de seguir un curso de formación profesional o específicos.

Cantidad de vacantes ocupadas/candidatos internos.

Personal de planta confianza ascendido/ número de personal de la plantilla

III. Propuesta de administración para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos

Administración para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos.

La presente apartado tiene como propósito solucionar la problemática de la administración de personal en Petróleos Mexicanos, para lo cual presentamos una propuesta para crear y conceptuar un sistema de administración para el desarrollo de personal, con el cual se pretende proveer de personal competente y comprometido con la estrategia de la empresa y fortalecer su competitividad para lograr un crecimiento sostenido.

8. El sistema para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos

La dimensión que ha alcanzado la empresa en el contexto económico, político y social, requiere de esfuerzos para que su enorme potencial se traduzca en beneficios para la sociedad, así como para enfrentar los retos de la globalización.

Para enfrentar los retos del desarrollo, la equidad y la racionalidad de la acción pública son condición necesaria para impedir la injusticia, la improvisación y el dispendio de recursos; el instrumento de este proceso es la planeación para la modernización de la gestión pública. El Estado ante la creciente complejidad de sus problemas debe emprender un esfuerzo de racionalidad, orientado hacia el país al que aspiramos. Petróleos Mexicanos no está exento de este proceso, planear el desarrollo de la administración de personal significa el ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se oriente la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos, nos ayuda también para lograr la congruencia entre fines y medios, y voluntad para preservar en la consecución de los propósitos.¹¹⁰

La administración de personal se debe concebir como un instrumento valioso, para transformar la realidad de la empresa en función de la modernización de la gestión.

La definición de una orientación política es esencial para establecer una concepción de modernización de la gestión pública, en donde todas las actividades o acciones se integren en torno a los grandes propósitos de la empresa, en donde todos se interrelacionen, se complementen y condicionen recíprocamente. Esta orientación debe ser seguida mediante su sistema de administración de personal, con un esquema globalizador de todas las acciones en materia de recursos humanos y de todos sus posibles impactos e interacciones en el ámbito de Petróleos Mexicanos.

En este proceso la administración de personal tiene un papel preponderante en la atención de las necesidades que demanda la modernización de la gestión pública; la investigación, planificación, organización, coordinación, dirección y controles administrativos adecuados. Ninguno de estos elementos puede alcanzarse si no es contando con un personal idóneo, a través de la materialización de sus responsabilidades y la capacidad para tomar decisiones y ejecución eficaz de las labores.¹¹¹

En ese sentido, creemos que esta industria requiere de un sistema de administración de personal para su desarrollo, que sea el vehículo para enfrentar los retos en la medida que ofrece una diferencia explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de sus programas.

¹¹⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto.- Antología de la Planeación en México 1917-1985, Fondo de Cultura Económica. Tomo 9, Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación 1980-1982, México, D.F. 1985. P.11

¹¹¹ Jiménez Castro, Wuilburg. Op. Cit., p.292

En los apartados precedentes hemos comentado que la administración de personal es un proceso que tiene como propósito mantener e incentivar el nivel de habilidades que el personal requiere conforme la estructura orgánica y técnica de las organizaciones, a partir de la adopción de una cultura en el ámbito laboral, conforme a las disposiciones normativas que se encuentran en diversas normas y leyes emitidas por el gobierno federal, quien es el que dicta la política al respecto y él es quien establece la estructura del sistema de administración.

El sistema de administración de personal de Petróleos Mexicanos está contenido en el sistema de la administración pública federal; tanto uno como el otro son un conjunto de normas, mecanismos e instrumentos, recursos y tecnologías destinadas para obtener personal en condiciones optimas de aptitudes y de actitud, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en mejores condiciones para el servicio, de acuerdo con los principios ideológicos que sustentan al Estado mexicano.

La estrategia de recursos humanos que debe orientar a la actual administración debe ser fortalecer la competitividad; promover que el personal tenga las capacidades que requiere la empresa, para atender las necesidades que demanda el desarrollo y promover el crecimiento personal. Por lo tanto, la estrategia debe llevarse a cabo bajo un compromiso entre su acción, su filosofía política y al modelo de administración que deseamos; la construcción del sistema permitirá evaluar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de cada área de recursos humanos, en torno a los objetivos y metas institucionales, que expresan y traducen sus principios contenidos en diversos ordenamientos en la materia.

Como ya se ha señalado anteriormente, a la administración para el desarrollo del personal debe comprenderse como el estudio genérico de los elementos que componen y que hacen que funcione el sistema de administración para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos; un esquema de esta naturaleza requiere tiempo para su consolidación; sin embargo, puede permitir superar las deficiencias que existan en la industria, convirtiendo a la administración en un instrumento dinámico de cambio.

Los elementos y las funciones que integran y hacen funcionar el sistema, se materializan en el proceso, con el propósito de educar al individuo y propiciar su desarrollo en la organización, proporcionándole las habilidades y destrezas para que sea más eficiente.

A la administración de personal se le debe de considerar como un instrumento para transformar la realidad de Pemex en función de la modernización de la gestión pública, a través del estudio y desarrollo de conocimientos científicos y técnicas, cómo los seres humanos pueden ser efectivamente integrados en las organizaciones a través de mejores procedimientos de reclutamiento y selección, contratación, inducción al puesto, capacitación y desarrollo, compensación, evaluación del desempeño y retiro del servicio, cada uno de estos interrelacionados entre sí, concurren a lograr los objetivos que se sustentan en los principios de la psicología, sociología, economía y administración.

De acuerdo con la teoría general de sistemas, consideramos a la administración para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos como un sistema abierto, el cual puede comprenderse científicamente sólo con la interacción con su medio ambiente.¹¹² De esta forma su problemática sólo puede tratarse dentro de la industria petrolera de nuestro país y de la administración pública.

Para ello, el sistema de administración para el desarrollo de personal de la empresa debe buscar la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por merito, la congruencia, la eficiencia y eficacia en la práctica de recursos humanos en la empresa. En ese sentido, es importante comprenderlo como un conjunto de elementos y componentes esenciales que lo conforman, tanto de carácter estructural, como metodológico, áreas de

¹¹² Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. Op. Cit., p. 102

gestión, la estructura organizacional, el marco normativo y procesal, así como las relaciones que se establecen entre éstos para cumplir con las metas.

Con la finalidad de conformar un sistema único de administración de personal para su desarrollo en Petróleos Mexicanos, en la presente investigación propongo la estructura y los elementos que debe contener.

III.8.1. Marco teórico, metodológico y conceptual.

El marco teórico, que presentamos para nuestro sistema de administración para el desarrollo del personal en Petróleos Mexicanos, comprende los siguientes elementos: dimensiones de la modernización de la gestión pública, principios, propósitos, criterios, características, funciones y subprocesos de la administración de personal, bajo un compromiso de coherencia en su acción.

Dimensiones

Las dimensiones de la modernización son:

Dimensión social en la medida en que los proyectos de recursos humanos de largo plazo involucran a todo el personal de la industria petrolera.

La dimensión administrativa organiza las acciones para cumplir con las necesidades que derivan de la administración de personal.

La dimensión económica implica una estrategia de desarrollo y un conjunto de políticas en el tiempo y en el espacio.

La dimensión política implica el consenso de estrategias en torno a ciertos propósitos que orientan la acción de la administración de personal de la industria petrolera.

En síntesis, los fines de la administración de personal permitirán compartir un sistema que comprenda a todos los trabajadores de la Institución; construir una organización más eficaz en el logro de sus objetivos institucionales, más eficiente en el uso y aprovechamiento de sus recursos y congruente con las políticas en materia de recursos humanos.

Principios.

Los principios del sistema de administración, para el desarrollo de personal de Pemex, son los que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, justicia social, dignidad y libertad. Asimismo, se consideran los principios de las leyes, Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y el Contrato Colectivo de Trabajo en vigor.

Propósitos.

Los propósitos de nuestro sistema son construir la participación de todas las áreas de la empresa Petróleos Mexicanos, para orientar el desarrollo de la administración de personal hacia la transformación de una organización eficaz.

Criterios.

Los criterios que conforman el sistema que proponemos son objetividad, calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por merito, la congruencia, la eficiencia y la eficacia en las prácticas de recursos humanos.

Características.

Se entiende por administración de personal a la manera como el individuo puede ser efectivamente integrado a la organización, con el propósito de que adquiera las aptitudes y actitudes idóneas, para transformar a la organización y en sí mismo.

Funciones.

Las funciones básicas de nuestro modelo son: planeación de recursos humanos; desarrollo organizacional; desarrollo y administración del conocimiento; administración de personal y retiro del servicio.

Subprocesos.

Los subprocesos del proceso de recursos humanos son reclutamiento y selección, contratación, inducción, compensación y reconocimiento, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño y retiro, con sus respectivos objetos de estudio.

En nuestra propuesta se incluyen también sus componentes que permitirán comprender su funcionamiento y operación, a saber, el modelo estructural y su metodología de análisis, la estructura organizacional, la normatividad y el proceso de administración de personal.

Modelo estructural

El desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos se debe fundamentar en la conformación de una estructura racional de análisis de la administración de personal de manera integral, que tenga todos aquellos elementos que nos permitan tomar decisiones y sean la base para fijar los objetivos y metas para alcanzar, dentro de los cuales podemos elegir alternativas, diseñar estrategias, elaborar las políticas y ordenar las acciones y asignaciones de recursos necesarias que permitan alcanzarlos. Así mismo, determinar la coordinación de esfuerzos y la asignación de responsabilidades, además de verificar y evaluar los avances de los programas institucionales, analizar de manera permanente la congruencia, la eficacia y la eficiencia, con respecto a los objetivos y metas establecidas.

El modelo estructural está sustentado en el análisis matricial derivado del sistema nacional de planeación.

El modelo racional de cualquier estructura administrativa debería poseer las siguientes características:

- Objetivos claros por parte de la administración y que sus miembros actúen en congruencia con las políticas de administración.
- Las actividades deben ser sujetas de planeación y programación
- El manejo de la información es para la toma de decisiones y para apoyar las funciones básicas de planeación, organización, dirección y control.
- Los directivos deben tener el suficiente control sobre la administración, a fin de asegurar su cumplimiento a largo plazo.

Desde el punto de vista de los procesos y métodos de administración, no solo es importante tener objetivos claros, políticas adecuadas y procedimientos ágiles para el manejo de los recursos humanos, también los conocimientos y habilidades de vanguardia, para que tengan los niveles de desempeño esperados, menos rotación de personal, y que los puestos vacantes sean ocupados con personas que tengan las capacidades suficientes para ocuparlos y la experiencia en las ramas de la industria petrolera.

Con el marco anterior se construye nuestro modelo estructural para el desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos, el cual pretende tener en cuenta la realidad actual de la administración en las áreas de la industria petrolera.

El modelo estructural considera el desarrollo de manera integral, en sus aspectos social, político, económico y administrativo y su interacción con el medio ambiente. Dicho modelo para el desarrollo de la administración de personal se desprende del tipo de empresa a que aspira la nación.

Para lograr el desarrollo de la administración de personal en la industria petrolera es primordial contar con un marco de referencia o modelo estructural, adecuado a las necesidades del desarrollo de la industria, que demanda la contratación de personal con ciertas características, que permita el desarrollo de las potencialidades de los seres humanos en la organización, modelo en el cual se establezcan pautas unificadoras de congruencia institucional y, al mismo tiempo, como un todo.

El modelo estructural consiste fundamentalmente en la realización de cambios estructurales, para superar la ausencia de estrategias en materia de recursos humanos y propiciar el consenso de que la administración de personal debe comprenderse con un criterio unitario y global.

El concepto de modernización de la gestión pública debe entenderse como un proceso de transformación y progreso deliberado de la estructura global de la administración de personal, que implica mejorar la coordinación de las decisiones sustentadas en nuevas reglas de carácter corporativo.

Los cambios estructurales, que caracterizan a la administración de personal, se deben realizar considerando la forma de organización administrativa y operación técnica que tiene Petróleos Mexicanos, lo cual ha representado importantes lagunas que dificultan su desarrollo, la operación y el funcionamiento de esta importante empresa pública.

Dicho marco estructural debe promover la excelencia, la calidad y la pertinencia de la administración de personal, así como la alineación de los lineamientos y procedimientos para el desarrollo del personal y la formación de cuadros administrativos y directivos, que requieran los procesos productivos en la industria petrolera con respecto a los avances de las mejores prácticas en la materia.

Promover la centralización y descentralización del sistema de administración de personal, como una condición de organización y coordinación, ya que en la actualidad en Pemex aparece como un sistema fragmentado y sin control, lo cual representa una complejidad mayor para evaluar su funcionamiento, privilegiar un alto grado de competencia y capacidad de su personal administrativo y técnico, facilitando las condiciones propicias para su formación y superación, lo que se verá reflejado en un mejor desarrollo de sus funciones y desarrollo profesional.

Como resultado de lo anterior, mejorar la excelencia, la calidad y la pertinencia significa alcanzar la congruencia entre los niveles generales y los específicos del proceso, entre las necesidades institucionales y los conocimientos científicos y tecnológicos que desarrolla el personal. Asimismo, la distribución racional de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, que se requieren en la formación del personal, para atender los fines del desarrollo de la empresa, lo que implica el mejoramiento cualitativo del individuo.

Con lo anterior, sería responsabilidad de cada uno de los organismos que conforman la industria petrolera, la adecuación de sus procesos y resultados a los requerimientos institucionales en materia de recursos humanos y a la consecución de sus propias finalidades, lo que resulta indispensable para una empresa pública como Petróleos Mexicanos, que por sus características de operación se debe manejar desde el punto de

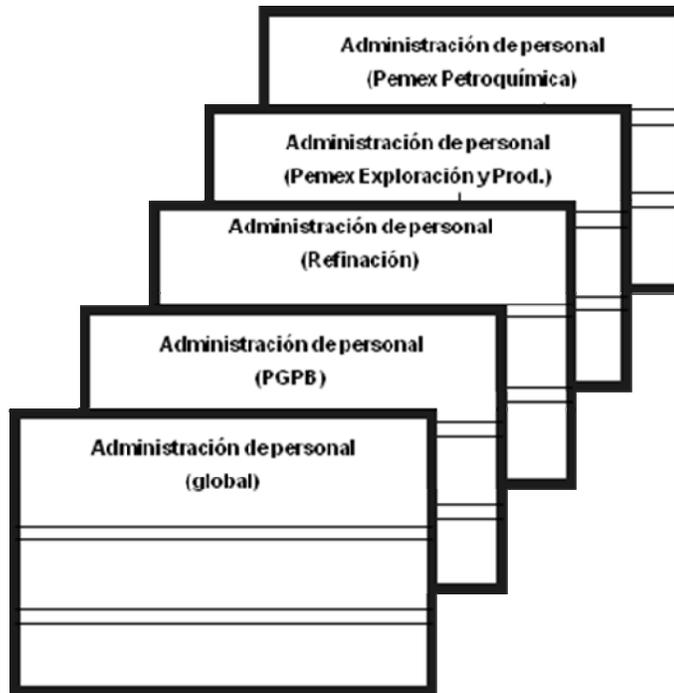
vista económico y financiero; definir normas y estándares basados en las prioridades de administración de recursos humanos para evaluar el desempeño de la función, de tal forma que podamos utilizar índices financieros para medir las desviaciones entre una y otra.

El modelo estructural para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos propone la presentación de la problemática, a partir de la fragmentación de la función de recursos humanos, como un todo, y la ausencia de directrices o políticas corporativas en la materia. El modelo estructural consiste en la organización dinámica de todos los eventos relevantes que afectan a los individuos en su comportamiento, puestos, habilidades, status y roles, desde su ingreso a la empresa y su permanencia como miembros de la misma, hasta su salida; para lograr tal organización se especifica el método matricial, que contienen los elementos básicos.

El marco estructural, antes expuesto, debe atender las necesidades del individuo a través de estrategias integradas para concretar los conocimientos necesarios para alcanzar las metas de la modernización de la gestión pública, así como perfeccionar los procedimientos que se aplican para la administración de recursos humanos; de esta manera el propósito es conformar una estructura que nos permita administrar el recurso humano para los fines del desarrollo de la industria petrolera, lo que constituye un cambio estructural de concepción, organización y operación de la actividad administrativa de Pemex.

A continuación, se presenta el modelo estructural para el desarrollo de la administración de personal, en el que se observa en primer plano el nivel de administración de personal global, cuyo contenido lo conforman las estructuras organizacionales de cada uno de los organismos que administran los recursos humanos, con la finalidad de que cada uno pueda sumarse con el primero, constituyendo así el modelo único de administración de personal.

Los organismos subsidiarios son: Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Petroquímica (PPQ), Pemex Refinación (REF) y el Corporativo de Petróleos Mexicanos (Global). Adicionalmente, Pemex tiene un Órgano Interno de Control, dependiente funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, para realizar las funciones de seguimiento y control de los procesos responsabilidades de los servidores públicos, resoluciones en contra de contratistas, así como el seguimiento y control de auditorías para la mejora administrativa.



El concepto de desarrollo de personal, que en esta investigación se menciona, debe entenderse como un proceso de cambio de transformación y progreso continuo y deliberado de la estructura global de la administración de personal en Petróleos Mexicanos.

Como ya se comentó anteriormente, el modelo estructural contiene el método matricial que contiene los elementos básicos.

Método Matricial

El modelo estructural del desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos se encuentra conformado por el método de análisis matricial, utilizado en el Sistema Nacional de Planeación.

La consecución del desarrollo de la administración de personal requiere ordenar y sistematizar las acciones de las diferentes áreas que intervienen en ella, la diversidad y complejidad de las tareas de Petróleos Mexicanos necesitan de un esfuerzo considerable de racionalización, con base en un esquema conceptual y metodológico, que fortalezca la congruencia entre las diferentes formas de administración de personal y permitan determinar y prever sus efectos en la mejora de los programas institucionales.

La congruencia del modelo estructural de la administración de personal, para el desarrollo de Petróleos Mexicanos, requiere del método matricial como procedimiento de trabajo, que refleje la realidad de la industria petrolera, considerando todos aquellos elementos básicos para instrumentar y evaluar las acciones, con lo requerido para programar sus actividades para tener empleados con mayor calidad y con los conocimientos que demandan los fines del desarrollo de la empresa. Esta tarea de desarrollo se apoya en la integración de los cinco niveles derivados del modelo estructural y de la metodología matricial; sin embargo, los niveles constituyen una metodología uniforme para ser aplicada en la industria petrolera.

Dicho modelo permite plantear de manera conjunta la información que se requiere, por la administración del desarrollo de personal en su conjunto, considerando las cuatro áreas de gestión básicas: sustantiva, adjetiva, regulativa y adaptativa.

El método matricial contiene la información precisa que se requiere para la administración del proceso y, por lo tanto, constituye un medio fundamental para retroalimentar al mismo.

La matriz de administración de personal de carácter global está compuesta, a su vez, por objetivos, estrategias, políticas, acciones, recursos, metas, periodos e instrumentos, que permiten ver su conjunto a la administración de personal.

Más adelante se presentan, de manera agregada, los elementos que componen la matriz de la administración de personal, que integra los siguientes elementos (ver cuadros de Acciones de Resultados, Acciones de Operación, Acciones Complementarias y Recursos).

Los objetivos son el valor más importante, de carácter cualitativo, de la administración de personal.

Las estrategias son los caminos que habrán de transitarse para alcanzar los objetivos.

Las políticas son los criterios que habrán de dar luz a las acciones para alcanzar los objetivos propuestos.

Las acciones de resultados permiten medir las metas alcanzadas en relación con las funciones sustantivas

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones de Resultados	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
1.-Planeación de recursos humanos									
Plan rector de recursos humanos	Plan								
Sistemas de información	Sistema								
Estrategias	Estrategia								
2.- Desarrollo organizacional									
Diagnósticos organizacionales	Dictamen								
Estructuras organizacionales en proceso	Estructura								
Estructuras organizacionales autorizadas	Estructura								
Perfiles de puesto identificados	Perfil								
Perfiles de puesto autorizadas	Dictamen								
Acuerdos de reorganización en proceso	Acuerdo								
Acuerdos de reorganización autorizados	Acuerdo								
3.- Desarrollo y administración del conocimiento									
Programas de capacitación	Programa								
Becas	Beca								
Planes de desarrollo individual	Plan								
Planes de carrera	Plan								
Cursos de inducción	Curso								
Evaluación del desempeño	Cédula								
Reclutamiento y selección	Cédula								
4.- Administración de personal									
Ingresos	Tabuladores								
Prestaciones económicas y sociales	Tablas de calculo								
Servicios médicos	Reportes								
Estímulos y compensaciones	Candidato								
Indemnizaciones	Liquidación								
Servicios de recursos humanos	Solicitud								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones de resultados	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
5.- Retiro del servicio									
Programas de retiro	Programa								
6.- Regulación									
Normatividad interna	Norma								
Normatividad externa	Norma								
Acuerdos institucionales	Acuerdo								
7.- Adaptación									
Planes de negocio	Plan								
Manuales de organización	Manual								
Manuales de procedimientos	Manual								
Sistemas de información	Sistema								
Presupuestos de mano de obra	Presupuesto								
Programas operativos	Programa								
Informes anuales de resultados	Informe								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones de Operación	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
1.-Planeación de recursos humanos									
1.1. Proceso: Análisis de escenarios	Proceso								
1.1.1. Diseñar diagnóstico	Diagnóstico								
1.1.2. Investigar y analizar de mejores prácticas	Documento								
1.1.3. Desarrollar dictamen	Documento								
1.2 Proceso: Definir políticas	Proceso								
1.2.1. Diseñar diagnóstico	Documento								
1.2.2. Diseño	Documento								
1.2.3. Análisis comparativo	Documento								
1.3 Proceso: Mejores prácticas	Proceso								
1.3.1. Investigación	Documento								
1.3.2. Análisis	Documento								
1.3.3. Evaluación	Documento								
1.4 Proceso: Innovación	Proceso								
1.4.1. Evaluación	Documento								
1.4.2. Mejora	Documento								
1.4.3. Propuesta	Documento								
1.4 Proceso: Relación sindicato	Proceso								
1.4.1. Análisis de relación	Proyecto								
1.4.2. Análisis áreas de oportunidad	Documento								
1.4.3. Propuesta	Documento								
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones de Operación	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
2.-Desarrollo Organizacional									
2.1. Proceso de: Análisis de propuestas de cambio organizacional	Proceso								
2.1.1. Consulta de normas, sistemas, métodos y mejores prácticas	Consulta								
2.1.2. Análisis Organizacional	Análisis								
2.1.3 Diagnostico Organizacional	Normatividad								
2.2 Proceso: Análisis financiero	Proceso								
2.1.1. Análisis de propuesta organizacional	Análisis								
2.1.2. Análisis financiero	Evaluación								
2.1.3. Evaluación financiero	Dictamen								
2.1.4 Certificación de aprobación	Certificado								
2.3 Proceso: Autorización de estructuras organizacionales	Proceso								
2.3.1. Revisión de autorización de diagnostico organizacional	Diagnostico								
2.3.2. Aprobación y difusión de estructuras organizacionales	Estructura Organizacional								
2.3.3 Registro de la SHCP.	Registro								
3.- Desarrollo y administración del conocimiento									
3.1. Proceso: Ingreso	Proceso								
3.1.1. Registro en bolsa de trabajo	Registro								
3.1.2. Programación de evaluaciones y entrevistas	Evaluación								
3.1.3. Presentación de exámenes	Examen								
3.1.4 Entrega de resultados	Calificaciones								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones de Operación	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
3.2. Proceso: Desarrollo de personal	Proceso								
3.2.1. Nuevas necesidades de capacitación técnica	Plan								
3.2.2. Análisis perfil de puesto vs. persona	Documento								
3.2.3. Determinar formas de aprendizaje	Plan								
3.2.4 Retroalimentación	Programa								
3.2.5. administrar la capacitación	Análisis								
3.3 Proceso: Formación	Proceso								
3.2.1. Nuevas necesidades de desarrollo	Cedula								
3.2.2. Análisis de brechas de desarrollo	Cedula								
3.2.3 Planificación individual de desarrollo	Plan								
3.2.4. Control y seguimiento	Plan								
4. Administración de personal									
4.1. Proceso: Contrataciones	Proceso								
4.1.1. Entrega de documentación	Documento								
4.1.2. Requisar documentos de varios conceptos	Documento								
4..1.3. curso de inducción	Curso								
4.2. Proceso: Prestaciones y servicios	Proceso								
4.2.1 Solicitudes de prestaciones económicas y sociales	Solicitud								
4.2.2. Solicitudes de servicio médico, estacionamiento, deportivo.	Solicitud								
4.2.3 Control	Control								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones de Operación	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
4.3. Proceso : Nomina	Proceso								
4.3.1. Integración	Base de datos								
4.3.2. Evaluaciones previas	Tabuladores								
4.3.3. Consolidación	Documento								
4.3.4 Informe de depósitos bancarios	Reporte								
4.3.5 Entrega recibos de salarios	Recibos								
5.-Retiro del servicio									
5.1 Proceso: Programas de retiro	Proceso								
5.1.1. Identificación por áreas	Diagnóstico								
5.1.2. Planificar la impartición de cursos	Plan								
5.1.3. Aplicar entrevistas	Entrevista								
6.- Regulación									
Gobierno federal	Decisión								
Gobierno estatal	Decisión								
Gobierno municipal	Decisión								
Normatividad interna	Norma								
7.- Adaptación									
Organización	Órgano								
Planeación	Plan								
Evaluación	Evaluación								
Información	Informe								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Acciones	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
Acciones complementarias									
1. Planeación de recursos humanos									
1.1. Servicio social	Estudiante								
1.2. Prácticas profesionales	Estudiante								
1.3. Consultorías	Consultoría								
2. Desarrollo organizacional									
2.1. Servicio social	Estudiante								
2.2. Prácticas profesionales	Estudiante								
2.3. Consultorías	Consultoría								
3. Desarrollo y administración del conocimiento									
3.1. Servicio social	Estudiante								
3.2. Prácticas profesionales	Estudiante								
3.3. Consultorías	Consultoría								
3.4. Asociaciones de profesionales	Miembro								
3.5. Convenios de colaboración académica	Estudiante								
4. Administración de personal									
4.1. Servicio social	Estudiante								
4.2. Prácticas profesionales	Estudiante								
4.3. Consultorías	Consultoría								
5. Retiro del servicio									
5.1. Servicio social	Estudiante								
5.2. Prácticas profesionales	Estudiante								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

Recursos	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	Normativos
Recursos Humanos									
1.- Perfil profesional									
1.1. Planeación de Recursos Humanos									
1.1.1 Licenciatura	Personal								
1.1. 2 Especialidad	Personal								
1.1. 3. Diplomado	Personal								
1.1.4. Maestría	Personal								
1.1. 5 Doctorado	Personal								
1.2 Desarrollo Organizacional									
1.2.1 Licenciatura	Personal								
1.2. 2 Especialidad	Personal								
1.2. 3. Diplomado	Personal								
1.3 Desarrollo y administración del Conocimiento									
1.3.1 Licenciatura	Personal								
1.3.2 Especialidad	Personal								
1.3.3. Diplomado	Personal								
1.3.4. Maestría	Personal								
1.3.5 Doctorado	Personal								
1.4 Administración de personal									
1.4.1 Licenciatura	Personal								
1.4.2 Especialidad	Personal								
1.5 Retiro del Servicio									
1.5.1 Licenciatura	Personal								
1.52 Especialidad	Personal								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	normativos
Recursos Humanos									
2.- Perfil de competencias									
2.1. Planeación de recursos humanos									
2.1.1 Pensamiento sistémico	Personal								
2.1. 2 Innovación	Personal								
2.1. 3. Creatividad	Personal								
2.2 Desarrollo organizacional									
2.2.1 Negociación	Personal								
2.2.2 Proactividad	Personal								
2.2.3. Empatía	Personal								
2.3 Desarrollo y administración del conocimiento									
2.2.1 Liderazgo	Personal								
2.2.2 Innovación	Personal								
2.2.3 Creatividad	Personal								
2.4 Administración de personal									
2.4.1 Trabajo en equipo	Personal								
2.4.2 Proactivo	Personal								
2.4.3 Responsable	Personal								
2.5 Retiro del servicio									
2.5.1 Empatía	Personal								
2.5.2 Eficiencia interpersonal	Personal								
2.5.3 Actitud de Servicio	Personal								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	normativos
Recursos Humanos									
2.- Perfil de competencias									
2.1. Planeación de recursos humanos									
2.1.1 Pensamiento sistémico	Personal								
2.1. 2 Innovación	Personal								
2.1. 3. Creatividad	Personal								
2.2 Desarrollo organizacional									
2.2.1 Negociación	Personal								
2.2.2 Proactividad	Personal								
2.2.3. Empatía	Personal								
2.3 Desarrollo y administración del conocimiento									
2.2.1 Liderazgo	Personal								
2.2.2 Innovación	Personal								
2.2.3 Creatividad	Personal								
2.4 Administración de personal									
2.4.1 Trabajo en equipo	Personal								
2.4.2 Proactivo	Personal								
2.4.3 Responsable	Personal								
2.5 Retiro del servicio									
2.5.1 Empatía	Personal								
2.5.2 Eficiencia interpersonal	Personal								
2.5.3 Actitud de Servicio	Personal								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	normativos
2.- Mobiliario y equipo									
2.1. Planeación de recursos humanos									
2.1 .1 Vehículos	Vehículo								
2.1.2 Audiovisual	Equipo								
2.1.3 Revistas	Revista								
2.1.4 Periódicos	Periódico								
2.1.5 Salas de juntas	Sala								
2.2. Desarrollo organizacional									
2.2.1 Vehículos	Vehículo								
2.2 .2 Audiovisual	Equipo								
2.3.3 Revistas	Revista								
2.3. 4 Periódicos	Periódico								
2.3. 5 Salas de juntas	Sala								
2.3. Desarrollo y administración del conocimiento									
2.3.1 Vehículos	Vehículo								
2.2.3. Audiovisual	Equipo								
2.3.3 Revistas	Revista								
2.3. 4 Periódicos	Periódico								
2.3. 5 Salas de juntas	Sala								
2.4. Administración de personal									
2.4. 1 Vehículos	Vehículo								
2.4. 2 Audiovisual	Equipo								
2.4. 3 Revistas	Revista								
2.5. 4 Periódicos	Periódico								
2.4. 5 Salas de juntas	Sala								
2.5. Retiro del servicio público									
2.5. 1 Vehículos	Vehículo								
2.5. 2 Audiovisual	Equipo								
2.5. 3 Revistas	Revista								
2.5. 4 Periódicos	Periódico								
2.5. 5 Salas de juntas	Sala								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	normativos
2.- Mobiliario y equipo									
2.1. Planeación de recursos humanos									
2.1 .1 Vehículos	Vehículo								
2.1.2 Audiovisual	Equipo								
2.1.3 Revistas	Revista								
2.1.4 Periódicos	Periódico								
2.1.5 Salas de juntas	Sala								
2.2. Desarrollo organizacional									
2.2.1 Vehículos	Vehículo								
2.2 .2 Audiovisual	Equipo								
2.3.3 Revistas	Revista								
2.3. 4 Periódicos	Periódico								
2.3. 5 Salas de juntas	Sala								
2.3. Desarrollo y administración del conocimiento									
2.3.1 Vehículos	Vehículo								
2.2.3. Audiovisual	Equipo								
2.3.3 Revistas	Revista								
2.3. 4 Periódicos	Periódico								
2.3. 5 Salas de juntas	Sala								
2.4. Administración de personal									
2.4. 1 Vehículos	Vehículo								
2.4. 2 Audiovisual	Equipo								
2.4. 3 Revistas	Revista								
2.5. 4 Periódicos	Periódico								
2.4. 5 Salas de juntas	Sala								
2.5. Retiro del servicio público									
2.5. 1 Vehículos	Vehículo								
2.5. 2 Audiovisual	Equipo								
2.5. 3 Revistas	Revista								
2.5. 4 Periódicos	Periódico								
2.5. 5 Salas de juntas	Sala								

Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	normativos
3.2 2 Redes									
3.3.2.1 Internet	Usuarios								
3.3.2.2. Intranet	Usuarios								
3.4. Administración de personal									
3.4.1 Equipos									
3.4.1.1 Computadora	Computadora								
3.4.1.2 Impresora	Impresora								
3.4.1.3. Discos	Disco								
3.4.1.4 Escáner	Escáner								
3.4.1.5. Software	Software								
3.4.1.6 Servidor	Servidor								
3.4 2 Redes									
3.4.2.1 Internet	Usuarios								
3.4.2.2. Intranet	Usuarios								
3.5. Retiro del servicio público									
3.5.1 Equipos									
3.5.1.1 Computadora	Computadora								
3.5.1.2 Impresora	Impresora								
3.5.1.3. Discos	Disco								
3.5.1.4 Escáner	Escáner								
3.5.1.5. Software	Software								
3.5.1.6 Servidor	Servidor								
3.5 2 Redes									
3.5.2.1 Internet	Usuarios								
3.5.2.2. Intranet	Usuarios								

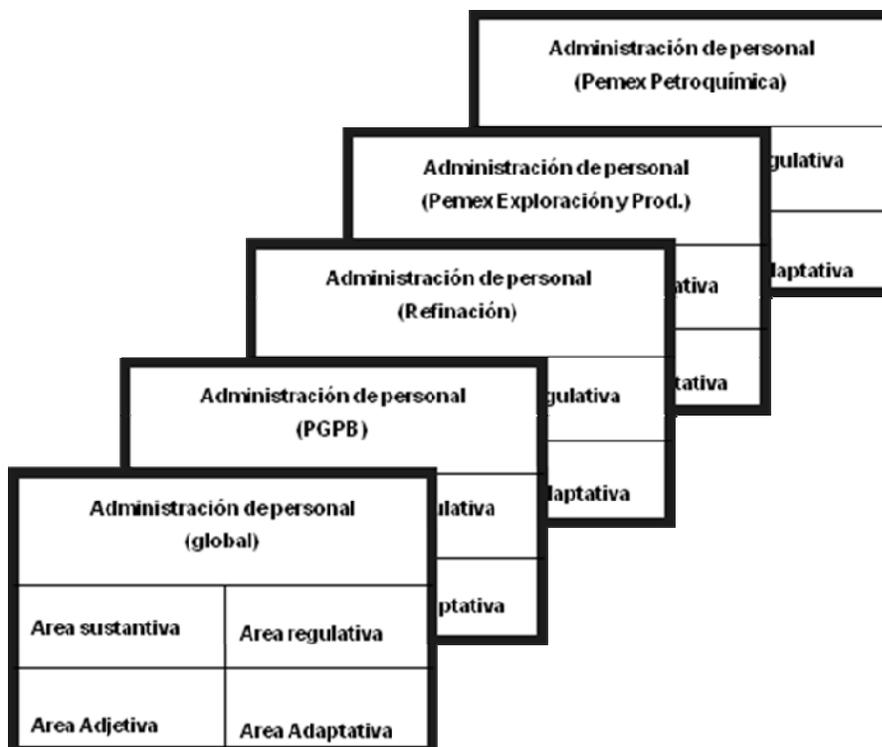
Matriz para el Desarrollo de la Administración de Personal

	Unidad de Medición	Costo	Periodo					Instrumentos	
			2008	2009	2010	2011	2012	Administrativos	normativos
3.2 2 Redes									
3.3.2.1 Internet	Usuarios								
3.3.2.2. Intranet	Usuarios								
3.4. Administración de personal									
3.4.1 Equipos									
3.4.1.1 Computadora	Computadora								
3.4.1.2 Impresora	Impresora								
3.4.1.3. Discos	Disco								
3.4.1.4 Escáner	Escáner								
3.4.1.5. Software	Software								
3.4.1.6 Servidor	Servidor								
3.4 2 Redes									
3.4.2.1 Internet	Usuarios								
3.4.2.2. Intranet	Usuarios								
3.5. Retiro del servicio público									
3.5.1 Equipos									
3.5.1.1 Computadora	Computadora								
3.5.1.2 Impresora	Impresora								
3.5.1.3. Discos	Disco								
3.5.1.4 Escáner	Escáner								
3.5.1.5. Software	Software								
3.5.1.6 Servidor	Servidor								
3.5 2 Redes									
3.5.2.1 Internet	Usuarios								
3.5.2.2. Intranet	Usuarios								

III.8.2. Áreas de Gestión.

El modelo estructural, constituido a través de la metodología matricial, se encuentra configurado de acuerdo a los organismos subsidiarios y el corporativo de la industria petrolera, conteniendo cada uno su estructura organizacional con sus áreas de gestión: la sustantiva, la adjetiva, la adaptativa y la regulativa, que caracterizan a cualquier tipo de organismo público.

Modelo estructural por áreas de gestión para el desarrollo de administración de personal en Petróleos Mexicanos.



El área sustantiva se caracteriza por la razón de la administración para el desarrollo de personal y se encuentra conformada por las funciones de planeación de recursos humanos, desarrollo organizacional, desarrollo y administración del conocimiento, administración de recursos humanos y retiro del servicio público.

La planeación de recursos humanos contiene la administración de los procesos de Identificar necesidades, formular estrategias, elaborar plan de acción, implantar planes de acción, evaluar y controlar.

El desarrollo organizacional que comprende los siguientes procesos: investigación y desarrollo, sistemas de gestión organizacional y acreditación y autorización.

El desarrollo y administración del conocimiento tiene la incorporación de personal, desarrollo de personal, administración del conocimiento y acciones de mejora.

Administración de personal comprende los procesos de contratación y movimientos de personal, prestaciones, servicios y compensaciones.

Retiro del servicio público comprende los procesos de consolidación de cifras básicas y programas de retiro.

El área adjetiva, por ser la que apoya en materia de recursos humanos a las demás áreas para el desarrollo de la administración de personal, se encuentra conformada por las funciones de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

Los recursos materiales comprenden la administración de los bienes inmuebles, bienes muebles y materiales y equipo.

Los recursos tecnológicos comprenden la administración de los procesos de sistemas de cómputo y tecnologías de información.

Los recursos financieros integran la administración del proceso de ingresos y egresos del presupuesto de egresos.

El área regulativa se caracteriza por ser la guía de Petróleos Mexicanos para alcanzar el desarrollo de la administración de personal y se encuentra conformada por las funciones de dirección y control.

La dirección comprende la administración de gobierno y toma de decisiones.

El control comprende la administración de los procesos de seguimiento y evaluación.

El área adaptativa es la que apoya en el funcionamiento de manera armónica de las áreas sustantivas y adjetivas, para el desarrollo de la administración de personal, y se encuentra conformada por las funciones: la normatividad, información, planeación, organización y evaluación.

La normatividad comprende la administración de los procesos de formulación y aprobación de normas.

La información comprende la administración de los procesos de estadística y documentación.

La planeación comprende los procesos de formulación de planes, programas y proyectos.

La organización comprende la administración de los procesos de formulación de estructuras, funciones, métodos, sistemas y procedimientos.

La evaluación comprende la administración de los procesos de medición de resultados a través de la congruencia, eficiencia y eficacia.

En el siguiente capítulo de este apartado se hará mención de la estructura normativa de cada uno de los Organismos Subsidiarios y del Corporativo de Petróleos Mexicanos.

III.8.3. Estructura normativa.

La estructura normativa de la administración de personal en Petróleos Mexicanos es el que contiene el marco jurídico vigente, que regula y da sustento el sistema para el desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos.

La normatividad define las atribuciones y las competencias de cada uno de los actores de la empresa pública que participan dentro del sistema, de acuerdo con los preceptos de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, que las regulan, lo que corresponde a la necesidad de ordenar las tareas de gestión, funcionales, sustantivas, adjetivas, regulativas y adaptativas en materia de administración de personal.

III.8.4. Estructura organizacional.

La estructura organizacional de la administración de personal en Petróleos Mexicanos representa la forma de organización, que precisa responsabilidades y permite conducir de manera ordenada las acciones de las áreas de recursos humanos.

III.8.5. El Proceso de la administración de personal.

El elemento esencial del sistema es el proceso de administración de personal.

El proceso de la administración de personal es la manera como se administraran los recursos humanos en la organización, mediante la adopción de una cultura laboral, a través de la aplicación de conocimientos científicos y técnicos, derivados de la psicología, sociología, economía y administración.

La administración de personal tiene que ser dinámica, al tiempo que provoque en los miembros de la organización un carácter participativo y crítico, y que ofrezca las condiciones para que se desarrollen sus potencialidades en un marco de libertades para transformar a la empresa en otros ámbitos de desarrollo.

Tradicionalmente, a la administración de personal se le encomienda la gestión de reclutamiento de empleados para la organización, incluyendo la promoción y transferencia a otros cargos, a la separación del personal por renuncia o jubilación, adiestramiento de los empleados, sus sueldos, seguridad, y bienestar. Sin embargo, las habilidades, conocimientos y destrezas que el individuo trae en su proceso histórico, así como las condiciones psicosociales que las personas deben adoptar, de acuerdo a las condiciones organizacionales, es decir, tienen que pasar por un proceso de aprendizaje, para corregir sus desajustes en beneficio de la efectividad de la organización.

9. Estructura normativa para el desarrollo de la administración de personal

Se entiende por estructura normativa de la administración de personal en Petróleos Mexicanos el marco jurídico vigente, que regula y sirve de sustento a la conformación del sistema para el desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos.

En el marco jurídico se plasman las atribuciones, competencias y responsabilidades de los diferentes actores, que intervienen en el desarrollo de la administración de personal, el cual se encuentra conformado de manera general, fundamentalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley del Servicio Profesional de Carrera del Personal de Administración Pública Federal, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y el Reglamento de Atribuciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en Materia de Recursos Humanos y Asuntos Laborales.

Además, se cuenta con otras leyes complementarias, de carácter secundario, que regulan a la administración de personal, como son la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual atribuye en primera instancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la dependencia que puede emitir normas y lineamientos en materia de gasto sobre servicios personales. En segundo lugar a la Secretaría de la Función Pública como el órgano del

ejecutivo encargado de vigilar y proponer mejoras en cuanto a los recursos, en donde están los recursos humanos y si son utilizados de la manera más racional.

El sistema para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos requiere la normatividad que regule a la función de recursos humanos en la industria petrolera, tanto en sus funciones sustantivas, como aspectos en sus funciones adjetivas, regulativas y adaptativas.

La existencia de un campo o marco normativo-político, fundado en la Constitución Política y por sus leyes generales o secundarias, los cuales constituyen el lazo que da la unidad y sentido al sistema en su conjunto.

La legislación interna que conforma la estructura jurídica de cada uno de los organismos subsidiarios, está integrada por el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza y el Contrato Colectivo de Trabajo en vigor.

III.9.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los principios del sistema de administración son aquellos que consagran las diversas disposiciones normativas, como es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la libertad para elegir una actividad o un empleo a cambio de una remuneración y todas aquellas prestaciones sociales que se derivan de esa relación laboral, influyen para que el individuo este en condiciones de un desarrollo sostenible en la organización.

Artículo 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. La ley determinara en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan titulo para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustara a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123. En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligara a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligara a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Con respecto al contenido del Artículo 123, éste señala que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. El Congreso de la Unión puede expedir leyes sobre el trabajo cuya aplicación es para el personal contratado como obrero, jornalero, empleado doméstico, artesano y de una manera general, todo contrato de trabajo.

En los contratos de trabajo la duración de la jornada máxima será de ocho horas. Se ha establecido una jornada nocturna de 7 horas en donde se prohíbe el trabajo industrial después de las diez de la noche para los trabajadores menores de dieciséis años, así como la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

Por lo que se refiere a los descansos se establece que por cada seis días de trabajo, la persona que preste el servicio debe disfrutar de un día de descanso, cuando menos; así mismo, las mujeres embarazadas no realizaran trabajos que exijan un esfuerzo considerable y pongan en peligro su salud, por lo que gozaran de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha de parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario integro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. Posteriormente, tendrán un periodo de lactancia con dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

El Artículo 123 constitucional señala que los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicaran en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijaran por una comisión nacional, integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, en la actualidad es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

El pago de salarios debe ser igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad; así mismo, se establece que no será susceptible de embargo, compensación o descuento. Por otra parte, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, determinada por una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, quien fijara el porcentaje que deba repartirse entre los mismos.

Dicha comisión practicará las investigaciones y realizara los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional; asimismo, podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

Por lo que se refiere al reparto de utilidades se podrá exceptuar de esta obligación a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones

particulares. Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomara como base la renta gravable. El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

El pago de salario deberá realizarse en moneda de curso legal; no esta permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonara como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

Por otra parte, se establece que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, a proporcionar a los trabajadores habitaciones. Este mecanismo se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a este crédito con un interés bajo y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Para estos efectos se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administra los recursos del fondo nacional de la vivienda, mediante las disposiciones normativas que regulan las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pueden adquirir en propiedad estos beneficios.

Las empresas, cualquiera que sea su actividad, están obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinara los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación;

Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización, según que haya traído como consecuencia la muerte o incapacidad temporal o permanente para trabajar. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

El patrón estará obligado a establecer las políticas de higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores.

El patrón que despida a un obrero sin causa justificada, por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinara los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

Se establece, a través de la Ley del Seguro Social, el pago de seguros por invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales regular los asuntos de las ramas industriales y servicios que comprende la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderurgia, hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, química de celulosa y papel, de aceites y grasas vegetales, ferrocarrilera, vidriera, tabacalera y de servicios de banca y crédito.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local.

III.9.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la atribución de ejercer el control presupuestal de los servicios personales; es decir, la asignación de recursos para el pago de salarios, y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro. Por otra parte, a la Secretaría de la Función Pública tiene la encomienda de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

III.9.3. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Esta ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, en donde se establece la ruta de los cargos de confianza donde los trabajadores con el tiempo harán un recorrido ascendente hasta llegar al nivel máximo. Por otra parte, establece que las entidades del sector paraestatal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios establecidos en dicha ley.

III.9.4. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

La ley señala que los directores generales tendrán todas las facultades para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de dominio, así como las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para formular querrelas en los casos de delitos que sólo se pueden perseguir a petición de la parte afectada y para otorgar el perdón extintivo de la

acción penal; ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en el juicio de amparo, así como comprometerse en árbitros y transigir. Los directores generales podrán otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas a los organismos, deberán recabar previamente el acuerdo de su Consejo de Administración.

Como representantes legales, los directores de Petróleos Mexicanos y los funcionarios inmediatos inferiores a los titulares de los organismos, tendrán también las facultades de mandatarios generales en los términos antes apuntados, exclusivamente para los asuntos relacionados con las funciones de su competencia y para aquellos que les asigne o delegue expresamente el Director General correspondiente.

Cuando las operaciones tengan por objeto bienes inmuebles del dominio público de la Federación, se someterá al Ejecutivo Federal el decreto de desincorporación correspondiente.

El Director General de Petróleos Mexicanos tiene las facultades de elaborar, con la participación de los organismos subsidiarios, la planeación y presupuestación estratégica de la industria petrolera en su conjunto y someterla a la aprobación de su Consejo de Administración, formular los programas financieros de la industria; definir las bases de los sistemas de supervisión, coordinación, control y desempeño de los organismos, para optimizar su operación conjunta y administrar los servicios comunes a los mismos. Así como convenir con el Sindicato el Contrato Colectivo de Trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que regirán las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos.

III.9.5. Reglamento de Atribuciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en Materia de Recursos Humanos y Asuntos Laborales

Este reglamento tiene como objeto determinar los ámbitos de competencia que en materia de administración de recursos humanos y asuntos laborales, corresponden a funcionarios y representantes patronales de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. En su Artículo 2 señala que sus disposiciones serán de observancia obligatoria en todas las dependencias de Petróleos Mexicanos y de los Organismos Subsidiarios, que tengan a su cargo la administración de los recursos humanos, así como la aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo, del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza y de todos los acuerdos y disposiciones que, sobre el particular convengan en el sindicato titular de dicho Contrato Colectivo o dicten los funcionarios competentes, para regir las relaciones laborales y para cumplir los planes, programas, normas y sistemas que se establezcan para conducir las políticas de recursos humanos.

Por otra parte, se le encomienda a la Dirección Corporativa de Administración de Petróleos Mexicanos la facultad de la conducir la estrategia de las políticas sobre recursos humanos y de las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, así como la interpretación de las respectivas disposiciones legales, contractuales y administrativas y el desahogo de consultas en esas materias. Así mismo, la celebración, revisión y firma del Contrato Colectivo de Trabajo con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, reglamentos o convenios de carácter general, de especialidad, o colectivos. Los Directores Generales de los Organismos Subsidiarios en forma directa o por conducto de los funcionarios que autoricen para este efecto, emitirán opiniones o propuestas sobre esta materia.

Los Directores Generales de los Organismos Subsidiarios ejercerán las facultades y cumplirán las obligaciones que, en materia laboral establece la Ley Federal del Trabajo, el

Contrato Colectivo de Trabajo, el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza y los acuerdos, convenios y otras disposiciones, con la posibilidad de otorgar mediante acuerdo expreso en los funcionarios que, conforme a la organización aprobada por sus respectivos Consejos de Administración, tenga a su cargo este cometido.

La aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo y de los acuerdos y convenios correlativos, así como el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza quedará a cargo de los representantes del patrón en sus respectivos ámbitos de competencia.

Como regla general, los asuntos laborales serán resueltos localmente por el jefe principal del centro de trabajo o por el jefe de personal. Cuando la representación sindical no estuviere conforme con la resolución, podrá acudir ante el representante patronal que sea superior jerárquico del que la haya emitido. El personal de Confianza podrá hacerlo directamente.

Los Directores Generales de los organismos subsidiarios podrán resolver, dentro de su ámbito de competencia, los conflictos de trabajo que se susciten en las áreas a su cargo, con apego al Contrato Colectivo de Trabajo y al Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza.

La Dirección Corporativa de Administración conocerá y resolverá los asuntos laborales de carácter general o colectivos, que afecten a centros de trabajo de dos o más Organismos Subsidiarios o dos o más secciones sindicales, con la participación del Comité Ejecutivo General del sindicato y los organismos subsidiarios interesados.

La Dirección Corporativa de Administración tendrá a su cargo la planeación institucional de la administración de los recursos humanos y el establecimiento en Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios de normas de organización y funcionamiento, así como de sistemas, proyectos, planes y programas vinculados a este proceso, el cual deberá contener el plan estratégico de recursos humanos de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, que constituirá el instrumento rector en esta materia, establecer los lineamientos generales de los programas de desarrollo gerencial, coordinar los programas anuales de capacitación y adiestramiento, y los de incremento a la productividad, determinar la estructura de sueldos y salarios de los organismos y los sistemas de compensación, así como los de evaluación del desempeño, integrar los sistemas de información y estadística de recursos humanos, dictar normas y políticas generales sobre reclutamiento, selección, ingreso, ascenso, reubicación y reajuste de personal, emitir la normatividad relativa a la aprobación y modificación de las estructurales organizacionales, emitir la normatividad referente a creación, transferencia, reclasificación, cancelación e identidad de régimen laboral de plazas, examinar y aprobar las solicitudes de los organismos subsidiarios y filiales para la conversión de plazas temporales a definitivas, creación de nuevos puestos de planta, verificando su justificación, y controlar y evaluar el cumplimiento de planes, programas y sistemas de recursos humanos.

Los Organismos Subsidiarios formularán los planes, programas, sistemas y normas internos de carácter laboral y de recursos humanos, en concordancia con los lineamientos establecidos por la Dirección Corporativa de Administración. Los Organismos Subsidiarios formularán y propondrán a la Dirección General de Petróleos Mexicanos, por conducto de la Dirección Corporativa de Administración, estudios y opiniones relativos a la administración de los recursos humanos y política laboral.

10. Estructura organizacional

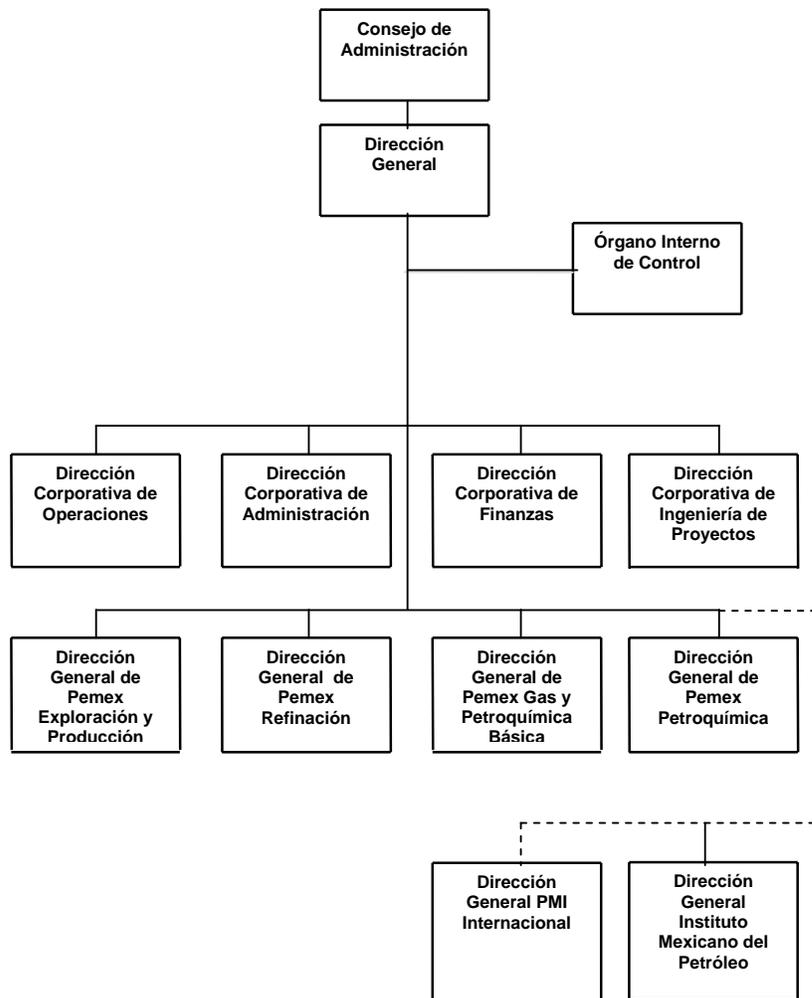
La estructura organizacional del sistema es la manera como se organizan sus diferentes áreas, con pleno respeto a su naturaleza jurídica y orgánica de cada una de ellas.

III.10.1. Estructura Orgánica.

La estructura normativa de la administración de personal en Petróleos Mexicanos es el marco jurídico vigente, que regula y da sustento el sistema para el desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos. Dicha organización debe permitir, a los actores señalados en las diversas disposiciones normativas, participar en su desarrollo integral.

La estructura organizacional de Petróleos Mexicanos está conformada por Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), Pemex Exploración y Producción (PEP), Pemex Petroquímica (PPQ), Pemex Refinación (REF) y el Corporativo de Petróleos Mexicanos (Global); los primeros cuatro representan el objeto de la empresa, mientras que en el último están las funciones adjetivas, las regulativas y las adaptativas, que requieren los diversos órganos de la empresa en materia de recursos humanos.

A continuación se muestra el Organigrama Institucional de Petróleos Mexicanos.



III.10.2. Estructura funcional.

Pemex Exploración y Producción tiene a su cargo exploración y explotación del petróleo y el gas natural.

Pemex Refinación produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos.

Pemex Gas y Petroquímica Básica procesa el gas natural y los líquidos del gas natural, distribuye y comercializa gas natural y gas LP, así como produce y comercializa productos petroquímicos básicos.

Pemex Petroquímica, a través de sus siete empresas filiales, elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos secundarios.

El Corporativo de Petróleos Mexicanos está conformado por las Direcciones Corporativas, de Operaciones, de Finanzas, de Administración e Ingeniería de Desarrollo de Proyectos, así como un órgano de Interno de Control.

La Dirección Corporativa de Operaciones es un órgano corporativo al que le corresponde coordinar el proceso de planeación de la industria petrolera, en conjunto con la Dirección Corporativa de Finanzas; instrumentar criterios y lineamientos para la gestión de la estrategia en las operaciones de la industria petrolera; desarrollar e implementar metodologías para su aplicación en los procesos de negocio.

La Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos tiene, entre sus responsabilidades, desarrollar los proyectos de inversión que requiera la industria petrolera, como son los de construcción de obras, establecer criterios y lineamientos para el desarrollo de los proyectos, así como mecanismos para la supervisión, evaluación y control de los mismos.

A la Dirección Corporativa de Finanzas le corresponde concertar los servicios financieros para el funcionamiento de la industria petrolera; establecer criterios y lineamientos para analizar, estructurar, concertar, evaluar y normar el presupuesto global institucional; emitir la normatividad para la administración, la programación, la captación y la erogación de los recursos financieros de la industria petrolera, para la generación de los estados financieros y en materia presupuestal y de ingresos y egresos.

La Dirección Corporativa de Administración tiene, entre sus atribuciones principales, las de controlar y evaluar las acciones y establecer las estrategias para la defensa jurídica y ejercicio de acciones legales, que protejan los intereses de Petróleos Mexicanos en su conjunto, así como emitir reglamentos, disposiciones, etc., asociadas al quehacer de la industria petrolera; conducir el proceso de administración y comercialización de los bienes muebles e inmuebles de la industria petrolera; normar, dirigir y controlar los procesos inherentes a los recursos humanos en el ámbito de la industria petrolera.

Órgano Interno de Control tiene las funciones de seguimiento y control de los procesos responsabilidades de los servidores públicos, resoluciones en contra de contratistas, así como el seguimiento y control de auditorías para la mejora administrativa.

11. Proceso de Administración de Personal

El proceso de la administración de personal es el que le da viabilidad al sistema de administración para el desarrollo de personal en Petróleos Mexicanos.

En el proceso de personal es donde se materializan las características o las capacidades que requiere el personal, que se derivan de la aplicación de las decisiones en materia de recursos humanos; así mismo, se mezclan las experiencias, habilidades, cultura y valores personales.

Estas decisiones se sustentan en el seno de las estructuras organizacionales y administrativas autorizadas, así como los procedimientos administrativos de cada uno de los elementos que conforman el sistema y la normatividad.

La concreción de los elementos conceptuales y los componentes esenciales del sistema, para el desarrollo de la administración de personal en Petróleos Mexicanos, generan su operación a través del proceso de administración de personal.

El proceso de administración de personal orienta, organiza y permite satisfacer las necesidades reales de la organización y generar las mediciones y resultados; así mismo, permitirá identificar las variables críticas del proceso, medir el rendimiento de cada una de estas variables, desarrollando indicadores para optimizar el rendimiento de las variables críticas en forma continua, dictar las políticas y procedimientos que, al mismo tiempo, permitan asegurar en el tiempo que las acciones de recursos humanos cumplan con los objetivos que les dieron origen.

A fin de asegurar las exigencias de capacidades administrativas del personal, que demanda el crecimiento y la complejidad de las gestiones que tiene que realizar Petróleos Mexicanos, a continuación se describen cada uno de los elementos primarios más importantes del proceso de administración de personal en Petróleos Mexicanos, los cuales deben cubrir las necesidades en diversas vías: el desarrollo de capacidades en los funcionarios que ocupan actualmente posiciones requeridas por las mismas; el reemplazo de funcionarios no calificados en la materia por especialistas en la materia; la profesionalización en los puestos técnicos en los diversos procesos de la industria petrolera.

III.11.1. Reclutamiento y Selección

Principios

Los principios del reclutamiento y selección son la legalidad, eficiencia, objetividad, normalización, imparcialidad, equidad, calidad y competencia por méritos.

Desarrollar un enfoque estratégico hacia el reclutamiento y la selección de personal, alineado a programas educativos y tener la suficiente flexibilidad cuando se consideren las sustituciones de personas con carreras equivalentes o con preparaciones distintas, a fin de aprovechar las habilidades y destrezas de los candidatos, y de esta manera no desaprovechar el talento de las personas.

El proceso de reclutamiento y selección tiene dos vertientes, la búsqueda y la atracción de candidatos; aunque son términos muy semejantes, tiene cada uno sus particularidades. El primero es cuando la organización busca a posibles candidatos en base a sus fuentes internas, como puede ser el inventario de recursos humanos, el cual contiene la información general, escolaridad, desarrollo y experiencia profesional, o bien a través de fuentes

externas. En el segundo caso, la empresa hace pública la oferta para atraer candidatos interesados en buscar una oferta de empleo.

Las fuentes externas incluyen diversos tipos de instituciones ajenas a Petróleos Mexicanos, como son las universidades del país, las ferias, asociaciones de profesionales, instituciones gubernamentales y bolsas de trabajo, internet, agencias de reclutamiento y head hunters.

Propósitos

Los propósitos son orientar todas las actividades para atraer, evaluar y ubicar el talento humano que requiere la organización.

Los elementos que sustentan lo anterior y que podrán generar resultados de calidad son: definición de la estrategia del negocio; diseño inteligente de procesos y capacidades organizacionales, y una estructura organizacional que soporte a los dos primeros.

Criterios

Los criterios para la aplicación de pruebas deben tener validez, confiabilidad y congruencia, es decir, que realmente midan las cualidades que se pretendan medir, así como la medición sea persistentemente uniforme tomando como base los resultados de otras aplicaciones, a fin de verificar las cualidades y destrezas, mediante ciertas evidencias, en un marco de transparencia y equidad.

Características

El reclutamiento y selección sirve para determinar mediante exámenes o pruebas la capacidad del candidato en el trabajo, incluyendo sus aspectos emocionales y sus potencialidades para el desarrollo, y está conformado por una serie de elementos que tienen por objeto evaluar, incluyendo factores y ubicar el talento humano; estos son: referencias laborales, entrevista inicial, técnica y profunda, evaluaciones, examen médico, estudio socioeconómico, etc.

Antes de evaluar al candidato es necesario tener presente los perfiles y descripciones de puestos, a fin de contar con las funciones y responsabilidades de los mismos, con los cuales posteriormente se obtiene el perfil del candidato.

Para seleccionar al candidato es preciso determinar mediante exámenes o pruebas la capacidad de éstos, para predecir su calidad en el trabajo; para ello es importante conocer los aspectos de su personalidad,

Algunas pruebas son, por ejemplo, la entrevista por competencias, la cual tiene por objeto obtener información de una persona con un fin específico; es la técnica de entrevista que nos permite obtener información más precisa sobre el desempeño laboral de una persona, con el fin de predecir su éxito en la organización y en su puesto.

¿Pero que es una competencia y para qué sirve? Es la capacidad productiva de un individuo que se define en términos de su desempeño en un determinado contexto laboral, y refleja los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarias para la realización de un trabajo efectivo de calidad.

Existen otras técnicas de evaluación de personal, para conocimientos, actitudes y habilidades. Por ejemplo, AMITAI es una herramienta de evaluación de la honestidad de la persona, en cuanto al riesgo de cometer alguna falla en diversos factores: robo, soborno, credibilidad, lealtad, drogas, juegos de azar.

Human Side es un instrumento de diagnóstico de las necesidades del puesto, así como del potencial de las personas, con la finalidad de adecuar ambas e impactar en el desempeño de cada individuo y, por lo tanto, en la productividad de la organización.

Cuestionario de Perfil Ocupacional (OPQ) es una herramienta que nos ayuda a determinar las habilidades de las personas, es decir, su estilo de interacción con los demás en diferentes niveles y situaciones de trabajo.

Inteligencia Emocional (EQ-i) es un instrumento que evalúa las habilidades personales, emocionales y sociales, que influyen en la capacidad que tienen las personas para manejar de manera exitosa las demandas y presiones del medio ambiente.

Las formas de las pruebas deben determinarse con base en las exigencias particulares del trabajo que realizarán. Aun cuando en la actualidad algunas de estas herramientas están en desarrollo, quienes las aplican deben ser profesionales o expertos, a fin de que los resultados no se presten a malos manejos.

Por otra parte, proponemos que los lineamientos generales en materia de reclutamiento y selección de personal sean adecuados, de acuerdo a las diversas modalidades para seleccionar y evaluar al personal, que hemos mencionado en este apartado.

Assessment Center es una técnica para evaluar a la persona sobre alguna o algunas competencias específicas en un ambiente grupal.

III.11.2. Contratación

Se entiende que el proceso de selección no termina hasta que el empleado adquiere el nombramiento permanente. Por lo menos, el personal de confianza que ingresa a la empresa o que es promovido a otros cargos debe ser puesto a prueba, a fin de certificar que los servicios de éste son satisfactorios; de esta manera eliminaríamos los márgenes de discrecionalidad y mejoraríamos las calificaciones de la eficiencia de los empleados.

Principios

Los principios de contratación son la asertividad en la selección del mejor candidato.

Propósitos

Los propósitos son asegurar que la selección realizada responde a las políticas en materia de recursos humanos.

Criterios

Los criterios que proponemos en la contratación son calidad, mejorar el desempeño del candidato y de la organización.

Características

Es un acuerdo de aceptación de deberes y obligaciones entre ambas partes, como resultado de la evaluación del reclutamiento y selección.

III.11.3. Inducción al Puesto

Principios

Los principios de la inducción son un instrumento, a partir del cual debe ser posible aplicar acciones que generen un compromiso emocional del empleado.

Propósito

El propósito es facilitar el proceso de adaptación del trabajador a la organización, mediante la aplicación de técnicas especializadas para asegurar la productividad esperada.

Criterios

Llevar a cabo prácticas de integración al principio de la contratación agiliza y mejora el rendimiento de la gente, por lo que la inducción se convierte en una etapa clave para la productividad de la empresa.

Características

Es el momento, a través del cual se integra al personal a la organización. Los impulsores que generan más compromiso son aquellos que le dicen a la gente por qué su trabajo es importante desde que cruza la puerta.

Los estudios de investigación han revelado que una mayor inducción post-contratación es un mejor apoyo para el rendimiento del personal recién contratado.

En el desarrollo de estas prácticas se explica claramente la visión, misión, valores y estrategia de la empresa; se explican los objetivos del desempeño y las responsabilidades; se realiza la presentación ante los demás del área, se provee de trabajo inmediatamente y se le proporcionan las herramientas y recursos necesarios para el desempeño de su puesto.

En este punto proponemos que la capacitación que se proporciona sea a través de cursos presenciales, a fin de dar mayor profundidad a los temas y atender las inquietudes del personal, ya que actualmente se imparten cursos interactivos bajo la modalidad de e-learning.

III.11.4. Capacitación y Desarrollo

Principios

Los principios de la capacitación y el desarrollo son la calidad de vida y productividad, porque contribuyen al desarrollo personal y profesional del individuo, a la vez que redundan en beneficios para la empresa, maximizando que el empleado sea más confiable en el puesto, mejor grado de especialización, mayor conocimiento técnico de los procesos de trabajo, empleados multifuncionales en los procesos y actitud total de trabajar en equipo.

Propósito

El propósito de la capacitación y el desarrollo es proporcionar al personal los conocimientos, habilidades y actitudes, que necesita para mejorar y mantener la eficacia de la organización.

Criterios

Los criterios que proponemos para la capacitación y desarrollo de personal son los procesos clave en la organización, en donde están comprendidos las personas que ocupan los puestos clave y el personal con potencial.

Características

La capacitación y el desarrollo es un proceso educativo a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual las personas aprenden conocimientos, actitudes y habilidades, conforme a objetivos definidos, que son derivados de oportunidades que se presentan en forma de cambios en los procesos de trabajo, nuevas tecnologías, rediseño de nuevas estructuras o cambio cultural en la organización.

III.11.5. Compensaciones y reconocimientos

Principios

La competitividad de la compensación pagada permite a la empresa contratar y retener en la organización al personal que requiere para cumplir con sus objetivos.

Propósitos

La administración de sueldos es un elemento importante para el reconocimiento y la motivación del personal, por lo que resulta primordial aprovechar los recursos invertidos en la remuneración, para mejorar el desempeño de cada empleado. La misión de la compensación es remunerar justamente en el nivel requerido por los objetivos de la empresa.

Criterios

Los criterios que conforman la administración de la compensación son equidad, competitividad, reconocimiento y justicia, los cuales favorecen que el ánimo y la actitud del personal sea positiva, como resultado de la tranquilidad y la satisfacción que esta situación les trae consigo.

Características

Se entiende por compensaciones a la retribución económica que se le paga a una persona por sus servicios prestados a la empresa. Este proceso involucra varias técnicas que permiten alcanzar los objetivos, como son el análisis y la valuación de puestos; encuestas de mercado; análisis de prestaciones; tabulador de sueldos; evaluación del desempeño y políticas de administración de sueldos.

III.11.6. Evaluación del Desempeño

Principios

Los principios de la evaluación del desempeño son la objetividad, transparencia y equidad, es decir, debe ser un instrumento que garantice la estabilidad laboral y que responda a normas de aplicación general, con criterios objetivos y decisiones transparentes y confiables, tanto para el personal como para la autoridad. Las reglas del juego deben proteger al trabajador del abuso y discrecionalidad en el ejercicio del servicio público, pero también debe

permitir a la administración tener un diagnóstico del desempeño, para tomar decisiones cuando no cumple con las expectativas y se convierta en una carga para el erario público.

Propósitos

Los propósitos de la evaluación del desempeño deben ser un instrumento, a partir del cual sea posible mejorar la administración, tanto en sus procesos de gestión interna como de resultados, traducidos en bienes y servicios que se prestan a la sociedad; proveer de información para una adecuada y moderna gestión de recursos humanos y que motive a los empleados a mejorar su rendimiento y productividad, para el cumplimiento de los objetivos, metas y misión de la empresa; apoyar a la gestión de recursos humanos y ser factor fundamental para valorar la estabilidad laboral de los empleados.

Criterios

Los criterios que conforman la evaluación del desempeño que proponemos son objetividad, equidad, estabilidad laboral, justicia y productividad durante el proceso de evaluación.

Características

Se entiende por evaluación del desempeño a la comparación entre expectativas o parámetros de acciones esperadas contra hechos o resultados logrados o alcanzados, en un entorno donde existe metas y objetivos a realizar, en un tiempo determinado, e indicadores o estándares que nos permiten medir y valorar su cumplimiento.

Este proceso involucra un conjunto de toma de decisiones, que van desde la elección del método o métodos aplicados en el mismo proceso, hasta la comprensión del contexto cultural y de clima laboral en que se pretende llevar a cabo.

III.11.7. Retiro del servicio público

La separación del servicio público debe entenderse por dos causas fundamentales; por jubilación, incapacidad física temporal o definitiva, cesantía en edad avanzada y por revocación de su contratación. Para efectos de esta investigación, consideramos conveniente que, con base en la primera causal, se instrumenten los criterios, bajo los cuales se regirá un plan de retiro digno.

Principios

Los principios que debe regir las políticas de retiro son respeto a la dignidad y calidad de vida, a fin de asegurar un retiro digno de las actividades laborales.

Propósitos

El propósito debe ser la flexibilidad, sobre todo para aquellos empleados que están próximos al retiro, con una reasignación apropiada para reducir gradualmente sus responsabilidades, aunque importantes dentro de sus capacidades.

Criterios

Los criterios que proponemos son la equidad, justicia y respeto a los derechos de la vida, durante el proceso de retiro del servicio público.

Características

Las políticas de retiro deben estar orientadas a facilitar el proceso de transición del empleado, al dejar de realizar su actividad laboral, ya que en muchos casos puede experimentar un trauma de separación, que puede afectar su vida, por ello es conveniente suavizar este aspecto, mediante la instrumentación de políticas adecuadas. Los requisitos de edad y antigüedad en Petróleos Mexicanos están establecidos en los planes de pensiones y los programas de seguridad social; sin embargo, existen casos de empleados que son retirados, aun cuando no han cumplido con estos los requisitos.

12. Conclusiones

Al analizar la evolución histórica que ha tenido la intervención del Estado en la sociedad, deducimos que la administración pública como una estructura que vincula a la sociedad y el Estado, adquiere relevancia en los fenómenos económicos, políticos y sociales, por ende, la administración de personal como un campo especializado de ésta.

La administración de personal nace de las raíces de la empresa privada, aunque las diferencias existentes entre ambas está marcada por las regulaciones y la primacía de la política; constituye un reflejo arraigado en nuestra cultura administrativa, sin embargo, la aceleración en los cambios y las transformaciones tecnológicas de los últimos tiempos es innegable el valor del factor humano; los grandes objetivos de cualquier proyecto descansan en buena medida en el aprovechamiento de la capacidad y utilización de los recursos humanos, destacando la vinculación con el desarrollo del conocimiento y la innovación, factores de éxito de las empresas y las sociedades actuales.

Mediante el enfoque de sistemas comprendemos el sistema político-administrativo, ya que permite examinar sus componentes y las relaciones recíprocas y funcionales en su totalidad, con objeto de proponer mejoras con una visión integral. Los sistemas administrativos nos ayudan a identificar las tendencias generales y desviaciones, así como comprender las causas que las producen para la toma de decisiones.

La influencia de la administración científica provocó la sistematización de la administración para lograr mayor eficiencia en la producción mediante el mejoramiento de los resultados de trabajo y la creación de normas por medio de las cuales se puede juzgar la eficiencia del empleado, perfeccionando los métodos, técnicas específicas y estándares para evaluar su desempeño.

La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el sistema político, la cual se vale de la administración de personal como uno de sus elementos esenciales en las decisiones de carácter político de acuerdo con los fines fundamentales de la organización gubernamental y con los propósitos de todo el sistema, ya que existe una interdependencia entre política y administración y ello condiciona sobre manera la actuación de los funcionarios.

La naturaleza de la administración de personal radica en que las organizaciones deben operar con personas y mediante ellas y para esto se requiere del manejo a través de una forma efectiva y en concordancia con las políticas establecidas.

La administración de personal, es un campo de conocimientos científicos y técnicos, cuyo propósito es estudiar y desarrollar como los seres humanos se integran a la organización a partir de una coherencia cultural, apoyándose de otras disciplinas sociales, como la psicología, la sociología, la economía y la administración para cumplir con su objetivo. Sus procesos han sufrido mejoras como respuesta a causas económicas, sociales o guerras.

La administración de personal debe ser un proceso consiente, intencional y deliberado, mediante el cual el individuo se integra, se forma de manera integral a través de la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de sus potencialidades en la organización no solo para alcanzar los objetivos de ésta, también para crear un ambiente para la transformación de la realidad, así como para mejorar su calidad de vida.

En México se gestó una administración pública como parte indistinta del sistema político, carente de autonomía y en consecuencia instrumento de las políticas públicas del partido en el poder, de ahí que lo que menos importaba era la modernización de la administración de personal o la implantación de un servicio civil de carrera.

La empresa pública en México ha sido un instrumento que justifica la intervención del Estado en el proceso de desarrollo del país, para cumplir con los objetivos económicos, políticos y sociales señalados en la Constitución de 1917, más allá de las discusiones sobre su capacidad real de actuación eficiente y eficaz.

Los nuevos enfoques para la gestión de recursos humanos que se llevan a cabo en las empresas, alimentan los planes de modernización de la gestión gubernamental, de ahí que sea importante retomar algunas técnicas que se emplean en éstas para cumplir con los objetivos que se ha propuesto la administración de personal, para mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos.

La falta de coordinación en la ejecución de la estrategia de recursos humanos en Petróleos Mexicanos, ha permitido que se aplique una diversidad de políticas y prácticas en la materia, lo que ha propiciado una complejidad mayor para evaluar el funcionamiento del sistema y determinar el grado de competencia y capacidad de su personal administrativo, técnico y de mando, así mismo le impida crear valor para la organización, ya que no permite racionalizar y operar las acciones que favorezcan su desarrollo. En gran medida se debe a que el órgano corporativo que tiene a su cargo la conducción de la planeación y administración de recursos humanos no ha alcanzado la cohesión y grado de madurez para coordinar, controlar y evaluar las acciones de personal.

La descentralización de funciones y recursos para apoyar la transformación de la industria petrolera en 1992, originó que se conformaran organismos de cada una de las líneas de negocio, los cuales para su funcionamiento absorbieron el control absoluto de sus actividades y de sus recursos, incluyendo al personal, dando pauta a que se manejaran con cierta autonomía de gestión, sin embargo esta descentralización ha producido una falta de coordinación hacia los órganos centrales poniendo en peligro la propia supervivencia del sistema de personal.

Bajo este esquema de autonomía de gestión con la que cada organismo se administra, ha ocasionado que las políticas y prácticas de recursos humanos no transiten en el mismo sentido que las estratégicas institucionales, por lo que creemos que existe una complejidad que afecta la marcha del sistema de administración de personal en su dirección y control, disminuyendo su capacidad para enfrentar los retos que demanda el entorno.

El sistema de administración adolece de una baja producción de competencias, ya que las descripciones de puestos que prevalecen en Petróleos Mexicanos en la mayoría de los casos no permiten que brille el talento, ya que las expectativas que se ponen sobre cada persona fueron definidas al margen de las características de las personas, es decir, mas bien responden a las necesidades funcionales de la organización, lo que podemos interpretar como en muchos casos las personas se ajustan al puesto, por ello se requiere que se realice un inventario de perfiles de puestos de cada uno de los 26 procesos que tiene la industria, y sean elaborados por verdaderos especialistas, además de su actualización permanentemente, ya que de carecer de ello solamente estaríamos en posibilidades de

saber los conocimientos y experiencias, dejando a un lado las capacidades y otros atributos de los candidatos que pueden resultar atractivos para la organización.

En Pemex los cargos públicos que están reservados por designación presidencial son los puestos de Director General y Directores Generales de los Organismos Subsidiarios, los Directores Corporativos son nombrados por el Consejo de Administración, mientras que los Subdirectores y Gerentes son designados por los Directores Generales de los Organismos Subsidiarios o Directores Corporativos y solo en el caso de los primeros son ratificados por el Consejo de Administración, para los Gerentes se requiere la aprobación del Director General de Pemex. El reclutamiento de estos dos últimos puestos son por promociones internas y del mercado laboral externo. Entre los segmentos de mandos medios y profesionistas es donde radica la fuerza laboral que con la que se administra la empresa y es donde se da la mayor movilidad del personal. El reclutamiento de los candidatos generalmente proviene del interior de la empresa, a través de los criterios de evaluación ya comentados. En el segmento de personal operativo, generalmente la ocupación de los puestos es por la vía de los escalafones sindicales convenidos por la administración de la empresa mediante el contrato colectivo.

La organización de los puestos se halla encorsetada ya que no permite realizar una carrera administrativa, debido a que no existe una escala o divisiones horizontales que reflejen esa jerarquización de los empleos, los puntos o escalones por los cuales debe recorrer un empleado para alcanzar el nivel máximo al que pueden llegar para cubrir un puesto, debido a la ausencia de planes de carrera sobre todo para el personal técnico que se ubica en el segmento de profesionistas que son los puestos más especializados y calificados en las áreas sustantivas de la empresa.

La movilidad del personal es un requisito necesario, por una parte para conseguir el máximo aprovechamiento de la plantilla, y por otra, adaptar los recursos a las necesidades del entorno, sin embargo los ascensos o promociones que se realizan en los segmentos de mandos medios y profesionistas se dan de manera directa, en muchos casos arbitraria, sobre pasando varios puestos debido a la ausencia de trayectorias laborales que deben existir en cada nivel, lo que dificulta observar el rendimiento esperado de un empleado.

En nuestra experiencia en la empresa se ha observado que los diagnósticos de capacitación no están alineados a la estrategia del negocio, por lo que no es posible mejorar los planes de trabajo a corto, mediano y largo plazo, para ello es necesario que los planes y programas de capacitación reflejen las necesidades reales, por lo que sería recomendable elaborar planes individuales de carrera y determinar las brechas de conocimientos y habilidades que requiere el empleado con base en los resultados de las evaluaciones semestrales de desempeño, por otro lado, considerar las necesidades que demandan las estrategias institucionales, de esta manera estaríamos en posibilidades de administrar adecuadamente la capacitación, así como evaluar el gasto que representa en función de su impacto mediante indicadores de gestión.

Pemex ha desarrollado especialistas altamente calificados por lo que sería rentable tanto para la empresa como para el empleado la certificación de esas capacidades, con ello sería un incentivo para mejorar los mecanismos de reclutamiento, selección y capacitación ya que una orientación basada en competencias tiene un enfoque más amplio e integrador pues al desarrollar en profundidad un grado de dominio sobre un área de conocimiento, permite ampliar el abanico de tareas, y considerar a una personal para trabajar en forma valiosa en diversas áreas laborales.

Los procesos de incorporación de reclutamiento y selección que componen el sistema de personal no garantizan la igualdad de oportunidades para que cualquier ciudadano tenga derecho a aspirar a ocupar un puesto en Petróleos Mexicanos, ya que para ocupar una

vacante están elaborados a modo de que los ocupantes de los puestos son determinados en base a criterios políticos o clientelares, ejemplo de ello es que el reclutamiento para la provisión de puestos de confianza es abierto, de derecho pero no de hecho, ya que cualquier persona ya sea externa o interna puede aspirar a un puesto, en el caso del externo se registra en la bolsa de trabajo pero difícilmente puede ser seleccionado como candidato, en el caso de un aspirante interno si no es con la conformidad del jefe que tiene el puesto vacante no es tomado en cuenta para una posible evaluación de selección, de esta manera confirmamos que la orientaciones de estos mecanismos están alejados de la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por merito.

Pemex al ser un monopolio del Estado, el sistema salarial es único para atraer y retener a los empleados que requiere, sin embargo cuando se trata de hacer carrera administrativa no es competitivo ya que no permite establecer un plan de ascenso para la movilidad del personal hacia otros cargos superiores.

Una de las características de la fuerza de trabajo con la cuenta Pemex es que los empleados tienen una edad promedio de 42 años y una antigüedad de 16.5 años, por lo que en la medida en que se acercan a la edad de jubilación están más ansiosos de tener puestos mas interesantes y que les permitan cumplir con sus responsabilidades, por lo que es necesario modificar las políticas de competencia con el objetivo de brindar igualdad de oportunidades.

A pesar de que Pemex cuenta con un sistema formal de evaluación del rendimiento como un proceso obligatorio de definición de objetivos individuales para su evaluación semestral, sin embargo hay una separación entre el desempeño y los mecanismos de promoción de los empleados, ya que no se cumplen los lineamientos para participar en los procesos de reclutamiento y selección para ocupar un puesto vacante, como es la calificación mínima para participar en la selección, así mismo los resultados de las brechas que arroja este proceso no se incorporan a los programas de capacitación, por lo que no hay un seguimiento para observar si hubo mejoras en las actividades que realiza el empleado y si hubo un cambio sustancial de sus habilidades.

En el caso de la separación de los trabajadores por reajuste, es necesario evaluar su actuación durante su vida laboral, a través ciertos parámetros como son ausencias, comportamiento de su desempeño, análisis de sus competencias laborales, reportes de faltas de conducta, entre otros, a fin de tener elementos sobre una posible reubicación dentro de la empresa, y con ello se evitaría la pérdida de su más valioso capital humano y una posible demanda laboral que incrementaría el pasivo laboral de la empresa.

El marco normativo constituyen un elemento del entorno, cuya influencia afecta a la gestión de los recursos humanos, más que una norma es una directriz que regula la actuación del personal en la organización, en consecuencia cualquier mejora de la gestión debe encontrar en el cambio normativo el vehículo obligado, en cuyo cambio debe de promoverse y producirse políticas de recursos humanos para mejorar el sistema de personal.

Es importante señalar la necesidad de hacer cambios a los sistemas de pensiones que tienen los trabajadores de la empresa, a fin de reducir los altos costos y evitar el crecimiento exponencial y el sobre endeudamiento de Pemex. Con esta modificación se tiene por objeto reducir el pasivo laboral y estimular la mayor permanencia en el empleo, en condiciones de productividad y salud física y mental. Para que el trabajador continúe laborando hasta una edad límite, requerirá mayor capacitación y proporcionarle servicios de medicina en el trabajo para que eviten o reduzcan las enfermedades crónicas degenerativas, y le faciliten el desempeño de sus labores con mayor edad.

Petróleos Mexicanos requiere de mecanismos de planeación integral para alcanzar los propósitos del sistema de administración de personal para su desarrollo, para que sea el

vehículo para enfrentar los retos en la medida que ofrezca una diferencia explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de sus programas y, asegurar un alto nivel de desempeño y motivación para el personal, por lo que creemos que la planeación integral contenida en el sistema de administración de personal debe ser concebida bajo un compromiso entre su acción, su filosofía política y el modelo de administración deseado, para evaluar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de cada área de recursos humanos, en torno a los objetivos y metas institucionales.

Para el desarrollo de la administración de personal debe basarse en una estructura racional que analice las acciones de recursos humanos de una manera global, que contenga los elementos de juicio necesarios para establecer objetivos y metas a través del uso de los recursos humanos, materiales y financieros, además que permita controlar y evaluar los procedimientos, los sistemas y los métodos de trabajo, así como sus avances y resultados para introducir con oportunidad los cambios necesarios, y en ese sentido la gestión de personal adquiere un nuevo valor, ya que se convierte en un ingrediente básico de la función de dirigir a la organización desde la cúspide hasta la base.

El sistema de administración de personal propuesto permitirá atender las necesidades del individuo, a través de estrategias integradas para concretar los conocimientos necesarios para alcanzar las metas que demanda la modernización de la gestión pública, perfeccionar los procedimientos, lo que constituye un cambio estructural de concepción, organización y operación administrativa en la industria petrolera.

13. Bibliografía y Hemerografía

Leyes, Reglamentos y Manuales.

Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. México.- Talleres Gráficos de la Nación. 1987.

Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007. Decreto en el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Presidencia de la República.- Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006.

Secretaría de Educación Pública-ANUIES , y otros, Plan nacional de educación superior, lineamientos generales para el periodo 1981-1991. México, CONPES 1981.

Secretaría de la Función Pública. Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.- México, 2002.

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Petróleos Mexicanos.- Reglamento de Atribuciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en Materia de Recursos Humanos y Asuntos Laborales.

Secretaría de la Función Pública. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Septiembre 2007.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

Petróleos Mexicanos. Manual de Organización de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. México, 2002

Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica. Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 9, Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación 1980-1982, México, D.F. 1985.

Libros

Blau M. Peter. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Editorial Paidós. 1962, Buenos Aires.

Bauza Martorell, Felio J. Aproximación a la Ciencia de la Administración. Editorial Dykinson. 1999.

Bravo Ahuja R. Víctor. La Empresa Pública Industrial en México. Serie II Administración Pública Mexicana No. 4. Ediciones INAP. 1982

Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública, Marco Internacional 1967-1987. Tomo II. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1988 México.

Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa como uno de los Medios para alcanzar el Modelo al que aspiramos. ISSSTE, México 1981.

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. Vol. 1, Num. 1, México, Revista Ene-Abril 1986

Chevallier Jacques y Loschack Daniele. La Ciencia Administrativa, México, INAP- Fondo de Cultura Económica. 1983.

- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., varios autores. Diccionario de Política y Administración Pública, México, (Tomo I), 1988.
- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. La Empresa Pública en México: Factor de Desarrollo Económico y Social del País. 1981.
- De la Garza Toledo, Enrique. Ascenso y Crisis del Estado Social Autoritario. Editorial Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos. 1988.
- Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque Sistémico.- INAP. No. 1
- Dwight, Waldo. Administración Pública, Editorial F. Trillas, S.A., México, 1967.
- Fernández Ruiz, Jorge. El Estado Empresario. Serie G. Estudios Doctrinales. UNAM. México 1982.
- González Uribe, Héctor. Teoría Política.- Editorial Miguel Angel Porrúa. México 2004.
- Guerrero Orozco, Omar. Teoría de la Administración Pública. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales. Editorial Harla, 1986.
- Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Distribuidora Fontamara 22, 1988.
- Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano, Editores Siglo XXI, 1983.
- Heller Hermann. Teoría del Estado.-Sección de Obras de Política y Derecho.-Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 2000.
- Herbert J. Chrudden y Arthur W. Sherman. Administración de Personal. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V. Primera Edición, México 1977.
- Hill W. Charles y Jones R. Gareth. Administración Estratégica. Un enfoque Integrado. Editorial Mac Graw Hill.
- Jiménez, Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo.- Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública. Universidad Nacional Autónoma de México.-Petróleos Mexicanos. México, 1994.
- Leemans, A.F. Como Reformar la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1977
- Longo Francisco. Merito y Flexibilidad. La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público. Editorial Paidós Empresa.
- Martínez Puón Rafael. Servicio Profesional de Carrera. ¿Para que?, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Mosher, Federick C. y Cimmino Salvatore. Ciencia de la Administración, Ediciones RIALP, S.A., Madrid, 1961.
- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública I. Fondo de Cultura Económica.-México. 1983.
- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública II. Recursos Humanos y Administración de Personal. Editorial Fondo de Cultura Económica.-México. 1962.
- Órnelas Delgado, Jaime. El Neoliberalismo Realmente Existente.- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México 2001.
- Ortiz Wadgymar, Arturo. El Fracaso Neoliberal en México. Editorial Nuestro Tiempo. México 1988.
- Salinas, Alberto. La Reforma Administrativa Un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administración del Cambio, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, Sección de Obras de Economía.
- Sharkanski, Ira. Administración Pública, Editores Asociados, S.A., 1977,
- Tello, Carlos. La Política Económica en México.- 1970-1976, Editores Siglo XXI, 1983.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela. Visión Multidimensional del Sector Público Profesionalizado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Plaza y Valdés, S.A. de C.V. México 1999.

Villarreal René. El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México. (1929-1975): Un enfoque Estructuralista. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Zorrilla Martínez, Pedro, y otros. La Administración Pública Federal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie de Estudios 26.- UNAM 1972.

Otras fuentes:

Petróleos Mexicanos: [http:// www.pemex.com](http://www.pemex.com)

Petróleos Mexicanos, Subdirección Corporativa de Recursos Humanos: <http://scrh.pemex.com>

Petróleos Mexicanos, Dirección Corporativa de Operaciones: <http://.dco.pemex.com>