



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Las Nuevas Tendencias de la Administración Pública: la
Implantación del Sistema de Profesionalización y Desarrollo en el
Instituto Mexicano del Seguro Social**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTAN:

EDMUNDO BARRIENTOS MORALES

GUSTAVO SAUCEDO BARRÓN



DIRECTOR DE TESIS: MTRO. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"El estudioso es el que lleva a los demás a lo que él ha comprendido: la verdad."

Santo Tomás de Aquino.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

Edmundo Barrientos Morales:

- | | |
|-------------------|--|
| A mi mamá Marina | Por mostrarme día con día que las cosas en esta vida se logran con esfuerzo, dedicación, pasión, amor y bondad. Angélica y Martha las quiero mucho. |
| A María Engracia | Por entregarme tu amor y darme la mano para caminar juntos en esta vida, te amo. |
| A Gustavo Saucedo | Por continuar con este sueño profesional y seguir trabajando para fortalecer el uso de la razón en todos los lugares y temas que hemos afrontado. |
| A mi Alma Mater | Por darme el respaldo de ser un profesionista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México; un agradecimiento a mis profesores, en especial al Maestro Gabriel Campuzano Paniagua. |

“Yo he visto al águila herida,
volar hacia el azul sereno
y morir en su guarida a la víbora
del veneno”.

José Martí.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

Gustavo Saucedo Barrón:

Siempre he pensado que este espacio es el más difícil e ingrato de la investigación, no por ser el que se escribe hasta el final, sino porque solemos caer en amnesias y omisiones. Como no quiero pecar de grosero, ingrato y soberbio, ni mucho menos herir susceptibilidades, me gustaría dedicar el presente documento a todas y cada una de las personas que con su amor y paciencia hicieron posible la conclusión de un ciclo tan importante en mi vida. Por tal motivo agradezco a mis hermanos, sobrinos, tíos, primos, amigos, conocidos, a mis profesores y aun a mis enemigos, si es que los tuviera, por su tolerancia y apoyo en una etapa de crecimiento y maduración, tanto personal como profesional.

Por otro lado, quiero agradecer especialmente a mis padres, Guillermina y José Gabriel, porque a pesar de las vicisitudes y el paso del tiempo, se que aun cuento con su apoyo, comprensión y con un plato de comida en su mesa. Al profesor Gabriel Campuzano Paniagua que con su amistad, consejos, respeto y cariño, me ha conducido por la senda de la sabiduría y del trabajo académico. Por último, a mi amigo Edmundo Barrientos Morales por su paciencia y colaboración en la elaboración de esta Tesis, así como por cada uno de los momentos que hemos compartido juntos en nuestra formación profesional y personal.

A todos gracias, muchas, pero muchas gracias.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCIÓN.	8
CAPITULO I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS CONCEPTOS DE ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.	20
1.1. EL ESTADO Y LOS INDIVIDUOS PARA LA CONFECCIÓN DEL GOBIERNO.	21
1.2. EL PAPEL DE LA LIBERTAD.	24
1.3. EL PAPEL DE LA LEGITIMIDAD Y EL PODER.	25
1.4. TIPOS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.	27
1.5. RELACIÓN GOBIERNO Y SOCIEDAD.	28
1.6. ESTADO DE DERECHO.	29
1.7. FORMALIZACIÓN DEL ESTADO BURGUÉS DE DERECHO.	31
1.8. EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD DEL ESTADO MODERNO.	33
1.9. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO.	35
1.10. DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.	38
1.11. DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO AL ESTADO BENEFACTOR.	42
1.12. CONCLUSIÓN.	46
CAPITULO II. JUSTIFICACIÓN Y SURGIMIENTO DEL ESTADO BENEFACTOR.	48
2.1. CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR.	50
2.2. IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO BENEFACTOR.	54
2.3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO BENEFACTOR.	58
2.4. AGOTAMIENTO DEL MODELO BENEFACTOR O INTERVENTOR DEL ESTADO.	61

	Página
2.5. REPLANTEAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO BENEFADOR, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	71
2.6. CONCLUSIÓN.	75
CAPITULO III. LA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN Y TENDENCIAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN.	77
3.1. EL ENTORNO INTERNACIONAL: LA GLOBALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS.	80
3.2. LOS DESAFÍOS A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: EN BUSCA DEL GOBIERNO EFICIENTE.	83
3.3. LA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	87
3.4. LA GESTIÓN PÚBLICA.	91
3.5. LA REDEFINICIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.	95
3.6. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	98
3.7. CONCLUSIÓN.	105
CAPITULO IV. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.	107
4.1. ANTECEDENTES.	109
4.1.1. EL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.	114
4.1.2. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.	116
4.1.3. EL SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA	118
4.1.4. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.	121
4.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	125

	Página
4.2.1. EL CONSEJO CONSULTIVO.	131
4.2.2. COMITÉ TÉCNICO DE PROFESIONALIZACIÓN.	132
4.2.3. COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN.	135
4.3. CONCLUSIÓN.	138
CAPÍTULO V. EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO PARA EL PERSONAL DE CONFIANZA “A” DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EN EL CONTEXTO DE LA MEJORA DE LA GESTIÓN (2007- 2012).	141
5.1. EL MARCO INSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL IMSS.	142
5.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS DEL IMSS.	144
5.2.1. EL PERSONAL DEL INSTITUTO.	144
5.2.2. EL PERSONAL SUJETO AL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO.	146
5.2.3. RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN.	148
5.2.4. SISTEMA DE COMPENSACIONES.	150
5.2.5. CAPACITACIÓN.	156
5.2.6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.	158
5.2.7. PROMOCIÓN.	160
5.2.8. SEPARACIÓN.	163
5.3. EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO PARA EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, DE ACUERDO AL ESTATUTO. UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN DE PERSONAL PARA EL SIGLO XXI.	170
5.3.1. RECLUTAMIENTO.	172
5.3.2. SELECCIÓN.	175
5.3.3. CONTRATACIÓN.	179

	Página
5.3.4. INDUCCIÓN.	180
5.3.5. SISTEMA DE COMPENSACIÓN.	182
5.3.6. CAPACITACIÓN INTEGRAL.	193
5.3.7. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.	198
5.3.8. PROMOCIÓN.	200
5.3.9. SEPARACIÓN.	203
5.3.10. BOLSA DE TRABAJO.	205
5.4. CONCLUSIÓN.	206
CONCLUSIONES GENERALES.	208
FUENTES DE INFORMACIÓN.	229

INTRODUCCIÓN.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Poder Ejecutivo Federal a lo largo de las últimas décadas, continúa siendo de vital importancia contar con una Administración Pública que responda con prontitud y eficacia a las necesidades y expectativas de la sociedad. Para que las administraciones cumplan con estas responsabilidades, se sigue requiriendo de políticas que transformen los esquemas tradicionales de gestión, fortalezcan los sistemas de profesionalización existentes, así como propicien que los funcionarios públicos conozcan con claridad sus obligaciones y compromisos dentro de una cultura de rendición de cuentas; se establezcan sistemas de capacitación y de adopción de herramientas adecuadas para desarrollar las funciones, y se diseñen sistemas de estímulos para los servidores públicos sobresalientes¹.

Los Estados tienen responsabilidades de las cuales no pueden rehuir, como son la salud, la seguridad pública, la educación, la dirección de la economía, entre otras. En su momento, bajo la premisa de un Modelo de Bienestar, el Estado mexicano fue transformando sus estructuras para hacer frente a estas responsabilidades con el objeto de beneficiar a la sociedad, derivada de una ideología cargada de una visión posrevolucionaria que tendía a cristalizar los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917.

Para el presente trabajo, ha sido importante abordar de manera general ciertos acontecimientos de carácter histórico que han conducido al Estado a reformar sus instituciones de gobierno y administración, que bien podrían observarse como una especie de urgencia de modernización de sus procesos de gestión para dar sentido a las exigencias de tipo económico y social, en el entorno de un sistema capitalista que se había consolidado como sistema hegemónico en el mundo, no obstante de los vestigios de los modelos socialistas aun persistentes. Las modernas tendencias de la administración pública adoptadas a partir de la década

¹ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". Presidencia de la República. México. 2001. Págs. 11, 46 y 145.

de los ochenta del siglo pasado en los países de occidente, cuando el modelo Benefactor del Estado Social comienza a ser suplantado por el retorno del pensamiento de corte liberal, ante el presumible agotamiento de las instituciones y mecanismos gubernamentales que daban sustento económico y social a la política del bienestar, estados y gobiernos son sorprendidos por una nueva oleada de globalización, de competencia económica, mundialización de los mercados, desarrollo tecnológico, redefinición de la división del trabajo y modificación de los patrones culturales, que repercuten de manera importante en aspectos como la educación, el consumo, el empleo, la salud, la seguridad social, el manejo de las tecnologías de la información, así como en la modificación y generación de nuevas necesidades sociales, etc. Aspectos todos que abren un camino paulatino de reforma institucional y modernización de la administración pública, para dar sentido a las exigencias de un mercado económico y su interrelación con la demanda social de una ciudadanía cada vez más preparada y participativa.

Las nuevas tendencias de la Administración Pública serán tópicos considerados como esenciales para el Estado mexicano que bien podrían ser tomados como el punto de partida de un modelo distinto de gestión pública y en el que se expone la importancia de establecer un Sistema de Profesionalización y Desarrollo con mayor amplitud en el Gobierno Federal. En este sentido, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como parte institucional y organizacional de la Administración Pública Federal, promueve una serie de cambios sustanciales para mejorar la función pública de la cual es responsable y que hace posible garantizar a buena parte de la ciudadanía mexicana el goce de la seguridad social y de servicios de salud.

Cabe señalar que los servicios de salud y en general los esquemas de seguridad social en México se encuentran fragmentados en distintas entidades y dependencias, así como en diversos ámbitos de gobierno. Dentro del esquema de la Administración Pública Federal, los ramos y entidades públicas responsables de la salud son la Secretaría de Salud (SS), el IMSS, el Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Ramo 33, que son aportaciones del Gobierno Federal destinados a las entidades federativas y municipios (FASSA). Asimismo, existen otras instituciones que proporcionan los principales beneficios de la seguridad social a poblaciones muy focalizadas, como son el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y, en su momento, la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC).

El tema de la seguridad social se inscribe en el marco global del desarrollo humano sustentable, es parte de una visión de política gubernamental y una estrategia integral que comprende la cultura de la protección, el sentido preciso de la justicia social y el incentivo a una economía productiva con capacidad de crecimiento sostenido, en donde la previsión y el ahorro son sus componentes esenciales, y la solidaridad, la universalidad y la integralidad, sus principios. Es por lo tanto, una responsabilidad de carácter gubernamental que atribuye a sus características el compromiso de la colectividad del sector productivo y no meramente un esfuerzo aislado que deja al libre albedrío de los individuos el goce de la seguridad social. Favorecer el impulso de un proceso a través del cual se incrementen las capacidades y la libertad de todas las personas para vivir dignamente, sin comprometer el potencial de las generaciones futuras, es un reto estratégico y de vital importancia para las gestiones gubernamentales del siglo XXI², al que se le suma el peso específico de la responsabilidad de la Administración Pública como motor gubernamental responsable de la custodia de los recursos y proveedora de los bienes y servicios a la ciudadanía.

Sin embargo, en el país se observan problemas de cobertura de los beneficios de la seguridad social y en mayor medida de los servicios de salud, en virtud de que no toda la Población Económicamente Activa ocupada (PEA ocupada) tiene la obligación de afiliarse al IMSS, al ISSSTE o a cualquier otro sistema de seguridad social de las entidades u organizaciones estatales. Un porcentaje importante de la

² *“Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012”*. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México. 2007.

población que no está asegurada se autoemplea sin tener una relación laboral con un patrón o se ocupa en actividades de tipo informal.

Un avance en materia de cobertura de servicios médicos para aquella población que no se encuentra asegurada, el Ejecutivo Federal implementó el “*Sistema de Protección Social en Salud*”, que a su vez da sustento al “*Seguro Popular de Salud*”³, que si bien no resuelve el problema de cobertura de la seguridad social, sí permite ampliar la base de cobertura médica a la población del país.

Como parte de la participación del Seguro Social en programas federales dirigidos a población no asegurada, el Instituto Mexicano del Seguro Social por medio de su régimen obligatorio y de Oportunidades estima brindar atención aproximadamente a 5% de los niños registrados en el nuevo “*Programa Seguro Médico para una Nueva Generación*”. Ello, en el marco del *Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Ejecución del Seguro Universal de Salud para Niños*, suscrito entre la Secretaría de Salud y el IMSS, equivale alrededor de 40 mil niños por año.

No obstante la existencia de nuevos mecanismos impulsados por el Estado, la cobertura actual de la seguridad social en el país recae casi completamente en dos instituciones –el IMSS y el ISSSTE- y continúa siendo limitada. Hasta el año 2011, 49.2 millones de mexicanos habían sido afiliados al Seguro Popular para ser derechohabientes a los servicios de Salud Pública que ofrece el Gobierno Federal⁴ a la población desprotegida de Seguridad Social, es decir, de acuerdo con las estadísticas por lo menos 49.2 millones de mexicanos no cuentan con un

³ “... sólo cubre la atención médica, los servicios quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios contenidos en el “Catálogo de Servicios Esenciales de Salud”, sí es un mecanismo de compensación con el que el Estado estima incorporar gradualmente a todos los mexicanos que por su condición laboral y socioeconómica, no son derechohabientes de ninguna de las instituciones que hoy en día se encuentran en operación. Por ejemplo, al segundo semestre de 2010 existían 15,760,805 familias beneficiadas”. “*Cobertura del Seguro Popular*”. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. 2012. Secretaría de Salud. En http://sistemas.cnpss.gob.mx:7000/reportespef/fraccion_ii_20102/reportes.html.

⁴ Cobertura en Salud 2000-2011 (en línea). Informe de Resultados del primer semestre 2011. Secretaría de Salud. Disponible en http://www.presidencia.gob.mx/pre_inf/tabla_salud.htm Consultado 30 de agosto de 2012.

esquema de cobertura de seguridad social integral, independientemente de ser trabajadores o no.

Aun cuando la insuficiente cobertura de la seguridad social en el país no es un problema exclusivo del IMSS, éste persevera en alcanzar su objetivo de afiliar a la totalidad de los trabajadores que legalmente debería tener incorporados. Ello implica dar seguimiento a los efectos de la compleja dinámica del mercado laboral, lo que se torna en una tarea difícil en un ambiente de crecimiento económico lento, tasas de desempleo crecientes, flexibilización del mercado de trabajo tanto por el lado de la oferta como de la demanda y un acelerado crecimiento del sector informal. De ahí su condición: “del trabajo formal surge su derechohabencia”.

Sin duda el reto del Estado en materia de seguridad social es hacer sustentable el financiamiento para el otorgamiento de las prestaciones, lo cual implica, entre otros aspectos, aumentar la base de trabajadores y familiares cubiertos y preservar los derechos de la población derechohabiente aún en la situación de migración nacional o internacional.

Al mismo tiempo se debe procurar asegurar la viabilidad financiera de sus instituciones y de la calidad de los servicios que brindan. La política nacional en este sentido se perfila a sentar las bases para lograr una mayor integración de los diversos entes de salud y seguridad social que hoy en día operan de manera segmentada en el país, con el objeto de tender con ello hacia una atención unificada –universal.

El IMSS se debe coordinar en el ámbito de su competencia para atender las acciones que se instrumenten colectivamente entre los sectores público y privado, en los tres niveles de gobierno, para conseguir objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos. De tal forma deberán buscarse esquemas de corresponsabilidad patronal ante siniestros o enfermedades, independientemente de los programas permanentes de análisis epidemiológicos, de prevención o de

salud en el trabajo existentes. Particularmente es de primordial importancia estrechar la colaboración para la adecuada operación de los programas federales de *“Primer Empleo”*, *“Seguro Popular”*, *“Seguro Popular para la Primera Generación”* y el *“Pacto Nacional por la Salud”*⁵.

Respecto a este último, las acciones que procedan del marco de la *“Ley del Seguro Social”* en materia de corresponsabilidad con otras instancias del Gobierno Federal, se dirigirán hacia cinco ámbitos: 1) avance hacia la cobertura universal de salud, 2) ampliación de la infraestructura hospitalaria, 3) garantía del suministro de medicamentos, 4) mejora de la calidad de los servicios médicos y 5) promoción de una política de prevención de enfermedades.

Aquí radican algunos desafíos para el IMSS, incluyendo la necesidad de analizar futuras reformas a su Ley y de aquella normatividad relacionada con la coordinación de los regímenes nacionales de salud y de seguridad social.

El Sistema de Profesionalización y Desarrollo para el IMSS representa una respuesta para el mejoramiento de los servicios que se otorgan aproximadamente a más de 50 millones de derechohabientes, 3 millones de pensionados, 12 millones de afiliados al Seguro Social y 800 mil empresas del país; además la instrumentación de este Sistema representa una obligación establecida en la Ley del Seguro Social, que instruye definir el régimen laboral y el Sistema en un Estatuto que deberá ser aprobado por el H. Consejo Técnico⁶.

Para efectos de esta investigación, se ha conformado una estructura que busca explicar el desarrollo del Estado Moderno y la influencia que en él tienen la evolución de sus componentes institucionales como lo es el Gobierno, la Sociedad y la Administración Pública, como entes político y económicamente dinámicos en

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 2006, por Acuerdo Presidencial se crea el Consejo Nacional de Protección Social, entre cuyas funciones está *“asegurar la observancia de la política de protección social garantizando la integración funcional de los beneficios en materia de salud, vivienda y ahorro para el retiro, entre otros, que el gobierno federal ofrece a la población que no cuenta con seguridad social”*.

⁶ Ley del Seguro Social. Artículo 286 I, Ídem.

los que descansa la vida pública y privada del Estado. Se pone especial atención en el llamado Estado Social de Derecho como inicio de un modelo estatal en el que la ciudadanía logra consolidar el reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales, así también cómo el ejercicio del poder gubernamental dentro de una atmósfera capitalista se torna más estratégico, volcando gran parte de su responsabilidad técnica y ejecutiva al fortalecimiento institucional de su administración pública, con el objeto de responder con mayor eficacia a tres aspectos primordiales: la consolidación política e institucional del Estado, el desarrollo social y el desarrollo económico.

Es de esta forma que en el primer capítulo denominado ***Consideraciones Generales sobre Estado, Gobierno y Sociedad***, se abordan conceptos de Estado, formas de gobierno, la relación gobierno-sociedad, la idea del Estado de Derecho, donde se formaliza el Estado Burgués de Derecho y se establece el principio de gobernabilidad en el Estado Moderno. Asimismo, se define este vínculo de la actividad del Estado: el Gobierno y la Administración Pública, donde su evolución nos lleva a contemplar el Estado Social de Derecho, con nuevas reglas, nuevas necesidades sociales, pero sobre todo, nuevas responsabilidades del Estado.

En el segundo capítulo denominado ***Justificación y Surgimiento del Estado Benefactor***, se analiza el *modelo de Bienestar* como la esencia básica de responsabilidad del Estado, donde se le conceptualiza como el eje orquestador del desarrollo de una sociedad; se expone al Gobierno y la Administración Pública en el Estado Benefactor y se plantea cómo poco a poco el modelo se ha ido agotado como concepto de Estado interventor; a su vez se explica la necesidad de replantear institucionalmente al Estado, al Gobierno y la Administración Pública cuando el modelo Benefactor comienza a mostrar síntomas de agotamiento e inicia su tránsito hacia esquemas de una economía de mercado más global, abierto y competitivo, de necesidades sociales ampliadas y de un cambio de paradigmas ante el retorno de corrientes ideológicas neoconservadoras que

apuestan por quitarle responsabilidad al Estado y extender la participación de la iniciativa privada en la prestación de bienes y servicios bajo una lógica del mercado capitalista.

En el tercer capítulo denominado ***La Nueva Visión de la Administración Pública: Origen y Tendencias***, se plantean los fenómenos que surgen del entorno internacional, las consecuencias de la globalización y la gran influencia en la modificación de los fines institucionales de las organizaciones públicas, todo en el marco de un gobierno eficiente; se plantea la conceptualización de la gestión pública y se visualizan las acciones de los gobiernos a finales del siglo XX y principios del XXI que han dado pie a la redefinición de las organizaciones públicas, instrumentando programas orientadas a fortalecer técnicamente la infraestructura y actividad de las mismas, como ha sido el caso del servicio civil de carrera, la nueva gestión pública y la modernización administrativa.

En el cuarto capítulo denominado ***Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México*** se comentan brevemente algunos esquemas o sistemas que han sido instrumentados en México, en organizaciones públicas como la Procuraduría Agraria; la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Instituto Federal Electoral, y el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el quinto capítulo denominado ***El Sistema de Profesionalización y Desarrollo para el Personal de Confianza “A” del Instituto Mexicano del Seguro Social*** se analiza el estado actual de la administración de los recursos humanos en el IMSS, donde se realiza un diagnóstico para identificar las condiciones de los procesos⁷ definidos en la Ley del Seguro Social, señalándose la diferencia que existe entre el personal de confianza “A”: nómina ordinaria y nómina de mando.

⁷ Los procesos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo son: el reclutamiento, selección, contratación, compensación, desarrollo profesional (capacitación, evaluación del desempeño, promoción) y separación. Artículo 286 G Ley del Seguro Social, reformada y adicionada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001.

Finalmente se plantea un modelo de gestión de capital humano para el IMSS, donde se establecen elementos de los procesos que deberán implantarse para estar acordes a lo establecido en la Ley del Seguro Social, la emisión de un Nuevo Estatuto y la implementación de su propio modelo de Profesionalización y Desarrollo.

Ahora en un mundo de economía globalizada, de un mercado altamente competitivo y de un desarrollo sin precedentes de las tecnologías de información y comunicación, tanto globalización, como economía, mercado y TIC's, en su conjunto han dimensionado el entorno social hacia nuevas necesidades, por lo que en las últimas tres o cuatro décadas las exigencias de los ciudadanos son cada vez mayores y diversas. En tal virtud, una de las hipótesis planteadas sobre las Nuevas Tendencias de la Administración Pública pudo ser corroborada, en cuanto que Gobierno y Administración Pública han tenido que responder a las necesidades de la economía y del desarrollo social con métodos y técnicas innovadores de administración y gobierno, adicionales a los sistemas de Servicio Civil de Carrera, con el objeto de mejorar y eficientar el ofrecimiento de bienes y servicios públicos en una realidad global donde la escasez de recursos son cada vez más visibles y donde los problemas de equidad social y distribución de la riqueza siguen siendo una constante, aspectos a los que se le suman el incremento de la demanda social, así como la exigencia ciudadana sobre el desarrollo de sistemas tanto políticos como públi-administrativos más democráticos, transparentes y con rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior y a pesar de que se considera como una hipótesis que no se cumple en su totalidad, podríamos referir que la profesionalización del servicio público en conjunto con las nuevas técnicas de gobierno y administración pública ya mencionadas, en su práctica aún no son considerados como la piedra angular para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales en México, ya que los intereses políticos de los grupos y facciones en los distintos ámbitos de los poderes y organizaciones

gubernamentales llegan a imponerse a la institucionalidad estatal, del Gobierno y la Administración Pública. En este sentido, se da pie a reflexionar con respecto de las experiencias de otros países en los que con mayor o menor medida al contar con una base burocrática y/o funcionarios públicos capacitados con las competencias suficientes para cumplir con sus funciones, la gestión o ejercicio público ha experimentado cambios constantes enfocados a la búsqueda de la eficiencia, eficacia y productividad con –sentido social– de los procesos de gobierno. Aspecto que les ha permitido reorientar el quehacer de sus instituciones públicas, pero sobre todo, les ha facilitado un campo de acción para la instrumentación de nuevas teorías y el fortalecimiento de los temas como: Reforma del Estado y Modernización Administrativa, Estado Social de Derecho, Estado Benefactor versus Estado Mínimo, la Nueva Gestión Pública, la Profesionalización del Servicio Público y Servicio Civil de Carrera, entre otros tópicos.

En una tercer perspectiva de la investigación, se comprobó que al estar regidas las relaciones laborales del IMSS con sus trabajadores que ocupan plazas de base, de confianza y de mando conforme a la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT), con la emisión del Estatuto se define un nuevo régimen laboral y la implementación de un Sistema de Profesionalización y Desarrollo que bien puede poner a la vanguardia gubernamental y administrativa a una organización tan importante para la sociedad mexicana, encargada de la conducción de gran parte de la Seguridad Social del país y una de las protagonistas de la política social del Estado mexicano. En este sentido, el nuevo Estatuto permitirá contrarrestar el pasivo laboral en virtud de que éste ofrece una nueva relación entre los trabajadores de confianza y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Desde una óptica positivista como resultado de un aspecto que no pudo ser corroborado dentro de las hipótesis, la institucionalización al interior del IMSS con respecto a la implementación de su Estatuto, lo coloca como una organización que

se encuentra en posición de crear un elemento a considerar por las demás entidades paraestatales del Poder Ejecutivo Federal (como PEMEX, CFE, entre otras), que tienen reguladas sus relaciones laborales por el apartado “A” del Artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de omitir de los beneficios de los contratos colectivos a los trabajadores de confianza, a fin de crear modelos que permitan la profesionalización de sus cuadros directivos.

De esta forma, la implementación del Sistema de Profesionalización y Desarrollo en el IMSS permite crear un modelo de gestión del capital humano orientado al fortalecimiento racional de su Misión y razón de ser como organización pública. En un sentido, se orienta con el propósito de incrementar los índices de atención de los servicios que se otorgan a los derechohabientes y población usuaria en general de manera eficiente, con alto sentido de responsabilidad, calidez, oportunidad y calidad; por otro lado abre áreas de oportunidad para la toma de decisiones estratégicas a nivel nacional, que bien pueden hacer del IMSS la única institución de seguridad social que atienda los componentes universales de la “Seguridad Social” en el país, tomando en cuenta las exigencias de un mundo globalizado en los tiempos del siglo XXI. Aspecto que queda como una hipótesis abierta o, en su defecto, que no es posible corroborar aún, puesto que el Estatuto se encuentra en su fase de implementación.

Finalmente, la estructura, investigación y consolidación de este documento es producto de un análisis de varios años en el que se presenta, en la medida de lo posible, la interrelación que de manera histórica ha existido entre Estado, Gobierno y Sociedad, así como el papel fundamental de la Administración Pública como institución estatal, ejecutora del poder gubernamental para hacer posible la materialización de las políticas a través de sus organizaciones y con el objetivo de hacer viable la vida en común de la sociedad, de sus individuos y de sus propias asociaciones. El Estado Social de Derecho, su administración y evolución hasta nuestros días es uno de los tópicos centrales de esta investigación, misma que se estructuró con una lógica cronológica y que bien puede servir como un documento

didáctico en el que se manejan conceptos y fuentes de información complementarios para la profundización de los temas, los cuales pueden ser tomados como marco de referencia por los estudios de la ciencia política y administración pública que aún están en una etapa de formación.

Por otro lado, se plantea el análisis de la Administración Pública desde una perspectiva objetiva como aporte a sus tendencias modernizadoras que quedan sujetas al entorno político, social y económico de la realidad estatal. Sus técnicas, sus prácticas y sus métodos en el manejo de sus recursos humanos, como es el caso del Servicio Civil de Carrera, y procesos de gestión que posibilitan la constante producción de bienes y servicios públicos son analizados de manera general, para posteriormente observar lo que el Estado mexicano y su Gobierno Federal han hecho por la profesionalización de los servidores públicos, de la implementación de diversos sistemas que funcionan hoy en día en distintas dependencias del mismo Gobierno Federal y órganos autónomos.

Un aporte importante de este documento para el estudio de la Administración Pública Mexicana es el análisis del nuevo Estatuto del IMSS, mismo que lo faculta para la implementación y desarrollo de su propio sistema de profesionalización y desarrollo, sumándose a los ya existentes. Tanto Estatuto como el Sistema de Profesionalización y Desarrollo que de ahí se desprende, bien pueden ser vistos como innovadores y punta de lanza para aquellas organizaciones de la Administración Pública Paraestatal regidas por el apartado "A" del Artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

CAPITULO I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.

El proceso de confección e institucionalización del Estado se asume como el conjunto de acontecimientos históricos en el que los individuos libres han sido conscientes de constituirse en sociedades políticas, caracterizadas por mantener como condición intrínseca para su subsistencia y desarrollo el despliegue de mecanismos de orden, autoridad y administración⁸.

La acción social, dice Weber, como toda acción, puede ser racional con arreglo a fines al no desprenderse el individuo de su condición socializadora y por razones de utilidad queda predispuesto a someterse voluntariamente a una organización mayor que las de sí mismo, por lo que sus fines y propósitos pasan a ser socialmente compartidos mediante actos de cooperación y actividades utilitaristas dirigidas al bien común, que, en teoría, se convertirá en el bien propio⁹. En éste sentido, lo que interesa al individuo en lo particular, será lo que interese al individuo en comunidad y los fines del Estado quedarán plasmados según la estructura que éste tome en orden a los propósitos y fines de los hombres políticos.

Es de esta forma que la consolidación del Estado ha sido el resultado de la maduración institucional y organizacional de la acción social en el plano político, económico y administrativo, que no siempre se han caracterizado por conducirse en un plano lineal y objetivo, pero que hasta nuestros días han hecho transitar al Estado en procesos incrementales de perfeccionamiento que lo colocan como la organización social más importante de los seres humanos, en el que viven y conviven individuos a través de relaciones de intercambio de diversa índole y por

⁸ "... un elemento esencial que entra en la noción de todo grupo político es la oposición de gobernantes y gobernados, de las autoridades y de aquellos que quedan sometidos a ellas... las sociedades donde se la observa deben reservarse la calificación de políticas, pues si esta expresión tiene un sentido, quiere decir, ante todo, organización, aunque rudimentaria, constitución de un poder, estable o intermitente, débil o fuerte, cuya acción, cualquiera que sea, sufren los individuos". Antología. Teoría Sociológica Clásica: Emilio Durkheim. México, UNAM, FCPyS 1997. Págs. 271-273.

⁹ "Comunidad y Sociedad", en Antología: Teoría Sociológica Clásica: Max Weber. UNAM, FCPyS, México 1998. Págs. 133-135.

medio de la relación de gobernantes y gobernados para procurar el desarrollo social y económico, el orden, la cooperación, la convivencia y la paz social.

1.1. EL ESTADO Y LOS INDIVIDUOS PARA LA CONFECCIÓN DEL GOBIERNO.

El espacio de la sociedad civil es donde el individuo se asume como el destinatario del poder gubernamental del Estado y como tal, es a juicio de la misma sociedad donde se concentra el proceso de legitimación o deslegitimación del actuar estatal, cuando en el imaginario colectivo u opinión pública existe un criterio de justicia socialmente aceptado y formalmente establecido al que se debe apegar la autoridad estatal y se extiende por igual a los individuos miembros de la comunidad quienes se sienten legítimamente representados.

En este sentido, al ser el Estado producto del consenso de los individuos políticamente organizados, producto del pacto originario o contrato social, como lo determina Rosseau, para posibilitar la vida del hombre en comunidad, se asume que el poder de mando originario del Estado recae en el pueblo. La soberanía pertenece a la comunidad de hombres libres que deciden unir sus voluntades para beneficio propio, para autogobernarse y ceder el poder de mando originario a la representatividad del Estado a cambio de protección y orden. La soberanía inicia en el pueblo, en el consenso político de los hombres libres, y recae en el pueblo a través de las instituciones del Estado. El poder soberano como producto del consenso político de los hombres libres, transfiere al Estado el ejercicio del poder político para coordinar y organizar la vida en común de los individuos, convirtiéndose el Estado en el depositario de la suma voluntad capaz de producir jurídicamente el conjunto de instituciones para la confección y aplicación del derecho político en sus dos ámbitos: público y privado. Los individuos ceden la soberanía al poder del Estado, pero no renuncian a ella:

“El pueblo soberano crea los principios político jurídicos. Su ejercicio compete al Estado. La soberanía delegada en el Estado es su capacidad para crear o declarar

el Derecho político en sus dos ramas, pública y privada. De aquí que el poder político supremo sea el elemento constitutivo básico del Estado” [...] Pero también, “Las formas de Estado y de gobierno no marginan la soberanía delegada en el Estado, ni merman su poder de mando originario, que el pueblo, en teoría del consensus, lo ratifica o rectifica, en renovación o cesión incesante. Hay, pues, un plebiscito tácito o explícito del pueblo a su organización estatal y gobierno, funciones, o funcionarios. El pueblo, salvo excepción de fuerza mayor, tiene en todo momento que establecer las formas políticas”¹⁰.

Es a través de la actividad humana que se hace posible y viable el derecho político como principio democrático. Es responsabilidad de los seres humanos no sólo estructurar jurídicamente el Estado, si no que también es necesario bajo el mismo orden jurídico de la institucionalidad ponerlo en movimiento. Por principio de orden la soberanía reconoce que el poder político del Estado recae o pertenece al pueblo y es responsabilidad de los individuos integrarse orgánicamente por medio de las instituciones estatales para estructurar sus formas de gobierno e imprimirle movimiento a esa organización superior, que tiene por cometido materializar los fines de los individuos y posibilitar la vida en sociedad. Zippelius al citar a Bodin argumenta que:

“... la soberanía debe atribuirse al Estado como unidad de poder y acción jurídicamente organizada, o también como persona jurídica. Ciertamente es que ello viene a parar finalmente en que determinadas personas, señaladas con mayor detalle por el orden jurídico, tengan, en lo individual o en conjunto, ciertas facultades. Únicamente este enfoque permite concebir las manifestaciones del poder del Estado como productos de un sistema de cooperación jurídicamente coordinado, y encuadrar un acto estatal particular en un sistema de competencias que, apenas en conexión entre sí, integran todo el poder del Estado. Desde esta perspectiva bien puede pensarse que se controle la supremacía de competencias mismas a través del concurso coordinado de varios, y no en exclusividad por disposición de un solo individuo”¹¹.

Es entonces la soberanía una facultad de los individuos que propicia la conformación del poder constituyente, como una manifestación política de los hombres libres para unir sus voluntades en su propio beneficio y hacer posible la vida en sociedad. El poder constituyente en manos de los mismos individuos

¹⁰ Arniz Amigo, Aurora. “Estructura del Estado”. Porrúa. 1997. Págs. 41 y 42.

¹¹ Reinhold, Zippelius. “Teoría General del Estado: Ciencia de la Política”. Porrúa-UNAM. 2002. Pág. 58

tendrá por cometido definir los propósitos y fines del Estado, que en teoría son los propósitos y fines de los individuos. Bajo esta consideración, es también factible para el poder constituyente establecer de manera racional los mecanismos de conducción política que puedan hacer del Estado un ente tangible, con una estructura organizacional y funcional que posibiliten tales fines y propósitos bajo el establecimiento de un gobierno como depositario del poder político y de un aparato administrativo que cristalice la capacidad actuante del poder político.

Para tal fin, y como una forma de expresar la autonomía soberana del Estado, los individuos se ven obligados a organizarse y recurrir al principio de representatividad democrática, pues sería prácticamente imposible que todos los miembros de la comunidad gobernaran y tomaran decisiones al mismo tiempo:

“... cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento”¹².

Teóricamente es de esta forma que los individuos tienen que apelar a su libertad política a través de la democracia para hacer posible el despliegue de su capacidad y derecho de autogobernarse, por lo que técnicamente y por necesidad de orden, siguiendo los mismos principios democráticos, deben hacer uso de la representatividad como una forma de ejercicio de sus derechos políticos, mediante la elección abierta de sus representantes:

En el concepto democrático libertad significa: *“autonomía, capacidad de autodeterminación, por lo que siempre que hay necesidad de una decisión colectiva el individuo debe participar en ella”¹³.*

¹² Ayala Espino, José. “Economía Pública: Una Guía para entender al Estado”. UNAM. 1997. Pág. 218

¹³ Guiherme Melquior, José. “Liberalismo Viejo y Nuevo”. FCE. 1997. Pág. 24.

1.2. EL PAPEL DE LA LIBERTAD.

El individuo no rehúye a la presencia del Estado o a su autoridad institucional, sino que apela a la justicia y legitimidad del poder gubernamental como garantía para el goce de sus libertades y derechos naturales, considerados como anteriores a la formación de cualquier sociedad política y de cualquier estructura de poder que las caracteriza. Por tanto, el goce de la libertad o libertades del individuo son el punto de partida para un nuevo rol de convivencia entre gobernantes y gobernados en la época moderna del Estado, vienen a delimitar la actuación de los gobernantes y la de los individuos en la sociedad civil.

El análisis de la relación entre gobernantes y gobernados pueden verse como papeles paralelos que en determinados momentos de la historia se cruzan y entrecruzan para moderar, corregir y redefinir el desarrollo estatal, en el que el actuar de la sociedad civil toma un lugar de análisis de relevancia para los teóricos del Estado (Liberalismo y Materialismo), al revalorar los derechos naturales de libertad del individuo y al matizar el análisis ya no sólo desde la perspectiva de los gobernantes, sino también de la acción libre de la sociedad.

Guilherme Merquio define cuatro momentos de la libertad en la historia:

- *“La primera encarnación de la libertad es la libertad de la opresión como interferencia arbitraria. Consiste en el libre disfrute de los derechos establecidos y está asociada con un sentimiento de dignidad y es la **libertad como derecho**”.*
- *“El segundo tipo de libertad, la libertad de participar en el manejo de los asuntos de la comunidad en cualquier nivel, fue puesto al alcance de todos los ciudadanos libres en ciudades antiguas como las griegas, y por esa razón fue conocido desde el principio como **libertad política**”.*
- *“El tercero es la **libertad de conciencia y de creencia**. Históricamente la importancia de este tipo de libertad ha ido creciendo de manera constante, ante todo como afirmación de la legitimidad de las discrepancias religiosas, que a su vez se transformó en el moderno derecho de opinión, tal como se refleja en una prensa libre y en el derecho a la libertad intelectual y artística”.*

- *“El cuarto y último tipo es la libertad como sinónimo de la libertad misma, de cada uno para vivir como guste. El hombre se siente libre porque dirige su vida con base en una elección personal de trabajo o de ocio. La frase **libertad de autorrealización** expresa la esencia del asunto. La libertad individualista como logro personal, se erige sobre una base de privacidad ampliada, es una tendencia completamente moderna”¹⁴.*

1.3. EL PAPEL DE LA LEGITIMIDAD Y EL PODER.

Dentro del devenir histórico de las sociedades políticas en la construcción del Estado y su relación con los individuos, el juego del poder se ha vinculado en tres sentidos o formas:

- *“**El poder político** como suma potestad con carácter público es cedido por voluntad de los individuos a la autoridad estatal, a los gobernantes”.*
- *“**El poder económico** que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, en una situación de escasez, para inducir a los que no los poseen a adoptar cierta conducta, que consiste principalmente en la realización de un trabajo útil”.*
- *“**El poder intelectual o ideológico** que es el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a la población a realizar o dejar hacer una acción”¹⁵.*

De ésta tipología del poder, el poder político es estudiado desde la perspectiva del ámbito público del Estado como la capacidad del actuar gubernamental para dar orden y sentido a lo que es del interés general, mientras que el poder económico se vincula más al análisis de la esfera de los privados o actuar de los individuos y tienen su despliegue en el seno de la sociedad, en el interés individual o de grupos. El poder intelectual o ideológico se visualiza como un ejercicio de doble vía que se desenvuelve tanto en el ámbito público como en el privado y mantiene cierta reciprocidad de influencia en ambas esferas. En este sentido, desde una

¹⁴ Idem. Págs. 20-22.

¹⁵ Bobbio, Norberto. “Estado Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política”. FCE. 2001. Pág.111.

perspectiva teórica de la filosofía del poder, Estado y Gobierno se deben al individuo y el individuo a la institucionalidad del Estado, ya que el poder gubernamental habrá de coordinar su actuación en co el objeto de satisfacer la necesidad de los individuos y legitimar su presencia en la medida que justifique su poder para garantizar el desarrollo y bienestar individual, que en suma aritmética se traduce en el desarrollo y bienestar de la sociedad o del mismo Estado.

Por otro lado, dentro del juego de las libertades del individuo la legitimidad del poder estatal juega un papel importante en el supuesto de considerársele como justa o injusta. Si bien la autoridad es la destinataria de la legitimidad, es en el terreno de los gobernados donde el juicio se emite, son ellos quienes otorgan la calificación, aprobación o desaprobación que valida la legitimidad del poder gubernamental. Dicho ejercicio es producto de una relación histórica entre sociedad y gobierno, que en momentos específicos del desarrollo de los estados han tendido a llevarse con cierto grado de antagonismo de acuerdo con las formas, estructura y ejercicio del poder, así como en la estructura de las clases sociales y su relación directa con el poder político.

Como la legitimidad, subjetiva a veces, del poder público recae en el ámbito de la sociedad, la lucha de intereses con frecuencia debe ser dirimida entre los que pretenden ampliar el poder político del Estado para los cometidos del interés general, que con frecuencia suelen confundirse con el interés de los gobernantes, y entre los gobernados que al amparo del poder político pretenden mantener y acrecentar sus libertades individuales en el espacio de la sociedad. En este sentido, es necesario el uso de la racionalidad política con el objeto de que el poder estatal no sea lo suficientemente despótico o autoritario como para limitar en demasía el interés individual.

Pero otro aspecto que debe ser tomado en cuenta para que el poder político sea considerado como justo o injusto, el que cuente con una legitimidad socialmente aceptable, es la capacidad de la autoridad o de los gobernantes para equilibrar las

relaciones entre los individuos, para imponer el principio de libertad y justicia en la sociedad orientado a reducir el conflicto, procurar la cooperación y la paz social.

1.4. TIPOS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Las características político culturales de una comunidad o sociedad determinada, cualquiera que ésta sea, influyen respecto de los principios de cómo se encuentra estructurado el Estado y sus propios mecanismos de gobierno, aun cuando históricamente no concuerden precisamente con el sentido moderno de democracia, libertad, autonomía, legitimidad, etc. En tal virtud, y derivado de que la confección del Estado no ha sido un proceso lineal, los arquetipos de dominación y gobierno sientan las bases para lo que en teoría suele llamársele tipos de Estado y formas de Gobierno, es decir, la manera en cómo se estructura el poder, la forma en que se ejerce y su relación con los individuos miembros de la sociedad.

A este respecto, Norberto Bobbio plantea que en la Teoría General del Estado se distinguen las formas de gobierno de los tipos de Estado:

“En la teoría general del Estado se distinguen, aun que no sea siempre neta la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura del poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico”¹⁶.

¹⁶ Bobbio, Norberto. Op. Cit. FCE. 2001. Pág. 144

1.5. RELACIÓN GOBIERNO Y SOCIEDAD.

En la actualidad es prácticamente imposible concebir al Estado sin la sociedad y a una sociedad sin Estado. Sin embargo, gobierno y sociedad como elementos constitutivos del Estado son entes que llegan a antagonizarse pero a la vez mantienen una reciprocidad y dependencia. El poder político del Estado se ejerce a través de la actividad gubernamental, del actuar gobernante, con un sentido público y en beneficio de la colectividad, es decir, del individuo en sociedad. En cambio, el individuo depende del entorno estatal y del ejercicio del poder político gubernamental como garantía para el goce de sus libertades, para el logro de su propio desenvolvimiento en el medio ambiente de la sociedad civil. El despliegue o desarrollo de su capacidad económica, intelectual y política pueden ser desarrolladas dentro del ámbito del Estado en su conjunto, derivado de que por principio axiológico las relaciones de intercambio y posibilidades de autodeterminación estarán respaldadas por la institucionalidad estatal y de su ejecución por medio del ejercicio gubernamental.

Es así que la relación público/privada del Estado será una constante y llega a ser una relación un tanto compleja, ya que no escapa al principio democrático y de la representatividad. Pesos y contrapesos son una característica en la relación de gobernados y gobernantes que responden al juego de intereses entre los que tienen el derecho de mandar y los que tienen el deber de obedecer, en virtud de que ambos universos reclaman para sí sus esferas de competencia delimitadas por la frágil y subjetiva frontera de lo que puede ser considerado como su campo de acción, del equilibrio de ambos universos para encontrar el justo medio de intervención de lo que corresponde al ámbito gubernamental y lo que corresponda al ámbito social. Cuando los dos universos se complementan, normalmente responden a una necesidad colectiva e impactan directamente en los principios axiológicos de los cometidos y fines del Estado, que en teoría serían los fines y cometidos de los individuos en sociedad.

Desde una perspectiva de la democracia moderna, el derecho, la libertad, la participación política, la soberanía y el desenvolvimiento económico, pueden ser posibles al amparo del poder político del Estado. En este sentido, el poder político en manos del Gobierno debe ser lo suficientemente racional y efectivo como para no limitar la autodeterminación de los individuos en sociedad. Por su parte, la libertad de los individuos hacia cualquier sentido de la actividad social del Estado, debe ser la suficiente como para no caer en la anarquía social y debilitar el poder político estatal. Habrá de ofrecerse el principio democrático como un proceso paralelo de desarrollo social y gubernamental del Estado, pero también habrá de garantizarse e impedirse a toda costa no abusar de un proceso democrático que debilite la presencia gubernamental y las instituciones del Estado.

1.6. ESTADO DE DERECHO.

El surgimiento del Estado de Derecho viene a indicar que *“todas las relaciones entre gobernados y gobernantes serán reguladas por normas jurídicas precisas”... “la introducción, sin precedentes en la historia, de una eficaz limitación de la actividad gubernamental por medio del derecho, cuya elaboración debía corresponder a los mismos ciudadanos a través de la obra de sus representantes en el Parlamento”¹⁷; y, en segunda instancia, “La determinación precisa de dichos límites por medio de las Constituciones escritas, las que muy pronto y en la mayoría de los casos aparecieron como “rígidas”, modificables sólo con procedimientos más complejos o solemnes que los empleados en el mecanismo legislativo ordinario”¹⁸.*

El “gobierno de las leyes”, como ha sido llamado por los autores anglosajones, será la característica del Estado Moderno. Con el surgimiento de las constituciones se formaliza institucional y orgánicamente el funcionamiento del Estado, surge como un poder jurídicamente organizado para posibilitar la vida en común, donde el poder y el derecho son herramientas de aplicación racional para su funcionamiento y desarrollo.

¹⁷ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. “Introducción al Derecho Constitucional Comparado”. FCE. 1998. Pág. 114.

¹⁸ Idem. Pág. 115.

Cabe mencionar que históricamente existen tres momentos que influyeron en la modificación del curso de la institucionalidad estatal, el parlamentarismo Inglés, la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos. Acontecimientos que imprimieron una serie de procesos de reforma y adaptabilidad socio-política y económica que poco a poco fueron transformando al Estado en una organización que distribuye de manera más ordenada el quehacer público de sus funciones políticas y administrativas a través de la aplicación del derecho, una vez consagrado como norma jurídica en el constitucionalismo moderno.

El parlamentarismo inglés ante la apertura de la pluralidad social mediante el reconocimiento de la representatividad de intereses en el debate político de sus cámaras, por un lado; la división de poderes, el reconocimiento de las libertades del hombre como derechos inalienables y el principio de soberanía nacional atribuibles a la Revolución Francesa, por otro lado, y finalmente, el Federalismo Norteamericano en la distribución del poder político gubernamental y ejercicio administrativo, bajo criterios de autonomía territorial pero sin contravenir jurídicamente el poder central o de mayor rango, sentaron las bases del Estado Moderno¹⁹. Aunque por moderno no quiera decir que es una forma última y acabada del mismo, ya que finalmente continúa reformándose de manera constante como producto de las diversas transformaciones económicas y sociales de un mundo cambiante.

En el momento que se reconoce la institucionalidad formal del Estado, la actividad política va adecuando sus formas y métodos a las múltiples necesidades e intereses de los individuos, que lentamente fueron abandonando su condición pasiva para intervenir más directamente en los asuntos públicos del Estado y sobre los mecanismos gubernamentales. Cuando la voluntad individual se conjuga y vincula con los intereses de otros individuos, comparten objetivos y convergen en fines comunes, con mayor solidez se convierten en actores principales y

¹⁹Idem. Págs. 113-115.

determinantes para definir el quehacer estatal e inducen su participación con mayor vigor en la vida pública.

1.7. FORMALIZACIÓN DEL ESTADO BURGUÉS DE DERECHO.

La formalización del Estado moderno como Estado de Derecho, adquiere un valor intrínseco en la relación de gobernantes y gobernados. Desde el espacio de la vida privada, de las relaciones económicas y sociales de los individuos, se fueron creando condiciones de contrapeso hacia las posturas patriarcales y, con frecuencia, despóticas del poder político de los gobernantes. Al regularse la actividad del Estado en sus tres funciones, legislativa, ejecutiva y judicial, el principio de la representatividad ante el ejercicio de la soberanía popular, abren la perspectiva a la institucionalidad para separar de manera formal el ejercicio del poder político a la impersonalidad y a la ocupación de sus ejecutores por medio de la elección democrática.

Bajo la consideración de un gobierno de leyes y de una sociedad con aspiraciones al goce de sus libertades y derechos políticos, económicos e intelectuales, el Estado se vio obligado a transitar hacia esquemas más abiertos de participación social y a justificar con mayor racionalidad la convivencia entre el ámbito público y privado, pero ahora a través de justificar con mayor vehemencia la razón de su existencia y proceder en la aplicación del derecho.

La consolidación de la burguesía como clase social en ascenso imprime un ritmo distinto hacia el desarrollo incremental del Estado. El debate público como práctica democrática en la inclusión de la diversidad de posturas, intereses e ideologías de los sectores sociales, inducen al poder político gubernamental a respaldar jurídicamente la participación de los individuos en los intercambios sociales, económicos y políticos; impone con mayor responsabilidad el respeto a las libertades del individuo; la seguridad de un marco de derecho; la amplitud de un

sistema político democrático; el establecimiento de un aparato público de legislación, de administración gubernamental y de administración de justicia, así como la confección de un entorno estatal más definido y con memoria cultural:

“Se constituye el Estado Burgués de Derecho con la particularidad de que su Constitución, se encuentra cargada de una identidad y corriente ideológica crítica y negativa frente al poder del Estado. Adopta una organización del Estado mediante la protección del ciudadano contra el abuso del poder del mismo Estado, los medios y métodos del control sobre el Estado se organizan más que el propio Estado, se crean seguridades contra ataques estatales y se trata de introducir frenos en el ejercicio del poder público. La tendencia del Estado Burgués de Derecho va en el sentido de desplazar lo político, limitar en una serie de normaciones todas las manifestaciones de la vida del Estado y transformar toda la actividad del Estado en competencias, limitadas en principio, rigurosamente delimitadas”²⁰.

El Estado Moderno deja atrás los plenos papeles de la iglesia y los monárquicos, surge como un Estado liberal, burgués y de derecho, el Estado ya no es nadie, ni le pertenece a nadie en lo particular. En este sentido, se le atribuyen ocho fundamentos al Estado Moderno:

1. *La soberanía.*
2. *El Estado como sujeto de relaciones internacionales.*
3. *El respeto a los derechos del hombre.*
4. *La representación política.*
5. *La democracia indirecta y el constitucionalismo.*
6. *La libertad y la axiología política.*
7. *La división de poderes.*
8. *La separación de la Iglesia y del Estado*²¹.

²⁰ “La moderna Constitución del Estado Burgués de Derecho es, según su devenir histórico y su esquema fundamental, todavía hoy dominante, una Constitución Liberal, y liberal en el sentido de la libertad burguesa. Su sentido y finalidad, es, en primera línea, no la potencia y brillo del Estado, sino la protección de los ciudadanos contra el abuso del poder público... De la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen dos principios del elemento típico del Estado de Derecho: primero, un principio de distribución y, segundo, un principio de organización... El principio de distribución —libertad del individuo, ilimitada en principio; facultad del poder del Estado, limitada en principio— encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de las diversas ramas para ejercer el Poder público, con lo que viene al caso la distinción entre Legislación, Gobierno (Administración) y Administración de Justicia —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—. Esta división y distinción tiene por finalidad lograr frenos y controles recíprocos de esos poderes. Derechos fundamentales y división de poderes designan, pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de Derecho, presente en la Constitución Moderna (p.p. 138). Schmitt, Carl. “Teoría de la Constitución”. Alianza Universidad Textos. Madrid 1992. Pág. 138.

²¹ Arniz Amigo, Aurora. Op.cit. Porrúa.1997. Pág. 55.

1.8. EL DILEMA DE LA GOBERNABILIDAD DEL ESTADO MODERNO.

El Estado constitucional o de Derecho en teoría tiene la responsabilidad de regularse a través de la institucionalidad que se da a sí mismo, limitando en principio el ejercicio del poder político y la función de los gobernantes. Pero también tienen la responsabilidad de que en aras del respeto de las libertades del individuo su institucionalidad no se vea rebasada. Desde una perspectiva gubernamental, el ejercicio del poder y conducción del Estado son obligados a ajustarse al marco jurídico, convierte la discrecionalidad del poder político en una discrecionalidad regulada y racional de sus funciones, en el que deben ser tomados en cuenta elementos como el compromiso axiológico en la ejecución y toma de decisiones de los gobernantes, en reciprocidad con el interés general o de lo que es de utilidad para el individuo y para la sociedad.

El mismo Estado se asume como garante de la seguridad, la gobernabilidad y la paz social, propicia la cooperación entre sus integrantes y asume su responsabilidad cuando se ven amenazados o vulnerados sus intereses, ya sea por la existencia de fuerzas endógenas o exógenas. El todo se impone a las partes, pero en favor de las partes o a la mayoría de ellas.

En este sentido, la representatividad de la autoridad debe ser vista como la vía de conexión y coexistencia entre gobernantes y gobernados, es el lazo que une a una sociedad que por orden debe ser dividida para que el Estado pueda funcionar en ambas esferas de la vida política: la pública y la privada. El proceso democrático hace de la representatividad la manifestación más prudente de la voluntad política de los individuos, ya que ante la imposibilidad de que la soberanía nacional pueda ser expresada tácitamente como un proceso en el que todos gobiernan al mismo tiempo, lo cual sería prácticamente imposible, es entonces que la representatividad como manifiesto de la voluntad política de la ciudadanía, confiere a un grupo de individuos el deber de gobernar bajo el supuesto de posibilitar el interés general.

Por su parte, los representados, los gobernados, deben ser conscientes de su deber de obedecer a la autoridad y a la ley una vez conferido el derecho de mando y ejercicio del poder político, sin que esto se traduzca en el desvanecimiento de sus derechos universales de libertad, igualdad, justicia y autodeterminación o ponga en riesgo su dignidad humana, puesto que los representados depositan en el representante la esperanza y la confianza para materializar sus intereses, para ser escuchados y transformar la realidad de la comunidad. De la misma forma, el fortalecimiento de la democracia representativa confiere una serie de derechos y obligaciones tanto para gobernantes como para gobernados, la libertad del individuo queda condicionada por la ley y supeditada al bien, en el entendido de que nadie puede estar por arriba del orden establecido.

La supremacía jurídica entonces delimitará el papel de las esferas pública y privada de la vida del Estado, de aquellos que su función será llevar la conducción del Estado como grupo representativo gobernante y de aquellos gobernados que bajo el principio de libertad jurídicamente condicionada, establecerán sus propias relaciones sociales confinadas a la satisfacción de sus intereses políticos, económicos e intelectuales. En éste sentido, el Estado queda conformado por una autoridad central nacional con poderes bien definidos y limitados, así como por un alto grado de control por los gobernados y una elevada proporción de libertad civil o libertad en el sentido individualista hobbesiano²².

Por tal motivo, los límites y estructura del Estado se formalizan como mero ejercicio de transformación social y política donde el individuo toma consciencia de su capacidad política de actuar (de poder y revaloración de su existencia política), de su facultad económica, de ser tomado como sujeto de derecho (racional y natural) y de compartir una conciencia cultural. En suma, la decisión política fundamental consistió en hacerse consciente de su condición de sujeto capaz de actuar, y en fijar con autonomía su destino político:

²² Guilherme Melquior. Op.cit. FCE 1997. Pág. 32.

“A diferencia de sus antecesores, el Estado Moderno se caracteriza por la cualidad de su racionalidad política mediante la cual se proyecta como decisión consciente y estructura razonada, donde intervienen grupos de individuos políticamente organizados, que por medio de la voluntad y el consenso diseñan, norman y formalizan el universo estatal mediante la unidad política, el establecimiento de un marco jurídico, una ordenación social y la instauración de un modo de gobierno determinado [...] Al darse una constitución realiza el acto más amplio de la decisión acerca de un modo y forma particular de existencia. El pueblo se convierte en Nación, o, lo que es igual, se hace consciente de su existencia política”²³.

Bajo estas características el Estado Moderno se abre paso en la historia hasta nuestros tiempos, la institucionalidad abraza su vida en todos los sentidos, su formalidad es la base de su confección —de su estructura, de su sistema gubernamental y legal— y la informalidad descansa en su costumbre, en su cultura, en su sociedad. Las reglas del juego formal lo regulan, las reglas del juego informal lo moralizan. La formalidad establece los lazos de intercambio entre gobernantes y gobernados, sean estas organizaciones o individuos, mientras que la informalidad soporta el peso del intercambio social.

1.9. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO.

El Estado se convierte en la organización responsable para buscar el desarrollo de los individuos en lo particular y de la sociedad política en lo general, así como de preservar y garantizar la madurez (incremental) del conjunto de instituciones públicas y privadas que hacen posible la convivencia entre el poder político del Estado y sus ciudadanos, y entre los mismos ciudadanos.

Si se considera la impersonalidad del poder político en la relación de gobernantes y gobernados, así como todas aquellas relaciones que se fomentan en el ámbito de la vida pública con una nueva característica institucional fortalecida por la aplicación del derecho constitucional, tímidamente el Estado moderno habrá de

²³ Schmitt, Carl. Op.cit. Alianza Universidad Textos 1992. Págs. 29-36 y 72.

garantizar el ejercicio del poder de manera distinta que lo habían hecho los modelos estatales precedentes. Al respecto, Omar Guerrero señala que *“la singularidad del ejercicio del poder debería de contener un elemento de originalidad distinto a las formas de dominación que le precedieron cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos”*²⁴.

El reto principal se centra en la mediación y proliferación tanto del espacio público como del espacio privado y en encontrar los elementos de gobernabilidad para que ambas esferas pudieran reproducirse y fortalecerse. En el mismo sentido, la formalidad política de la institucionalidad estatal va madurando como consecuencia de condiciones sociales concretas, ya que garantizar la equidad social bajo la misma premisa jurídica del Derecho se convierte en uno de los primeros desafíos de los órganos de gobierno del Estado, ahora con una tipología del ejercicio del poder político distinta, formalmente institucionalizado, racionalizado y públicamente observado.

A pesar de sus propias implicaciones para estructurarse orgánicamente, el gobierno debe responder a situaciones concretas para dirimir los conflictos entre grupos antagónicos de individuos social y económicamente heterogéneos, pero jurídicamente iguales. Se suma entonces una dualidad de necesidades gubernamentales que crecen en paralelo y convergen en una coyuntura de madurez institucional, de funcionalidad y gobernabilidad; en una condición política y de interés público para manifestar el poder del Estado a través de sus organismos de administración gubernamental, con el objeto de hacer valer su razón social y fundamento axiológico.

La necesidad de administrar y gobernar sugieren al Estado un ejercicio complejo de imposición racional de lo público ante lo privado, que se abre paso a través de caminos sinuosos, circunstancias poco favorables y de intereses sociales diversos

²⁴ Guerrero Orozco, Omar. *“Principios de Administración Pública”*. Escuela Superior de Administración Pública Colombia. UNAM. 1997. Pág. 15.

de la vida privada, pero que se suman a una razón de favorecer lo colectivo en beneficio de la estabilidad y desarrollo estatal.

A la par del reconocimiento de los derechos civiles, libertades individuales del hombre, y derechos políticos consagradas por el derecho positivo constitucional, se transitaría al reconocimiento de los derechos sociales de los individuos, con el objeto de equilibrar las desigualdades sociales, en parte económicas y en parte de oportunidades (en más o menos aquellos aspectos en que los individuos son sujetos de elección y autodeterminación), así como abrir el abanico institucional para dar los primeros pasos hacia el desarrollo estatal de los siglos XX y XXI.

El Gobierno entonces se asume como la instancia de organización y de administración del Estado con poder político para posibilitar la vida en común de los ciudadanos miembros de la sociedad, ya que en el entorno del Estado de Derecho tiene la responsabilidad de dirimir entre intereses de diversa índole que adoptan posiciones grupales, sectoriales, sociales e individuales, desde una perspectiva pública o privada, que en su conjunto hacen ver al Estado como un ente con vida y movimiento que debe ser constantemente organizado y administrado:

“Si bien el Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía, también vela tanto por la vida pública, como por la vida privada; se preocupa por igual del ciudadano, que del individuo”²⁵.

Si algo ha distinguido a las sociedades políticas es su capacidad de organización, administración y de manifestación de un poder políticamente actuante y garante de la unidad, orden y desarrollo. No obstante, quizá no siempre la capacidad de organización, administración y poder político se hayan desplegado con la premisa de la equidad e igualdad de los integrantes de la comunidad o de sus individuos, más sin embargo siempre han procurado mantener el orden y la unidad social,

²⁵ Ídem. Pág. 15.

gracias a la ejecución de acciones tendientes a favorecer los fines del Estado y fortalecer e incrementar el poder político a través de actividades administrativas concretas de índole gubernamental diversa.

Omar Guerrero menciona que la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una *cualidad* del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, por lo cual se le pueden atribuir a la Administración Pública las siguientes cualidades:

- *“La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado.*
- *Tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad, es decir, está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.*
- *Los elementos constitutivos de la sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales. Dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para producir su perpetuación y estimular su prosperidad”²⁶.*

1.10. DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

En lo particular, el Estado Liberal de Derecho es producto de la desconfianza de los individuos ante el abuso del poder, la falta de libertades económicas y políticas, así como por la desigualdad social que se acentúa también en el plano económico y político. El Derecho se vuelve una pieza fundamental para despersonalizar el poder, para distinguir los ámbitos de acción del Estado, para regular orgánica y administrativamente sus funciones y para garantiza los derechos del ciudadano. Al surgir un nuevo orden de libertades del individuo, al

²⁶ Ídem. Págs. 11-13.

mismo tiempo la actividad administrativa estatal se sujeta sólo a las funciones básicas. Aunque con muchas dificultades, el poder actuante del Estado queda resumido a lo mínimamente aceptable: la vigilancia del cumplimiento de las leyes, protección de los derechos de propiedad, defensa y seguridad nacional.

En el entendido de las libertades civiles se le asignó al Estado un papel poco importante en la economía, ya que bajo la concepción del liberalismo económico se sostenía que la intervención del Estado debería ser mínima. En consecuencia, los únicos objetivos válidos atribuidos al Estado Liberal de Derecho son mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y la eficiencia, como condiciones indispensables para alcanzar la maximización de la utilidad individual. Se rechaza la necesidad de los arreglos institucionales y contractuales y, en general, de intervenciones estatales, pues se les considera como claras interferencias con el mecanismo de asignación de recursos más eficiente: el mercado²⁷.

Con el paso del tiempo las características del Estado mínimo, a costa de favorecer las libertades de los individuos, se convierte en un Estado de altos contrastes sociales y económicos. Si bien el derecho reconoce el valor intrínseco de la libertad del hombre, hasta ese momento no era lo suficientemente sólido y extenso para garantizar la equidad social y la igualdad de oportunidades hacia aquellos aspectos que producen o representan en el individuo condiciones de autodeterminación (económica, política y cultural), en virtud de que el esquema de libertades se fundamentó primordialmente en el aspecto económico de un capitalismo salvaje que tendía cada vez más a individualizarse y a antagonizar a las sociedades. Tal individualismo refleja un mundo de libertades: personal, privada, de contratación, de trabajo e industria, de comercio y otras más²⁸.

La responsabilidad gubernamental y administrativa del Estado limitada por el derecho y por una necesidad ideológica, tenía poco campo de acción para poder

²⁷ Ayala Espino, José. Op.Cit. UNAM. 1997. Pág. 30.

²⁸ Schmitt, Carl. Op.Cit. Alianza Universidad Textos. 1997. Págs. 145-150.

ejercer políticas que fueran más allá de sus funciones básicas de regulación, protección y vigilancia. Hasta ese momento, la visión individualista y la exacerbación de las libertades de las constituciones occidentales, dejan al libre albedrío de la esfera privada, de las relaciones contractuales de los individuos en sociedad, el proceso del desarrollo económico.

Por tanto, la carga ideológica e intereses de los promotores del Estado mínimo, sobre todo aquellos grupos ubicados en el ala conservadora de la clase burguesa y política, defendían la posición liberal de condicionar la intervención del Estado sólo en aquellas situaciones que representaran un riesgo a la estabilidad del sistema y la prestación de ciertos servicios básicos, sin que para ello se tuviera que trastocar el principio de asignación de recursos económicos confinados a la regulación del juego de mercado o de un sistema económico sin mayor regulación más que el de la oferta y la demanda del mismo mercado.

Sin embargo, la realidad social reflejaba las deficiencias de un sistema económico sin control aparente que se caracterizaba por la monopolización de los medios de producción y una deficiente distribución de la riqueza, entre una clase burguesa capitalista y una clase proletaria, sumado al poco respaldo de las instituciones gubernamentales que no garantizaban la protección de derechos laborales, de una clase social trabajadora con poca oportunidad de acceder a los procesos de acumulación de bienes y a la satisfacción de necesidades básicas como la educación, la alimentación, la salud, la vivienda, entre otros principios de satisfacción y autodeterminación de los individuos, que al estar fuera del alcance de un sector importante de la sociedad, generaba un escenario poco alentador al incrementarse el conflictos de intereses.

Ante tal efervescencia social, el debate político e ideológico en los recintos legislativos se volcaba a dirimir posturas encontradas entre liberales conservadores y progresistas socialdemócratas. La necesidad de buscar esquemas de distribución de la riqueza más equitativos y democráticos, son el

resultado de situaciones de una realidad social antagónica de los países de occidente inmersos en procesos de industrialización, desarrollo político y crecimiento económico; de ejercicios políticos concentrados en dirimir entre intereses parcelarios de grupos y condiciones sociales críticas, que ponían en riesgo la estabilidad estatal y la paz social.

El compartimiento de intereses y fines en común de la clase proletaria, así como la urgencia de situarse en condiciones de ascenso de la clase media intelectual y algunos burgueses con influencia política y económica, suman para sí mismos, a través de la movilización social, del ejercicio teórico-filosófico y de su participación y apoyo político en las instancias legislativas del Estado, una serie de logros ideológicos, políticos y sociales que se traducirían en avances institucionales para el derecho positivo del constitucionalismo de los países de occidente. Por medio de su ejercicio legislativo, ejecutivo y judicial, propios de la gobernabilidad, el Estado inicia la construcción de puentes institucionales que paulatinamente lo llevan a transitar hacia modelos sociales más democráticos, equitativos y distributivos para los ciudadanos, con márgenes más asequibles para intervenir públicamente o para desarrollar el ámbito público desde su misma perspectiva institucional, en beneficio de su propia naturaleza, conservación, evolución y despliegue autodeterminista de los individuos miembros de la organización estatal.

“El desarrollo del Estado de Derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de Estado liberal de Derecho ha ido dando paso al Estado social de Derecho. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento [...] La mutación de las características del Estado moderno como Estado de Derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales. Bajo esta noción, el Estado social de Derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la co-administración de lo público, y la disminución de los riegos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de Derecho, en contraste a su liberal ancestro, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino

*también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico*²⁹.

1.11. DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO AL ESTADO BENEFACTOR.

Es así que el Estado Social de Derecho marca un importante tránsito del Estado Moderno. A costa de las vicisitudes del Estado Liberal el conjunto de las instituciones inicia un vuelco hacia su reforma, hacia un ascenso modernizador con el afán de establecer mecanismos gubernamentales y de administración más complejos y racionales en directa proporción al individuo, pero ahora desde una visión central de la sociedad. Al favorecer el desarrollo social, se favorece directamente a los individuos, por lo que el Estado Social de Derecho se convierte, a diferencia de su predecesor, en el artífice de la nueva relación entre gobierno, sociedad e individuo a través de una presencia más sólida.

El nuevo papel del Estado acrecienta su intervención en la vida pública y adopta mayores responsabilidades adicionales a las que ya por tradición se le habían conferido. El Estado Social de Derecho a través del desarrollo de sus instituciones gubernamentales y administrativas comienza a desarrollar con mayor rigor un esquema de justicia conmutativa y justicia distributiva, no prescinde del desarrollo de la economía de mercado, pero interviene más directamente en ella con el objeto de corregir las desviaciones del sistema capitalista conservador, las desigualdades sociales y la falta de oportunidades de una clase proletaria que en comparación con una clase capitalista dueña de los medios de producción, había estado desprovista de derechos sociales en cuanto a lo laboral, la salud, la educación, la vivienda, etc.

No existe un consenso entre los autores del surgimiento del Estado Social, pero son varios los acontecimientos de carácter histórico que pudieran tomarse como

²⁹ Guerrero Orozco, Omar. Op.Cit. Escuela Superior de Administración Pública Colombia. UNAM. 1997. Pág. 18.

antecedentes del mismo. De acuerdo con R. García Cotarelo, los más focalizados serían los siguientes:

- *“las revoluciones burguesas de 1848 en Francia, la puesta en marcha de los llamados talleres nacionales en París para dar salario mínimo garantizado a todos los desempleados acogidos;*
- *la legislación fabril inglesa de principios del siglo XIX que regulaba las condiciones laborales, la duración de la jornada y el trabajo de las mujeres y niños;*
- *el movimiento cartista o, incluso, el debate ideológico dentro del movimiento obrero socialista sobre el papel que debía jugar el Estado en los incipientes países industrializados*⁸⁰.

Sin embargo, el Estado Social se abre paso entre las vicisitudes de un sistema capitalista desprovisto de elementos institucionales que presumiblemente podría poner en riesgo la estabilidad política y social de los países en vías de industrialización de la Europa del siglo XIX, que venían marcando rasgos característicos de un nuevo capitalismo donde la tecnificación o desarrollo tecnológico y el desarrollo cultural tendrían que ser abordados desde otra perspectiva institucional, distinta a la institucionalidad social que venía operando en el Estado Liberal. Las convulsiones sociales que eran directamente proporcionales a las condiciones de vida de la clase obrera, dejarían en manos de la actividad política optar entre la revolución o las reformas sociales.

*“Las tensiones sociales creadas por la evolución del modo de producción capitalista ponían en peligro la misma continuidad del sistema social, además de ser irresolubles por los individuos o por las instituciones sociales anteriores. En el momento que la pobreza y la desigualdad dejaron de ser un problema moral para convertirse en un problema político, el Estado quedó legitimado para intervenir en el proceso de distribución de la renta y el bienestar social con una política social más activa*⁸¹.

Es de esta forma que la mayoría de los autores atribuyen a la legislación social alemana en el periodo de gobierno del canciller Otto von Bismarck de 1815 a

⁸⁰ Ochando Claramunt, Carlos. “El Estado del Bienestar: Objetivos, Modelos y Teorías Explicativas”. Edit. Ariel S.A. Primera edición, Barcelona 1999. Pág. 28.

⁸¹ Idem. Pág. 30.

1898, cuando se aprueba la primera legislación social alemana encaminada a garantizar condiciones mínimas de vida para la clase trabajadora, como el antecedente más directo de lo que en el futuro se comprendería como el Estado del Bienestar. Ochando Claramunt, cuando cita a Hecló, lo relaciona con tres periodos históricos:

- a) *“el periodo de experimentación (1870 hasta los años veinte del siglo XX);*
- b) *el periodo de consolidación (1930 a 1940), y*
- c) *el periodo de expansión (1940 a 1960)⁸².*

El tránsito del Estado Social al Estado Benefactor pudiera estar marcado por una línea muy delgada, puesto que el Estado Benefactor es la consolidación política del Estado Social, en donde se concibe la política social como la expansión de los derechos sociales o la materialización de los derechos políticos democráticos; es decir, implica la reforma social pactada para integrar a las clases trabajadoras en el sistema capitalista. Se habla de una urgencia de liberales y conservadores para reformar el Estado y evitar que los ciclos de reproducción económica del capitalismo sin restricciones, pudieran paralizar los círculos virtuosos ante el notable deterioro de las clases trabajadoras y reducir considerablemente los peligros revolucionarios de los países occidentales al permitir la integración de las organizaciones de los trabajadores al sistema capitalista. Motivación política que orilló a la elaboración paulatina de un sistema completo de Seguridad Social, crecimiento económico a través del pleno empleo, consecución de una mayor igualdad en la distribución de la renta y de las oportunidades básicas y la garantía de un mínimo vital que eliminara las situaciones de extrema pobreza, mediante la ampliación de formas de salario indirecto³³, evitando las bruscas transformaciones en el sistema político al asumir el Estado el compromiso de justicia distributiva entre los ciudadanos.

³² Idem. Pág. 28.

³³ Idem. Págs. 29, 34 y 38.

Es de esta forma que el Estado de Bienestar abrió paso a la democracia representativa como condición indispensable para su desarrollo y expansión que se asume como una interrelación de desarrollo económico y bienestar social, que a través del arreglo político entre sindicatos, organizaciones empresariales y Estado se vinculan en un pacto sociopolítico que logra con los gobiernos socialdemócratas, objetivos políticos y económicos de libertad política y económica e igualdad y seguridad social, como condiciones de legitimidad estatal. De acuerdo con las características del Estado Benefactor se alcanza una comprensión más acabada del concepto de ciudadanía, que de acuerdo con T. H. Marshall *“consideraba al Estado del bienestar como la realización de los derechos sociales después de alcanzar el reconocimiento de los derechos civiles y políticos y, por tanto, el crecimiento del gasto público como la consecuencia previsible de la extensión de los derechos de ciudadanía”*⁸⁴.

Por medio de una intensa actividad política, regulación, presencia gubernamental y actividad administrativa el Estado inicia su escalada ascendente como rector de la economía, quien al margen de la clase capitalista comienza a preocuparse más por la planeación y conducción del proceso económico para que el mercado se desarrolle en condiciones de asignación más amables, democráticas y equitativas. Abre sus posibilidades para Intervenir más directamente en aquellos aspectos en el que la presencia del capital privado había o estaba fracasando y visualiza fortalecer los ramos de la economía primaria y de industrialización por medio de un fuerte impulso a la tecnificación vía el desarrollo tecnológico y cultural; sentó las bases de la política social y la Seguridad Social, así como de la regulación del mercado de trabajo y la implementación de la política del pleno empleo; su intervención en la economía y en el ciclo económico lo llevó a garantizar los mínimos de bienestar social a través de la prestación de bienes y servicios, distribución de la riqueza y procuración de oportunidades vitales, y tomó bajo su

³⁴ *“La ciudadanía es un estatus otorgado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen el estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes [...] núcleo central del modelo político del Estado del Bienestar [...] La extensión de los derechos sociales se convertiría, pues, en la condición material para consolidar un tipo de democracia política que previamente había conquistado los derechos civiles y políticos [...] la institucionalización de los derechos sociales dotaba de contenido material una democracia política en cuanto a los derechos sociales garantizados”*. Ídem. Pág. 43.

tutela la planeación en el desarrollo de infraestructura pública, ya sea de manera directa o indirectamente.

“La intervención directa del Estado en el proceso económico se amplió más allá de la simple función de éste en razón de la suma de valores que propiciara la libertad económica a favor de los agentes privados del mercado o de proveedor de condiciones favorables al proceso mercantil. Se da el paso de una economía desestatizada a una economía de fuerte presencia estatal, ampliando el Estado su participación en la producción y la distribución de la riqueza”³⁵.

1.12. CONCLUSIÓN.

En suma, Estado, Gobierno y Sociedad han sido una triada de componentes esenciales para el desarrollo jurídico en el que descansa el Estado de Derecho, así como el ejercicio gubernamental y la Administración Pública como actividad inherente del Estado. Desde su concepción jurídica el Estado no le pertenece a nadie, por lo que se vuelve el espacio público por excelencia; por su concepción democrática el poder soberano del Estado recae en el pueblo, por lo que la sociedad debe organizarse para que el Estado pueda ser gobernado, organizado y administrado; desde su concepción política el Gobierno es el depositario del poder de mando originario, concedido por voluntad política y democrática de la sociedad para que la relación entre gobernantes y gobernados pueda ser vinculada con armonía; desde su concepción social, los objetivos, cometidos y fines del Estado, son los objetivos, cometidos y fines de la sociedad, como suma aritmética de las aspiraciones de los individuos como producto de la conquista de sus derechos civiles, políticos y sociales, a los que Gobierno y Administración Pública tienen la obligación de preservar.

³⁵ *“Esto significa que el estado ingresa de lleno en el terreno de la economía con el fin de evitar los costos políticos y sociales tanto de la desigualdad como del comportamiento errático y cíclico del mercado. La llamada intervención del estado en la economía confiere a la sociedad otra fisonomía y contenido. Junto con los agentes privados, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y pieza clave para influir en la distribución de la riqueza”.* Uvalle Berrones, Ricardo. “Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal”. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Pág. 81.

Desde el surgimiento del Estado Moderno como Estado de Derecho y posteriormente Estado Social de Derecho, Gobierno y Administración Pública han sido el vínculo institucional y organizacional de poder político que ha permitido que tanto la sociedad como el mismo Estado puedan desarrollarse. Desde el Estado mínimo hasta el Estado Benefactor, la conquista de derechos sociales ha ofrecido al modelo capitalista una serie de nuevas oportunidades de recomponerse y consolidarse como sistema económico predominante a nivel global. En este sentido, el Estado Benefactor logró consolidar una serie de derechos sociales y económicos que condujo al modelo capitalista superar una de sus peores crisis en la historia, en la que la gobernabilidad y la paz social se vieron seriamente amenazadas. Por medio de la intervención estatal en la conducción de la economía, de la coordinación y planeación gubernamental, así como de la racionalidad y gestión administrativa, se construyeron las bases del desarrollo de la política social y económica del Estado que, a pesar del retorno de las corrientes ideológicas liberales en la década de los 80's del siglo XX, permanecen hasta nuestros días.

La capacidad gubernamental y administrativa del Estado Benefactor para reestructurarse institucional, política y organizacionalmente fue un hecho sin precedentes, que después de la Segunda Guerra Mundial dieron al Estado Capitalista poco más de tres décadas de estabilidad, desarrollo social y económico; así también permitieron el crecimiento y tecnificación de la Administración Pública para soportar el compromiso de la política social y económica del Estado. Aspectos que serán analizados en el siguiente Capítulo.

CAPITULO II. JUSTIFICACIÓN Y SURGIMIENTO DEL ESTADO BENEFACTOR.

Básicamente, y a lo largo de su historia, el aspecto económico y su propensión al desarrollo ha contribuido en la definición de las características del Estado³⁶. El Estado ha dependido, junto con sus instituciones, de la economía como factor de crecimiento y desenvolvimiento tanto de los individuos como de sus organizaciones. El desarrollo económico siempre ha estado sujeto al entorno institucional del Estado a través de la formalidad o informalidad de los mecanismos que regulan el comportamiento de los individuos en los mecanismos de intercambio. De manera formal o consuetudinaria el Estado y sus individuos han definido los márgenes de lo prohibido y lo permitido en la interacción humana, así como entre las organizaciones de gobierno y la sociedad o entre gobernantes y gobernados, en los que han quedado sujetos los procesos del mercado y los ciclos económicos a la madurez y mantenimiento de un orden político y social, aunados a la orientación estatal de promover la cooperación, el desarrollo y la paz social.

Cabe mencionar que el Estado moderno y el de la postmodernidad en sus diferentes facetas³⁷, a través de su capacidad gubernamental y administrativa ha madurado en la construcción del andamiaje institucional para proveerse asimismo de los mecanismos de regulación, con el objeto de procurar hacer de la economía un sistema más justo y redistributivo para los individuos en sociedad. Sin embargo, y pese a los avances, aun no se ha podido consolidar un orden económico global equitativo entre naciones y menos aun al interior de muchos países en vías de desarrollo o actualmente llamados como emergentes, derivado de los cambios de rumbo del orden económico mundial que han sumergido al

³⁶En el materialismo histórico de la Teoría Marxista, se reconocen las distintas características que el Estado ha desarrollado de acuerdo a las etapas o concepciones del modo de producción económico de la sociedad: "tesis que supone que los acontecimientos de la Historia están originados siempre por los intereses económicos. Las condiciones de la vida material dominan al hombre; y son, por consiguiente, el modo de producir, la extensión del mercado y el progreso técnico las circunstancias que determinan los hábitos y las instituciones sociales, políticas, jurídicas, etcétera". Gonnar, Rene. *"Historia de las Doctrinas Económicas"*. Editorial Aguilar. Octava Edición, Madrid España 1967.

³⁷ Estado Liberal de Derecho, Estado Burgués de Derecho, Estado Social de Derecho, Estado Interventor, Estado Neoliberal o Neoconservador, etc.

Estado capitalista en una fuerte crisis de identidad filosófica y paradigmática: crisis económicas, políticas y sociales.

Por otro lado, debe de reconocerse que la economía ha obligado al Estado a su constante renovación de acuerdo a sus momentos históricos. La propensión al cambio y evolución de la relación política entre Estado y sociedad, así como entre gobernados y gobernantes, han dejado ver la creciente exigencia de los intereses sociales, de sus grupos e individuos que buscan en el Estado y sus instituciones la protección y garantía de su propio desenvolvimiento y desarrollo. La preservación de sus derechos los cuales quedan manifiestos a través de la actividad política de los ciudadanos y de las condiciones económicas en cuanto al acceso y goce de las bondades del mercado que pone al descubierto la escasez de los recursos, ha sido menester del Estado buscar los métodos de asignación para una distribución más equitativa de la riqueza y asignación de los recursos, con el propósito de abrir el horizonte de oportunidades y procurar contrarrestar las desigualdades entre los miembros de la sociedad.

En este sentido, el Estado Benefactor se atribuyó la responsabilidad de equilibrar las fuerzas del mercado al contribuir en la generación de una serie de bienes y servicios públicos, así como en la construcción de infraestructura y participación más directa en el proceso económico a través de la planeación y conducción gubernamental de la política social y económica. De la misma forma, su respectiva ejecución, éxito o fracaso de la política social y económica dependió en buena medida de la efectividad de la Administración Pública, de la capacidad de sus organizaciones para modernizarse, tecnificarse y adecuar sus procedimientos a las exigencias sociales, económicas, gubernamentales y a los fines del Estado. El objetivo del Estado Benefactor era claro, protagonizar el desarrollo económico y social para equilibrar las fuerzas del mercado y satisfacer con mayor equidad las necesidades y demandas de la sociedad, al preocuparse por elevar los niveles de vida de la ciudadanía.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial el Estado tomó un papel preponderante en el desarrollo de los países, tanto como promotor de la economía así como de la estabilización social y del empleo. Básicamente el Estado enfocó sus esfuerzos en proporcionar prosperidad generalizada hacia la sociedad por medio de dos aspectos: pleno empleo con unos salarios mínimos relativamente altos, y un sistema que aseguraba un nivel de vida a los ciudadanos que por una u otra razón se veían excluidos del mercado de trabajo o no obtenían ingresos lo suficientemente altos³⁸. El uso del poder estatal se dirigió a proteger a los ciudadanos contra las adversidades económicas y asegurar cierto nivel de prosperidad al conjunto de la población. Si embargo, a pesar del éxito del modelo interventor del Estado para incrementar los niveles de vida de la sociedad, bajo el desarrollo de la economía y estabilidad política, su permanencia y sostenimiento no escaparían a los cambios de rumbo del mercado económico, al avance tecnológico y la diversificación de la demanda social, que bajo la sombra de la globalización condujeron al Estado en la década de los 80's del siglo pasado a un proceso de reforma política y económica, que cambiaron el rumbo de la política social e institucionalidad de su Administración Pública.

2.1. CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR.

A partir de 1929 el replanteamiento de paradigmas orilla a analizar los mecanismos con que cuenta el propio Estado para mejorar la eficiencia económica y la distribución de la riqueza en la operación del mercado³⁹. En tal caso, el Estado

³⁸ “Este sistema incluía transferencias para aquellos incapaces de trabajar y la provisión garantizada de determinados elementos esenciales para tener un nivel de vida decente y más perspectivas de vida razonablemente buenas, tales como alimentación, cuidados sanitarios, educación o espacios públicos para disfrutar de la vida”. Pfaller Alfred, Goughlan y Therborn Göran. *“Competitividad Económica y Estado de Bienestar”*. Pág. 24.

³⁹ “El Estado Moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera la estructura de los incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en búsqueda de la cooperación...tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes claves: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos...El Estado juega, al mismo tiempo, un papel proteccionista y redistributivo. El Estado proteccionista define y protege los derechos y los arreglos sociales contractuales que permiten la creación de la riqueza. El Estado

toma en consideración una serie de aspectos económicos, políticos y sociales que matizaban la realidad institucional del momento y que intervenían en el proceso de los mecanismos de asignación y distribución de los recursos en la relación sociedad-estado:

“Esta perspectiva está definida por el tipo de organizaciones políticas, las características del régimen político, el funcionamiento de los sistemas de partidos, la legislación electoral, las organizaciones sociales y, en suma, por las reglas del juego que permiten organizar el intercambio económico, de definir los derechos de propiedad, y establecer los contratos y las negociaciones individuales y colectivas”⁴⁰.

El cambio de paradigmas se consideró necesario en su tiempo para subsanar las debilidades del modelo económico y social que el Estado capitalista tradicional (el Estado liberal clásico de *laissez-faire*⁴¹) presentaba y que quedaron al descubierto sin mayor defensa después de la crisis económica mundial del mercado bursátil de 1929. El fundamento de la Teoría keynesiana, la cual establecía un nuevo papel del Estado en el rol de la economía, planteaba ampliar su naturaleza reguladora en los procesos de producción e intercambio y situarlo en una posición protagónica al intervenir más directamente en el comportamiento del mercado a través de su responsabilidad gubernamental en el manejo de la política económica y social.

Con el objeto de regular los ciclos de la economía, el Estado resuelve reformar su andamiaje institucional y deposita en el gobierno y su administración el peso de la

redistributivo controla los arreglos contractuales permitidos y define las modalidades admisibles de la propiedad”. Ayala Espino José. *“Mercado, Elecciones Públicas e Instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado”*. Facultad de Economía, UNAM; Miguel Ángel Porrúa. México 1996. Págs. 32 y 33.

⁴⁰ Ídem. Pág. 31.

⁴¹ “... el modelo clásico del liberalismo económico en boga en el siglo XIX, el lugar del Estado se definió a partir de la filosofía individualista y utilitarista de Adam Smith y Jeremy Bentham... Según este enfoque cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía libre mercado, automáticamente generaba el beneficio a la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos... Los límites de este modelo quedaron claros en la crisis de la Gran Depresión de 1929 al mostrarse que el libre juego del mecanismo de precios de mercado no cumplía con estos postulados, sino que producía un comportamiento cíclico de la economía. Frente a una realidad inédita de recesión, deflación y profundo desempleo, la crisis del modelo clásico se hizo evidente. Cae como paradigma finalmente con el surgimiento de la Teoría General de Keynes en 1936. Villareal, René. *“Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno”*. Nacional Financiera; Fondo de Cultura Económica. México 1993. Pág. 15.

responsabilidad de la materialización política de los programas económicos y sociales. Se implementaron programas de política económica que hicieron que el Estado interviniera más directamente en la producción de bienes y servicios con el objeto de incentivar el pleno empleo, para elevar el poder adquisitivo de la sociedad y reactivar el consumo. A través de la política social se buscaron mecanismos de redistribución de la riqueza, implementándose programas orientados a impulsar el desarrollo social por medio de la seguridad social, la salud, la educación, el empleo y la vivienda:

“Este hizo frente a los problemas sociales de los ciclos económicos, por lo que soldó la relación entre el funcionamiento del mercado y el desarrollo de la democracia. El Estado Benefactor se asentó en una amplia institucionalidad ligada a aspectos como la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda”⁴².

De la misma forma, el debate teórico en el cambio de paradigmas en la conceptualización del Estado como promotor de la economía y garante del desarrollo y bienestar social, influenciado por las demandas políticas y sociales, revaloraron sus fundamentos axiológicos con respecto a la relación poder-ciudadano. De aquí en adelante la relación Estado-sociedad-individuo se hace más estrecha bajo el factor influyente de la democracia que se extendería más allá de un mero principio político, ya no sólo limitado al derecho ciudadano de autogobierno y poder de elección de sus gobernantes.

Al considerarse el desarrollo social y la promoción del sistema económico como políticas del Estado, la redistribución de la riqueza, el pleno empleo, la educación, la vivienda y la seguridad social pasan a ser parte de un proceso democrático que busca elevar el nivel de vida de la ciudadanía. El acceso a un mercado económico con mayor equidad, el desarrollo de infraestructura pública para beneficio del mismo mercado y de la economía, así como la cobertura de bienes y servicios públicos con mayor universalidad, es entendido por los ciudadanos como una

⁴² El Estado desempeña un papel regulador de la actividad económica y un papel de benefactor social. Ídem. Pág. 16.

forma de legitimar el nuevo rol del Estado en la medida que éste lograra cerrar las brechas de la desigualdad social y económica de la sociedad.

El Estado ya no sólo se limitaría a su papel tradicional de regulador sino que ahora transitaría a un papel más activo como promotor del desarrollo y del proceso económico. Bajo la presencia activa del gobierno como estrategia de políticas, administrador de recursos y oferente de bienes y servicios⁴³, asume su responsabilidad política y conducción administrativa sujeto al escrutinio público de la sociedad y del juego democrático, en el que su legitimidad y aprobación serían directamente proporcionales a los grados de satisfacción social y desarrollo económico que éste pudiera alcanzar.

De esta forma, para los teóricos y protagonistas políticos del nuevo orden estatal era imposible dejar de lado el papel activo que jugaba el gobierno como ente estratégico, promotor, administrador y ejecutor del Estado. Es así que el gobierno por medio de sus instituciones y sus organizaciones tenían la responsabilidad y compromiso de dar sentido a los intereses de la sociedad. Por su misma naturaleza representativa, el gobierno sería entonces el artífice político de llevar al Estado y sus instituciones por el camino de la ecuanimidad y adaptabilidad del proceso económico y social. Como parte fundamental de su capacidad actuante dependería institucionalmente de la administración pública, de sus organizaciones burocráticas que materializan las políticas y definen los parámetros de intervención del Estado y legitiman socialmente el poder gubernamental, es decir, al gobierno.

De esta misma manera, el Gobierno tenía la obligación de ser precavido y visionario para determinar la factibilidad de los cambios incrementales orientados

⁴³“... el estado de bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad... atendió con mecanismos principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de la nacionalización y/o creación de empresas públicas a la producción”. Ayala Espino, José. *“Límites del Mercado, Límites del Estado”*. Facultad de Economía, UNAM. Pág. 105.

a conducir el desarrollo económico, político y social. A través de su poder político legislaba para adecuar, reformar o fortalecer las instituciones del Estado; por medio de su poder o capacidad ejecutiva transformaría sus organizaciones administrativas en aspectos técnicos e institucionales para modernizar sus procesos gerenciales o de gestión de su administración pública con el objeto de favorecer la construcción de puentes entre el cambio institucional, la elaboración de las políticas y la ejecución de las mismas.

En este sentido la administración pública contribuyó en fortalecer la capacidad política del Estado, ya que sería ella la encargada de materializar las políticas a través de la producción de bienes y servicios en función de las necesidades sociales y económicas. Es así que la administración gubernamental tenía que ser lo suficientemente racional, coherente y vanguardista conforme al momento histórico del propio Estado y de su sociedad. La escalada de los compromisos del Estado Benefactor orillaban a la administración pública a implementar los modelos de gestión más factibles para seleccionar, diseñar, implementar y evaluar los procesos más adecuadas en tiempo y espacio para la materialización de las políticas, tomando en cuenta la asignación de recursos, la escasees de los mismos y la incesante demanda social.

2.2. IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO BENEFADOR.

De acuerdo con Ayala Espino la Economía del Bienestar es una rama de la economía que se ocupa de estudiar las condiciones que mejoran o empeoran el bienestar social de la población:

“... su orientación ha sido predominantemente normativa, juzga hacia donde dónde debería dirigirse la economía para alcanzar un óptimo social; centra su atención en el estudio de los mecanismos que permiten mejorar la eficiencia económica al tiempo que se logra el bienestar social; se preocupa por la eficiencia en la asignación de los recursos, pero también por los resultados y problemas de distribución del ingreso asociados con la asignación de recursos por el mercado o

*por el Estado: conveniencia de distintos programas de gasto público; descubrió que el mercado puede fallar en la asignación y distribución de recursos económicamente eficiente y socialmente justa: el mercado podría alcanzar resultados económicamente eficientes, pero socialmente injustos*⁴⁴.

Es de esta manera que el Estado Benefactor asume un compromiso de doble vía en el que por un lado se ocupa por corregir las fallas del mercado y por otro, procura mejorar la eficiencia económica y el bienestar social. Como consecuencia de la aplicación y asimilación de la economía del bienestar se ve en la necesidad de retomar ciertos principios éticos, teóricos y técnicos en el que el Estado evalúa los deseos y necesidades de bienestar social que reflejen la calidad de vida a la cual aspira la sociedad, partiendo de las utilidades individuales de las personas que forman la sociedad: educación, salud, vivienda, empleo, etc.:

*“La economía del bienestar ha contribuido con cuatro ideas Fuerza. Primero, la economía planificada y con una fuerte intervención estatal es superior al laissez-faire y el libre mercado. Segundo, los mercados son monopolizados en ausencia de la regulación gubernamental y ello obstruye seriamente la competencia y genera una pérdida irrecuperable de bienestar para la sociedad. Tercero, aun si los mercados son competitivos y eficientes, existen problemas de externalidades, bienes públicos, información incompleta y otras fallas del mercado que conducen al malestar, y no al bienestar, común. Y cuatro, el libre mercado siempre produce resultados indeseables en la distribución del ingreso y la seguridad social”*⁴⁵.

Por su parte, la política social del Estado Interventor no escapa a los principios de la economía del bienestar, en virtud de que ésta es vista como el conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensa las grandes diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza⁴⁶.

Por principio axiológico el Estado Benefactor cumple con una función primordial puesto que no solamente se preocupa por equilibrar las fuerzas del mercado y

⁴⁴Ayala Espino, José. *“Economía Pública: una guía para entender el Estado”*. UNAM 1997. Págs. 183-184.

⁴⁵Ídem. Pág. 186.

⁴⁶Ídem. Pág. 324.

reducir las brechas de desigualdad social, sino que la reducción de la desigualdad social viene acompañada de una serie de planes y programas gubernamentales para proveer a los ciudadanos de ciertos bienes y servicios orientados a garantizar satisfactores económicos en cuanto a su nivel de vida y procurar condiciones más homogéneas de desarrollo social. Es decir, si bien no se puede imponer una igualdad socioeconómica como tal entre individuos, sí se fortalecen los mecanismos públicos proclives a ampliar el conjunto de oportunidades individuales que orillan a los ciudadanos a desenvolverse en ámbitos más equitativos y justos, dejando en el libre albedrío de éstos la construcción de su propio futuro, bajo el respaldo de un gobierno que se preocupa por establecer las condiciones para su bienestar y por alcanzar niveles de justicia social más admisibles, bajo un contexto democrático y de igualdad de oportunidades.

En este sentido, las manifestaciones de política social son variables y diversas, lo que obliga al gobierno a reducir la incertidumbre económica y garantizar el acceso de la sociedad al goce de bienes y servicios fundamentales para su desarrollo. Por lo que es menester de la política gubernamental procurar que el sistema económico se desenvuelva bajo esquemas de círculos virtuosos que puedan dar sustento a la política social, ya que de ello dependerá en buena medida el éxito o fracaso de la misma. De esta forma, la base de una buena política social está determinada por un sistema económico dinámico, incremental e incluyente capaz de proveer los recursos públicos para el sostenimiento de la misma, de la capacidad gubernamental para operar institucional, orgánica y estratégicamente la demanda social y la consolidación de mecanismos proclives al desarrollo.

Para el Estado Benefactor fue importante el desarrollo de infraestructura pública, intervención o participación directa y subvención económicas para el saneamiento y desarrollo del mercado en la producción de bienes y servicios. Por otro lado, procuró elevar los índices de empleo para aumentar el ingreso per cápita, incentivar el consumo y garantizar una base tributaria que pudiera sostener las erogaciones de la política social. En este sentido, los programas de política social

fueron orientados principalmente en procurar el acceso a la vivienda, educación, salud y programas de seguridad social, además de los programas de asistencia social para los sectores más desvalidos.

Un aspecto de suma importancia del Estado Benefactor y de gran trascendencia para el desarrollo social han sido los programas de seguridad social que emanan de la visión de una política social, económica y fiscal que tienen por objeto:

“... prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad. La seguridad social es el derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los valores y recursos humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para la subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino para las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva”⁴⁷.

Su método de financiamiento es a través de la recaudación de los impuestos sustraídos de la ganancia de los trabajadores y los programas de seguridad social se han diversificado, en el mayor de los casos y dependiendo del país, en los siguientes:

- Seguro de desempleo.
- Seguro de enfermedad.
- Seguro de invalidez.
- Seguro de vejez.
- Seguro obligatorio.
- Seguro social.
- Seguro voluntario.

⁴⁷ Ídem. Pág. 328.

En suma, es través de la política fiscal y económica que el Estado Benefactor logró estratificar la dinámica de ingreso gasto con el objeto de ampliar el margen de oportunidades de la ciudadanía. Es por medio de la economía del bienestar que el Estado planea el financiamiento de la política social y se erige como protagonista del desarrollo a través de la generación de bienes y servicios públicos, subsidio a los capitales privados, apoyo tecnológico, redistribución de la riqueza entre la ciudadanía y fortalecimiento del Estado de Derecho bajo esquemas más justos de justicia social.

2.3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO BENEFADOR.

Ante los fines y metas del Estado Benefactor la gestión gubernamental se vería sumamente impactada, el viraje institucional marcaba la pauta para que el gobierno planeara y coordinara con mayor inteligencia sus organizaciones publico-administrativas con el objeto de dar salida a los programas de política económica y social. El proceso de adaptación del gobierno a los requerimientos del nuevo orden estatal sería acompañada de un incremento de la administración pública en varios aspectos: en su tamaño, en su actividad y en su alcance.

"La política de bienestar provocaría en el Gobierno una expansión de los organismos de la administración y empresas públicas, una creciente burocratización, una centralización de su operación y la práctica de prebendas y relaciones patrimoniales que con el tiempo terminarían por lesionar la economía"⁴⁸.

La Administración Pública toma un papel preponderante al ser la institución gubernamental que de forma visible tiene la responsabilidad establecer los métodos para materializar la política del bienestar y cumplir con los objetivos del Estado. El desempeño de metas orientadas a elevar los índices de desarrollo social y económico dependería en buena medida de la capacidad política del gobierno y operativa de su administración pública; de la capacidad creativa de su

⁴⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *"Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal"*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Pág. 83.

planeación organizacional, infraestructura física, burocrática y métodos políticos y administrativos de asignación de tareas a sus mismos organismos. Sin embargo, el papel activo del gobierno y su administración serían, de hoy en adelante, objeto de escrutinio público de acuerdo con el éxito o fracaso de sus políticas.

El nuevo rol del Estado demandaba del establecimiento de un gobierno gestor más político, más económico, más planificador, más proveedor y con una administración pública socialmente comprometida y responsable del manejo de los recursos público, con sensibilidad política, responsabilidad democrática, transparente y sujeta al rendimiento de cuentas ante la sociedad.

Esta nueva dinámica viene a poner en la mesa del debate una serie de paradigmas entre aspectos técnicos y principios teóricos de la Administración Pública. El Estado se justifica racionalmente a través de ella, se le asume como el Gobierno en acción y es la encargada de materializa el ejercicio del poder y de dominación que le es propio a todo Estado por medio de su Poder Ejecutivo:

“Al gobierno, en quien recae el ejercicio del poder ejecutivo, le ha correspondido ser la instancia facultada para manifestar las cualidades de dominación, tutela y servicio necesarias para el orden social y, en consecuencia, responsable de las decisiones para materializar el poder del Estado, cuyo ejercicio demanda la existencia de un ente facultado para el ejercicio de tales capacidades: la administración pública que se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil (funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día)”⁴⁹.

Voluntad, medios y fines corresponden a momentos íntimamente relacionados de toda acción de gobierno, por lo que la administración pública estaba obligada a adecuarse y a reformarse institucional y técnicamente para hacer de su proceso de gestión de bienes y servicios los más adecuados para la resolución de problemas y demanda social. Aspecto que exigía mayor responsabilidad de actores políticos y burocráticos en una nueva orientación de la administración

⁴⁹ Guerrero Olvera, Miguel. *“La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado”*. IAPEM (2008). Pág. 34.

pública y de sus procesos de gestión, originados por el aumento en el gasto público, recaudación fiscal y ofrecimiento de bienes y servicios a la ciudadanía y sectores económicos para dar salida a los programas de política social y económica del Estado Benefactor.

El dinamismo de la Administración Pública la ubicó como un ente fuertemente demandante de recursos públicos. Requería de mayores ingresos económicos para sostener la inercia que le imprimía la política de bienestar, situación que lo colocaba en una dicotomía de ingreso-gasto obligada y de racionalidad política y administrativa distinta a la que el modelo del Estado Liberal había contemplado con anterioridad. En este sentido, tanto el gobierno como su administración estaban obligados a regirse sobre prácticas más eficientes en el manejo de los recursos públicos e incursionar en modelos de desarrollo organizacional para responder con mayor oportunidad a las políticas del Estado Benefactor. Cambios que se hicieron patentes en la construcción de infraestructura publi-administrativa, desarrollo de recursos humanos, manejo de información, sistematización del procedimiento administrativo, entre otros aspectos.

Los logros que el Estado Benefactor produjo posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de los setenta (como los progresos igualitarios en la distribución de la riqueza, de la renta y control económico, a través de diversas formas de economía mixta, así como una notable expansión y perfeccionamiento de la política asistencial, facilitado todo ello por índices de crecimiento económicamente excepcionalmente altos), se debió en buena medida al desarrollo planificador de la ingeniería política gubernamental y de la Administración Pública conforme a un marco jurídico y objetivos bien definidos del Estado. Para el caso específico de la Administración Pública, la dinámica abrió paso a su revaloración por muchos teóricos como un campo de estudio multidisciplinario donde convergen situaciones de carácter administrativo, político, sociológico, psicológico, matemático, económico, etc., bajo el matiz funcional de un Gobierno motivado a modificar o diversificar su gestión.

2.4. AGOTAMIENTO DEL MODELO BENEFACTOR O INTERVENTOR DEL ESTADO.

Dentro de las últimas cuatro décadas se han presentado una serie de cambios de manera acelerada en el orbe económico, político y social de los países en el mundo, como una especie de fenómeno de proceso histórico acelerado sin precedentes dentro de la evolución del Estado como institución social. Más que nunca se ha puesto a prueba la capacidad del Estado y del gobierno ante la posibilidad de adaptar sus métodos y prácticas a las exigencias de la economía y de la sociedad.

Existe en la actualidad un fuerte debate con relación a los mecanismos de asignación de recursos que el Estado provee a la sociedad a través de la actividad del Gobierno y su Administración Pública. Por medio del ejercicio político del Estado se dejan ver una serie de posturas ideológicas para no dejar de lado el bienestar social por una parte y no colapsar el progreso económico, por la otra. Motivo suficiente para poner a trabajar toda la ingeniería de los científicos, políticos, servidores públicos y sociedad civil que depositan su interés en el controvertido campo de estudio que en los últimos treinta o cuarenta años ha representado el Estado y muy especialmente la actividad del Gobierno como timonel, administrador y consumidor de recursos del mismo Estado.

Pese a la desaparición del conflicto competitivo del modo de producción del Estado Capitalista versus modo de producción del Estado Socialista, no existe un modelo económico y político definido que ofrezca certidumbre de estabilidad social como en su momento la ofrecieron el modelo capitalista del Estado Interventor (o Estado Benefactor) y el modelo socialista del Estado Totalitario o Comunista. La inevitable realidad de la memoria histórica y económica, orillo u obligó al modelo de Estado capitalista a reformarse y se encargó de dismantelar el modelo ortodoxo del Estado socialista.

El replanteamiento del Estado Benefactor del sistema capitalista inicia su transformación desde la década de los setenta, mientras que el desmantelamiento del Estado Socialista se da a finales de la década de los ochenta. Sin embargo, los dos modelos tienen su periodo de esplendor después de la Segunda Guerra Mundial y paradójicamente el agotamiento de uno, provoca, de forma indirecta, el decaimiento del otro:

“En la Economía del mundo actual, caracterizada por la presencia de nuevos conglomerados multinacionales que se desempeñan en el ámbito global a través de la fábrica mundial, donde el comercio intrafirma representa casi la mitad del comercio mundial y se da la globalización e interdependencia de las políticas financieras, macroeconómicas e industriales, no se pueden sostener nociones de mercado y de los agentes económicos que correspondan a etapas históricas rebasadas, o peor aún, a esquemas teóricos que nunca se verificaron en la realidad”⁵⁰.

La codependencia que existe en el mercado internacional a consecuencia del fenómeno de la globalización, hacía insostenible el enfoque socialista de independencia política y económica de un modelo estatal que a los ojos de la política internacional se encontraba en el estancamiento por falta de un sistema dinámico de mercado. Desgastado el Comunismo en sus instituciones política, económica y social, el bloque de países de Europa del Este abre sus fronteras al capitalismo de Occidente, el desmoronamiento de la Unión Soviética, símbolo de hegemonía del sistema socialista, marca el punto de partida de un nuevo orden político, económico y social en el ámbito internacional.

A pesar del desmoronamiento del socialismo de Europa del Este, no se puede considerar que éste haya desaparecido, simplemente el Estado Socialista ha tomado nuevas connotaciones, el ejemplo más palpable se puede observar en China o Cuba. El compromiso del nuevo socialismo y en general de los países del mundo, es el desarrollo de su capacidad de adaptabilidad de sus instituciones y organizaciones públicas al cambio y al nuevo orden internacional para alcanzar el

⁵⁰Villareal, René. Op.Cit. Pág. 18.

progreso económico y buscar alternativas de desarrollo y equidad social, conforme su propia realidad.

A partir de 1973, la concepción del Estado en los diferentes países con sistemas de economía capitalista comienza a cambiar después de un largo proceso de estabilidad política, social y desarrollo económico sostenido, que se había presentado después de la instauración del Estado Benefactor o Interventor a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Bajo el supuesto de que la intervención del Estado en la economía pretendiera que la sociedad liberal de mercado fuera más productiva, estable y armoniosa y que el espíritu de la operación fuera el de la ingeniería social, en la reparación parcial, correcciones sobre la marcha y reformismo casuístico, se dejó de lado el aspecto caprichoso de la economía y nunca se previeron los mecanismos alternos contra posibles desviaciones del sistema asistencial del Estado.

Hay que reconocer que el incremento de las responsabilidades o compromisos del Estado ante la sociedad produjo avances sustanciosos mediante la política del pleno empleo, que si bien no erradicó la pobreza sí la redujo considerablemente. El ofrecimiento de bienes y servicios propuestos por los programas sociales acercaban a los individuos al disfrute de un mejor nivel de vida y las necesidades básicas de educación, salud, vivienda y Seguridad Social, cubrían en la medida de lo posible a un sector de la población que difícilmente hubieran podido acceder a los mismos y facilitaba el ascenso a las clases medias. Básicamente, la sociedad disfrutaba de un remanso o letargo donde el Estado Benefactor le permitía por medio de sus instituciones, gozar de empleo, poder adquisitivo, vivienda, comida, salud, educación y aseguraba su vida en la vejez o en la invalidez.

Durante poco más de tres décadas Estado y sociedad parecían estar viviendo en concordancia y reivindicación, mientras que Gobierno y economía se disputaban los recursos. En el plano ideológico, se experimentaba un adormecimiento entre socialistas y liberales cuando algunos teóricos optimistamente manifestaban que

naturalmente se vivía aún en un orden social capitalista, pero en él se desarrollaban las instituciones socialistas con extraordinaria rapidez. Argumentaban que no era posible trazar un límite preciso de dónde terminaba el Estado capitalista y donde empezaba el socialista⁵¹.

En el terreno internacional se vivían tiempos de cambio:

- Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1973, la recuperación de los países de Europa occidental y Japón se hacía evidente tanto en el plano económico⁵², como en el social y el político;
- Se tendía a un aceleramiento del fenómeno de la globalización en términos de economía (mercado) y política;
- Algunas economías nacionales presentaban problemas de competitividad de sus productos en los mercados interno y externo, lo que amenazaba crisis en las finanzas del Gobierno y,
- La carrera armamentista entre los bloques capitalista y socialista se encontraba en un punto álgido de su historia, convirtiéndose en una práctica altamente demandante de recursos públicos.

Habiendo el Gobierno diversificado sus funciones y obligaciones, también aumentó en tamaño. La actividad del mismo necesitaba de un fuerte compromiso ético de la Administración Pública para canalizar con honestidad los recursos a la sociedad; pero también requirió aumentar el número de servidores a las filas de la burocracia y de organismos públicos para dar salida a los programas económicos y de asistencia social. El impacto que se producía en lo gubernamental, obligaba a aumentar la recaudación fiscal para solventar los altos costos producidos por la política social del Estado Benefactor, es decir, el recurso económico era parte

⁵¹Hermann Sélzer: "Der Sozialistische Ideenkreis", en Contreras Peláez, Francisco José. "Defensa del Estado Social". Madrid 1993. Pág. 145.

⁵²La Recuperación de los países europeos y la de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, desgastó en parte la hegemonía económica de los Estados Unidos a escala mundial, incrementando la competitividad en el mercado y acelerando el fenómeno de la globalización. Aspectos que diversificaron la opción de los consumidores al existir un mayor número de oferentes de bienes y servicios, contribuyendo al establecimiento de las leyes de la oferta y la demanda tanto en los mercados internos como externos de los países.

fundamental para mantener el ritmo del Estado y si no se conseguía lo suficiente vía la recaudación fiscal, habría que recurrir al endeudamiento público.

En conjunto, el avance que el sistema del Estado Benefactor ofrecía en lo social tendría que ser equilibrado en lo económico, por lo que era compromiso del gobierno buscar el equilibrio fundamental para el desarrollo paralelo entre la política económica y la política social. Dos puntos de la balanza que se alejaban cada vez más pero la dependencia de uno, el social, se acrecentaba con respecto al económico, mientras que la situación del mercado se comprimía y la búsqueda de los recursos públicos se hacía cada vez más difícil para mantener el universo de beneficios estatales. De tal manera que la dependencia estaba generando un fuerte déficit económico que hacía cada vez más difícil al Gobierno cumplir con efectividad los programas sociales y su misma acción, es decir, la operación gubernamental había crecido tanto en estructura física, organizacional y burocrática que el mantenimiento de la Administración Pública era una práctica sumamente cara.

El no haberse fijado límites de intervención gubernamental, o en el mejor de los casos estatal, tarde o temprano terminaría por repercutir de manera importante ante un escenario económico dinámico y competitivo y en los mecanismos de asignación de recursos públicos. Sí bien, el establecimiento del Estado Benefactor derivó en un nuevo papel y desarrollo de la acción gubernamental como ente director y decisorio de políticas, gestor de programas, efecto de las políticas, y administrador de recursos públicos; pero también se crearon una serie de fenómenos no previstos que derivaron en el abuso político, económico y administrativo del Gobierno que poco a poco se dejarían ver en lo social:

“Las expectativas igualitario – redistributivas vinculadas a la idea del Estado Social habían sido erigidas sobre el supuesto del crecimiento económico permanente. La debacle de 1973 pone en cuestión uno de los pilares del Estado de Bienestar (el pilar Keynesiano): los ciclos depresivos del capitalismo, que se creían superados para siempre, vuelven a exhibir su feo rostro (colas de parados, inquietud social, pérdida del poder adquisitivo, etc.). Los servicios asistenciales presuponen un nivel alto de gasto público, el cual, a su vez, sólo es viable sobre la base de una economía sana y expansiva. De repente, se extiende la terrible sospecha de que

*el Welfare State pueda adolecer de una tendencia irreversible a crecer más rápidamente que los medios para financiarlo*⁵³.

Nuevamente la economía se presenta como jinete del Apocalipsis y amenaza con traer un nuevo periodo de crisis económica, inestabilidad política e incertidumbre social. La pérdida de competitividad de las empresas nacionales en los mercados interno y externo, generada principalmente por la competencia internacional y la elección de los consumidores, conducía al sector productivo a grandes pérdidas y orillaba al quebranto de empresas y otras tantas, que de no asistirseles técnica y económicamente correrían la misma suerte; la crisis empresarial se traducía en despidos masivos de trabajadores, mismos que optaban por refugiarse en los programas asistenciales de desempleo; los costos por quebrantos y despidos se vieron reflejados en la recaudación de impuestos al existir déficit de contribuyentes y pérdida del consumo; el paso de los acontecimientos impactaba directamente al mecanismo presupuestal del Estado en virtud de que no se recaudaban los recursos económicos suficientes y conforme crecía la crisis los servicios asistenciales aumentaban, la proporción de ingreso – gasto se veía sumamente afectada al erogarse más de lo que ingresaba.

Otros acontecimientos de peso que resultaron en detrimento del Estado Benefactor, se vieron manifestados por el envejecimiento de algunos sectores productivos de la sociedad y que pasaron a formar parte de los programas de seguridad social, principalmente en los países de Europa Occidental se experimentaba un fenómeno de envejecimiento de la población. Por su parte, el crecimiento de la actividad gubernamental infló el tamaño de la Administración Pública como nunca antes se había dado, el mantenimiento de la burocracia y el sostenimiento de los organismos de la administración y empresas del gobierno, consumía una elevada cantidad de recursos públicos que ya de por sí eran altos en consideración con los programas asistenciales.

⁵³Para que el aparente consenso de los años 50 –60 mostrara su fragilidad, bastó la arremetida energética de la OPEP en los años de 1973 y siguientes. Contreras Peláez, Francisco José. Op.Cit. Pág. 147.

En resumen, Peter Flora ofrece un análisis más acabado de las raíces y significado de la crisis:

- *“Las conmociones estructurales de la economía mundial a partir de mediados de los 70, las cuales parecen señalar un límite infranqueable al crecimiento de los ingresos y gastos públicos.*
- *El recrudecimiento de las tensiones Este – Oeste (hoy periclitadas) y Norte Sur, que generaba una tendencia al rearme (interrumpiendo así el progresivo descenso porcentual de los gastos militares que venían produciéndose desde finales de la guerra de Corea); los recursos absorbidos por la carrera armamentista son detraídos, evidentemente, de las partidas asistenciales.*
- *El agotamiento de las explosiones demográficas de posguerra y el consiguiente envejecimiento de la población; como resultado, un porcentaje cada vez más pequeño de productores tendrán que subvenir a las necesidades de un sector cada vez más amplio de asistidos improductivos.*
- *La expansión galopante de los gastos sociales (que, además, parecen retroalimentarse: cada nueva necesidad satisfecha, lejos de callar la demanda asistencial, lo que hace es multiplicar las expectativas); estos gastos amenazan a desequilibrar definitivamente el presupuesto estatal.*
- *La convicción de que se han alcanzado los límites económicos y psicológicos de la imposición fiscal: nunca habían crecido tan rápidamente los impuestos como en la década de los 60; esto generaba un malestar creciente en las clases altas, que se manifestaba en fenómenos como la evasión de capitales o la sofisticación de las técnicas de fraude fiscal”⁵⁴.*

Con mayor fuerza, saltó a relucir nuevamente el debate ideológico político después de un letargo de casi treinta años de entumecimiento. Neoconservadores y Neomarxistas brincaron a la escena intelectual para tomar su posición en el nuevo debate que se avecinaba con respecto al replanteamiento del Estado ante un modelo político-económico que comenzaba a dar tumbos de agotamiento, parálisis gubernamental, crisis económica e incertidumbre social. De entrada, la posición de ambos lados del debate fue criticar el modelo benefactor del Estado keynesiano:

⁵⁴Peter Flora, en Contreras Peláez, Francisco José. Op.Cit. Madrid 1993. Pág. 148.

a) Crítica Neoconservadora del Estado Social.

“En los 70’s surge una nueva derecha que imputa los contratiempos económicos a supuestas deficiencias estructurales del Estado de Bienestar. El paternalismo estatal, la hiperburocratización, el exceso de reglamentación, etc. – alegan estos autores – estaban asfixiando la iniciativa privada, destruyendo los incentivos y arrebatando a la sociedad su dinamismo. Responsabilizaban a las políticas keynesianas de la situación de estanflación; como alternativa, proponen el retorno a las políticas monetaristas, la desregulación, el recorte de los gastos sociales, la reducción de la presión fiscal y el restablecimiento de los estímulos para los inversionistas. Si el consenso welfarista de los 50 – 60 suponía una teoría del fracaso del mercado, la nueva derecha de los 70 va a responder con una especie de teoría del fracaso del Estado. El corolario de este incondicional rechazo del Estado es una entusiasta remitificación de la sociedad civil, concebida como un espacio de libertad, pluralismo y eficacia”⁵⁵.

b) Crítica Izquierdista del Estado Social.

“El socialista no puede dejar de percibir que, en definitiva, el compromiso asistencial contribuyó a perpetuar la existencia del capitalismo. El pensador de izquierda opta quizás por una interpretación pesimista – contestataria del Estado social: considerará que se trata de un camuflaje que enmascara la persistencia de la explotación de clase, que el concepto de un Estado capitalista – filantrópico es contradictorio a sus propios términos... Pero la crisis de los 70 ofrecería a los críticos marxistas, denunciar como ingenua la tesis socialdemócrata del Estado asistencial como forma embrionaria de socialismo. En realidad, el Estado asistencial había rendido servicios inestimables al capitalismo, haciéndolo más eficiente y productivo. De otra parte, el Welfare State había funcionado como mecanismo de control social: había ayudado a mantener la paz entre las clases y había reforzado la legitimidad del sistema a los ojos de la población... Lo que cualifica al marxismo de los 70 es la tendencia a ofrecer una interpretación estructuralista – funcionalista del fracaso del Estado social. El Estado asistencial, argumentarán, estuvo desde un principio abocado a la crisis y la contradicción, pues sus objetivos humanitario – redistributivos son irrealizables en el marco del modo de producción capitalista. A poco que esos objetivos sean tomados en serio, llegará indefectiblemente un momento en que la política social del Estado colisione con los fundamentos de la economía capitalista. En estas circunstancias, el Estado asistencial deja de ser funcional para el capitalismo, siendo previsible, por tanto, su sustitución por algún otro modelo”⁵⁶.

Curiosamente, dentro del nuevo debate existirían paralelismos ideológicos a la crítica del Estado Benefactor. Tanto neoconservadores como neomarxistas

⁵⁵ Rodríguez Cabrero, G. *“Estado, Privatización y Bienestar: Un Debate de la Europa Actual”*. Fuhem, Madrid, 1991. Pág. 13.

⁵⁶ Ídem.

coincidían en motivos por los cuales el modelo asistencial del Estado estaba destinado a eclipsar. Básicamente, existían tres razones de peso en las cuales fundamentaban su crítica del fracaso:

- *La primera se refería a la ineficacia de los programas asistenciales del Estado para erradicar la pobreza y el conflicto social, donde las desigualdades económicas y culturales persistían.*
- *El segundo se refiere a los gastos sociales que habían crecido demasiado rápido y que en un sistema capitalista, la financiación de los servicios sociales proceden del sector privado. La función legitimadora del Estado estaba resultando demasiado gravosa y existía negociación a la colaboración tributaria, de ahí el déficit presupuestal y la crisis fiscal.*
- *Y un tercer punto, que criticaba la inoperancia del Estado con un sector público improductivo el cual no justificaba el gasto de su operatividad contra los objetivos alcanzados por la política social. Un sector gubernamental que había caído en los excesos del gasto público y, a razón de los neoconservadores, se dirigía a la hipertrofia funcional⁵⁷.*

El dilema central se basaría en el que el capitalismo no puede vivir sin el Estado Social, pero tampoco si éste se seguía extendiendo. Si por un lado la supervivencia del capitalismo había dependido del Estado Social, por otro también la viabilidad del Estado Social dependería de un funcionamiento eficaz del capitalismo. Para ello se entraría en un dilema de pragmatismo político en el que la conceptualización teórico-metodológica de la evolución del Estado Moderno, marcarían las pautas de análisis de las alternativas en los mecanismos de legitimación del modelo Benefactor dentro de una realidad socioeconómica que obligaba reorientar sus bases, que bien que mal habían ofrecido estabilidad y desarrollo. El reto que ahora se presentaba sería dirimir entre los logros que en materia de derechos sociales el Estado ofrecía a sus ciudadanos, construidos en la base de los conceptos de justicia y equidad social bajo la premisa de un marco de legitimidad democrática, y sobreponerse a los riesgos que amenazaban el crecimiento económico, lo que al final se resumiría al enfrentamiento de la política social versus la política económica, sin menoscabo de los costos políticos que esto representaba para el Estado, el Gobierno y Administración Pública.

⁵⁷ Ídem.

La explicación no se tornaba simple para todos aquellos sectores productivos de la sociedad que estaban viéndose afectados por la crisis económica, pero que a pesar de ello se refugiaban en los sistemas o programas de beneficio social para disminuir los efectos de la pérdida de empleo. Mientras tanto, los sectores empresariales (los inversionistas) se sentían los principales afectados de la crisis ya que además de estar cubriendo un precio demasiado alto en el pago de los impuestos, sus empresas se encontraban en el borde de la quiebra. Por su parte, el mantenimiento y financiamiento de los programas sociales, a parte del alto costo que generaban al erario público, comenzaban a ser rebasados por la falta de recursos públicos.

De esta forma, y como es natural, se vivía un ambiente donde ninguno de los sectores de la sociedad quería verse afectado: por su parte, el sector empresarial no estaba dispuesto a perder sus capitales e inversiones y a seguir solventando un sistema estatal interventor caro, ineficiente y sobresaturado y a sectores de la población improductivos⁵⁸; el sector obrero se resistía a seguir perdiendo sus trabajos y renunciar al nivel de vida que la política de pleno empleo le ofrecía; a los pensionados no se les podría privar de sus ingresos, que por derecho habían ganado, pero sí podrían verse afectados en cuanto a la reducción de perspectivas de vida y, por último, los sectores de clase media y baja no renunciarían tan fácilmente a los beneficios de los programas de salud, vivienda y educación del Estado social⁵⁹.

⁵⁸“El Estado capitalista, estima O’Connor, está llamado a asumir dos tipos de funciones: funciones de *acumulación* (garantizar el beneficio empresarial, la inversión y el crecimiento económico) y funciones de *legitimación* (conseguir que el orden capitalista aparezca a la población como un sistema justo, eficaz y racional). Entre ambas existe una diferencia importante: mientras que las funciones de acumulación sólo obligan al Estado a realizar gastos productivos (fenómeno de la inversión, etc.), las funciones de legitimación imponen al Estado gastos económicamente improductivos (sostenimiento de los parados, los ancianos, los enfermos, etc.) Esto significa que existe una contradicción potencial entre ambas funciones: si el Estado capitalista va demasiado lejos en sus esfuerzos legitimatorios (si los gastos sociales improductivos se incrementan desmesuradamente), resultarán afectadas negativamente sus funciones de acumulación (es decir, se resentirá su eficacia en cuanto engrasador – supervisor de la economía de mercado)”. J. O’Connor. “The Fiscal Crisis of the State”. En Francisco Contreras Peláez, José. Op.Cit. Madrid 1993. Pág. 158-159.

⁵⁹“Esto significaba que, según todos los indicios, las estrategias integradoras del Estado asistencial habían fracasado, y que la compartimentación de la sociedad en castas era un dato irreductible y definitivo. Así, Peter Gltz estima que la sociedad actual se compone de tres segmentos cada vez más nítidamente diferenciados: un primer sector (que abarcaría aproximadamente un 50% de los trabajadores) que goza de condiciones laborales estables y de un nivel de cobertura de necesidades más aceptables; un sector intermedio (25%) con empleos fijos y salarios bajos, que es el beneficiario más evidente y directo de los servicios sociales del

Ante tales circunstancias se desprendía una regla simple de entender para la economía, pero no así para la sociedad. El Estado no podría seguir generando beneficios sociales o manteniendo los existentes si no contaba con los recursos económicos para su financiamiento, es decir, no podría seguir generando o aumentando gasto si a la vez no ingresaba proporcionalmente lo equivalente.

2.5. REPLANTEAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO BENEFACTOR, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Como ya se comentó, el mantenimiento del Estado de Bienestar resultaba ser demasiado costoso en el funcionamiento del mismo Gobierno y de la Administración Pública, lo que se traducía en la captación de altos impuestos que repercutían directamente en las clases media y alta de la sociedad, quienes en su mayoría eran las generadoras de las fuentes de empleo y del capital privado. De esta forma, la actividad del Estado comenzó a verse limitada y racionada por la falta de recursos económicos que vía la generación de impuestos eran captados por el Gobierno. Aspecto por el cual se ponía en duda la eficiencia del Estado interventor como garante en el desarrollo social y económico de los países que había adoptado el modelo de la política del bienestar.

Al verse el Estado institucionalmente debilitado al disminuir su funcionalidad y capacidad de respuesta para poder cumplir con sus compromisos de política económica y social que implicaban el modelo benefactor, se corría el riesgo de caer en una situación de crisis de gobernabilidad. Ante tal situación, Gobierno y Administración Pública tenían la responsabilidad de reorientar institucionalmente la política económica y social del Estado para equilibrar la balanza de ingreso gasto del ejercicio gubernamental y administrativo, que estaban orillando a tomar

welfare State; un tercer estrato (25%) padece niveles retributivos y de estabilidad laboral muy bajos (su actividad, si la hay, se desarrolla con frecuencia en la economía sumergida), carece prácticamente de oportunidades de promoción social y profesional y, para colmo, es cubierto sólo muy imperfectamente por el paraguas asistencial del Estado". Glotz, P. *"Manifiesto por una Nueva Izquierda Europea"*. Siglo XXI, Madrid, 1987.

medidas urgentes para replantearse y contraer sus actividades, bajo una lógica racional-económica y evitar a toda costa se profundizara en la crisis de legitimidad estatal.

Como el panorama no resultaba del todo alentador, la fragilidad económica influiría muchas de las decisiones futuras que afectarían el proceso de las políticas públicas entre los sectores económicos y trabajadores de la sociedad, así como los replanteamientos de tipo organizacional e institucional del Gobierno y Administración Pública que estaban obligados a seguir proporcionando los bienes y servicios a una sociedad acostumbrada a los beneficios del Estado interventor, y continuar con la ejecución de planes y programas para no interrumpir el desarrollo hasta el momento alcanzado.

En el ámbito internacional surgió el debate con respecto a los límites en la función del Estado como protagonista del desarrollo económico y prestador de bienes y servicios. De esta forma, uno de los compromisos del Gobierno se dirigió a redefinir institucional, económica, política y administrativamente su actividad para poder hacer frente a las presiones de carácter económico originadas principalmente por el fenómeno de la globalización, la pérdida de competitividad en el sector productivo de los países y por el quebranto de empresas. Por otro lado, el sustento de la política social ante el déficit en la recaudación fiscal obligaría a la implementación de programas de austeridad del gasto público y realizar los recortes de carácter presupuestal sobre la misma marcha de los ejercicios programáticos, en los que se descargaba la responsabilidad gubernamental de la política social.

Por su parte, la Administración Pública entraría en un proceso de asimilación de las condiciones económicas del Estado y corresponder a través de políticas de racionalidad a los programas de austeridad en el gasto público, al verse obligada a reducir el costo de su operación. El factor presupuestal que representaba una disminución en los recursos económicos condicionaría a la Administración Pública

a hacer más con menos y eficientar el uso de los recursos económicos, humanos y materiales con los que contaba. Tendría que implementar los métodos para no reducir su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, que eran atendidas a través de la prestación de bienes y servicios. Teóricamente, la coyuntura histórica determinaría un replanteamiento de la actividad administrativa del Estado, en virtud de que la política de austeridad redefiniría en buena medida los procesos, técnicas, prácticas y cultura publi-administrativa más allá de la teoría de la burocracia weberiana que había regido durante el modelo interventor.

El reto entonces sería implementar mecanismos de racionalidad en dos vertientes: la racionalidad económica que dependía de una política gubernamental y la racionalidad de la administración pública para regular su capacidad por medio de procesos eficientes y planeados para evitar el despilfarro de recursos. Hacer más con menos ante la expectativa de una sociedad demandante, crítica y en pleno proceso de madurez política serían puntos de referencia para que la reducción de los recursos económicos no repercutiera de manera importante en la eficiencia del Estado y evitar así, caer en una condición de inoperatividad, estancamiento e hipertrofia funcional del Gobierno y de su Administración Pública.

A partir de la década de los 70's del siglo XX surge una nueva realidad que describe y explica un escenario de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental; un escenario de espacios que se define por la interacción de actores, como es el caso de los sectores organizados de la sociedad y de variables globales como la economía que alteran el funcionamiento de la vida pública y privada del Estado, en donde Gobierno y Administración Pública ya no podían ayudar a entender el acontecer de la acción social y económica.

De acuerdo con los impactos de la globalización en el terreno político y económico, el intercambio de las técnicas de gobierno entre estados se convertiría en una práctica común. Organismos, como la ONU, Banco Mundial, OCDE, FMI y los mismo Bloques Económicos, influenciados por las potencias económicas

mundiales, dictarían ciertos parámetros de funcionalidad o comportamiento de las instituciones públicas con el supuesto de permitir homogeneidad en el desarrollo económico y social de los países.

Bajo esta perspectiva, la administración pública se vería también impactada por fuerzas endógenas que aceleraban su proceso de adaptabilidad, reforma y modernización institucional. Se pone especial atención en los mecanismos de gestión pública por lo que el aspecto organizacional se convierte en la variable dependiente para orientar las misiones, visiones y objetivos en la misma dirección en que se orientaba la política económica del Estado.

Es por medio de la gestión pública como herramienta públi-administrativa que se le da un impulso a la elaboración de las políticas económicas y sociales, disciplina gerencial que se aplicaría con mayor frecuencia en la Administración Pública a partir de que la acción gubernamental pierde su carácter lineal en la elaboración de políticas y detección de necesidades económicas y sociales dentro del Estado Benefactor. Como parte de la administración pública, se amplía su alcance como herramienta administrativa del gobierno para hacer llegar a la sociedad la prestación de bienes y servicios, que se desprenden de las políticas públicas, los planes, programas y proyectos gubernamentales y estatales. A partir del eclipsamiento del modelo interventor se le empieza a vincular más directamente con aspectos como la calidad, eficiencia y eficacia de las organizaciones publi-administrativas de un Estado que iniciaba el abandono de la política del bienestar.

A partir de este momento, la Administración Pública se convierte en un ente dinámico en el que el principal objetivo es apoyarse teórica, práctica e ideológicamente en un universo multidisciplinario para acceder directamente a su propia transformación y modernización. Se desarrollan técnicas y métodos con el fin de eficientar su operación, implementando nuevas formas de organización y procedimientos, así como de servidores públicos obligados a conducirse a través del compromiso por el servicio, por la responsabilidad política-administrativa, la

transparencia, la calidad, la eficiencia, la eficacia y por la entrega de resultados mediante la rendición de cuentas.

2.6. CONCLUSIÓN.

Después de la Segunda Guerra Mundial la consolidación y desarrollo del Estado Benefactor trajeron consigo poco más de tres décadas de estabilidad y crecimiento social, económico y político sostenido; logró salvar un sistema económico capitalista en crisis y sentó las bases de la postmodernidad institucional del Estado, de su gobierno, administración pública y sociedad, ahora sujetos a un mundo tecnológica y económicamente globalizado, en el que la asignación de los recursos continúa siendo escasa y objeto de estudio de las corrientes ideológicas, así como tema del debate político estatal.

Sin embargo, la consolidación del Estado Social en los hombros del Estado Benefactor contribuyó en una dinámica de modernización y tecnificación constantes de los procesos de gobierno y administración pública, con el objeto de hacer coincidir el desarrollo económico con el bienestar social y elevar los índices de calidad de vida de los ciudadanos, que vieron materializados sus derechos civiles, políticos y sociales por medio de la práctica democrática. Aun hoy en día las bases del Estado Benefactor continúan teniendo vigencia a pesar del ascenso del Estado Neoliberal, sólo que ahora la disputa se centra en dirimir entre la importancia de la política económica y la política social, por lo que la Administración Pública se encuentra en el centro del debate en virtud de que está obligada a operar con mayor calidad y eficiencia, con una menor asignación de recursos.

De esta manera, en la actualidad se siguen buscando los mecanismos más factibles que puedan ofrecer certidumbre al proceso públi-administrativo, eficientar la gestión gubernamental e incrementar su capacidad de respuesta ante una

sociedad más plural y con necesidades diversas, a pesar de que la asignación de recursos públicos y económicos se ha tornado menos bondadosa en razón de la rigidez hacendaria, así como de la austeridad presupuestal. Sin embargo, los éxitos y fracasos en el intento de adaptabilidad han hecho de la práctica de modernización administrativa un ejercicio constante de prueba y error, que han llevado al avance paulatino de las organizaciones públicas en el desarrollo de métodos y técnicas para el cumplimiento de sus objetivos, normalmente comprometidos y bajo la lupa del escrutinio público de la sociedad. Es de esta forma que en las últimas cuatro décadas se ha pretendido que los estados, por efectos de la globalización y competitividad del mercado capitalista, cuenten con la capacidad institucional para eficientar sus métodos en los ejercicios de gobierno y gestión administrativa, en virtud de dar respuesta a dos aspectos principalmente: el económico y el social.

En suma, a partir de la década de los 70's del siglo XX cuando el modelo Benefactor inicia su eclipsamiento, Gobierno y Administración Pública han implementado más métodos y técnicas que en el resto de la historia del Estado. Ante la necesidad de implementar políticas y acciones gubernamentales más inteligentes, así como seguir produciendo bienes y servicios con menos recursos, en un escenario cambiante de una sociedad plural, inquieta, crítica y observadora inmersa en una atmósfera política y económica globalizada e interdependiente, Gobierno y Administración Pública continúan siendo los artífices de la conducción estatal obligados a abrir sus horizontes al constante ejercicio de reforma, modernización y reorganización institucional, sin escapar por ello de las presiones que se general como resultado del juego político y de la acción social. Técnicas, métodos y modelos de la gestión públi-administrativa que son expuestos en el siguiente capítulo, para efectos de su análisis y comprensión.

CAPITULO III. LA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN Y TENDENCIAS.

En la actualidad se procura que la actividad del Estado a través del Gobierno y la Administración Pública se desarrolle bajo un marco de normas claras y específicas que permitan su funcionalidad, su flexibilidad y su racionalidad. Su funcionalidad en el aspecto organizacional e institucional, que su actividad sirva de manera eficiente a la sociedad; su flexibilidad con relación a su capacidad de innovación y de adaptación ante los problemas públicos, demandas sociales y cambios económico-políticos que surgen de manera global y al interior de las fronteras nacionales, y finalmente su racionalidad en el sentido de toma de decisiones razonablemente factibles, del mayor beneficio posible al mayor número de ciudadanos o individuos posibles, tomando en consideración el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, ya sean éstos de carácter material, económico o humano, con el objeto de elevar la efectividad de las instituciones gubernamentales y la productividad de las organizaciones públi-administrativas, así como de preservar la legitimidad del Estado.

A partir de la década de los setenta del siglo XX, estos tres aspectos se convierten en el protocolo con que los estados deben caminar ante el agotamiento del modelo de bienestar y de un panorama recurrente de crisis económicas que se han extendido hasta nuestros días, lo cual ha repercutido directamente en el aspecto social del mismo Estado y ha puesto nuevamente en entre dicho la efectividad del sistema capitalista como modelo hegemónico de asignación de recursos a nivel mundial, regional y local. El cambio de paradigmas en la teorización de las mejores prácticas y modelos que pudieran servir al Estado contemporáneo para seguir cumpliendo con efectividad sus compromisos axiológicos e históricamente comprometidos, han puesto a trabajar a la maquinaria política y administrativa con el objeto de redefinir los rumbos de la política social y económica estatal, ahora en una fase o tendencia neoconservadora, de libre mercado y economía globalizada.

Escenario de altos contrastes en el que el poder político del Estado continúa siendo el estratega del desarrollo económico a través de sus instituciones gubernamentales y organizaciones de la administración pública. En este sentido, más que nunca el poder político tiene que ser propositivo, dinámico, analítico y visionario para sortear la vicisitudes de una economía de mercado globalizada, que compromete la efectividad de seguir ofreciendo los bienes y servicios públicos a una sociedad cada vez más demandante, con menos asignación de recursos públicos y en el que el factor costo-beneficio se convierte en un punto de consideración para la toma de decisiones gubernamentales, en estrecha relación con el buen funcionamiento de la administración pública, su calidad, su eficiencia y su eficacia.

Considerando lo establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012 y en los programas sectoriales tales como fueron el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000; el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006; Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012; el Programa Nacional de Salud 2001-2006 y 2007-2012, para el caso del Sector Salud, y el Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2001-2006 y 2008 – 2012, se tiene un marco institucional en donde las organizaciones públicas realizan innumerables esfuerzos para mejorar sus procesos de gestión, combatir la corrupción e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que la ciudadanía estaría en posibilidad de colocarse en su papel de contralor social de las organizaciones públicas.

En este marco de referencia, los Planes Nacionales de Desarrollo⁶⁰ señalan la importancia para que el gobierno en acción continúe desarrollando los sistemas de gestión, de forma tal que se extiendan a la totalidad de la Administración Pública,

⁶⁰ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 30 de mayo de 2001. Punto 4.5. La política social. El reto de la salud y Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 2007. Punto 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. Eficacia y Eficiencia Gubernamental.

eviten la duplicación de esfuerzos, ahorren recursos y prevengan las vicisitudes de un entorno económico y social cambiante y de alta demanda. Específicamente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 enfatizó que:

“El quehacer de los servidores públicos necesita orientarse más claramente a conseguir los resultados demandados por la sociedad a su institución. Igualmente, se requiere fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, así como de ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito.

Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el Servicio Profesional de Carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.

Para mejorar el Servicio Profesional de Carrera se requieren criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias. Esta estrategia busca atraer y retener, en todos los casos, a las mejores mujeres y hombres al servicio público, para el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad”⁶¹.

Entre otros aspectos esta tendencia planteó la instrumentación de algunos esquemas de evaluación del desempeño de las instituciones públicas, por ello el Ejecutivo Federal estableció el Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales⁶² como un Sistema de alta dirección que identifica los procesos sustantivos y de alto impacto del Gobierno Federal, a efecto de establecer desafíos y retos de evaluación con base en los resultados de ejercicios anteriores. Tal como se planteó en el Programa Sectorial de la Secretaría de la Función Pública:

“A la percepción de la sociedad, con respecto al funcionamiento de las instituciones públicas, se suma la inexistencia de una cultura de evaluación de resultados de la acción gubernamental y de cuantificación del costo de los bienes, trámites y servicios a cargo de dichas instituciones”⁶³.

⁶¹ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Op.Cit. Punto 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental.

⁶² La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. Disponible en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion.html>

⁶³ Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. Diario Oficial de la Federación 10 de septiembre de 2008.

Definitivamente, los programas sectoriales e institucionales definen estos criterios para fortalecer la nueva visión de la Administración Pública, no con modas, sino con la instrumentación de nuevos esquemas que combatan la corrupción, fortalezcan la transparencia, instrumenten la rendición de cuentas y sobre todo, como eje central de esta Tesis, favorezcan el desarrollo y la profesionalización de los servidores públicos en las administraciones públicas.

El presente capítulo explica las tendencias que la Administración Pública Federal ha instrumentado en sus organizaciones, la gestión pública, la generación de modelos de evaluación de resultados y el Servicio Civil de Carrera, encausando al mejoramiento de la prestación de los servicios públicos para responder a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promuevan el uso eficiente de los recursos y que cumplan puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas enfocados a las necesidades e intereses de los ciudadanos.

3.1. EL ENTORNO INTERNACIONAL: LA GLOBALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS.

Es común decir que el mundo experimenta un proceso cada vez más visible y acelerado de “globalización”. Con este concepto se pretende resumir la idea de una serie de fenómenos, prácticas, actividades y relaciones que condicionan no sólo la política, la economía y la cultura en la escala internacional, sino además, la dinámica doméstica de estas actividades.

“La globalización denota la expansión y la profundización de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, la actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tiene lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales”⁶⁴.

Es decir, el fenómeno de la globalización o mundialización --que aquí se entienden como categorías equivalentes-- implica que las cadenas de actividad política,

⁶⁴ David Held, *“La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita”*. Trad. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997. Pág. 42.

económica y social están adquiriendo dimensiones globales, y también que existe una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades⁶⁵.

Cabe hacer un matiz temprano a la definición de globalización. El conjunto de relaciones inter e intraestatales han existido desde la aparición del Estado Moderno, e incluso desde antes, con sus particularidades y características definidas históricamente. Lo nuevo del fenómeno reside en dos aspectos: en primer lugar, su alcance (por primera vez es auténticamente “global”) y en segundo, la velocidad, cada vez mayor, a la que tiene lugar el fenómeno.

Además, otro punto clave del proceso de globalización es que el conjunto de interacciones regionales y globales afectan el proceso mismo de gobierno⁶⁶. Las comunidades nacionales y sus sistemas de gobierno y administración no pueden considerarse ya las únicas fuentes para el diseño y la ejecución de políticas que ejercen influencia sobre sus integrantes, por lo que es posible distinguir grandes pautas dentro de este escenario global. La globalización, para efectos analíticos, puede descomponerse en muy variados elementos integrantes. La transformación del derecho internacional, la emergencia de una “comunidad política internacional”, los problemas de seguridad, los ecológicos, la definición de identidades culturales y la aparición de lo que podría consolidarse como un mercado global, son algunas de las “caras” más importantes de la mundialización.

Hay, sin embargo, dos conjuntos de cambios que condicionan a los demás y que deben destacarse del resto. El primer conjunto de actividades son las que se podrían definir genéricamente como los cambios tecnológicos e informáticos. Los desarrollos en estos campos del conocimiento han servido de soporte para profundizar el alcance y aumentar la velocidad con la que ocurren los cambios en el orbe:

⁶⁵ *Ibíd.* Pág. 43.

⁶⁶ Véase, *Ibíd.* Pág. 38

“El estiramiento de la actividad social, política y económica en el planeta y la intensificación de las interacciones dentro de cada uno de estos dominios, estuvieron siempre fuertemente conectados con la invención y la difusión de los medios electrónicos modernos. [...] la revolución en la microelectrónica [y] en la tecnología de la información [...] ha establecido vínculos electrónicos mundiales prácticamente instantáneos que al combinarse con los desarrollos tecnológicos de la televisión, los cables, el satélite y el transporte aéreo, transformaron radicalmente la naturaleza de las comunicaciones”⁶⁷.

En las dos últimas décadas ha aparecido un nuevo paradigma tecnológico que algunos autores denominan “*informacional*”, neologismo que alude a una división histórica tan importante como la que constituyó la revolución industrial. La revolución tecnológica actual está centrada en las tecnologías de información que incluyen la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones, entre otras⁶⁸.

El segundo conjunto de actividades son los relacionados con la economía internacional y en particular las relativas a los aspectos financieros. Destacan dos aspectos en este sentido: la internacionalización de la producción y la internacionalización de las transacciones financieras organizadas en parte por las compañías multinacionales⁶⁹.

Las nuevas tecnologías tienen efecto tanto en los aspectos de producción como en los financieros, pero es en estos últimos donde han provocado cambios verdaderamente asombrosos. Actualmente, los agentes que intervienen en el mercado financiero son capaces de reaccionar casi instantáneamente ante los hechos que tienen lugar del otro lado del globo y ningún país está exento de experimentar las consecuencias de los movimientos financieros internacionales. De hecho, podemos hablar de “la emergencia de un mercado financiero único que

⁶⁷ *Ibíd.* Pág. 155

⁶⁸ Jordi Borja y Manuel Castells, “*Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*”. Madrid, Taurus, 1997. Pág. 23. Los autores incluyen con matices la ingeniería genética.

⁶⁹ Las corporaciones multinacionales son responsables de 30 por ciento del Producto Global Bruto, 70 por ciento del comercio mundial y 80 por ciento de las inversiones internacionales. N Myers, “*Gross Reality of Global Statistics*”, en *The Guardian*, 2 de mayo de 1994, citado en D. Held, *Op Cit.* Pág. 160. Asimismo, hay que mantener en mente lo que afirman los profesores Borja y Castells: “Es importante resaltar que, si bien las nuevas tecnologías de información no son la causa de los fenómenos [que aquí nos ocupan], constituyen la infraestructura indispensable para su existencia: sin informática y telecomunicaciones globales, [...], no habría economía global o mundialización de la comunicación”. *Op.Cit.* Pág. 23.

opera día y noche sin detenerse --un fenómeno que según R. O Brien, equivale al 'fin de la geografía'⁷⁰.

En resumen, este conjunto de fenómenos denominados genéricamente globalización, implican la concatenación de fuerzas de distinta naturaleza que se combinan para restringir los márgenes de acción de los gobiernos y los estados, lo cual afecta claramente el marco institucional y organizativo de las comunidades políticas, que a su vez modifican las prácticas administrativas de los gobiernos.

3.2. LOS DESAFÍOS A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: EN BUSCA DEL GOBIERNO EFICIENTE.

Durante el último tercio del siglo XX se desarrolló un amplio debate intelectual y político sobre el Estado y las instituciones públicas. Por todo el mundo se cuestionó el modelo imperante del Estado interventor y se empezó a fortalecer la idea de un mercado más activo, de una sociedad más participativa y de un orden democrático más vigoroso. De manera simultánea a los reclamos y aspiraciones de las sociedades nacionales se añadieron los retos económicos, tecnológicos, políticos y culturales de la globalización.

"[...] Sencillamente, ninguna concepción del Estado democrático moderno puede ser válida sin un análisis del sistema global y ningún análisis del sistema global puede prescindir de una concepción del Estado democrático"⁷¹.

Visto desde la perspectiva estatal, hoy en día el reto es conciliar los nuevos espacios que reclaman la sociedad y el mercado para su libre desarrollo interno con los retos y oportunidades que ofrece el cambiante entorno global. De hecho, después de debatir durante varios años la cuestión del "tamaño óptimo" del Estado, tema que llevó a múltiples medidas de privatización, desregulación y en

⁷⁰ R. O Brien, *"The End of Geography"*, Londres, Routledge, 1992, citado en D. Held, *op. cit.*, p. 162. Borja y Castells se refieren al fenómeno como una economía global que funciona en tiempo real. Véase *Op.Cit.* Pág. 27.

⁷¹ D. Held, *Op.Cit.* Pág. 49.

general al “adelgazamiento” del Estado, ha quedado claro que el reto actual consiste en lograr un Estado eficiente, un Estado de *calidad*.

Ni los cambios internos ni las transformaciones del entorno global implican la desaparición del Estado, pero tampoco resulta oportuno aislarlo de dichos cambios. Por múltiples razones políticas, económicas y sociales la acción del Estado sigue siendo justificable y necesaria, pero bajo las nuevas condiciones se requiere mejorar su actuación, poniendo el acento en la eficiencia y calidad de sus resultados.

No se trata de un simple regreso al Estado liberal ni de limitarse a las *reformas de primera generación*⁷², las cuales estaban orientadas a la reforma estructural y a la disciplina fiscal. Por el contrario, hacia adelante se hace necesario emprender una *segunda generación* de reformas, de manera que el Estado aplique una regulación estratégica orientada al desarrollo de mercados más transparentes y competitivos, que fortalezcan su capacidad institucional para enfrentar los dilemas del desarrollo económico y social, y que afirme el orden constitucional y el combate a los nuevos problemas de la era global.

No debe perderse de vista que el debate sobre un mejor Estado o un Estado eficiente y de calidad necesariamente abarca al Gobierno y la Administración Pública. En otras palabras, la búsqueda de un Estado con alto desempeño necesariamente requiere de un replanteamiento de las instituciones, sean de gobierno o de administración pública, enfocado a elevar los márgenes y mecanismos de calidad, eficiencia y transparencia de las organizaciones públicas. En particular, junto a un gobierno democrático se requiere de una administración pública incluyente, eficiente, transparente y de calidad. Esta exigencia no sólo proviene de los ciudadanos y de los demás actores públicos y privados del país, sino también de las nuevas condiciones del entorno global, en las que la

⁷² Las reformas de primera generación incluyen el adelgazamiento del Estado, privatización de empresas públicas, disciplina fiscal y monetaria, liberación de las fuerzas del mercado, desregulación, estabilidad macroeconómica, y en general una profunda reforma estructural de la economía.

competencia, la escasez de recursos y las múltiples necesidades que requieren de atención demandan una acción pública más inteligente, más competitiva y de mejores resultados.

“Para hablar de calidad en la administración pública dentro de los Estados democráticos, se debe entender en primer lugar a los valores democráticos como un conjunto de procedimientos en los que la ciudadanía ha de poder participar en condiciones de igualdad⁷³ [...] Se puede afirmar que dentro de las causas principales que motivaron el cambio en la administración pública están los procesos sociales y económicos como “la globalización de los problemas y soluciones, el cada vez mayor peso de la opinión pública en el marco de la sociedad mediática y el imparable desarrollo de la sociedad del conocimiento, la investigación y la tecnología, con sus tremendas implicaciones sobre las organizaciones y sus empleados”⁷⁴.

Actualmente, la Administración Pública como instrumento de prestación de servicios, se enfrenta a problemas como la pluralidad, la participación, la rendición eficiente de cuentas dentro de las instituciones democráticas⁷⁵ y el control de riesgos. Además se puede decir que el ciudadano visto como un importante consumidor de servicios ha cambiado, ahora es un ciudadano más participativo en las decisiones gubernamentales y, por consecuencia, más exigente en la calidad de los servicios que demanda. La escalada de la modernización, la tecnificación y la globalización han producido que las sociedades y sus ciudadanos demanden bienes y servicios no tradicionales, y no contemplados por la Administración Pública en décadas previas. Es decir, la pluralidad y diversidad de bienes y servicios demandados por las sociedades modernas se han multiplicado, aspecto que ha puesto en verdaderos aprietos la capacidad del Estado para operar desde una perspectiva institucional los mecanismos gubernamentales y de administración pública, con el objeto de dar respuesta a los nuevos paradigmas de la demanda social.

Sin embargo, a pesar de la escalada modernizadora y globalizadora de las sociedades y la economía, así como su consecuente repercusión en las prácticas

⁷³ Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, España, Alianza Editorial, 1997. Pág. 78.

⁷⁴ Ídem. Pág. 81.

⁷⁵ En este caso, la eficiencia se privilegia sobre la eficacia.

de gobierno y administración pública, los países o estados emergentes continúan atrapados en un doble reto: hacer frente a la modernización de sus instituciones gubernamentales y de administración pública como consecuencia de los procesos de globalización y demanda socioeconómica, y hacerle frente a los rezagos ancestrales de sus prácticas antidemocráticas dentro del quehacer gubernamental y públi-administrativo de sus organizaciones estatales (excluyentes, opacidad, corrupción, no rendición de cuentas, corporativismo, etc.), que no permiten un adecuado flujo del desarrollo, antagonizan las sociedades, restringen el mercado y la participación política de la sociedad; desembocan en una inequitativa distribución de la riqueza y una ineficacia constante de las políticas públicas, reflejadas en crecientes índices de pobreza de los sectores sociales más desprotegidos y una pauperización del tejido social.

La descentralización, la reingeniería de procesos, la administración de la calidad, la orientación al cliente, el *benchmarking*, la nueva gerencia pública, la “reinención del gobierno” y, en general, todos los nuevos paradigmas y técnicas de administración pública tratan de responder a esta exigencia, de contar con un *modus operandi* más incluyente, eficiente, transparente y de calidad. Hay que recordar que *“la legitimación administrativa viene de ciudadanos cada vez más alfabetizados, con mayor bienestar social y poder adquisitivo que demandan prestaciones públicas, educativas, de salud y de protección social”*⁷⁶.

En el mundo, numerosos estados han emprendido acciones para adecuar sus aparatos administrativos a las nuevas exigencias de la sociedad y del entorno global, modernizando sus procedimientos, reglamentos, estructuras organizacionales y esquemas de producción y provisión de bienes y servicios públicos. Pero para los países emergentes continúa siendo un reto insertarse en la inercia de la modernización y remontar los tradicionales rezagos sociales y económicos, aun cuando algunos de ellos han realizado las reformas estatales y administrativas pertinentes con resultados particulares, objetivos y positivos.

⁷⁶ Ídem. Pág. 35.

En cada caso, dicha modernización se ha realizado conforme a las circunstancias propias del país y de la sociedad⁷⁷. Sin embargo, en términos generales, puede afirmarse que todas tienen en común una nueva *visión* de la Administración Pública y en todas ellas se otorga una gran ponderación a la calidad, los resultados, la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

Para las organizaciones públicas modernas, uno de los medios imprescindibles o estratégicos para elevar la calidad de sus procedimientos y resultados es la mejora continua de sus recursos humanos. De hecho, la reingeniería de procesos, la modificación de las estructuras organizacionales, la adopción de nuevas técnicas de gestión pública y la modificación de los patrones de producción y provisión de los bienes y servicios públicos, no podrían acercarse a sus niveles óptimos si de manera simultánea o paralela no se eleva la calidad de los recursos humanos con que cuenta cada organización pública.

México no se ha marginado de esta tendencia global. Se ha sumado a las grandes corrientes democráticas del mundo de hoy, y sin lugar a dudas, también ha impulsado la búsqueda no sólo de un Gobierno democrático sino también de una Administración Pública más eficiente.

3.3. LA NUEVA VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Ante los retos que representa el fenómeno de la globalización, la prestación de servicios públicos con aceptables niveles de calidad y la legitimidad de los procesos democráticos, los estados han reaccionado con múltiples respuestas, sobre todo en lo que se refiere a los procesos de modernización de las instituciones del gobierno. Por esa razón la Administración Pública es motivo de discusión permanente, tanto en lo que respecta al debate político y académico,

⁷⁷ Eric Welch y Wilson Wong, "*Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations*". *Public Administration Review*, (1998), Vol. 58, Núm. 1. Pág. 59.

que ha reconceptualizado el objeto y el campo de estudio, como a su actuación o práctica, en la que cotidianamente se introducen criterios como el de eficiencia, productividad y calidad para modificar su comportamiento.

En este marco de reflexión, de acuerdo con Luis F. Aguilar⁷⁸, son dos las tendencias que en la actualidad animan el debate acerca de lo que se entiende y se practica en la Administración Pública: por un lado, la corriente que pone énfasis en su *naturaleza pública*, y por el otro, la que realza su *capacidad administrativa*: “*Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también se distinguen por sus temas, objetivos y énfasis*”⁷⁹.

En lo que corresponde a la naturaleza «pública» de la administración del Estado, se asiste a un cambio de concepción del ámbito de trabajo que le corresponde al Gobierno. En lo sucesivo se entiende que la naturaleza pública no se restringe al quehacer cotidiano de las instituciones del Gobierno, sino que, inclusive, llega a rebasar los límites de la Administración Pública. Esto es, nos encontramos ante una redefinición del sentido de “*lo público*” como las acciones sociales de carácter general o que competen a todos. *Lo público* busca incluir todas aquellas actividades que acontecen en las estructuras y en el ambiente de las organizaciones gubernamentales, sociales y privadas, que se ven influidas o determinadas por la autoridad política⁸⁰.

En este caso, y como una característica del mundo moderno que tiende al fortalecimiento de la participación democrática, se rescata la actuación del ciudadano para que participe en forma activa en el diseño y evaluación de las políticas públicas. En tal sentido se considera que es más correcto referirse a las

⁷⁸ Luis F. Aguilar, “*Las políticas públicas en América Latina*”, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Educación Superior, Barranquilla, Colombia, 1-4 de diciembre de 1999, [mimeo]. Pág. 1.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Barry Bozeman, “*Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*”, trad. P. J. Covián, México, Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de la Administración Pública, 1998, *passim*. Las diversas concepciones que se tienen sobre lo público han provocado un debate inacabado acerca de lo que debe entenderse con este concepto. Por esta razón, lo “público” está en un proceso de redefinición y disputa permanente y no se tiene un consenso definitivo en este tema. Para nuestro propósito, se utiliza la concepción de Barry Bozeman porque permite explicar algunos principios básicos de la gestión pública.

organizaciones públicas para describir la interacción del Gobierno con los ciudadanos, que propiamente a las instituciones del gobierno, ya que éstas tienen un ámbito de trabajo más limitado. Es decir, corresponde al Estado confeccionar los hilos de conducción e interrelación entre el poder político, el Gobierno y su sociedad, aun cuando ambos tengan sus propios espacios de desarrollo pero codependientes entre ellos.

De tal forma que el espacio del comportamiento estatal se amplía más allá de las fronteras de las instituciones gubernamentales. Esto implica una interrelación más estrecha entre la entidad política y el resto de la sociedad, por lo que se presenta un fenómeno de influencia recíproca. En él tiene un peso fundamental el vigor con el que se responda a los retos que representa la convivencia interior y exterior de las organizaciones y la capacidad de adaptación que logre desarrollar la Administración Pública.

Sobre el enfoque de la naturaleza «administrativa» de la Administración Pública, Aguilar señala que:

“... por reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP entiendo básicamente el acento que hoy se pone a la incorporación de métodos gerenciales que aseguren sentido de dirección a los gobiernos y el manejo de su entorno, sustenten la economía, eficacia, eficiencia y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, aseguren la creación/agregación de valor (público) para sus comunidades, razón por lo cual se incorporan los métodos de planeación estratégica, administración de calidad, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, etc.”⁸¹.

Así, con la incorporación de técnicas administrativas originalmente desarrolladas por la empresa privada, las administraciones de los gobiernos están orientando sus trabajos hacia la búsqueda de la eficiencia, eficacia, productividad y calidad, por lo que se está presentando una revolución gerencial que constituye una nueva etapa dentro del proceso de cambios que ha experimentado la administración del Estado contemporáneo. Con esto, el afán modernizador y la necesidad de hacerle

⁸¹ Luis F. Aguilar, *Las políticas públicas...Op.Cit.* Pág. 3.

frente a las nuevas exigencias de las sociedades y economía globalizadas, la Administración Pública se ha encaminado a tomar la eficiencia, eficacia, productividad y calidad como mecanismos de sustentabilidad y rediseño de sus procesos para orientar las políticas públicas del desarrollo hacia márgenes más asequibles para el ensanchamiento del espacio e interés público. Gobierno y Administración Pública deben voltear con mayor interés a la demanda social, ya que el nivel de exigencia de los ciudadanos obliga a las instituciones gubernamentales a conducirse con mayores índices de disciplina, efectividad, transparencia, democracia, honestidad, ética, rendición de cuentas y compromiso social.

Siguiendo a Aguilar, se debe añadir que en los últimos tiempos se observa un desplazamiento del “Consenso de Washington” al “Consenso OCDE”, en donde el paradigma de la nueva gestión pública (*New Public Management*) está recibiendo una notable atención⁸². Esto se debe principalmente al abandono de los lineamientos, propuestas o diseños administrativos con los que se buscaban resolver, en el pasado reciente, la crisis fiscal y administrativa del Estado⁸³.

Los lineamientos o reformas de primera generación que giraban en torno al Consenso de Washington se han sustituido por una revolución gerencial, que sobre todo se encuentra en curso en los países integrantes de la OCDE, con la que se busca reorientar la atención de los gobiernos hacia el ciudadano y hacia la satisfacción de sus necesidades, dado que éste es visto como un cliente/consumidor/usuario de los servicios públicos⁸⁴.

⁸² Ídem.

⁸³ Esta situación se reflejó en el conjunto de reformas de inspiración económica neoclásica que fue necesario implantar para el reordenamiento macroeconómico y el redimensionamiento del aparato gubernamental, llevadas a cabo en la década de los ochenta y los noventa del siglo XX.

⁸⁴ Luis F. Aguilar, *Las políticas públicas...Op.Cit.* Págs. 2 y 3.

3.4. LA GESTIÓN PÚBLICA.

Por ser un término que nos permite explicar los últimos acontecimientos en el estudio y funcionamiento de la Administración Pública, la gestión pública merece una atención especial. Este concepto tiene un desarrollo histórico específico. Se remonta al modelo de Estado gendarme de buena parte del siglo XIX, en el que se establece que el mismo tiene la exclusividad para garantizar la seguridad, la soberanía y la impartición de justicia⁸⁵.

A partir de la década de los treinta del siglo XX, el Estado aumentó considerablemente su participación en la prestación de servicios, como la Seguridad Social, educación, salud y vivienda, y se fijó un reto de orden cuantitativo que consistía en lograr la cobertura de los servicios básicos. Para lograr este propósito, el aparato administrativo experimentó un crecimiento masivo que se basaba en los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia⁸⁶.

En la segunda mitad del siglo XX, el enfoque jurídico con el que se analizaba a la Administración Pública comenzó a perder efectividad, principalmente debido a la expansión del Estado Benefactor.

“Es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad; es la etapa en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos en turno consideren estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención. Es la fase amplia del Estado benefactor, llamada por algunos Estado omnipresente”⁸⁷.

Es decir, el Estado creció no sólo en tamaño, sino también en complejidad. Por esa razón, aún y cuando este proceso se mantiene en los márgenes del

⁸⁵ Enrique Cabrero Mendoza, “Estudio introductorio. Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en Barry Bozeman, (Coord.), *“La Gestión Pública su Situación Actual”*, trad. M. Utrilla de Neira, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, 1998. Pág. 19. Cabe mencionar que este modelo de Estado gendarme corresponde con la idea del Estado mínimo que plantea el liberalismo clásico.

⁸⁶ Ídem. Págs. 19 y 20.

⁸⁷ Ídem. Pág. 20.

comportamiento racional-legal que le caracteriza de origen “[...] es a partir de este momento cuando la administración pública tradicional ya no puede ayudarnos a entender el comportamiento del gobierno en acción”⁸⁸.

La crisis del enfoque tradicional con que se abordaba a la Administración Pública se presenta sobre todo a partir de la década de los setenta, cuando se mostró incapaz de hacer corresponder su desarrollo teórico con el novedoso comportamiento de algunos estados para hacer frente a la creciente y variada demanda social con recursos públicos cada vez más escasos, desequilibrio en la balanza de pagos y finanzas públicas deficitarias, que impedían mantener el crecimiento o sostenimiento de la Administración Pública, los programas de política social y los satisfactores de la seguridad social del Estado Benefactor. Del mismo modo, el proceso de aceleración de la globalización de la economía y los mercados financieros, así como la competencia, posicionamiento y competitividad de las economías nacionales en los mercados locales e internacional, hacían que la política del pleno empleo tuviera pocas posibilidades de sobrevivir.

En su conjunto el futuro del Estado Benefactor se vislumbraba poco alentador, por lo que se gestaba una serie de mediadas y cambio de paradigmas teórico-metodológicos que condujeron a la implantación de un conjunto de medidas prácticas, para hacer frente a la crisis de legitimidad del Estado omnipresente.

En este escenario surge el Estado modesto o Estado regulador:

“... comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su vigencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes”⁸⁹.

⁸⁸ Ídem. Pág. 21. Cuando Cabrero se refiere al comportamiento “racional - legal” del Estado lo hace en el contexto del concepto weberiano de la burocracia. Al respecto puede consultarse Max Weber, “The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction” en Robert K. Merton, *et al.*, *“Reader in Bureaucracy”*, New York, The Free Press of Glencoe, 1964.

⁸⁹ Ídem.

En consecuencia, el diseño de las políticas públicas y de los programas gubernamentales ha requerido de una lectura continua del contexto político, económico y social en el ámbito regional, nacional e internacional, pues la capacidad de adaptación que desarrollen las instituciones estatales y las organizaciones de los gobiernos es el factor de sobrevivencia más importante. En tal situación importa más el factor individual de las organizaciones y la interrelación que establezcan con las demás y no tanto la visión monolítica que se conformaba con lo que acontecía en el conjunto del aparato gubernamental.

“Es en este momento cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales de análisis”⁹⁰.

Con estos antecedentes se crean las condiciones idóneas para el surgimiento de la gestión y la gerencia públicas⁹¹, en donde el asunto central estriba en reconocer que los problemas más importantes de una organización pública se relacionan con el adecuado uso de los recursos que tienen asignados, la interrelación óptima que mantengan con otras instituciones y con sus usuarios (ciudadanos), así como con la constante redefinición de su misión, que le permita dar viabilidad, en un largo plazo, a la acción institucional⁹².

“De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el uso de fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con la legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas)”⁹³.

⁹⁰ Enrique Cabrero Mendoza, “Estudio introductorio... *Op.Cit.* Pág. 22.

⁹¹ En este debate, algunos estudiosos de la administración pública utilizan el concepto de gestión pública en lugar de gerencia pública para describir el mismo fenómeno, lo que provoca una polémica acerca del uso correcto de los vocablos. Cabe señalar que la distinción entre uno y otro es muy sutil. Para precisar los términos de la desigualdad, Barry Bozeman diferencia el origen de su uso, según se trate de la versión de la escuela de políticas públicas para la *gestión pública*, o de la versión de la escuela comercial para la *gerencia pública*. De esta forma, la gestión pública enfatiza el manejo directivo de las políticas, mientras que la gerencia pública recupera los conceptos básicos de la administración de empresas. Pese a esta diferencia, en este documento únicamente se utiliza el concepto de gestión pública, por razones prácticas. Véase Enrique Cabrero Mendoza, “Estudio introductorio. Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en Barry Bozeman, (Coord.), *“La Gestión Pública su Situación Actual”*, trad. M. Utrilla de Neira, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, 1998. Pág. 23.

⁹² E. Cabrero, “Estudio introductorio... *Op.Cit.* Pág. 22.

⁹³ Ídem. Págs. 22 y 23.

Teniendo en cuenta lo anterior, la gestión pública se define como "[...] una visión derivada del "management" que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos en el entorno"⁹⁴.

Este nuevo enfoque permite comprender que el contexto en el que actúan el Gobierno y la Administración Pública ha cambiado. Las sociedades y los ciudadanos se involucran cada vez más en los temas y en los asuntos que son de interés general y exigen tratamientos más inteligentes, espontáneos, originales y soluciones más eficaces a las cuestiones públicas. Gobierno y Administración Pública son exigidos por sociedades cada vez más maduras, conscientes y preparadas en el que la originalidad de las políticas públicas, pueda ser respaldada por organizaciones publi-administrativas eficientes y eficaces, sensibles de su entorno, ciertas de sus debilidades y fortalezas, endógenas y exógenas, para dar respuesta a la demanda social, política y económica de la ciudadanía.

Dicho en otras palabras, lo que se busca es un cambio cualitativo y no cuantitativo del sector público y gubernamental. Utilizando una terminología más cercana al vocabulario de los gobiernos, un componente estratégico para la realización de este cambio cualitativo es la modernización de la administración pública, no sólo la mera reforma de la Administración Pública⁹⁵.

⁹⁴ Roman Laufer, *"Management Public. Gestion et legitimité"*, Francia, Dalloz, 1980, citado en Enrique Cabrero Mendoza, *"Del Administrador al Gerente Público"*, México, INAP, 1995. p.112. Por su parte Ricardo Uvalle Berrones hace la siguiente anotación "[...] La gestión pública alude al buen gobierno caracterizado por la aptitud para conjugar a favor del bien público, una vida de civildad, un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor de los individuos, grupos y regiones". *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública (UAEM)-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2a. ed., 1998. Pág. 51.

⁹⁵ Ésta es la idea detrás del ya mencionado consenso de la OCDE.

3.5. LA REDEFINICIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

El uso de técnicas empresariales no resuelve por sí mismo los problemas a los que se enfrentan los gobiernos. Lo que ha sucedido es que se replantea la responsabilidad política y administrativa de la Administración Pública. La propuesta, entonces, refiere al desafío que tiene la gestión pública para conjugar los intereses interinstitucionales y los problemas inherentes a la instrumentación de las políticas públicas, cuando el control burocrático monolítico resulta imposible⁹⁶.

De lo anterior se deriva que la gestión pública busca más el diseño de sistemas adaptables que la producción de planes concretos para ejecutar reformas específicas. *“En un mundo en el que el cambio es rápido y discontinuo, la reforma no es el único acontecimiento aislado, sino una responsabilidad permanente de aprendizaje público”*⁹⁷.

Acorde con esta línea de pensamiento, el Banco Mundial presentó un conjunto de directrices en las que han coincidido importantes proyectos de modernización administrativa de países integrantes de la OCDE y que incluyen los siguientes puntos:

- *Reconsiderar el papel del Estado, lo que “produce” y “cómo lo produce”. Cuando sea posible, el Estado deberá de ser un facilitador del mercado.*
- *Hacer coincidir el papel del Estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.*

⁹⁶ Les Metcalfe, “La Administración Pública: de la imitación a la innovación”, en Carlos Losada I Marrodán (ed.), *“¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Pág. 54.

⁹⁷ Ídem. Pág. 64.

- *Construir un mejor sector público mediante:*
 - *La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información y fortalecimiento de los sistemas de “voz” adaptados a las circunstancias de la actividad y del país;*
 - *La lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, mejor supervisión, y;*
 - *La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo.*

- *Pensar en la secuencia de las reformas:*
 - *Asegurar que las reglas anunciadas, especialmente las de control macroeconómico, sean reales.*
 - *Ejercer cautela en la introducción de nuevas técnicas de administración pública. Por ejemplo, la plena contratación dentro del sector público podría ser precedida por la medición del desempeño. Una mayor flexibilidad sólo será posible cuando exista un control efectivo de insumos.*
 - *Mejorar la formulación de políticas y la coordinación mientras se está implementando un servicio público profesionalizado y, cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado como la externalización y “voz”⁹⁸.*

En otras palabras, se está presentando un modelo emergente que en el interior de las organizaciones propone los siguientes postulados:

- ***Delegación de la toma de decisiones.*** *La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción [sic] en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.*

⁹⁸ Aun cuando el autor no lo explica en el resto del texto, cuando alude a los mecanismos de “voz” se desprende (del contexto) que se refiere a aquellos métodos para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos - clientes. Estos puntos se tomaron de Geoffrey Shepherd, “*Administración pública en América Latina y el caribe: en busca de un paradigma de reforma*” en Carlos Losada I Marrodán (ed.). Op.Cit. Pág. 70.

- **Orientación hacia el desempeño.** *El cambio de la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.*
- **Orientación hacia el cliente.** *El informar y “escuchar” a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.*
- **Orientación de mercado.** *Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados –por lo general a través de contratos de gestión y personal–, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño⁹⁹.*

La aplicación de estos cambios ha provocado algunos efectos en las organizaciones públicas, que refieren a “una ordenación más estratégica de la formulación de políticas”; “un cambio en la forma en que los organismos se organizan”; un nuevo sistema de gestión financiera, y un “*sistema de personal descentralizado que ponga mayor énfasis en la gratificación por el desempeño*”¹⁰⁰.

Desde esta perspectiva, el principio de adaptabilidad al medio cambiante que supone la gestión pública ha permitido perfeccionar los proyectos de modernización administrativa. Uno de los casos más importantes es el del uso de los recursos públicos, que incorpora en forma destacada a la gestión financiera y a la profesionalización de los servidores públicos. Así, de la misma manera en que la gestión financiera incorpora una asignación de los recursos con base en los resultados que obtengan las organizaciones públicas, la administración del personal orienta sus esfuerzos hacia la búsqueda del desempeño de los servidores públicos. Es decir, se vuelve en un ejercicio constante de costo beneficio con una orientación racional del gasto con base en resultados, y una orientación a la eficiencia y eficacia de la función pública de las organizaciones de gobierno y de la Administración Pública.

⁹⁹ Idem. Pág. 78.

¹⁰⁰ Idem. Págs. 78 y 79.

La incorporación de una nueva cultura laboral que no sólo mida el cumplimiento de la tarea encomendada, sino que también mida el desempeño del empleado, es un intento por adoptar una visión integradora. Para que el servidor público tenga un pleno desarrollo es necesario considerar la evaluación del desempeño, la capacitación y el establecimiento de un sistema de remuneración que gratifique el esfuerzo, para lograr con estos procesos una adecuada profesionalización.

Finalmente, es importante destacar que en el proceso de modernización de la Administración Pública el factor humano adquiere una importancia relativamente mayúscula, en virtud de que se considera que los cambios en los procedimientos, en la estructura organizacional y en los objetivos de la administración no podrían consolidarse en el mediano y largo plazos sin la profesionalización de los servidores públicos.

En este sentido, el diseño e instrumentación de un esquema de profesionalización de la función pública resulta fundamental para la modernización de los recursos humanos con que cuenta la Administración Pública, ya que se considera que los cambios organizacionales y la mejora u orientación a resultados podrán consolidarse si se cuenta con un nuevo perfil de servidor público, que deje atrás los valores y la visión propia de un esquema rígido y burocrático de la Administración Pública, y que en cambio adopte los valores y la visión propias de una organización del aparato gubernamental posburocrática y gerencial, es decir, eficaz, eficiente, transparente, responsable y de calidad.

3.6. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El proceso modernizador de los últimos tiempos busca resolver la crisis de legitimidad de los estados, poniendo énfasis en la capacidad de *dirección estratégica* de los gobiernos al convertirse en “facilitadores” del diseño e instrumentación de las acciones de gobierno y no tanto como los únicos

responsables. Se trata de utilizar el esfuerzo conjunto de las autoridades políticas y de los ciudadanos para aumentar los niveles de calidad del trabajo estatal e incrementar, de esta manera, la capacidad de respuesta institucional.

En dicho sentido, una estrategia que coadyuva a este propósito es el establecimiento de un servicio civil de carrera que permita la profesionalización de los servidores públicos. Al respecto, Enrique Cabrero Mendoza, basándose en Michel Crozier¹⁰¹, señala que el factor clave en los procesos de modernización de la Administración Pública lo constituye el recurso humano, esto es, no sólo se requiere cambiar las responsabilidades del servidor público o las estructuras y procedimientos con las que desarrolla su trabajo, sino que se necesita una modificación en sus *actitudes y procesos de identificación*¹⁰². Para lograrlo se requiere de una estrategia que identifique la carrera de los servidores públicos con un proceso de profesionalización, en tanto se considera que actualmente la concepción que se tiene de la Administración Pública es distinta a la tradicional, sobre todo en lo que toca al desempeño del personal.

El elemento básico que caracteriza al servicio civil es el establecimiento de un contrato con los servidores públicos, en el que éstos adquieren un compromiso para el cumplimiento de objetivos a cambio de un desarrollo profesional y de vida, que incluya procesos de capacitación permanente, remuneración decorosa y satisfacción personal y laboral en función del esfuerzo individual de los servidores públicos. Asimismo, el servicio civil de carrera busca otorgar confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo a los servidores públicos, con la finalidad de que éstos eleven su productividad y realicen sus funciones con mayores niveles de eficiencia y calidad, además de que estos atributos se reflejen en la prestación de los bienes y servicios públicos ofrecidos a la sociedad.

¹⁰¹ Michel Crozier, *“El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad”*, citado por Enrique Cabrero Mendoza en *Op.Cit.* Págs. 25 y 26.

¹⁰² Ídem. Pág. 26.

Con este modelo de administración de personal se busca reivindicar el trabajo del servidor público al reconocer sus méritos, ya que se utilizan criterios de equidad, justicia y certidumbre en las diversas etapas que integran la carrera burocrática. Entre los resultados positivos que presenta está la formación de cuadros administrativos con un alto nivel de especialización, la preservación de la memoria institucional, el logro de estabilidad y continuidad en la administración del Estado a salvo de factores de tipo político, así como el aumento de la capacidad de respuesta institucional basándose en el óptimo desempeño de los servidores públicos.

El servicio civil ofrece ventajas que facilitan la tarea gubernamental. La experiencia, tanto en el plano internacional como en el de nuestro país, arroja una multiplicidad de casos en los que se observa un relativo éxito en la resolución de problemas que han requerido de la participación profesional del personal, situación de la que se puede obtener algunas enseñanzas¹⁰³. Varios son los puntos a considerar en la búsqueda de un modelo acorde a las necesidades de las instituciones de gobierno, a su cultura laboral y a sus posibilidades de desarrollo. En el caso de México, considerando las ideas que sobre este asunto tiene Juan Pablo Guerrero Amparán¹⁰⁴, se están presentando en el orden político determinadas condiciones que representan una oportunidad para la instalación y el funcionamiento del servicio civil.

1. *“Primero, el escenario de la contienda política pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen por lo tanto los políticos (que deben tener una carrera partidista o electoral -- generalmente iniciada a nivel regional--) de los funcionarios públicos.*

¹⁰³ Al respecto Guillermo Haro Bélchez presenta estudios de caso del servicio civil que funciona en España, Inglaterra, Francia y Estados Unidos, así como los que han sido establecidos en México, como el Servicio Exterior Mexicano, el Servicio Profesional Electoral, el Sistema de Especialistas en Hidráulica, el Servicio Profesional Agrario, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación, el Programa de Carrera Magisterial y los procesos de selección para ocupar cargos de director general en la Secretaría de Desarrollo Social. Haro Bélchez, Guillermo. *“Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas”*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000. Págs. 79-140 y 195-216.

¹⁰⁴ Juan Pablo Guerrero Amparán, *“Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado”*, México, [mimeo] sf.

2. *Con la creciente independencia del Congreso, ese órgano se convierte en el órgano de la representación, pues ahí se deciden las formas y montos de asignación de recursos, así como las reglas del juego formales --las leyes-- que regulan la vida de los sectores sociales. Se ha visto ahora con la Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando por primera vez se han acercado al Congreso los sectores sociales interesados en ver representados sus objetivos en las disposiciones legales [...]. Es decir, que la democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes, que ofrecerá su papel especializado al Congreso de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y le dará un papel supervisor de la actuación del Ejecutivo y sus administraciones.*
3. *Por lo anterior, la administración pública ya no será el interlocutor exclusivo entre el Estado y la sociedad*¹⁰⁵.

La reflexión que surge de estas observaciones, tiene que ver con la autonomía del aparato administrativo y de los funcionarios públicos frente a los acontecimientos de tipo político que inevitablemente acontecen en la vida social. Esta condición es necesaria para la especialización administrativa del personal y es parte de su profesionalización. El supuesto se basa en la idea de reforzar el principio de división de poderes, en donde los políticos, en el ámbito del poder legislativo, y no los funcionarios, pasan a protagonizar la contienda política y a definir las directrices de la Administración Pública.

Con este proceso, los integrantes del servicio civil legitiman la acción estatal pues realizan un trabajo que responde a principios de racionalidad administrativa antes que a intereses de otra índole. Es una tarea de suma importancia si se considera que la fase de elaboración de las políticas públicas, si bien puede expresar potencialmente la voluntad ciudadana, no agota la mecánica con la que el Estado obtiene con plenitud su legitimidad, puesto que faltaría la puesta en práctica mediante el trabajo de las organizaciones públicas ejecutoras. La Administración Pública se convierte en el espacio neutral por principio ético, se desprende de pasiones políticas y a través del desarrollo de las responsabilidades de sus servidores públicos, transforma los acuerdos de las políticas públicas en bienes y

¹⁰⁵ Ídem. Págs. 8 y 9.

servicios producto del acuerdo político y dirigido a los sectores sociales involucrados, sin que con ello se marquen tendencias ideológicas o se discriminen a grupos sociales.

Esto es, el buen funcionamiento del servicio civil requiere que la estructura administrativa del Gobierno goce de una relativa independencia frente a los poderes públicos. Su espacio de actuación no debe dar cobijo a las disputas partidistas que pudieran contaminar sus directrices y mucho menos convertirse en el espacio de intermediación de los conflictos sociales. Situación que podría degenerar el funcionamiento de la Administración Pública, pues ésta constituiría un objeto de negociación política o en su caso perdería completa objetividad, en virtud de que retomaría prácticas pasadas como brazo de ejecución de gobiernos autoritarios, excluyentes y poco democráticos.

Pero por su parte, y en caso contrario, de existir autonomía excesiva del aparato administrativo, los mecanismos de exclusión propios de una determinada organización y los que aseguran la permanencia del personal, podrían llevar a la inmovilidad de un grupo de malos funcionarios. Para evitarlo se debe garantizar la imparcialidad en los procedimientos de ingreso a la institución a las personas que demuestren su capacidad y condicionar la estancia de los trabajadores al cumplimiento de niveles de productividad mínimos. Con esto se evitaría la consolidación de cuerpos burocráticos inamovibles, con intereses propios y sin nexos con las necesidades de la sociedad.

Por otro lado, la parte medular de los sistemas de servicio civil de carrera o servicio profesional¹⁰⁶ es conformar los esquemas de la formación, la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos. Profesionalizar el servicio público posee una prioridad básica, ya que no puede concebirse en el

¹⁰⁶Se utilizará de manera indistinta el servicio civil de carrera y servicio profesional, a fin de no diferenciar su conceptualización.

desarrollo de la administración pública sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo, es decir del personal de las instituciones públicas.

Considerando que la vida del Estado gira en torno a la actividad administrativa, el papel que juegan los servidores públicos que le integran es fundamental, por lo que el Estado debe proveer de un sistema que organice los procesos de ingreso y formación que consoliden su desarrollo en el ámbito administrativo. Es importante señalar que en la formación de estos servidores públicos, se deberán identificar y establecer valores, así como competencias específicas que permitan atender las necesidades sociales de una ciudadanía cada vez más participativa y exigente de servicios públicos.

La formación académica otorgada a ese cuerpo de servidores públicos no es suficiente, para profesionalizar a estos servidores públicos encargados de resolver los problemas que atañen a los estados es importante su desarrollo y preparación constantes. Tal como señala el Dr. Omar Guerrero, es importante establecer en las administraciones públicas las escuelas profesionales del servicio público, con el objetivo de no limitarse al quehacer de las instituciones universitarias de enseñanza de grado de las disciplinas en administración pública, ciencia política, políticas públicas, gobierno, entre otras, las cuales tienen ese papel de creadoras de científicos sociales con la característica de ser posibles aspirantes al servicio público:

“La formación administrativa se imparte con programas de enseñanza y adiestramiento considerando los requerimientos gubernamentales concretos, en consonancia con el desempeño en cargos de la administración pública constituidos como una carrera, como un Cursus Honorem”¹⁰⁷.

Esta diferencia teórica entre la Carrera en Administración Pública y la Carrera Administrativa en el servicio público, es planteada bajo los siguientes supuestos:

¹⁰⁷ Guerrero Orozco, Omar. “Principios de Administración Pública”. Quinta Lección: la practica administrativa. Escuela Superior de Administración Pública. Colombia. 1997. Pág. 140

“La carrera administrativa, por su parte, significa un curso de profesionalización dentro del servicio público regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación continua, toda vez que la estabilidad otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo dentro de la administración pública”¹⁰⁸.

Los esquemas de carrera administrativa deben contener una línea estandarizada para todos los servidores públicos, fortalecer esos valores y competencias representa una asignatura pendiente para las instituciones públicas. En la práctica administrativa, los esfuerzos por profesionalizar a su personal son condicionados por las funciones sustantivas que definen la razón de ser de las mismas, fortalecer las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las funciones que se desempeñan.

La importancia de fortalecer estos modelos de profesionalización, desarrollo y fortalecimiento de la carrera administrativa, revira en que la ciudadanía es cada vez más exigente en el otorgamiento de servicios públicos, pero además las administraciones públicas deben enfocar sus recursos a una mejor preparación de sus servidores.

El principio es fortalecer la valoración meritocrática del servicio civil, por lo que la evaluación del desempeño de los servidores públicos ha recibido una atención especial. Con esta reorientación se enfatiza la cantidad y la calidad del trabajo desarrollado y se compromete, incluso, parte de la remuneración de los trabajadores con base en la entrega de resultados.

Con lo anterior, se fortalece la tendencia para desarrollar, implementar, mantener y fortalecer los modelos de profesionalización de los servidores públicos, donde los procesos de ingreso, de desarrollo profesional y de separación del servicio

¹⁰⁸ Ídem.

público deberán supeditarse a los valores de transparencia, igualdad de oportunidades y basados en el mérito.

3.7. CONCLUSIÓN.

Es de esta manera que los cambios mundiales se han mostrado en todos los ámbitos que abrazan la vida estatal: en lo político, lo económico, lo social, lo laboral, lo cultural y lo tecnológico. Sin embargo, hay que reconocer que el aspecto económico ha representado el factor de mayor influencia para que las organizaciones públicas y privadas reorienten tanto sus objetivos como sus metas y así responder a los cambios, contemplando la necesidad de ser más eficientes y eficaces en la producción de bienes y servicios¹⁰⁹.

Estos cambios de orden mundial han obligado al Estado a insertarse en una constante dinámica de proceso de reforma, quedando inmersas sus organizaciones públicas en importantes ejercicios de instrumentación y transformación institucional, contemplándose modificaciones en los marcos jurídicos para ser orientados a las nuevas necesidades regulatorias, adecuarlos a los cambios emergidos por la innovación tecnológica imperante en el mercado y a la necesidad de incorporar a los sistemas de recursos humanos servidores públicos comprometidos para responsabilizarse de estas tareas.

Entre las nuevas tendencias de la administración pública, la instrumentación de los servicios civiles de carrera se encuentran supeditados a la aplicación de criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas, con el fin de atraer y retener, en todos los casos, a las mujeres y hombres más adecuados para el servicio público, así como el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad.

¹⁰⁹ Haro Belchez, Guillermo. “*Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*”. México Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 2000. Pág. 7.

En el siguiente capítulo, se verán algunos modelos de profesionalización que han tenido éxito en la Administración Pública Federal, los cuales han sido referencia inmediata para fortalecer los modelos como el que representa el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, observando los principios del Plan Nacional de Desarrollo que pretenden combatir las prácticas del nepotismo, “amiguismo” y “compadrazgo”¹¹⁰.

¹¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Op.Cit.

CAPITULO IV. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

Para muchos países en el mundo, uno de los retos de la reforma del Estado ha sido su compromisos para llevar a cabo tanto las trasformaciones gubernamentales así como de modernización de la Administración Pública, a lo que se ha sumado como base del éxito o fracaso el poder contar con un cuerpo de servidores civiles que responda oportuna, eficaz y transparentemente a las demandas de la sociedad, con el objeto de asegurar la ejecución y cumplimiento eficiente y legitimo de los programas de gobierno:

“El servidor público es al mismo tiempo impulsor y objeto del cambio, y por consecuencia factor protagónico de una nueva administración pública más cercana al ciudadano, más eficiente y con resultados que propicien el desarrollo integral de la sociedad”¹¹¹.

Dentro de un escenario internacional las instituciones gubernamentales han incorporado nuevos procesos de organización, dirección, control y ejecución de las políticas basadas en los principios y técnicas de la gerencia pública, mismas que obedecen a la interacción de los escenarios de la globalización y de las nuevas tecnologías de comunicación, jugando un papel determinante en la formulación de nuevas formas de responder a las necesidades sociales.

Es así que para llegar a instrumentar las adecuaciones que sufren las administraciones públicas se requiere contar con recursos humanos profesionalizados, con el propósito de ofrecer mejores respuestas a las crecientes demandas de la sociedad y proporcionar servicios públicos de calidad, democráticos y equitativos, así como contar con una administración pública eficiente e imparcial orientada a fortalecer la legitimidad del Estado.

Por su parte, la Administración Pública Mexicana no ha sido ajena a los cambios mundiales, se ha reconocido la importancia de incorporar sistemas de

¹¹¹ Haro Belchez, Guillermo. *“Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas”*. Op.Cit. Pág. 7.

administración de recursos humanos que conlleven a formar cuadros de servidores civiles con cualidades y características específicas, con el objeto de emprender tareas enormes encabezadas por servidores públicos mejor preparados, con vocación de servicio, valores y competencias profesionales para llevar a cabo los programas de gobierno.

Con ello, el buen servicio y eficaz atención que se demandan de los servidores civiles en el oportuno cumplimiento de sus funciones conforme los objetivos y fines organizacionales, requiere de profundos conocimientos de las responsabilidades que tienen asignadas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en forma tal que se puedan desarrollar las capacidades de los servidores públicos y llevar a la práctica el buen desempeño de la función pública, la materialización de las políticas y toma de decisiones oportunas que permitan apreciaciones correctas y la reducción de errores en el tratamiento y resolución de los asuntos públicos e institucionales.

De acuerdo con lo anterior, existe en los sistemas de administración de personal de la Administración Pública Mexicana¹¹² diversos modelos de profesionalización que operan al interior de las dependencias del Ejecutivo Federal y de algunos órganos autónomos, en los que destacan el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el Servicio Profesional Electoral del IFE, el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria, el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, entre otros. Dichos modelos se han preocupado por incorporar en mayor o menor medida los principios básicos que conforman los sistemas de servicio civil de carrera, encaminados a establecer esquemas de remuneración, promoción, permanencia e incentivos con base en el mérito, capacidades, competencias, honestidad y el rendimiento profesional, como

¹¹² Los sistemas de administración de personal se define como el conjunto de políticas interrelacionadas de manera coherente y estratégica para administrar el bien más valioso de una organización: sus recursos humanos. Por Alfredo López Rodríguez. "El sistema de administración de personal, su vinculación e importancia para el diseño y operación de servicios profesionales de carrera", en Instituto Nacional de Administración Pública. "*Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*". Memoria del seminario. México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 2001. Pág. 149.

principios para el cumplimiento de las responsabilidades a que están sujetos los servidores públicos¹¹³.

4.1. ANTECEDENTES.

Los sistemas de administración de los recursos humanos de la Administración Pública Federal habían evolucionado de manera limitada puesto que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta el artículo 123, no fueron consideradas las normas que regularan, en el ámbito laboral, las relaciones entre los servidores públicos y el Estado.

A pesar de sus limitaciones, el sistema de administración de recursos humanos de la Administración Pública Federal fue evolucionando mediante la emisión de ordenamientos jurídicos y de la creación de órganos administrativos, de acuerdo como se señala en el siguiente cuadro:

Año	Cronología Institucional
1922	Se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública, encabezada por el Presidente de la República.
1925	Se emite la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes, para normar un sistema de seguridad social y los requisitos de ingreso.
1934	Se emite el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en la parte final de la presidencia Abelardo Rodríguez.
1938	Se emite el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.
1941	Se corrige y emite el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
1960	Se incorpora el apartado "B" al artículo 123 Constitucional y se emite la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual regula la relación entre los servidores públicos y el Estado.

¹¹³ En el capítulo relativo a la "Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública" se propone la creación del servicio profesional de carrera. En Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Presidencia de la República. 1996.

Año	Cronología Institucional
1965	Se crea la Comisión de Administración Pública.
1972	Se constituye la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, para impulsar cambios de actitudes y mejoramiento de aptitudes de los recursos humanos al servicio del Estado, paralelamente se establecieron los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación.
1976	Se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se regulan las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
1980	Se crea la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, con las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
1983	Se crea: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Unidad General de Modernización de la Administración Pública Federal, ▪ La Dirección General de Servicio Civil, ▪ La Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, Adscritas a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
1983	Por acuerdo presidencial se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y su atribuciones.
1984	Se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, la cual tiene a su cargo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Dirección General de Servicio Civil. ▪ La Dirección General de Modernización Administrativa.
1985	A la Dirección General de Servicio Civil se le adhieren los órganos y las funciones de la Dirección General de Modernización Administrativa, lo cual la convierte en un área técnico - normativa, con el fin de lograr la coherencia y unidad que deben existir entre las estructuras organizacionales, puestos, recursos presupuestales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
1992	Por la incorporación de órganos y funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se crea la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.
1993	Por cambios al Reglamento Interior de la SHCP, la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo cambia de adscripción a la Subsecretaría de Egresos de Hacienda ¹¹⁴ .

¹¹⁴ Por la fusión de las Subsecretarías de Normatividad y Control Presupuestal y la de Programación y Presupuesto, se crea la Subsecretaría de Egresos a la cual queda adscrita la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo sin modificación alguna de sus atribuciones. USC, *“Manual de Organización Específico de la Unidad de Servicio Civil”*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997. Pág. 5.

Año	Cronología Institucional
1995	El área cambia de denominación a Dirección General de Normatividad y Servicio Civil ¹¹⁵ .
1996	El área se denomina ahora Unidad de Servicio Civil.

El cuadro señala acuerdos y órganos que se encargan de desarrollar el sistema de administración de los recursos humanos de la Administración Pública Federal en México.¹¹⁶

Tomando como referencia las atribuciones que en su momento el Reglamento Interno de la SHCP le confiere a la Unidad de Servicio Civil, en específico a lo relacionado con el diseño y establecimiento del servicio civil, se inició un trabajo de investigación de esquemas de servicio civil de otros países y de los existentes en algunas instituciones del Gobierno Federal.

El estudio se centró en obtener y analizar los sistemas de servicio civil, por un lado, de países con larga tradición en este tema, como lo es el caso de Inglaterra y Francia y, por el otro, de aquellos que por sus características fueran semejantes a México, como Costa Rica y España. Esta información sirvió para identificar las ventajas y desventajas de estos sistemas y se obtuvieron elementos de utilidad para la conformación de un modelo que pudiera adecuarse a la realidad del Gobierno mexicano. En todos los casos, se buscó identificar los siguientes elementos:

- **Reclutamiento** (fuentes de reclutamiento: sindicatos y asociaciones; instituciones educativas; bolsas de trabajo; agencias de colocación; convocatorias públicas y cerradas; perfiles y requisitos).
- **Selección** (exámenes; trayectoria académica; experiencia laboral; entrevistas y servicio social).

¹¹⁵ El cambio de denominación de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo a Normatividad y Servicio Civil, se establece para darle más importancia al establecimiento del servicio civil de carrera y lograr una mejor administración de los recursos humanos del gobierno federal. Véase Guillermo Haro, *Op.Cit.* Pág. 69.

¹¹⁶ Ídem. Págs. 47 a 70.

- **Ingreso** (período de prueba; tipo de contratación; acreditación; igualdad de oportunidad; contrataciones extraordinarias).
- **Capacitación y Desarrollo** (Para el puesto: inducción; capacitación técnica. En el Puesto: planes y programas institucionales; cursos de actualización. Desarrollo: cursos para la mejora continua; preparación para funciones de mayor responsabilidad; desarrollo humano; especialización interna y externa).
- **Evaluación** (estándares de evaluación; parámetros de calidad y productividad; cumplimiento de metas y objetivos; calificación de actitud, iniciativa; disposición, etc).
- **Promoción** (movilidad vertical: mecanismos de promoción; política salarial; pruebas de aptitud; concursos de oposición; período de prueba; período de estabilidad. Movilidad horizontal: transferencias; período de prueba; período de estabilidad).
- **Retiro** (con costo para la dependencia: despido; renuncia; con costo a la seguridad social: invalidez; vejez; jubilación; muerte).
- **Sanciones** (causas que las originan; órganos responsables; recursos contra fallos. Tipos de sanción; Administrativas: amonestación; extrañamiento; multa; acta; suspensión; cese; arresto administrativo; inhabilitación; Penales; Pecuniarias; Privativas de la libertad).
- **Leyes y Órganos de Control** (leyes laborales: derechos y obligaciones de empleadores y empleados; seguridad social; asociación; huelga. Leyes administrativas: normas y lineamientos; Ley Orgánica aplicable al poder ejecutivo. Leyes del Servicio Civil: lineamientos, normas y regulaciones específicas para servicio civil; normas aplicables al trabajador considerado político; normas aplicables a trabajador del Servicio Civil. Órganos de Control: funciones; código de ética).

- **Estructura** (Ocupacional: escalafón; catálogo de puestos; perfil de puestos. Orgánica: Niveles jerárquicos; organigramas; tramos de control. Salarial: Sistema de pago; integración del salario; tabuladores flexibles o rígidos; políticas de incremento).
- **Calidad del Servicio** (Sistemas de medición de la calidad: satisfacción del cliente; volumen de quejas; buzón de sugerencias; imagen en los medios de comunicación. Estándares de ejecución. Órganos para implantación. Manuales de calidad. Premios de calidad).
- **Premios y Estímulos** (Tipos y criterios para otorgar premios; premios; presea; premios nacionales y de antigüedad; en especie; numerario; días de descanso; estímulos; bonos).
- **Continuidad en el Empleo** (evaluaciones periódicas; salarios competitivos; prestaciones; prestigio. Condiciones de trabajo: jornada y semana laboral; vacaciones; permisos; licencias; horas extras y nocturnas; aguinaldo; medidas de protección; retenciones; descuentos).
- **Órganos Jurisdiccionales.** Son los entes públicos encargados de dirimir los conflictos laborales entre las instituciones públicas y sus trabajadores, mismos que deberán actualizar sus procesos de trabajo para responder a las nuevas necesidades emergidas por la instrumentación de los servicios civiles de carrera.

El proceso de reforma administrativa en México, que dio inicio en la década de los ochenta, buscó mejorar el desempeño de la Administración Pública; un instrumento para lograrlo fue la instrumentación de esquemas de profesionalización en la función pública de distintos organismos de carácter federal, adicionales a los que ya venían operando con anterioridad. La Administración Pública Federal hasta entonces no había desarrollado un sistema global de carrera, sin embargo algunas instituciones del Gobierno y órganos autónomos como la Procuraduría Agraria, la Secretaría de Relaciones Exteriores,

el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, entre otros, habían instaurado en su organización esquemas de profesionalización del servicio público.

4.1.1. EL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

El servicio profesional agrario se instauró en abril de 1994, y en septiembre del mismo año se reformó su estatuto¹¹⁷. Tiene como objetivos proveer a la dependencia del personal idóneo para asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir a la consecución de sus fines¹¹⁸.

El servicio profesional agrario, a pesar de que se implantó para asegurar la alta calidad del personal de la Procuraduría Agraria integrado por becarios, personal en fase provisional y personal de carrera en diferentes categorías¹¹⁹, posee algunos elementos que limitan su desarrollo, tales como:

- I. El proceso de promoción no está diseñado para evitar el anquilosamiento, es decir, aún cuando existe la posibilidad de ascender mediante la promoción (de la categoría A a la categoría B) y el concurso (para las categorías C, D, E, F y G), y al mismo tiempo ascender anualmente al nivel inmediato superior (para cada categoría)¹²⁰, el sistema de profesionalización, tal y como se encuentra diseñado, se saturaría muy rápidamente, lo que resultaría en la imposibilidad de otorgar ascensos al personal.

¹¹⁷ *"Estatuto del Servicio Profesional Agrario"*, Artículo segundo transitorio, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 1994.

¹¹⁸ G. Haro, *Op.Cit.* Pág. 209.

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ Estatuto del Servicio Profesional Agrario, artículo 71.

- II. A pesar de que se implantó el sistema de profesionalización, el personal de carrera sigue siendo de confianza¹²¹, de acuerdo a lo regulado por la legislación vigente que reglamenta al apartado “B” del Artículo 123 Constitucional; el sistema de profesionalización, considerándolo desde un punto de vista integral, no define un esquema de compensación del servidor público que lo diferencie del total de personal de la misma institución y de la propia Administración Pública Federal.
- III. En el sistema de profesionalización no se contempla a la mala calificación, resultado de la evaluación del desempeño del servidor público, como causal de despido, lo cual ha provocado que ante un conflicto de este tipo no procede la revocación del nombramiento.

Es importante rescatar de este modelo de profesionalización la instrumentación de los subsistemas reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño y la promoción a puestos de mayor responsabilidad. Pero también hay que reconocer que el Servicio Profesional Agrario promovió a un grupo de profesionistas de la sociedad civil, los cuales aprobaron un curso de capacitación básica que los llevó a otorgar un servicio de seguridad jurídica a los ejidatarios del país respecto a la tenencia de la tierra, *“por lo cual tendrán la oportunidad para acceder a mejores puestos, mediante la capacitación cotidiana y la evaluación del desempeño”*¹²².

De la misma forma, hay que destacar que las necesidades sociales determinan el modelo de profesionalización de los servidores públicos, mismos que instrumentan las instituciones de la administración pública. En dicho sentido, el análisis del Servicio Profesional Agrario permite identificar elementos funcionales para adaptarlos a otros modelos de profesionalización, como es el caso de los principios de los temas de capacitación, evaluación del desempeño y promoción.

¹²¹ Ídem. Artículo 11.

¹²² Instituto Nacional de Administración Pública. *“Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas”*. Memoria del Seminario. 2001. Pág. 98

4.1.2. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano norma el ingreso de los funcionarios públicos para las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa; así como la participación del personal asimilado en áreas de la Secretaría, es decir de servidores públicos comisionados por otras dependencias o entidades del gobierno federal a ciertas actividades de índole diplomática o consular¹²³.

A pesar de que la carrera administrativa en las áreas diplomáticas y consulares represente uno de los esquemas con mayor desarrollo y consolidación instaurado desde 1934¹²⁴ y considerando que uno de los principales objetivos del Servicio Exterior Mexicano es administrar a un cuerpo permanente de servidores públicos, cuyas funciones principales son la representación del Estado mexicano en el extranjero y la ejecución de la política exterior de México¹²⁵; desde la expedición de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en 1994 y con base en su evolución en la década de los noventa, se vislumbran elementos que limitan el desarrollo de este sistema de profesionalización, los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

- I. Se muestran rezagos relacionados con los movimientos de los miembros del servicio exterior a otras categorías —en las dos ramas: diplomático-consular y técnico-administrativa—, como producto de la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano debido a factores como son la edad para jubilación, la cual es de 65 años¹²⁶, teniendo por consecuencia servidores que cuentan con 40 años de servicio y no han cumplido la edad señalada por el ordenamiento jurídico.

A largo plazo, el sistema mostraría una saturación de ascensos, que determinaría la salida de los mejores servidores y el anquilosamiento de servidores que no

¹²³ "*Ley del Servicio Exterior Mexicano*", Artículo 8, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1994.

¹²⁴ Guillermo Haro Bélchez. *Op.Cit.* Pág. 206.

¹²⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Artículo 1º, *Op.Cit.*

¹²⁶ *Idem.* Artículo 55.

tienen otra opción; esta particularidad del sistema se adopta por la interpretación de la Ley, la cual señala que los ascensos a la categoría inmediata superior se llevarán a cabo en plazos de siete años y, sobre la conclusión del proceso de promoción, que el estancamiento de carrera del servidor se justifica por lo siguiente: “... *si el funcionario ha aprobado los exámenes correspondientes, pero no ha habido plazas suficientes para su ascenso ...*”¹²⁷.

En términos generales, los ascensos no se dan de forma piramidal en todo el sistema, sin embargo existen sus excepciones para los casos de las categorías de agregado diplomático y ministro, obedeciendo con ello a los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal¹²⁸.

- II. Los derechos y prestaciones de los funcionarios del servicio exterior se plantearon en una situación económica de estabilidad (1993), y no se les ha dado cumplimiento, provocando problemas de expectativa.
- III. El sistema del servicio exterior mexicano no cuenta con un proceso integral de capacitación, puesto que los miembros del servicio exterior –de acuerdo con la Ley— asiste a cursos de capacitación de manera obligatoria (al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos), sólo en el año y medio que dura la etapa del proceso de ingreso (curso de inducción y periodo de prueba).

Aunado a ello, cuando el funcionario se presenta a un examen y no lo aprueba se contará como puntos negativos en su expediente; esto provoca que muchos de ellos no se examinen y, por ende, el sistema cae en la mediocridad.

- IV. Este anquilosamiento se debe a que no existen mecanismos de salida; actualmente se están diseñando algunos para promover el ascenso de los mejores, tales como:

¹²⁷ Ídem. Artículo 39.

¹²⁸ Ídem. Artículo 9.

- La reubicación de la escala de calificaciones en los exámenes de 0 a 10, en donde un cero significará la salida del funcionario del servicio.
- El proceso de exámenes más rápido.
- Cuando el funcionario no se examine en un periodo de 7 años tendrá que salir del sistema.

El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos representa un elemento a considerar para instrumentarlo en los entes de las administraciones públicas, representa esa necesidad plasmada por el Dr. Omar Guerrero en el sentido de establecer las escuelas profesionales del servicio público, a fin de formar, especializar y profesionalizar a los funcionarios, así como para colaborar en los concursos de ingreso y promoción.

La carrera diplomática y consular que opera en el Servicio Exterior Mexicano representa el análisis de un esquema de profesionalización especializado, por el manejo de temas económicos, de política exterior, sensibilidad social y de desarrollo local, regional y global que deben manejar los servidores públicos, los cuales tienen un alto impacto en la representación del país en el mundo, por lo que elementos del modelo fueron considerados para definir los procesos en otros sistemas de profesionalización y desarrollo.

4.1.3. EL SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA.

El Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SIP-INEGI)¹²⁹ tiene como objetivo garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de la aplicación de políticas y acciones que favorezcan a su desarrollo profesional; obedeciendo a que “e/

¹²⁹ El SIP-INEGI se instaura con base en el *“Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI”*, Diario Oficial de la Federación, viernes 11 de noviembre de 1994.

*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) requiere de personal especializado para participar en la generación y manejo de información estadística y geográfica, lo que implica una importante inversión en tiempo y en recursos que valía la pena proteger*¹³⁰.

Uno de los argumentos para instaurar del SIP-INEGI fue modificar la tendencia a la alta rotación de personal, que representaba un grave problema para la institución en la continuidad de sus tareas.

El SIP-INEGI es un esquema que se dirige a todo el personal que trabaja en el INEGI, dividiéndolos en:

1. Subsistema de profesionalización del personal de confianza, reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema.
2. Subsistema del personal de confianza nombrado bajo normas generales del sector público federal, integrado por servidores públicos superiores y homólogos, a que hace referencia el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y estarán sujetos a las condiciones laborales para servidores públicos de confianza del gobierno federal¹³¹.
3. Subsistema de personal de base, integrado por trabajadores con plaza de base y sus relaciones laborales están reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹³².

Con relación al subsistema de profesionalización del personal de confianza, el SIP-INEGI posee algunas limitantes que –a largo plazo— frenarán las posibilidades de desarrollo de los funcionarios dentro de este esquema de profesionalización, los cuales se especifican en los siguientes puntos:

¹³⁰ María de Carmen Pardo. *“Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública”*, en Uvalle Berrones, Ricardo, *Op.Cit.* Pags. 80-81.

¹³¹ Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, *Op.Cit.* artículo 93.

¹³² Haro Bélchez, Guillermo. *Op.Cit.* Pág. 211.

- I. El SIP-INEGI tiene la característica de que el proceso de reclutamiento a cualquier plaza es abierto, por lo que no es necesario estar en el puesto inmediato inferior para concursar a las plazas.

El exceso de candidatos para ingresar al SIP-INEGI --producto de este proceso de reclutamiento abierto--, afecta el desarrollo del personal que ya pertenece al sistema; adicionalmente, la respuesta a la notificación de una vacante supera la capacidad del Instituto para aceptar o procesar a todos los aspirantes.

- II. El proceso de selección, por la racionalidad de elegir a los funcionarios más aptos para el desempeño de sus funciones, puede llegar a prolongarse por un período de hasta de tres meses, por lo que se tiene --por un lado-- un proceso lento y --por otro-- se crea una bolsa de trabajo donde los finalistas de concursos anteriores, que cubran los requisitos del puesto y estén interesados, se consideran para otras vacantes disponibles
- III. El SIP-INEGI se instrumentó como un mecanismo para aumentar el salario de manera permanente, pero no como una forma de recompensar el desempeño sobresaliente; por cuestiones de disponibilidad presupuestal, esta recompensa no ha sido instrumentada, originando lo siguiente:
 - Se muestran rezagos en el proceso de promoción debido a que en el Acuerdo de instauración del SIP-INEGI no se contempla el incremento en salario sin un incremento en responsabilidad, generando el anquilosamiento de su estructura.
 - El SIP-INEGI, a pesar de tener una estructura organizacional, tiene la característica de que el proceso de capacitación no es obligatorio y, por ende, no es parte integral del sistema de evaluación del desempeño del funcionario; además, actualmente se encuentra limitada debido a restricciones presupuestales.

El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI representa un modelo de profesionalización integral, tiene un impacto en todo el personal, no distingue entre personal de confianza, mando, operativo y de base en su regulación para desarrollar al personal; nuevamente se señala que la importancia de la función permite acelerar los esfuerzos para tener al personal idóneo, profesionalizado y preparado para cumplir con la misión de la institución pública.

El Sistema Integral de Profesionalización representó para el actual Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática tener a su personal realmente capacitado, lo que le permitió transitar de organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal a órgano de Estado con autonomía para cumplir con su razón de ser. Pero esto no fue casualidad, ya que el SIP del INEGI es una buena referencia de análisis para recuperar las mejores prácticas en el fortalecimiento de procesos como el ingreso y promoción, inducción, conducción y evaluación del desempeño, planeación y desarrollo profesional y, sobre todo, los aumentos salariales.

4.1.4. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

En la década de los noventa los partidos políticos, los órganos del Estado, el Gobierno Federal y la ciudadanía en general realizaron un esfuerzo para crear al Instituto Federal Electoral, con el objetivo de facultar a un órgano administrativo para dirigir y organizar los procesos electorales, en donde se designarán a las autoridades federales de los Poderes de la Unión (Legislativo y Ejecutivo), bajo la premisa del sufragio efectivo.

El Servicio Profesional Electoral se instauró en el IFE en 1992¹³³, con el fin de disponer de funcionarios calificados necesarios para cumplir con los objetivos y principios rectores del Instituto.

Sin embargo, el Servicio Profesional Electoral hasta 1995 no operaba conforme a la normatividad, por la gran influencia en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas administrativas por la participación, supervisión e intervención directa de los partidos políticos; lo que desvirtuaba el sentido de un esquema de profesionalización, limitando su desarrollo como un sistema, lo cual se sumaba a los siguientes elementos:

- I. El funcionario miembro del servicio profesional electoral no tenía ninguna ventaja económica adicional con respecto al personal administrativo que está fuera de él. Este sistema de profesionalización debía fortalecerse con respecto a la aplicación de los estímulos y las recompensas, que no necesariamente fueran monetarios¹³⁴, sino que representaran una diferenciación entre los funcionarios miembros del servicio profesional y los funcionarios que forman parte del personal administrativo y auxiliar del Instituto.
- II. Se requería de un órgano de supervisión directa donde se evaluaran periódicamente los resultados del desarrollo del sistema de servicio profesional electoral, puesto que el Consejo General, por sus múltiples atribuciones, perdía eficiencia en sus labores de supervisión.
- III. El tabulador del Instituto no permitía diferenciar rangos salariales de un mismo puesto, por lo que el sistema de promoción se limitaba a recompensar méritos por desempeño.

¹³³ La Constitución señala que el Instituto Federal Electoral será profesional en su desempeño y que los órganos de su estructura dispondrán del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*". Artículo 41.

¹³⁴ Los trabajos realizados para actualizar y modificar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se presentaron en una matriz comparativa, junto con los elementos que son necesarios para fortalecer el esquema de profesionalización, tal es el caso de la diferenciación de los miembros del servicio profesional electoral con respecto al personal administrativo y auxiliar del Instituto. Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. "*Análisis Comparativo del Estatuto del Servicio Profesional Electoral*", México, 1998, Documento 1, parte introductoria. Pág. 2.

- IV. El Servicio Profesional Electoral establecía que la manera más adecuada para seleccionar al personal, era mediante un período de formación interno que permitiera preparar y capacitar a los aspirantes antes de su nombramiento, lo que hacía necesario establecer un periodo de prueba¹³⁵; sin embargo, por la transición de un órgano de gobierno (Comisión Federal Electoral) a un órgano de Estado (Instituto Federal Electoral), la instrumentación de funciones, tareas y actividades de varios órganos del Instituto Federal Electoral establecidas en la ley no se habían llevado a cabo porque no se contaba con el presupuesto para su operación.
- V. Uno de los principios torales de todo servicio civil es ingresar, mediante la expedición de un nombramiento, a un sistema donde el mérito y la experiencia son el sustento de las promociones y ascensos; sin embargo, el servicio profesional electoral, hasta 1995, no había emitido los nombramientos definitivos para los funcionarios miembros del servicio profesional¹³⁶.
- VI. El Servicio Profesional Electoral requería establecer mecanismos de evaluación del personal de carrera diseñados sobre la base del mérito y rendimiento, lo cual debe ser el eje de operación, ingreso, permanencia, promoción y, en su caso, separación del servicio profesional; la permanencia y la obtención de la titularidad son los puntos de partida de la carrera en el esquema de servicio profesional electoral, producto de la acreditación del proceso de evaluación del desempeño¹³⁷.
- VII. El IFE requería desarrollar programas de capacitación dirigida a los diferentes tipos de integrantes del Instituto (los miembros del servicio profesional electoral, el personal administrativo y el auxiliar)

Era importante señalar objetivos y reglas más claros y precisos, con el fin de *“que los miembros del servicio profesional contaran con mejores elementos para*

¹³⁵ Ídem. Documento 3, parte introductoria. Pág. 3.

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ídem. Documento 4, parte introductoria. Pág. 2.

*participar con más efectividad en su proceso formativo y de esta forma alcanzar, con mayor posibilidad de éxito, la meta común, personal e institucional, de ser profesional en la prestación del servicio electoral y de ser especialista en materia electoral*¹³⁸.

VIII. Por la naturaleza del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y su inclusión en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, cabe señalar que no constituía el órgano jurisdiccional adecuado para dirimir asuntos de carácter laboral; lo que tuvo como consecuencia que no quedara claro la competencia de las instancias jurisdiccionales y la legislación que pudiera aplicarse.

Era importante introducir la figura de las medidas disciplinarias, las cuales son dictadas por la autoridad sin necesidad de substanciación de un procedimiento administrativo, puesto que *“para aquellos casos de infracciones menores en donde la instauración del procedimiento resultaría excesivo e inoperante, debiendo destacar, que esta figura que se introduce, encuentra apoyo en la mayoría de las legislaciones adjetivas del país*¹³⁹.

IX. Por último, aún cuando el Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales (COFIPE), establece el concepto de incompatibilidades, el Instituto no cuenta con información para detectar violaciones a esta disposición.

El Servicio Profesional Electoral, dada la naturaleza de conformación política del Instituto Federal Electoral, representa un modelo de profesionalización de inmediata revisión y análisis, es una primera referencia para analizar los subsistemas instrumentados para el desarrollo del personal electoral. Derivado de que la democracia ha representado al Estado mexicano una gran inversión de recursos para su consolidación, subsistemas como el de ingreso, la titularidad en el puesto, la evaluación del desempeño y la capacitación, han sido diseñados y

¹³⁸ Ídem. Documento 5, parte introductoria. Pág. 2.

¹³⁹ Ídem. Documento 9.

estructurados conforme la instrumentación de las mejores practicas y modelos a nivel internacional.

Es importante reconocer que al día de hoy el Instituto Federal Electoral como organización pública y su propio Sistema Profesional Electoral han sido tomados como ejemplo, incluso trascendiendo las fronteras, en cuanto a estructura, administración, desarrollo de capital humano y alcance institucional, como organizador y árbitro en los arduos procesos electorales y de formación ciudadana de un país en vías de consolidación democrática. Para efectos de esta investigación, los subsistemas fueron analizados para considerar elementos que conforman los procesos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo.

4.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Por decreto del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, el 10 de abril de 2003 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Producto de un largo debate, la iniciativa de ley surge en la Cámara de Senadores, revisada y aprobada por la Cámara Baja, y, finalmente, aprobada y publicada por el Poder Ejecutivo Federal.

A través de la Ley se establecen las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Por su parte, se deja en libertad a las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que puedan establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios de la Ley¹⁴⁰.

¹⁴⁰ "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación, última reforma del 9 de enero de 2006. Artículo 1 y 2.

De esta forma, uno de los principales cometidos del El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es el de establecer un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y, de igual forma, impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Por su carácter Federal, el Sistema depende directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública¹⁴¹ a través de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, quien programa, dirige, coordina, evalúa y da seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema¹⁴².

Sin embargo, corresponde a cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada la operación del Sistema, teniendo como principios rectores la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género¹⁴³.

El Sistema se encuentra comprendido de tal forma que los rangos sujetos al servicio profesional son: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento, y e) Enlace¹⁴⁴. Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tienen también acceso al servicio profesional de carrera, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en el Sistema. En este sentido, no pueden ocupar de manera simultánea un puesto de base o de libre designación y un puesto contemplado al servicio profesional. En el primero de los casos, el servidor público debe solicitar licencia o renunciar a su base y, en el segundo de los casos, deben renunciar a su puesto de libre designación para acogerse a los lineamientos del Sistema.

¹⁴¹ En 2003 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo pasa a ser lo que hoy se conoce como la Secretaría de la Función Pública.

¹⁴² *"Reglamento de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal"*. Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de septiembre de 2007. Artículo 7.

¹⁴³ *"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"*. Artículo 2.

¹⁴⁴ Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. LOAPF. Op.Cit. Artículo 5.

Por su parte, la Ley hace distinción entre los servidores públicos de carrera y la figura de Gabinete de Apoyo, entendido como:

“El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado”¹⁴⁵.

A reserva de los puestos sujetos al Sistema de Servicio Profesional, los servidores públicos que ocupan puestos del Gabinete de Apoyo son considerados como de libre designación y son nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

De la misma forma, el sistema no abraza al personal que presta sus servicios en las siguientes dependencias, niveles jerárquicos, sistemas o modalidades de contratación:

“El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias”¹⁴⁶.

Lo anterior responde a la necesidad de respetar aquellos sistemas que ya venían funcionando, de alguno u otra forma, bajo la modalidad de mecanismos propios de profesionalización o servicio civil, como es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior Mexicano o del personal docente con la Carrera Magisterial. Para los miembros de las Fuerzas Armadas operan otro tipo de mecanismos pero también responden a esquemas de profesionalización militar y

¹⁴⁵ LOAPF. Op.Cit. Artículo 7.

¹⁴⁶ Ídem. Artículo 8.

naval. Por su parte, la libre designación de servidores públicos de alto rango no sujetos al servicio profesional, así como sus respectivos gabinetes de apoyo dejan ver que se contempla la separación entre la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa de la Administración Pública, es decir, se separan funciones y responsabilidades en virtud de que los ámbitos de competencia entre los servidores públicos de carrera y los de libre designación no deben ser invadidos. Lo mismo aplica para los servidores públicos por el régimen de honorarios y/o eventuales, quienes son contratados para desahogar actividades específicas, propias del servicio público, pero no deben invadir los ámbitos de competencia de los servidores públicos de carrera.

Con el objeto de dar sentido a los mecanismos básicos que componen un esquema de servicio profesional o civil de carrera (Reclutamiento, Selección, Ingreso, Capacitación y Desarrollo, Evaluación, Promoción, Retiro, Sanciones, Estructura, Leyes y Órganos de Control, Calidad del Servicio, Premios y Estímulos Continuidad en el Empleo Órganos jurisdiccionales, etc.), el Sistema de Servicio Profesional se encuentra dividido en siete subsistemas:

- I. **Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.** Determina en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- II. **Subsistema de Ingreso.** Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;
- III. **Subsistema de Desarrollo Profesional.** Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los

requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

IV. *Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.* Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia;
- e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, y
- f) f). Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

V. *Subsistema de Evaluación del Desempeño.* Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. *Subsistema de Separación.* Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. *Subsistema de Control y Evaluación.* Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema¹⁴⁷.

Para la implementación, operación y administración del Sistema de forma integral conforme a sus siete subsistemas, el 6 de septiembre de 2007 el Ejecutivo Federal publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Para efectos administrativos se reserva la interpretación del Reglamento a la Secretaría de la Función Pública en lo relativo a la programación, dirección, coordinación, control, evaluación y seguimiento de la operación y funcionamiento del Sistema¹⁴⁸, por lo que la operación y administración del mismo corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal sujetos a la Ley.

Para tal efecto, la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, se apoya principalmente en cuatro direcciones generales responsables de cada uno de los siete subsistemas:

1. Dirección General de Planeación, Organización y Compensaciones de la Administración Pública Federal;
2. Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación;
3. Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos;
4. Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización, y
5. Las demás unidades administrativas que al efecto se determinen¹⁴⁹.

Por su parte, para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los ordenamientos el Sistema se apoya en tres tipos de instancias: en el Consejo

¹⁴⁷ LSPCAPF. Op.Cit. Artículo 13.

¹⁴⁸ RLSPCAPF. Op.Cit. Artículo 3.

¹⁴⁹ Ídem. Artículo 3.

Consultivo, en los Comités Técnicos de Profesionalización y los Comités Técnicos de Selección.

4.2.1. EL CONSEJO CONSULTIVO.

Es una instancia de apoyo de la Secretaría de la Función Pública que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema¹⁵⁰.

Es integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social. Contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes, quienes participan con carácter honorífico¹⁵¹.

El titular de la Secretaría de la Función Pública preside el Consejo Consultivo, el Subsecretario de la Función Pública funge como Vicepresidente y el titular de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal como Secretario Técnico del mismo¹⁵².

Las atribuciones del Consejo Consultivo son:

- I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública;
- II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;

¹⁵⁰ LSPCAPF. Op.Cit. Artículo 67.

¹⁵¹ Ídem. Artículo 70.

¹⁵² RLSPCAPF. Op.Cit. Artículo 8.

- III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;
- VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones del Consejo, y
- VII. Las que se deriven de las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

El Consejo está obligado a sesionar de manera ordinaria por lo menos dos veces al año y de manera extraordinaria a convocatoria de su Presidente. Las determinaciones que en él se toman son por mayoría de los miembros presentes y, en caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad. El quórum para sesionar debe ser de la mitad más uno de sus integrantes¹⁵³.

4.2.2. COMITÉ TÉCNICO DE PROFESIONALIZACIÓN.

Los Comités son cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, según les corresponda, con base en la normatividad que emite la Secretaría de la Función Pública para estos efectos.

En este sentido, por cada dependencia de la Administración Pública Federal sujeta a la Ley se constituye un Comité Técnico de Profesionalización. A petición de éstos, la Secretaría de la Función Pública aprueba la constitución o desaparición de los Comités Técnicos de Profesionalización de los órganos administrativos desconcentrados, previo análisis de la justificación que al efecto se presente. Estos comités tienen las mismas facultades que la Ley y el Reglamento

¹⁵³ Ídem. Artículo 12.

establecen para el Comité Técnico de Profesionalización de las dependencias y son representados por el Presidente de este último ante el Consejo Consultivo¹⁵⁴.

Es entonces que el Comité Técnico de Profesionalización se puede definir de la siguiente manera:

“El Comité Técnico de Profesionalización es el cuerpo colegiado a través del cual cada dependencia establece las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Carrera en su ámbito de competencia, de conformidad con lo previsto en la Ley, en el Reglamento y las demás disposiciones aplicables”¹⁵⁵.

Es entonces que en cada dependencia se instala un Comité Técnico de Profesionalización como cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. De igual forma, es el responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad. De la misma forma, éstos pueden ser asesorados por especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales, y de colegios de profesionales, según lo requieran¹⁵⁶.

Por su parte, se encuentran integrados por:

- I. El Oficial Mayor de la dependencia o su equivalente, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Dirección General de Recursos Humanos o su equivalente en el caso de los órganos desconcentrados, o bien, por el servidor público de carrera del área de recursos humanos que designe el titular de la dependencia cuando en la misma no se cuente con aquél o se encuentre vacante el puesto. Dicho servidor público fungirá como secretario técnico, y

¹⁵⁴ Ídem. Artículo 13.

¹⁵⁵ Ídem.

¹⁵⁶ LSPCAPF. Op.Cit. Artículo 72.

- III. Un representante de la Secretaría, que será el titular del Órgano Interno de Control en la dependencia, salvo que la propia Secretaría designe a otro servidor público¹⁵⁷.

De acuerdo con el artículo 75 de la Ley, las atribuciones que tienen los Comités Técnicos de Profesionalización en cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal sujetas al Sistema de Servicio Profesional, son las siguientes:

- I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la Ley y las disposiciones que de ella emanen;
- II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, los cargos que por excepción sean de libre designación;
- III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;
- IV. Proponer a la Secretaría de la Función Pública políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la Ley;
- V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;

¹⁵⁷ RLSPCAPF. Op.Cit. Artículo 14.

- VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;
- IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de la Ley y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- X. Las demás que se deriven de la Ley y su Reglamento¹⁵⁸.

Por último, el Comité Técnico de Profesionalización tiene la facultad de establecer su propio calendario de sesiones ordinarias durante el año y cuando así lo considere conveniente, convocar a sesiones extraordinarias. Los acuerdos que en ellas se tomen serán por mayoría de votos de sus integrantes.

4.2.3. COMITÉ TÉCNICO DE SELECCIÓN.

El Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal define a los Comités Técnicos de Selección como *“los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia, así como en los órganos administrativos desconcentrados de la misma, para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción en el Sistema”*¹⁵⁹. Su conformación es tripartita y son integrados por un Presidente, un Secretario Técnico y un representante de la Secretaría de la Función Pública:

¹⁵⁸ LSPCAPF. Op.Cit. Artículo 75.

¹⁵⁹ RLSPCAPF. Op.Cit. Artículo 17.

- I. El superior jerárquico inmediato del puesto vacante, quien lo preside;
- II. Un representante de la Secretaría de la Función Pública, que es el titular del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno del Órgano Interno de Control en la dependencia o, en su caso, en el órgano administrativo desconcentrado de que se trate, salvo que la misma Secretaría designe a otro servidor público. A falta de dicho titular, fungirá como representante de la Secretaría, el titular del Área de Auditoría o del Área de Auditoría Interna, según corresponda, y
- III. El titular de la Dirección General de Recursos Humanos o por el servidor público del área de recursos humanos de la dependencia o del órgano administrativo desconcentrado que designe el Comité Técnico de Profesionalización, quien fungirá como Secretario Técnico¹⁶⁰.

En este sentido, por cada concurso público y abierto que se publica en el Diario Oficial de la Federación para ocupar puestos del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada u órganos desconcentrados, se integra un Comité Técnico de Selección distinto. Es decir, por ser el superior jerárquico del puesto en concurso el presidente del Comité, el servidor público que funge como tal va variando conforme al puesto que se trate, sin que esto implique volver a formar parte de un nuevo Comité siempre y cuando se someta a concurso algún otro puesto que dependa directa y orgánicamente de él. De la misma forma, cuando el puesto del jefe inmediato de la plaza en concurso se encuentre vacante, el lugar del presidente es ocupado por el siguiente nivel jerárquico inmediato de acuerdo con la estructura orgánica de la Unidad Administrativa.

Por su parte, en el caso del Representante de la Secretaría de la Función Pública o del Secretario Técnico pueden ser suplidos o representados por un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior y no pueden hacerse representar en más de dos ocasiones consecutivas.

¹⁶⁰ Ídem.

Cuando la vacante corresponde al Órgano Interno de Control, la Secretaría de la Función Pública designa al representante que integrará el Comité Técnico de Selección; cuando la vacante corresponda a la Dirección General de Recursos Humanos, incluido el puesto de su titular, el Comité Técnico de Selección se integra con un servidor público de carrera de distinta unidad administrativa a la de Recursos Humanos, designado para tal efecto por el titular de la dependencia o, cuando la vacante en la Dirección General de Recursos Humanos corresponda a un órgano administrativo desconcentrado, por el Comité Técnico de Profesionalización de la dependencia¹⁶¹.

En este orden de ideas, los Comités Técnicos de Selección tienen las atribuciones siguientes:

- I. Instruir la integración del expediente del concurso de que se trate;
- II. Resolver dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, los procedimientos de selección en que intervenga, y
- III. Las demás que señale el Reglamento y las disposiciones aplicables al Sistema¹⁶².

Por último, el Comité Técnico de Selección debe sesionar con la totalidad de sus miembros o sus representantes y sus decisiones son tomadas por mayoría de votos. Por su parte, el Secretario Técnico del Comité debe convocar a sesión cuando el Comité Técnico de Profesionalización, con motivo de la existencia de una vacante o la creación de una nueva, determine que se deben iniciar los procedimientos de reclutamiento y selección.

¹⁶¹ Ídem.

¹⁶² RLSPCAPF. Op.Cit. Artículo 18.

4.3. CONCLUSIÓN.

Los avances en México enfocados a implantar un sistema de servicio civil de carrera para la Administración Pública Federal han representado un esfuerzo paulatino de evolución institucional, aún cuando en ocasiones se ha convertido en un ejercicio de buenas intenciones que se ha visto rebasado por los intereses políticos de grupos en el poder, por sindicatos y por los temores de la misma base burocrática. Pero hay que reconocer que independientemente de la emisión de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los esfuerzos aislados de algunas organizaciones del Ejecutivo Federal y de órganos autónomos como ya se vio, que anticipados a la Ley lograron implementar su propio sistema de profesionalización, sentaron las bases de referencia para el desarrollo del capital humano en las organizaciones públicas del país.

Sin embargo, la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal sólo abraza de forma obligatoria a la Administración Pública Centralizada y sus órganos desconcentrados, por lo que las organizaciones de la Administración Pública Federal Descentralizada y Paraestatal quedan al margen de la misma o en la libertad de optar por el esquema de profesionalización de la Ley como marco de referencia para desarrollar los propios, sin tenerse que sujetar a ella.

En este sentido, si bien la Ley respeta los sistemas de profesionalización que ya venían funcionando con anterioridad a su puesta en marcha, se puede apreciar un intento desarticulado de homogenización u obligatoriedad formal para que cada dependencia de la Administración Pública Federal, sobre todo en el ámbito descentralizado y paraestatal, adopten sus propios esquemas de profesionalización o sistemas de Servicio Civil de Carrera. Para dar sentido a la Ley, que en virtud de su mismo nombre se pensaría como extensiva a todos los organismos del Ejecutivo Federal sin menos cabo de sus diferencias, funciones y necesidades, las organizaciones de la Administración Pública Mexicana deberían

estar constitucionalmente obligadas a desarrollar sus propios sistemas de profesionalización y en su conjunto, hacer de la Función Pública una práctica administrativa profesionalizada de interacción con la sociedad y no sólo una práctica administrativa de buenas intenciones.

El nivel técnico que representa diseñar, implantar, definir, controlar y evaluar los sistemas de servicio civil de carrera, llevan a muchas áreas de recursos humanos de las organizaciones de la Administración Pública Mexicana a estar ajenos de las grandes decisiones políticas dentro de los consensos, las negociaciones, el entendimiento y el proceso de cabildeo, para diseñar las políticas enfocadas al desarrollo de los recursos humanos en sus propias dependencias.

Por otro lado, uno de los grandes compromisos de la Administración Pública Mexicana es contrarrestar el escepticismo de la ciudadanía ante los grandes rezagos históricos en el desarrollo social y económico del Estado Mexicano y los grandes problemas de legitimidad de la función pública. En este mismo sentido, las presiones constantes de los mercados internacionales, los recortes a los presupuestos públicos, la necesidad de incorporar los avances de las tecnologías de información y comunicación dentro de los procesos de trabajo gubernamental, así como la urgencia de tener servidores civiles con vocación de servicio, profesionales en su actuar y que puedan ser protagonistas de la reivindicación del servicio público ante la sociedad, obliga a las organizaciones de la Administración Pública contar con cuerpos burocráticos de servidores civiles que instrumenten, dirijan, operen y den resultados respecto a los planes, programas y proyectos que se enfocan a desarrollar la práctica administrativa y gubernamental del Estado mexicano.

Se observa entonces que el Gobierno Federal tiene limitaciones legales, organizacionales, políticas, tecnológicas y de actitud, para implantar esquemas de gestión de recursos humanos con un enfoque de profesionalización homogénea en la Administración Pública Federal, aspecto que se extiende también a los

gobiernos estatales y municipales. Bajo esta perspectiva, el Ejecutivo Federal tiene el gran reto de unificar cada uno de estos esfuerzos aislados de las dependencias y entidades respecto a la implantación de sistemas y subsistemas de servicio civil de carrera. El compromiso es unificar los esfuerzos con un objetivo común: reivindicar, ciudadanizar, democratizar, profesionalizar y hacer más efectivo el servicio público ante los retos económicos y sociales del siglo XXI.

Por otro lado, al interior de las organizaciones públicas existen grandes limitantes para instrumentar procesos de cambio, los servidores públicos tienen deficiencias profesionales para realizar tareas de gobierno conforme al nuevo enfoque gerencial que se contempla y necesita; por lo que es importante enfrentar las áreas de oportunidad con base en planes, programas y proyectos que se enfoquen a diseñar procesos de transición hacia el uso de la tecnología, enfrenten la tendencia sobre las competencias profesionales y doten a todas las instituciones públicas de personal preparado, profesional y con vocación de servicio.

En dicho sentido se expone en el siguiente capítulo el modelo y estructura del Sistema de Profesionalización y Desarrollo del IMSS, como un primer paso de análisis y reflexión de la organización más importante en el País en la conducción de la Seguridad Social y una de las protagonistas en la orquestación de la política social del Estado Mexicano, pero también una organización que forma parte de la Administración Pública Paraestatal regida, laboralmente hablando, por el Apartado "A" del Artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

CAPÍTULO V. EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO PARA EL PERSONAL DE CONFIANZA “A” DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Las metas y objetivos del IMSS plasmados en sus programas Institucionales 2001-2006 y 2009-2012¹⁶³ fueron establecieron para contribuir con los Planes Nacionales de Desarrollo y para fortalecer al Instituto en todas sus áreas de acción. Dentro de los objetivos planteados se contempló facilitar el acceso de todos los mexicanos a la seguridad social, instrumentar mecanismos de compensación social, lograr la estabilidad financiera de largo plazo, modernizar la seguridad social como instrumento de apoyo al mercado laboral y contar con una organización eficiente y eficaz.

Conforme al marco conceptual establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, dando continuidad al tema de buen gobierno señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se establece como objetivo, entre otros, prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como mejorar e impulsar la calidad en la gestión pública mediante el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF). Las líneas de acción para el desarrollo de los recursos humanos se concentran en cuatro temas: el estudio de los sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF, la formación y capacitación de los servidores públicos, el servicio profesional de carrera en la APF y la inducción y adopción voluntaria del código de ética de los servidores públicos¹⁶⁴.

Al respecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal se ha propuesto el reto de superar, en este

¹⁶³ Programa Institucional 2001 2006. Disponible en http://transparencia.imss.gob.mx/metas_objetivos/indice.asp

¹⁶⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. “*Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*”. Diario Oficial de la Federación 23 de abril de 2002. Pág. 39.

sentido, el rezago administrativo ante la emisión de su nuevo Estatuto, mismo que promueve el diseño e implementación de su propio Sistema de Profesionalización y Desarrollo.

El Sistema de Profesionalización y Desarrollo del IMSS se antoja como un modelo innovador, no tanto por ser distinto de los que ya operan en otras organizaciones del Ejecutivo Federal, sino por ser el primero que se implementa en un sector de la Administración Pública Paraestatal regido por el apartado “A” del Artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, que bien podrían servir de prototipo para otras organizaciones públicas pertenecientes al mismo sector paraestatal como PEMEX o la CFE, por citar sólo algunas.

En este sentido, el propósito del servicio profesional de carrera en cualquier organización gubernamental es contribuir a que la función pública sea desarrollada por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, actitudes y experiencia, así como generar, bajo esquemas de mérito, que permanezcan en sus puestos.

5.1. EL MARCO INSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL IMSS.

El H. Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal aprobó en abril de 2003 la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal¹⁶⁵; la cual regula la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera para las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a fin de que se garantice la igualdad de oportunidades en el

¹⁶⁵ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. “DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 2003.

ingreso a los puestos vacantes o de nueva creación de las dependencias con base en el mérito¹⁶⁶.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social con el compromiso de participar en el esfuerzo del Gobierno Federal para desarrollar un cuerpo permanente de servidores públicos calificado y especializado, que permita garantizar la adecuada prestación y mejora de los servicios, en beneficio no sólo de los derechohabientes, sino también de la sociedad en general, establece en el artículo 286 G de la “Ley del Seguro Social” que se deberán definir las políticas y acciones necesarias para el establecimiento de un Sistema de Profesionalización y Desarrollo para el personal de Confianza “A” del Instituto Mexicano del Seguro Social¹⁶⁷.

Para el logro de lo anterior, el Sistema de Profesionalización deberá estar basado en el mérito propio y la igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimiento y capacidad; en la especialización y profesionalización para el desempeño de las funciones; en las retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, acordes al mercado de trabajo; en la capacitación y desarrollo integral relacionados con las actividades sustantivas del Instituto y a la mejora de los servicios que se presten y, en la integridad, responsabilidad y conducta adecuada de este personal¹⁶⁸.

La Ley del Seguro Social señala también que lo referente al régimen específico, características y procesos del Sistema de Profesionalización, quedarán

¹⁶⁶ La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal señala que las Entidades del sector paraestatal “podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la Ley”. Artículo 1^a de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Op. Cit.

¹⁶⁷ En el Artículo 286 G, de la Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de diciembre de 1995, reformada por decretos del 21 de noviembre de 1996 y 20 de diciembre de 2001.

¹⁶⁸ En el Artículo 286 J, de la Ley del Seguro Social, *Ídem*.

establecidos en un “Estatuto” que deberá ser aprobado por el H. Consejo Técnico¹⁶⁹.

5.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS DEL IMSS.

Con el objeto de diseñar el Sistema de Profesionalización y Desarrollo que responda a las necesidades del Instituto, se realizó el análisis de la situación actual de la administración de los recursos humanos que comprende el apartado Confianza “A”. Se revisó el grado con el que se aplican cada uno de los procesos de reclutamiento, selección, contratación, capacitación, evaluación del desempeño, promociones y separación de los servidores públicos. Asimismo, se hizo una evaluación comparativa de los actuales sistemas de compensación correspondiente a los dos tipos de personal de Confianza “A”, el de Confianza de Nómina Ordinaria y el de Mando.

5.2.1. EL PERSONAL DEL INSTITUTO.

De acuerdo con el Informe de Servicios Personales de 2011, el total de plazas presupuestarias para el ejercicio 2010 del Instituto se distribuye conforme al tipo de contratación (Tabla 1), por lo que existen dos grupos de servidores públicos: el sindicalizado y el de confianza.

El personal sindicalizado es todo aquel trabajador que ocupa en forma definitiva un puesto tabulado. Ingresan al Instituto mediante propuesta sindical y sus actividades se encuentran descritas en los profesiogramas respectivos de cada categoría¹⁷⁰. La particularidad de este tipo de personal es que goza de todos los

¹⁶⁹ En el Artículo 286 I, de la Ley del Seguro Social, *Ídem*.

¹⁷⁰ El personal sindicalizado se define conforme a la cláusula 16 del Contrato Colectivo de Trabajo, los procesos de ingreso al Instituto quedan señalados en los Reglamentos de Bolsa de Trabajo y de Escalafón del propio Contrato. En numeral I. Magnitud de los Servicios Personales del Personal en Activo del *Informe de*

beneficios y prestaciones que se enlistan en las cláusulas del CCT, que es celebrado por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y por el Instituto.

El personal de confianza "A" se clasifica en personal de Nómina Ordinaria (cuyos niveles salariales van del 4 al 63 del tabulador de sueldos correspondiente) y personal de Mando (que van desde el nivel OC59 Jefe de Oficina Delegacional al HB3 de Director General). A excepción del Director General que lo designa el Titular del Poder Ejecutivo Federal y los dos niveles inferiores al Director General, que los designa el H. Consejo Técnico del Instituto; el total de personal de confianza "A" se designa libremente y goza de los beneficios y las prestaciones establecidas en las cláusulas del CCT.

Es importante señalar que también existe personal de confianza "B" en el Instituto (Tabla 1), pero dicho personal está sujeto a lo establecido en las cláusulas del CCT; éste tipo de personal cubre puestos de confianza "B", una vez que hayan pertenecido a puestos sindicalizados. Regularmente este tipo de personal se encuentra en la operación de los procesos de salud (clínicas, hospitales y áreas operativas de seguridad social) y se somete a las reglas de selección específicas.

Los servidores públicos de mando realizan funciones de dirección, iniciativa, decisión y tienen carácter de autoridad y de representatividad del Instituto; éstos ocupan los grupos jerárquicos que corresponden a los puestos de la estructura del personal de mando. A este personal, hasta antes de la reforma a la Ley del Seguro Social del 2001, solamente le aplica lo referente al cálculo de las indemnizaciones por despido injustificado y el Régimen de Jubilaciones y Pensiones establecidos en el CCT del Instituto. En cuanto al sueldo y prestaciones, el H. Consejo Técnico del Instituto autoriza los lineamientos con base en la normatividad emitida en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cabe señalar que después de 2001, el personal de Mando de nuevo

los Servicios Personales del Instituto Mexicano del Seguro Social". Diario Oficial de la Federación. 30 de junio de 2003.

ingreso ya no es sujeto del Régimen de Jubilaciones y Pensiones marcado en dicho CCT.

Número de Plazas Presupuestarias, Ejercicio Fiscal 2010

Tabla 1

Tipo de Contratación	Plazas	%
1. Personal Sindicalizado		
Base	326,075	82.37
Sustitutos	20,414	5.16
Médicos residentes	9,272	2.34
Suma	355,761	89.87
2. Confianza		
Confianza "A"	16,763	4.23
Confianza "B"	19,964	5.04
Temporales	636	0.16
Servidores Públicos de Mando y Homólogos	2,748	0.70
Suma	40,111	10.13
Total	395,872	100.00

Magnitud de los Servicios Personales del Personal en Activo del "Informe de los Servicios Personales del Instituto Mexicano del Seguro Social" ¹⁷¹.

5.2.2. EL PERSONAL SUJETO AL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO.

Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y el CCT; sin embargo, la Ley del Seguro Social en su artículo 256 señala que los trabajadores clasificados como de Confianza "A" en el CCT, estarán sujetos a lo establecido en el Reglamento Interior del Instituto y en el Estatuto del Sistema de Profesionalización y Desarrollo del Personal. Al mismo tiempo, señala que el personal de Confianza "A" que al inicio de vigencia del decreto que reforma a la Ley del Seguro Social en 2001 se encuentren prestando sus servicios en el Instituto, podrán optar por los beneficios que establecen el

¹⁷¹ Este cuadro excluye a: personas contratadas bajo el régimen de servicios profesionales por honorarios, personal contratado para cubrir las campañas de prevención y profilaxis, prestadores de servicio social, monitores de prestaciones sociales, parteras rurales, personal contratado como ejecutor, localizador, visitador y notificador por no ser plazas presupuestarias del Instituto. En numeral I. Magnitud de los Servicios Personales del Personal en Activo del "Informe de los Servicios Personales del Instituto Mexicano del Seguro Social". Diario Oficial de la Federación. 30 de junio de 2011.

Estatuto del Sistema de Profesionalización o las prestaciones que actualmente vienen gozando en el CCT¹⁷².

Con base en lo anterior, se puede decir que los servidores públicos de Confianza “A” (Tabla 2) que estarán sujetos al Estatuto del Sistema de Profesionalización, siempre y cuando no estén en la condición ya explicada en el párrafo previo, son:

- a) El Personal de Nómina Ordinaria, y
- b) El Personal de Mando.

Este personal se ubica en las diferentes unidades administrativas de las Direcciones Normativas, Coordinaciones Generales, la Secretaría General, las Direcciones Regionales y en las Delegaciones del Instituto.

Plazas del Personal Sujeto al Sistema de Profesionalización

Tabla 2

Personal de Confianza “A”	Plazas	% *
Nómina Ordinaria	16,763	4.23
Mando y homólogos	2,748	0.70
Total	19,511	4.93

* Es el porcentaje del total de trabajadores del Instituto, cuyas plazas son presupuestales. Magnitud de los Servicios Personales del Personal en Activo del “Informe de los Servicios Personales del Instituto Mexicano del Seguro Social”¹⁷³.

Considerando que del total de las plazas de Confianza “A” (Nómina Ordinaria y Mando) que pertenecerían al Sistema de Profesionalización, alrededor del 40.29 por ciento del personal tiene una antigüedad en el Instituto de más de 20 años; el 40.27 por ciento se ubica de los 10 a 20 años de antigüedad y el 19.44 por ciento de este personal tiene de 0 a 10 años de antigüedad. Lo cual indica que alrededor de 7,300 plazas estarán vacantes en los próximos 10 años como resultado de la

¹⁷² Artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley del Seguro Social. *Op.Cit.*

¹⁷³ En numeral I. Magnitud de los Servicios Personales del Personal en Activo del *Informe*. *Op.Cit.*

jubilación del personal que se encuentra en el rango de más de 20 años de antigüedad¹⁷⁴.

Hasta el momento, las áreas de recursos humanos del Instituto no cuentan con un esquema que prevenga la sustitución de manera meritoria de estas plazas vacantes o las que se generen de nueva creación. Asimismo, no existe la información sistematizada que contribuya a diseñar programas de desarrollo, capacitación y evaluación de desempeño del personal, para posibilitar su permanencia en el Instituto con base en el mérito y proyectarlo a puestos de mayor responsabilidad dentro del mismo.

Se revisarán los elementos que cuentan o no con los procesos señalados en la Ley del Seguro Social (reclutamiento, selección, contratación, compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación), a fin de identificar las áreas de oportunidad y definir el nuevo modelo de administración de capital humano, establecido en el Estatuto.

5.2.3. RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN.

➤ *Personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria.*

El proceso de reclutamiento y selección no existe para el personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria. Estos procesos operan únicamente para el personal sindicalizado de base o sustitutos, ya que de acuerdo con la cláusula 22 bis y 23 del CCT, las vacantes temporales o definitivas deberán ser cubiertas por estos trabajadores en los términos establecidos en los Reglamentos de Bolsa de Trabajo y Escalafón vigentes.

¹⁷⁴ Estos porcentajes fueron calculados con base en la información del total de personal ubicado en la Nómina Ordinaria de la quincena 24 del 2003 y en la Nómina de Mando de la quincena 3 de 2004. Coordinación de Personal de la Dirección de Desarrollo de Personal y Organización del Instituto.

El personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria queda excluido de estos procesos en el CCT. El reclutamiento para este personal se lleva a cabo bajo criterios subjetivos, no existen las convocatorias internas y/o externas para los puestos vacantes que permitan atraer a los aspirantes idóneos para cubrir el perfil del puesto. Generalmente son las áreas donde se encuentran las plazas vacantes quienes asignan al personal que deberá cubrirlas.

Adicionalmente, el personal propuesto es evaluado exclusivamente en la parte psicolaboral, en virtud de que la selección solamente comprende la aplicación de un examen psicométrico enfocado a analizar el comportamiento laboral, sin aplicar exámenes que evalúen los conocimientos generales y técnicos requeridos en el perfil del puesto.

El Procedimiento para la Evaluación Selectiva de los Aspirantes de Nuevo Ingreso en Categoría de Base y Confianza “A”¹⁷⁵, ha sido modificado y actualizado, sin embargo, los cambios no reflejan mejoras sustanciales en el contenido del proceso de reclutamiento y selección. El Procedimiento únicamente describe las actividades del proceso y explica la manera para operar la sistematización de la información.

➤ ***Personal de Mando.***

Para el personal de Mando los procesos de reclutamiento y selección son inexistentes, ya que la designación de éste, en la mayoría de los casos, se realiza a propuesta de los titulares de las áreas sin sujetarse a la valoración de conocimientos para cubrir el perfil del puesto. Lo anterior trae como consecuencia que la ocupación de estas plazas se realice mediante prácticas discrecionales a través de compromisos personales, lo cual limita generar esquemas de ascenso y promociones del personal del Instituto y no permite el ingreso de personal externo que pueda cubrir con los requerimientos del puesto.

¹⁷⁵ La División de Planeación de Fuerza de Trabajo adscrita a la Coordinación de Personal de la Dirección de Desarrollo de Personal y Organización rediseñó y actualizó el “Procedimiento para la evaluación selectiva de los aspirantes de nuevo ingreso en categorías de base y de confianza ‘A’” en noviembre de 2002.

5.2.4. SISTEMA DE COMPENSACIONES.

El Instituto cuenta con dos tipos de tabuladores¹⁷⁶ adicionales al del personal de base que es negociado con el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS):

- a) Para personal de Confianza “A” y “B” ubicados en Nómina Ordinaria, que es autorizado por el área normativa encargada de los Recursos Humanos¹⁷⁷.
- b) Para los servidores públicos de Mando y homólogos que se elabora en congruencia con las disposiciones de la materia, expedidas por la SHCP y previamente autorizadas por el H. Consejo Técnico del Instituto.

➤ **Personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria.**

En el caso del personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria, los sueldos tabulares para un mismo nivel jerárquico son similares. El tabulador contiene niveles salariales que van del nivel 4 al 63 y no diferencia el grado de responsabilidad y de funciones de los puestos; por ejemplo, un Jefe de Área de nivel Salarial 62 obtiene los mismos ingresos en cualquier área del Instituto, sin que sea considerado el perfil del puesto, ni su impacto en las funciones.

En el actual “Catálogo Nacional de Descripción de Puestos Tipo de Confianza”¹⁷⁸ sólo se definen las actividades de los puestos, sin que se distinga el grado de responsabilidad de éstos, aun cuando pertenezcan al mismo nivel salarial. El Catálogo se actualiza sólo cuando existe la necesidad de crear un nuevo “perfil de puesto” en el momento que se ocupa una plaza de nueva creación.

¹⁷⁶ En Capítulo II Remuneraciones y prestaciones del personal en activo, en Informe de Servicios Personales, Op.Cit.

¹⁷⁷ El área normativa encargada de esta actividad es la Unidad de Personal, perteneciente a la Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones, conforme al artículo 69 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2006.

¹⁷⁸ El Catálogo Nacional de Descripción de Puestos Tipo de Confianza es administrado por la Unidad de Personal. Artículo 69 del Reglamento Interior... Op. Cit.

En cuanto a los conceptos del sueldo integral mensual de este personal, la gran parte de ellos obedecen a lo establecido en las cláusulas del CCT (Tabla 3), las cuales reflejan múltiples beneficios que no son producto del mérito del personal, ya que responden a la antigüedad y son parte extensiva de los beneficios del personal de base constituidos en el CCT.

**Conceptos que se Pagan al Personal de Confianza “A”
Ubicado en la Nómina Ordinaria¹⁷⁹**

Tabla 3

CONCEPTO	PERIODICIDAD DEL PAGO	% CON RELACIÓN AL SUELDO TABULAR
Sueldo Tabular.	QUINCENAL	
11. Ayuda de renta, correspondiente a la Cláusula 63 BIS del inciso b del CCT.	QUINCENAL	27.50
15. Zona aislada.	QUINCENAL **	0.45
16. Alto costo de vida, cláusula 98 del CCT.	QUINCENAL	5.61
20. Ayuda de renta, correspondiente a la Cláusula 63 BIS del inciso a del CCT.	QUINCENAL	11.68
32. Estímulos de asistencia.	QUINCENAL	31.06
33. Estímulo de puntualidad.	QUINCENAL	20.71
50. Ayuda para despensa, cláusula 142 bis del CCT.	QUINCENAL	11.68
22. Antigüedad, correspondiente a la Cláusula 63 BIS del inciso c del CCT.	ANUAL *	43.13
25. Prima de vacaciones.	ANUAL ***	4.35
48. Ayuda para actividades culturales y recreativas.	ANUAL	14.31
49. Aguinaldo.	ANUAL ***	39.54
55. Fondo de ahorro.	ANUAL ***	15.93

* A partir de los cinco años de antigüedad en adelante son susceptibles a un pago adicional que parte de los 60 días anuales en adelante.

** Se otorga sólo al personal que se ubica en la Delegación Baja California Sur y en las Islas Marías, correspondientes a la Delegación de Nayarit.

*** Son prestaciones reguladas por la Ley Federal del Trabajo, aunque el CCT regula que serán 90 días de Salario para el aguinaldo y 45 días de salario para el fondo de ahorro.

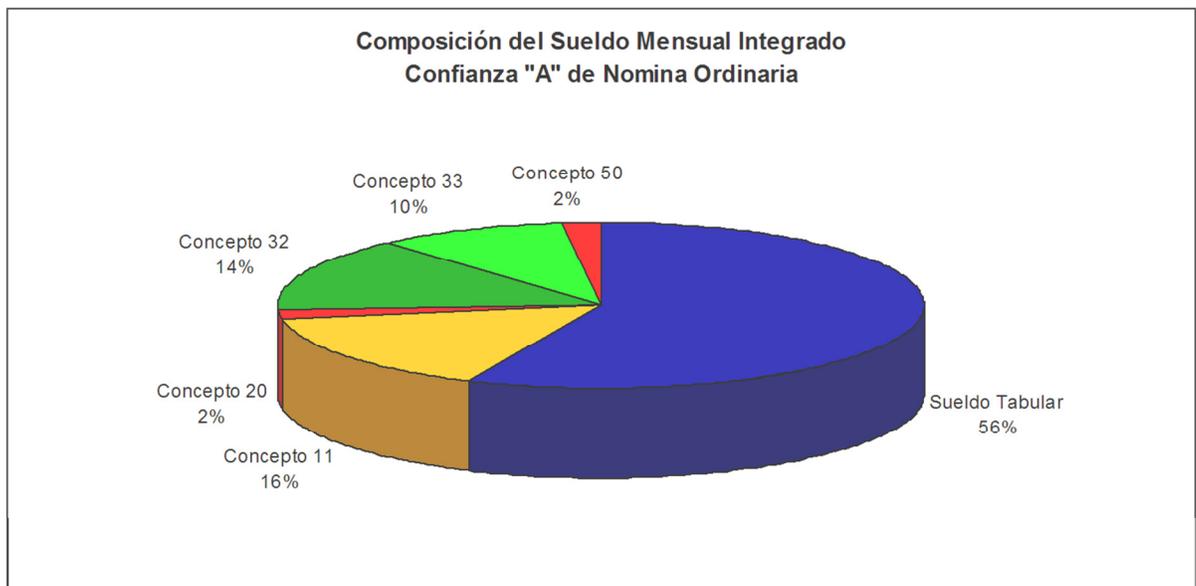
¹⁷⁹ En Capítulo II Remuneraciones y prestaciones del personal en activo, en Informe de Servicios Personales, Op.Cit.

Tanto el sueldo tabular, como los conceptos 11, 20 y 50 forman parte permanente del sueldo mensual; para los casos de los conceptos 15, 16 y 22 deberán cubrirse algunas condiciones que se determinan en el CCT.

El otorgamiento de los estímulos referidos en los conceptos 32 y 33 (Gráfico 1) se encuentran condicionados a lo señalado en los artículos 91 y 93 del Reglamento Interior de Trabajo del CCT y se calcula con base en el sueldo tabular y el concepto 11. Estos conceptos de asistencia y puntualidad representan en promedio el 25 % del sueldo mensual integrado y a pesar de ser conocidos como “estímulos”, no reconocen los esfuerzos individuales de trabajo en las funciones asignadas al puesto ya que se premia la acción de “llegar temprano” y de “asistir simplemente” a los centros de trabajo del Instituto.

Composición del Salario del Personal de Confianza A de Nómina Ordinaria¹⁸⁰.

Gráfico 1



Asimismo, estos estímulos de asistencia y puntualidad no se asignan de acuerdo a criterios objetivos de una evaluación del desempeño individual, por lo que para

¹⁸⁰ De creación personal, considerando la información vertida en el Informe de Servicios Personales. Op.Cit.

evitar subjetividades y para hacer más competitivo y transparente el sueldo del personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria, se considera necesario integrar el sueldo de este tipo de personal de manera similar a la composición del sueldo del personal de Confianza “A” de Nómina de Mando, integrado por el sueldo base y la compensación garantizada.

Independientemente de estos conceptos 32 y 33, el personal no cuenta con un estímulo que premie el esfuerzo, empeño, capacidades y competencias en el cumplimiento de sus tareas, ni mucho menos existe una forma con la que el servidor público contribuya a elevar los estándares de calidad de los servicios que presta el Instituto.

A pesar de que el H. Consejo Técnico del Instituto aprobó la emisión de la *“Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos al personal de Confianza del Instituto Mexicano del Seguro Social”* en mayo de 2003¹⁸¹, ésta excluye al personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria.

➤ ***Personal de Confianza “A” de Nómina de Mando.***

El sueldo mensual integrado que reciben los servidores públicos de Mando (Tabla 4) se conforma por lo que resulta de la suma aritmética de los montos brutos correspondientes al sueldo base y a la compensación garantizada. A su vez, el sueldo base es la remuneración que se asigna a los puestos de cada grupo jerárquico sobre la cual se cubren las prestaciones de prima vacacional, aguinaldo y fondo de ahorro. Por su parte, la compensación garantizada es la percepción que se otorga al servidor público de manera regular y se paga en función de la valuación del puesto, basándose en el grado de habilidades, complejidad y responsabilidad que tenga el puesto.

¹⁸¹ La Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos al personal de Confianza del Instituto Mexicano del Seguro Social, se aprobó por el H. Consejo Técnico con los acuerdos 53/2003 de febrero y 189/2003 de mayo de 2003 y se publicó en la página de Internet del Instituto (<http://www.imss.gob.mx>) en julio de 2003.

**Percepciones y Prestaciones Económicas de los
Servidores Públicos de Mando**

Tabla 4

Percepción	Periodicidad de Pago	% Respecto a la Percepción Mensual
Sueldo base	Quincenal	21.40
Compensación garantizada	Quincenal	78.40
Despensa	Quincenal	0.20
Aguinaldo	Anual *	40 días
Prima vacacional	Anual	25 % de 20 días
Fondo de ahorro	Anual	45 días

* Los 40 días de aguinaldo se pagarán con base en el sueldo integrado compuesto por el sueldo base y la compensación garantizada y en los términos que se establezcan en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal¹⁸², así como en el Decreto Presidencial que emita el Ejecutivo Federal en cada ejercicio presupuestal.

Este esquema de percepciones de los servidores públicos de Mando sirve de base para desarrollar otro esquema de percepciones que responda a los requerimientos del Sistema de Profesionalización, ya que integra el sueldo mensual fijo con conceptos objetivamente definidos (Gráfico 2).

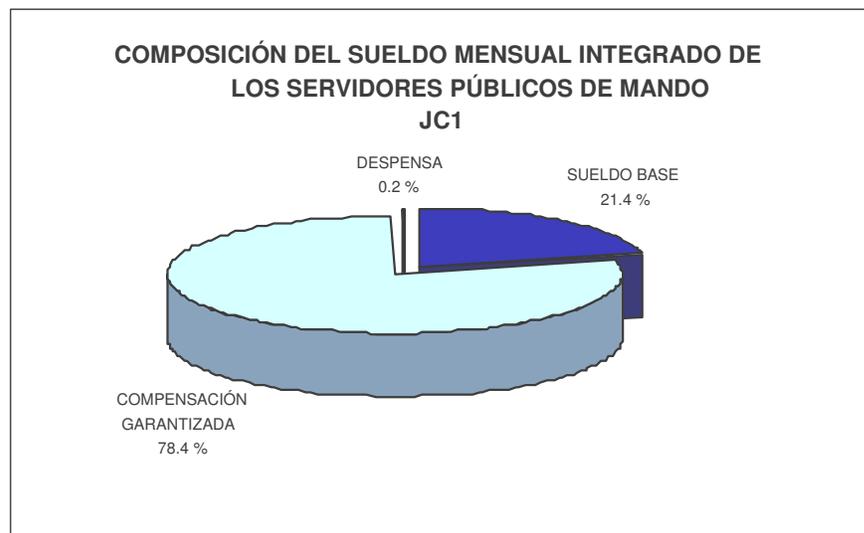
Actualmente, en el Instituto se lleva a cabo la valuación de puestos para los que integran la Nómina de Mando con objeto de realizar cambios a la estructura organizacional, la cual se realiza conforme a la descripción de puestos en el “Formato para la Descripción Técnico-Funcional para Llevar a Cabo la Valuación de Puestos”¹⁸³. Sin embargo, se requiere de un sistema automatizado que se adecue a las particularidades del Instituto y que, por un lado, contemple de manera más amplia y detallada los factores de evaluación del actual sistema y, por otro, agilice el propio sistema.

¹⁸² Esta prestación económica se regula en el Acuerdo por el que se emite el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal de cada ejercicio presupuestal, para este caso se consultó el emitido en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2003.

¹⁸³ En Norma para autorizar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social emitida el 28 de julio del 2003.

Composición del Sueldo Mensual del Personal de Confianza "A" de Nómina de Mando¹⁸⁴.

Gráfico 2



Con relación a los estímulos, el H. Consejo Técnico¹⁸⁵ aprobó en el 2003 que se otorgaran estímulos al personal de Mando con un importe de hasta un máximo del veinticinco por ciento del sueldo neto cuatrimestral, con excepción de los Delegados, a quienes se les podrá otorgar hasta un máximo del doce por ciento del sueldo neto cuatrimestral¹⁸⁶; para incentivar el mejor desempeño en el cumplimiento de las metas y objetivos.

La Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos al personal de Confianza del Instituto Mexicano del Seguro Social sólo señala que se evaluarán 852 puestos de Mando de la estructura autorizada¹⁸⁷. Estos puestos son: a) los Coordinadores Normativos y Jefes de División en nivel central; b) los Coordinadores Regionales y Jefes de División Regionales en nivel regional; y c) los Delegados, Jefes de Servicio, Subdelegados y Coordinadores Delegacionales en las Delegaciones. De acuerdo a la Norma, el primer cuatrimestre a evaluar debería llevarse en el periodo comprendido de julio a octubre de 2003, a fin de

¹⁸⁴ De creación personal, considerando la información vertida en el Informe de Servicios Personales. Op.Cit.

¹⁸⁵ Segundo Punto del Acuerdo número 53/2003 del 19 de febrero y 189/2003 del 14 de mayo de 2003 emitidos por el H. Consejo Técnico.

¹⁸⁶ Numeral 7.5.1.2 de la "Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos." Op.Cit.

¹⁸⁷ Numerales 3.1 y 7.3 de la "Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos.." Ídem.

otorgarse el estímulo en noviembre del mismo año, sin embargo, derivado de las restricciones presupuestales, hasta el momento no se han aplicado los lineamientos de la Norma.

5.2.5. CAPACITACIÓN.

La capacitación se enfoca principalmente al personal sindicalizado, ya que de acuerdo con la cláusula 114 del CCT, el Instituto y el Sindicato acuerdan la impartición de capacitación, adiestramiento y actualización para todos los trabajadores de base, siguiendo las normas establecidas por la Comisión Nacional Mixta de Capacitación y Adiestramiento y las normas y lineamientos establecidas en el “Reglamento de Capacitación y Adiestramiento”.

La instancia que vigila, analiza y evalúa el proceso de capacitación del personal de base, está conformada por la Comisión Nacional Mixta de Capacitación, las Subcomisiones de Capacitación y Adiestramiento y los Comités de Capacitación y Adiestramiento.

Asimismo, se cuenta con un Manual¹⁸⁸ que contiene las políticas y procedimientos para la detección de necesidades, la programación, la presupuestación y el control de capacitación; así como los tipos de capacitación para el personal de base, confianza y directivos. También incluye las políticas y el procedimiento para la elaboración y el registro de los Programas Generales, que básicamente se orientan al personal de base y de Confianza “A” de Nomina Ordinaria, los cuales comprenden los módulos siguientes:

- Integración a la Misión Institucional y Sindical. Este módulo es impartido por instructores en los centros de capacitación y en algunas ocasiones por el personal del área de selección. Aunque el módulo contiene temas de la seguridad social, la Ley del Seguro Social, Organización y funcionamiento

¹⁸⁸ Manual de Procedimientos del Sistema IMSS-Capacitación; emitido por el IMSS en 1991.

del IMSS, ordenamientos legales y contractuales que rigen las relaciones laborales y la misión institucional, no siempre se imparte y varía el tiempo de impartición de este módulo sin ningún criterio.

- Seguridad e Higiene en el Trabajo. Pocas veces se profundiza en el tema.
- Conocimientos, Habilidades y Actitudes que se requieren para las actividades en el puesto. Este módulo pocas veces cumple sus expectativas, debido a que no se actualizan las descripciones de los puestos y no se realiza una detección de necesidades de capacitación que permita identificar las áreas de oportunidad.

Para llevar a cabo la inducción se cuenta con un formato que incluye, entre otros aspectos, enunciados relacionados con los servicios que se proporcionan en el área, el objetivo del puesto y la explicación del CCT. Este formato sirve de guía para el jefe inmediato, quién explica los enunciados al servidor público, sin embargo, en la mayoría de los casos no se le da la importancia debida y sólo se requisita como un mero trámite.

El Manual también integra las políticas para la Capacitación Continua en el Trabajo. Esta capacitación es dirigida a trabajadores de base y personal de Confianza “A” de Nomina Ordinaria, con el fin de actualizar e incrementar los conocimientos y destrezas que sus actividades demanden, como resultado de cambios en los procedimientos de trabajo y en los recursos tecnológicos.

➤ ***Capacitación y Desarrollo Directivo***¹⁸⁹.

El “Programa de Capacitación y Desarrollo Directivo” es dirigido básicamente a personal de base y de Confianza “A” de Nómina Ordinaria. En cuanto al personal de Nómina de Mando se le imparte el Diplomado de Desarrollo Directivo y Subprograma de Desarrollo Gerencial.

¹⁸⁹ Ídem. Pág.58.

Cabe señalar que el Manual fue elaborado hace más de diez años y aunque se han realizado esfuerzos por mejorar los lineamientos, se observa que no se lleva a cabo una detección de necesidades de capacitación que permita diseñar un plan estratégico orientado a cubrir los requerimientos del personal y mejorar su desempeño. Tampoco se define un sistema de evaluación que ofrezca información para conocer el impacto de la capacitación en las funciones que realizan los servidores públicos y su respectiva consecuencia en los servicios que otorga el Instituto.

Es importante destacar que no se cuenta con información sistematizada que permita identificar, entre otros aspectos, el número y tipo de cursos recibidos por el servidor público; lo cual impide, además, llevar a cabo un seguimiento objetivo de la capacitación de los servidores públicos en el Instituto.

Finalmente, aunque el Manual prevé la capacitación para el personal de confianza, no existe un programa de capacitación específico para el personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria y Nómina de Mando.

5.2.6. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

➤ *Personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria.*

El Instituto no cuenta con un sistema que evalúe el desempeño individual del personal de Nómina Ordinaria, mediante el cual se verifique el cumplimiento de las funciones asignadas. Hay que mencionar que al personal de esta categoría se le proporciona el pago de estímulos por conceptos que no están relacionados con el desempeño individual; se otorgan con base en criterios que premian el hecho de “llegar temprano”, por “asistir a los centros de trabajo” y por los años de servicio dentro del Instituto, es decir, lo que regula el CCT por asistencia, puntualidad y antigüedad.

➤ **Personal de Confianza “A” de Mando.**

Con la aprobación de la Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos al personal de Confianza del Instituto Mexicano del Seguro Social, por el H. Consejo Técnico¹⁹⁰, el Instituto busca establecer un mecanismo para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos de algunos puestos de mando y, de acuerdo a los resultados, otorgar los estímulos correspondientes a fin de incentivar al servidor público que demuestre, con base en un sistema de evaluación, un excelente desempeño en el cumplimiento de las funciones asignadas¹⁹¹.

Adicionalmente, los sujetos de la Norma se limitan sólo a los que ocupan 852 puestos de estructura¹⁹² correspondientes a los niveles de: a) Coordinadores Normativos y los Jefes de División en nivel central; b) Coordinadores Regionales y Jefes de División Regionales en nivel regional; y c) Delegados, Jefes de Servicio, Subdelegados y Coordinadores Delegacionales en las Delegaciones. El resto de los servidores públicos de Mando no están sujetos a la evaluación del desempeño y, por ende, al otorgamiento de los estímulos.

A pesar de que la Norma tiene como objetivo definir la manera para el otorgamiento de estímulos, se establecen lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño de los servidores públicos; es decir, en una norma se regulan dos sistemas, que aunque están relacionados directamente deberían regularse por separado. Se requiere, por lo tanto, diseñar un sistema de evaluación del desempeño en donde se consideren los aspectos cualitativos y cuantitativos en la evaluación del personal, que permitan calificar el cumplimiento de metas y objetivos; al mismo tiempo, que sirva como herramienta para el diagnóstico de necesidades de capacitación del personal y, en su caso, tomar las

¹⁹⁰ Acuerdo número 189/2003 del 14 de mayo de 2003 emitido por el H. Consejo Técnico.

¹⁹¹ Numerales 7.2, 7.3 y 7.4 de la “Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos...”. Op.Cit.

¹⁹² Idem. Numerales 3.1 y 7.3.

medidas correspondientes para el personal que no acredite consecutivamente las evaluaciones.

Después de la emisión de la Norma, las áreas correspondientes a los puestos sujetos de ésta no han definido adecuadamente las metas e indicadores, por lo tanto la evaluación del desempeño no se han llevado a cabo y el otorgamiento de los estímulos correspondientes al primer periodo no se ha hecho efectivo.

Por lo anterior, la inexistencia de un sistema de evaluación del desempeño para el personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria y la limitación de la Norma, ya que no es extensiva para todo el personal de mando, restringe la retroalimentación de los procesos y no contribuye a la motivación del personal para tener una actitud enfocada a la mejora continua de las funciones que realiza.

5.2.7. PROMOCIÓN.

Personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria.

A pesar de que el CCT señala las reglas para llevar a cabo la ocupación de las plazas vacantes, la nivelación salarial y el escalafón, éstas sólo aplican para el personal de base¹⁹³. Las plazas vacantes y de nueva creación correspondientes a los niveles del personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria no se someten a concurso; los ascensos y/o promociones del personal se basan en la designación de los jefes inmediatos, sin calificar los méritos del personal que ocuparía el puesto. Las promociones no se dan bajo un sistema objetivo, debido, además, a que no existe un sistema de selección.

Como se observa, el tabulador tiene niveles salariales que no son atractivos, puesto que transitar de un nivel a otro representa en promedio 3 por ciento de incremento en el sueldo (183 pesos en promedio) con respecto al siguiente nivel salarial.

¹⁹³ Cláusulas 23 a 27 del Contrato Colectivo de Trabajo 2001-2003.

**Tabulador de Sueldos para Personal de Confianza “A” de
Nómina Ordinaria Montos Brutos Mensuales 2003-2004¹⁹⁴**

Tabla 5

Nivel	Sueldo Tabular								
4	2,085.48	16	3,189.06	28	4,075.46	40	5,354.36	52	8,063.58
5	2,189.66	17	3,283.66	29	4,165.66	41	5,688.98	53	8,386.22
6	2,273.64	18	3,307.06	30	4,191.14	42	5,841.34	54	8,565.16
7	2,344.88	19	3,364.52	31	4,248.26	43	6,057.44	55	8,815.78
8	2,447.64	20	3,438.32	32	4,376.32	44	6,157.92	56	9,153.12
9	2,520.60	21	3,508.16	33	4,470.20	45	6,246.34	57	9,568.22
10	2,685.56	22	3,635.36	34	4,586.80	46	6,512.10	58	10,013.10
11	2,723.22	23	3,731.60	35	4,766.18	47	6,652.52	59	10,455.44
12	2,840.42	24	3,797.92	36	4,833.04	48	6,836.60	60	11,046.04
13	2,928.76	25	3,828.58	37	4,979.90	49	7,181.54	61	11,510.86
14	2,960.88	26	3,927.38	38	5,086.92	50	7,474.20	62	12,019.60
15	3,094.18	27	4,017.84	39	5,235.92	51	7,733.98	63	12,698.52

Adicionalmente, el tabulador de sueldos (Tabla 5) no está diseñado para que, por un lado, reconozca el buen desempeño de los servidores públicos y, por el otro, diferencie los grados de responsabilidad en las funciones asignadas de los puestos. Se requeriría de un tabulador flexible, que reconozca, por un lado, los diferentes grados de responsabilidad de un mismo grupo jerárquico para posibilitar movimientos verticales y, por otro, que integre diversos niveles salariales para los movimientos horizontales.

➤ **Personal de Mando.**

Las plazas vacantes o de nueva creación del personal de mando son ocupadas con base en la designación de los jefes inmediatos, por lo que los procesos de reclutamiento y selección son inexistentes y la designación no se sujeta a una valoración objetiva de conocimientos para cubrir el perfil del puesto. El Instituto no cuenta con normas ni lineamientos que regulen los procesos de ascenso y promociones para este personal.

¹⁹⁴ Se realizó un trabajo de análisis del tabulador de sueldos del personal de nómina ordinaria, considerando la información vertida en el Informe de Servicios Personales. Op.Cit.

Además, el actual tabulador de percepciones ordinarias para el personal de Mando del Instituto (Tabla 6) está basado en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal. El diseño de este tabulador reconoce los grados de responsabilidad para los grupos jerárquicos, sin embargo, éstos no están sustentados debido a que no existe un sistema completo de valuación de puestos, ya que la existente se lleva a cabo de manera manual y es deficiente en la ponderación de los factores que identifican el valor del puesto.

**Tabulador de Sueldos para Personal de Confianza “A”
de Nómina de Mando Montos Brutos Mensuales 2003-
2004**

Tabla 6

Grupo, Grado y Nivel	Sueldo integrado	Puestos de estructura
HB1	213,190.90	Director General
JC1	192,584.36	Secretario Gral. y Director Normativo
KC1 KB1 KA1	150,769.50 133,424.34 117,554.48	Director Regional, Coordinador General, Titular de Unidad, Coordinador Normativo y Delegados Tipo “A” y “B”
LC2 LC1	128,316.62 111,579.68	Coordinador Normativo, Coordinador de Asesores de Director Normativo
MC2 MA3 MA2 MA1	77,412.00 64,510.00 55,136.76 47,125.44	Jefe de Departamento Administrativo, Jefes de División, Secretarios Particulares, Jefes de Servicio Delegacional Tipo “A” y “B” y Coordinadores de Abasto Delegacional Tipo “A” y “B”.
NC68 NC58 NC3 NC2 NB2 NA3	54,853.54 47,044.14 47,044.14 38,203.44 32,944.08 32,240.14	Subdelegados Tipo “A” y “B”, Subjefes de División, Coordinador Delegacional Tipo “A” y “B” y Jefes de Departamento Delegacional Tipo “A” y “B”

Tabulador de sueldos vigentes del 16 de octubre de 2003 al 15 de octubre de 2004. Página de Internet del IMSS¹⁹⁵.

El tabulador existente no está diseñado para generar o posibilitar la carrera de los servidores públicos, porque a pesar de que incluye grados de responsabilidad, no contiene niveles salariales para cada grado que posibilite al servidor público transitar de un nivel a otro cuando lo amerite, como resultado de la evaluación del desempeño.

¹⁹⁵ Tabulador de sueldos vigentes del 16 de octubre de 2003 al 15 de octubre de 2004. Página de Internet del IMSS. <http://www.imss.gob.mx>. Información de Transparencia.

Se requiere, por lo tanto, de un tabulador flexible con grados de responsabilidad y niveles salariales que permita la carrera del servidor público; de un sistema que de manera específica permita realizar un análisis técnico organizacional (valuación de puestos)¹⁹⁶ que sustente éste tabulador y de un sistema de evaluación de desempeño que justifique las promociones, cuyo movimiento no implique cambio de responsabilidad ni de jerarquía.

5.2.8. SEPARACIÓN.

La separación constituye la terminación de la relación laboral entre el servidor público y el Instituto. El proceso está regulado conforme a las cláusulas 54, 55, 55 Bis, del CCT relativas al procedimiento de la investigación administrativa derivada de la rescisión de contrato del servidor público; la cláusula 56 da la cuantía y las demás prestaciones contractuales que debe cubrir el Instituto en caso de una indemnización por despido injustificado; la 57 regula la indemnización en el caso de invalidez total; la 58 marca los derechos que se deben cubrir en caso de un despido justificado; la 59 señala los derechos exigibles por el empleado que renuncia al Instituto; la cláusula 59 Bis enuncia los pagos a los Servidores Públicos con motivo de su jubilación por años de servicio; la 62 determina las causas de la exclusión que afecta únicamente al personal sindicalizado, y la cláusula 110 es la que incorpora el Régimen de Jubilaciones y Pensiones como un derecho del CCT.

De acuerdo con el CCT, el Instituto reconoce como motivos de separación:

- Exclusión.
- Rescisión de Contrato.
- Despido Justificado.

¹⁹⁶ Es importante señalar que para la adquisición del sistema de valuación de puestos debe haber un proceso de licitación.

- Despido Injustificado.
- Separación por Invalidez.
- Renuncia.
- Separación por Jubilación por Años de Servicio.

➤ **Exclusión.**

Esta figura es un derecho del Sindicato, por lo cual únicamente regula al personal sindicalizado. Aplica en el caso de que los agremiados renuncien al IMSS o de conformidad con sus estatutos internos se decreta la expulsión a los trabajadores.

➤ **Rescisión de Contrato, Despido Justificado y Despido Injustificado.**

La Rescisión de Contrato es la ruptura de la relación laboral por incurrir el servidor público en causas tales como el engaño, faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos en contra de sus superiores, del personal directivo o administrativo del Instituto, o en alguna otra causal de las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Estas causales son aplicables a todos los servidores públicos del Instituto, tanto los de Nómina Ordinaria, Mando y Homólogos.

Cuando el servidor público incurra en cualquiera de los supuestos anteriormente mencionados la rescisión derivará en un despido justificado y de acuerdo a la cláusula 58 del CCT, únicamente se le pagará aquello a lo que tenga derecho hasta el momento de la separación.

En el caso de que esta rescisión no esté debidamente fundamentada conforme a derecho, propicia que el Instituto tenga que pagar una Indemnización al servidor público afectado por el despido injustificado. El pago de esta indemnización corresponde al pago de 150 días de salario de la última categoría desempeñada,

más 50 días por cada año laborado o parte proporcional. Este beneficio, debe señalarse, es superior a lo marcado por la LFT, la cual otorga tres meses de salario más 20 días.

Adicionalmente, se deben sumar a la Indemnización el pago de los salarios vencidos, horas extras, vacaciones, aguinaldo, prima de antigüedad y el pago de cualquier otra prestación a la que se tenga derecho el servidor público, hasta el día que se de cumplimiento al Laudo emitido por el tribunal competente¹⁹⁷.

➤ **Invalidez.**

Cuando el riesgo de trabajo realizado traiga como consecuencia la incapacidad permanente y total del servidor público de Nómina Ordinaria o de Mando, se le otorgará al interesado o a la persona que lo represente, el pago establecido en la cláusula 89, fracción I del CCT, equivalente a una indemnización de 1095 días del último salario percibido por el servidor público y adicionalmente, 50 días por cada año completo de servicios o parte proporcional correspondiente¹⁹⁸.

➤ **Renuncia.**

Es el instrumento por medio del cual se manifiesta la voluntad del servidor público para separarse del Instituto, fundado en el artículo 33 y 53 de la Ley Federal del Trabajo, así como en la cláusula 59 del Contrato Colectivo, que alude a los convenios o liquidaciones que se llevan a cabo por terminar el vínculo laboral entre el empleado y el patrón, como un acto bilateral con la posible existencia de transacciones respecto al importe del salario y de otros conceptos a pagar¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, México 30 de junio del 2003, Capítulo 7, Riesgos Adicionales del Instituto, VII.1 Contingencias de Carácter Litigioso,

¹⁹⁸ Prestación de naturaleza indemnizatoria establecida en la fracción II de la cláusula 89 del Contrato Colectivo de Trabajo, configurada en los términos del Artículo 128 de la Ley del Seguro Social y las Cláusulas 41 fracción II y 57 del Contrato Colectivo de Trabajo. La invalidez proviene de un riesgo de trabajo y se configura en los términos de los artículos 48, 49, 50, 52 y 62 de la Ley del Seguro Social y Cláusulas 87 y 89 fracciones II y III del Contrato Colectivo de Trabajo.

¹⁹⁹ En la cláusula 59 del Contrato Colectivo de Trabajo se establece el asunto de la renuncia de carácter voluntario, estando de acuerdo con lo estipulado por el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo.

➤ **Jubilación por Años de Servicio.**

El objeto de una Jubilación por Años de Servicio es el de brindar a los pensionados o jubilados un ingreso económico y decoroso por el resto de su vida.

Las pensiones y jubilaciones que otorga el Instituto a sus servidores públicos están basadas en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) agregado en el artículo 4º: "*Las cuantías de las jubilaciones o pensiones, se determinarán con base en los factores siguientes: a) Los años de servicios prestados por el trabajador al Instituto. b) El último salario que el trabajador disfrutaba al momento de la jubilación o pensión, integrado como lo señala el artículo 5o. Relativo a los conceptos que integran el salario del servidor público. ...*".

El RJP constituye un derecho que ejercen tanto el personal sindicalizado, de Nómina Ordinaria, como el de Mando, los cuales cumpliendo 27 años de servicio en mujeres y 28 en hombres, sin importar la edad son sujetos de este derecho²⁰⁰.

El RJP constituye una protección más amplia que complementa el plan de pensiones determinado por la Ley del Seguro Social, en los Seguros de Invalidez, Vejez, Edad Avanzada y Muerte y en el de Riesgo de Trabajo.

El problema que representa este Régimen es que la esperanza de vida promedio en el país ha aumentado de 65 años a 71.6 años en hombres y 76.7 años en mujeres²⁰¹, lo cual implica que el tiempo de pago de pensiones por parte del Instituto se prolongue por más tiempo de lo que alguna vez se previó, reflejándose en el pago de pensiones por un período aproximado de 22 años o más, dado que en promedio los servidores públicos del Instituto adquieren este derecho a los 53

²⁰⁰ Conforme al artículo 20 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Contrato Colectivo de Trabajo del Instituto.

²⁰¹ Organización Mundial de la Salud (OMS <http://www.who.int/country/mex/es/>, 16 de febrero del 2004)

años (a diferencia de otros planes en los que se alcanza ese derecho a los 65 años)²⁰².

Lo anterior significa para el Instituto una enorme carga económica, ya que el RJP tiene como base el último salario percibido por el servidor público al momento de separarse del Instituto, a diferencia de la mayoría de los esquemas existentes para el otorgamiento de las pensiones donde se toma el promedio de los sueldo recibidos por el beneficiario en un período de tiempo determinado.

Aunado a lo anterior, está el hecho de que para mantener la rentabilidad de este fondo hay que tomar de base la relación que existe entre el personal activo y el pensionado, que depende directamente del crecimiento que tenga el IMSS y que de continuar las actuales condiciones de austeridad y ahorro dentro de éste, la proporción Activo-Pensionado (Tabla 7) podría presentar las siguientes variaciones.

Relación Activo - Pensionado.

Tabla 7

Año	Personal Activo	Personal Pensionado
2002	3.43	1
2012	2	1
2042	1	1

Capítulo 3, Valuación del Pasivo Laboral del Instituto en su Carácter de Patrón, III.1 Descripción del Régimen de Jubilaciones y Pensiones²⁰³.

Ante tal panorama, se debe considerar que de continuar con las mismas políticas que regulan este Régimen (Tabla 8), en el mediano plazo el Instituto afrontará serios problemas de financiamiento, los cuales sin duda se verán reflejados en la prestación de servicios médicos, ocasionando que el Instituto no pueda cumplir

²⁰². Capítulo 3, Valuación del Pasivo Laboral del Instituto en su Carácter de Patrón, III.1 Descripción del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. En Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera... Op. Cit.

²⁰³ *Idem.*

con su misión de seguridad social por la necesidad de garantizar las obligaciones que implica el RJP.

En la actualidad los derechos y obligaciones contenidos en el CCT garantizan que en la separación del servidor público del Instituto, éste obtenga beneficios que pueden ser muy superiores a los marcados por las leyes laborales, convirtiéndose con ello en una carga gravosa para el Seguro Social.

Con la modificación realizada el 20 de diciembre del 2001 a la Ley del Seguro Social, se señala que los Servidores Públicos de Confianza “A” que ingresen al Instituto después de esta fecha y se sometan a lo establecido por el Estatuto, ya no serán sujetos al CCT y no tendrán derecho a una pensión conforme al Régimen de Jubilaciones y Pensiones. Por lo anterior, se requiere crear un nuevo régimen de separación, enfocado al Servidor Público de confianza “A”, en el cual se le garantice una separación digna y conforme a derecho, ya que por su categoría basta que se pierda la confianza en él o en su desempeño laboral para que éste pueda ser separado del Instituto, por lo que el Sistema de Profesionalización debe buscar las herramientas y los procesos correspondientes a fin de disminuir la incertidumbre en torno a la seguridad laboral del personal señalado.

Evolución de los Trabajadores Activos y Jubilados del IMSS y Gasto en el Régimen de Jubilados y Pensionados²⁰⁴

Tabla 8

Año	Pensionados del RJP	Trabajadores activos	Gasto en RJP (millones)	Gasto en RJP como % de los ingresos del IMSS
2003	115,523	376,779	14,361	10.38
2004	123,955	378,135	16,368	11.49
2005	133,554	381,652	18,537	12.69
2006	143,775	385,125	20,926	14.04
2007	155,326	388,553	23,683	15.48
2008	168,672	391,894	26,923	17.27
2009	184,271	395,108	30,700	19.30
2010	202,028	398,150	34,873	21.44
2011	220,548	400,977	39,099	23.49
2012	237,917	403,583	43,080	25.28
2013	253,334	405,964	46,786	27.03
2014	267,343	408,075	50,419	28.53

²⁰⁴ Ídem.

**Evolución de los Trabajadores Activos y Jubilados del
IMSS y Gasto en el Régimen de Jubilados y
Pensionados**

Tabla 8

Año	Pensionados del RJP	Trabajadores activos	Gasto en RJP (millones)	Gasto en RJP como % de los ingresos del IMSS
2015	281,307	409,912	54,262	30.16
2016	296,343	411,510	58,458	31.97
2017	312,392	412,910	63,051	33.72
2018	329,708	414,148	68,021	35.74
2019	347,701	415,266	73,061	37.54
2020	364,336	416,263	77,845	39.18
2021	379,016	417,179	82,291	40.68
2022	391,713	418,013	86,378	41.98
2023	402,423	418,766	90,122	43.14
2024	411,251	419,436	93,565	44.01
2025	418,590	420,065	96,837	44.79
2026	425,136	420,611	100,135	45.63
2027	431,670	421,158	103,669	46.30
2028	438,416	421,621	107,239	47.14
2029	445,268	422,043	110,538	47.82
2030	451,199	422,422	113,658	48.27
2031	456,639	422,760	116,769	48.78
2032	462,195	423,056	119,929	49.13
2033	469,279	423,352	123,200	49.74

La característica universal de los beneficios que aplican a todo el personal del IMSS obliga al Instituto a instrumentar un nuevo esquema de relación contractual, que permita disminuir el pasivo laboral generado por el otorgamiento de estos mismos beneficios en cada revisión del CCT entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y el Instituto.

El Sistema de Profesionalización y Desarrollo y la emisión de un nuevo Estatuto para trabajadores de confianza “A”, representan una alternativa real de contrarrestar y frenar el pasivo laboral que venía acumulando el Instituto en el rubro de jubilaciones y pensiones, ya que a los nuevos trabajadores de confianza “A” se le otorgarán beneficios que se contemplan en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Seguro Social. Este decremento del pasivo laboral del personal de confianza “A” se dará al dejar de pagar los beneficios del Régimen de Jubilaciones y Pensiones establecido en el CCT, adicionalmente se generarán ahorros por liquidaciones del personal de confianza al modificarse la aplicación de la

normatividad del CCT, que establece 150 días de indemnización y 50 días por año de servicio (Cláusula 53 del CCT), por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo: 90 días de indemnización y 20 días por año de servicio.

Al mismo tiempo, la instrumentación de los procesos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo permitirán al Instituto definir un esquema innovador de gestión de sus recursos humanos, la instrumentación de nuevos procedimientos en materia de reclutamiento, selección, contratación, compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación, mismos que ofrecen la oportunidad de formación, desarrollo y profesionalización del personal de confianza “A”, el cual se encuentra a cargo de puestos que tienen altos niveles de toma de decisiones e influyen de manera importante en la consecución de los programas estratégicos del Instituto. De ahí la importancia del diagnóstico elaborado, el cual permite generar una radiografía con relación a la situación de la gestión del personal del Instituto, con el objeto de definir la propuesta de instrumentar los procesos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo del IMSS.

5.3. EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO PARA EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DE ACUERDO AL ESTATUTO. UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN DE PERSONAL PARA EL SIGLO XXI.

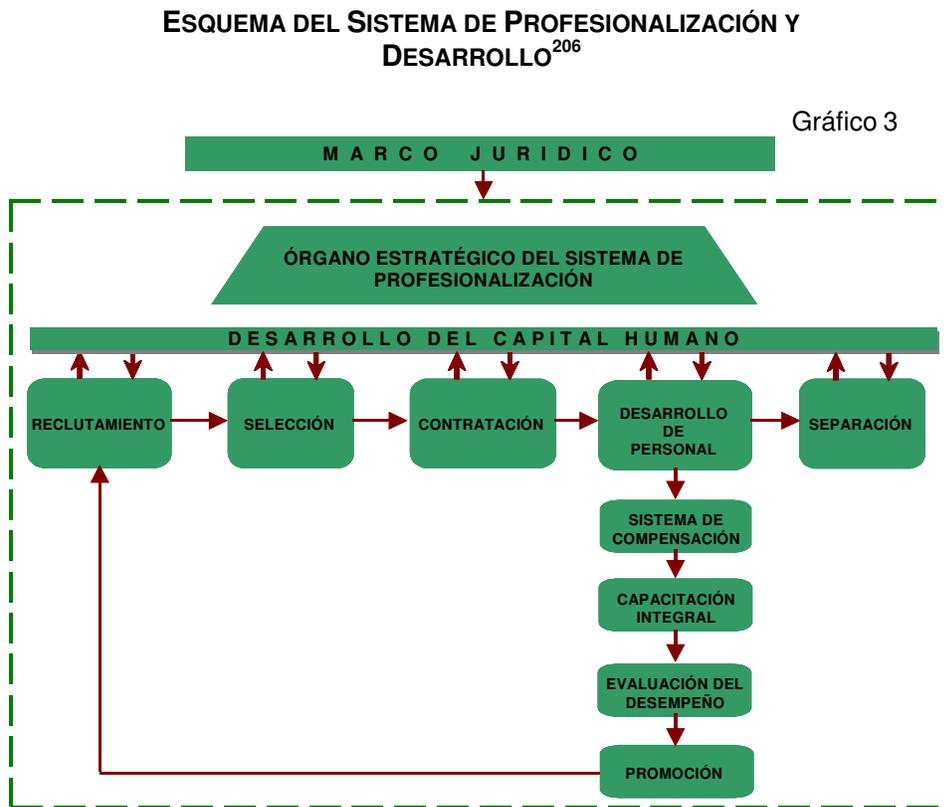
El Sistema de Profesionalización es el instrumento administrativo que garantiza el ingreso y la carrera de los servidores públicos con base en el mérito. El objetivo del Sistema es propiciar una adecuada prestación y mejora de los servicios en beneficio de los derechohabientes y de la sociedad en general, basándose en un cuerpo de profesionales calificado y especializado en las funciones que le correspondan²⁰⁵.

²⁰⁵ En el Artículo 286 G de la Ley del Seguro Social, Op.Cit.

El Sistema de Profesionalización estaría conformado por los siguientes procesos:

- Reclutamiento.
- Selección.
- Contratación.
- Sistema de Compensaciones.
- Capacitación Integral.
- Evaluación del Desempeño.
- Promoción.
- Separación.

Éstos se interrelacionan de la siguiente manera:



²⁰⁶ De diseño propio, considerando el artículo 286 G de la Ley del Seguro Social. Op.Cit.

5.3.1. RECLUTAMIENTO.

El proceso se define como el conjunto de procedimientos orientados a localizar, inducir y atraer aspirantes potencialmente calificados y capaces para cubrir el perfil del puesto en concurso.

El reclutamiento deberá operar bajo el principio del mérito, buscando garantizar la transparencia, legalidad e igualdad de oportunidades para todos los aspirantes en el proceso.

➤ *Identificación de la Plaza Vacante o de Nueva Creación y Emisión de la Convocatoria.*

El primer paso de este proceso consiste en identificar la plaza vacante o de nueva creación, para posteriormente emitir la convocatoria mediante la cual se da a conocer la oferta de trabajo al personal del Instituto y al público en general. Las áreas de recursos humanos del Instituto deberán identificar la plaza vacante en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de su generación y emitir la convocatoria de la plaza en un período que no deberá exceder los 10 días hábiles desde el momento que se conoce la vacancia.

Las convocatorias deberán contener la información necesaria que permita al aspirante conocer las características y requerimientos principales del puesto, así como la descripción de cada una de las etapas del proceso de selección.

Las convocatorias serán abiertas, es decir, se informará a los servidores públicos del Instituto y al público en general. Con ello se busca, por un lado, ofrecer los espacios y la oportunidad al personal para promoverse, con lo cual el Instituto aprovecharía sus conocimientos, habilidades y experiencia y, por el otro, atraer aspirantes que formen parte del propio sector público, privado o social que estén interesados en los puestos vacantes.

La información que deberán contener las convocatorias es la siguiente:

- Fundamento legal;
- Nombre del puesto;
- Adscripción y ubicación de la plaza vacante;
- Funciones de la plaza;
- Nivel administrativo, percepción mensual bruta y prestaciones;
- El perfil que deberá reunir el aspirante:
 - Escolaridad;
 - Experiencia;
 - Habilidades;
 - Conocimientos específicos (informática e idiomas),
 - Condiciones específicas (disponibilidad para viajar, para cambiar de residencia, etc.).
- Las demás que determine el área donde se encuentre la vacante.
- Las condiciones mínimas generales:
 - Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
 - No haber sido condenado por sentencia irrevocable por un delito doloso o culposo, ni estar sujeto a proceso penal;
 - Haber cumplido o estar cumpliendo con el Servicio Militar Nacional, en su caso;
 - No estar inhabilitado por resolución administrativa por parte de la Secretaría de la Función Pública para desempeñar un empleo o comisión en el servicio público;
 - No padecer alguna enfermedad o defecto físico que impida el correcto desempeño de las funciones que correspondan a la plaza por ocupar;
- Lugar, fecha y forma de recepción de las solicitudes y de la documentación que debe presentar el aspirante;
- Lugar, fecha y forma de las etapas del proceso de selección a las que se someterán los aspirantes;

- Las autoridades dictaminadoras del proceso y la fecha y forma con la que se darán a conocer los resultados.

Las convocatorias se podrán dar a conocer mediante su publicación en el Diario Oficial, en la página electrónica del Instituto y los diarios de mayor circulación; así como la exhibición en los módulos de atención dentro del Instituto.

➤ ***Recepción de la Documentación de los Aspirantes.***

Las áreas de recursos humanos del Instituto serán las responsables de recibir y validar la documentación que presenten los aspirantes.

La documentación que presenten los aspirantes deberá dar soporte al perfil y requerimientos para ocupar el puesto vacante. Únicamente a aquellos aspirantes que cubran los requisitos establecidos en la convocatoria, se les entregará un número de folio con el cual serán identificados durante todo el proceso de selección.

La documentación que entregue el aspirante al responsable del área de recursos humanos será guardada en medios electrónicos, en caso de contar con el equipo requerido; de otra forma, se guardarán las fotocopias de la documentación presentada, la cual será utilizada cuando el aspirante pase a la etapa de la entrevista y se requiera para la autenticidad de la información.

El número de folio que le sea entregado al aspirante deberá ser el que lo identifique en cada etapa del proceso de selección.

5.3.2. SELECCIÓN.

Es el proceso mediante el cual se identifica de entre un grupo de candidatos a aquél que de acuerdo a su capacidad, conocimientos, habilidades, experiencia, aptitudes e intereses demuestre el mayor potencial para ocupar el puesto vacante.

El proceso de Selección estará dividido en las siguientes etapas:

Fases Básicas del Proceso de Selección²⁰⁷

Tabla 9

1º	2º	3º	4º	5º
Examen de Conocimientos Generales	Examen de Conocimientos Técnicos	Examen Psicométrico	Entrevista	Examen Médico

Los aspirantes que no aprueben la primera etapa del proceso, no podrán pasar a la 2ª y así en las subsecuentes. Esto tiene por objeto que a la entrevista lleguen los mejores aspirantes.

➤ **Examen de Conocimientos Generales.**

Tiene por objeto determinar que los aspirantes cuenten con los conocimientos generales mínimos necesarios (historia, ortografía, matemáticas, etc.), para desempeñar el puesto para el que están concursando. La complejidad de los exámenes dependerá del grado de responsabilidad y nivel jerárquico del puesto, así como de la función a realizar en el mismo.

Estos exámenes deberán ser elaborados en su contenido de acuerdo a la descripción del puesto que se concurre y podrán ser diseñados por un grupo académico interdisciplinario. Será necesario, además, contar con una base de datos que almacene las preguntas que conformarán las pruebas de conocimientos

²⁰⁷ Definidas considerando el proceso de selección estandarizado en los modelos de recursos humanos, pero identificando el modelo de selección en el Instituto. Procedimiento para la evaluación selectiva Op.Cit.

generales, con el objeto de garantizar que se genere siempre de manera automática y aleatoria un examen diferente para cada candidato, a fin de asegurar la transparencia del proceso.

Sólo pasarán a la siguiente etapa aquellos candidatos cuya calificación sea aprobatoria de acuerdo al puntaje establecido.

➤ ***Examen de Conocimientos Técnicos.***

Tienen como objetivo calificar el grado de conocimientos técnicos y especializados de los aspirantes a la vacante que se concursa, a fin de poder detectar quién es el más apto conforme al perfil del puesto en concurso.

Para la elaboración del contenido de este examen se requerirá que cada una de las áreas donde se encuentre el puesto en concurso, conforme a la descripción y perfil del puesto, defina los conocimientos técnicos, los temas, las materias y las herramientas específicas que deben conocer los aspirantes. Una vez que se cuente con estos requerimientos, en la convocatoria se señalará la bibliografía o los documentos de apoyo que sirvan como guías de estudio para los concursantes.

Únicamente pasarán al examen psicométrico los aspirantes que acrediten este examen de acuerdo al puntaje establecido.

➤ ***Examen Psicométrico.***

Se define como un procedimiento sistemático y estandarizado, escogido cuidadosamente para obtener una muestra de respuestas por parte de un grupo de candidatos²⁰⁸, con la intención de conocer el perfil de las personas a fin de poder predecir sus actitudes, su conducta y sus reacciones ante diferentes

²⁰⁸ Smith y Roberson (1986) en Armstrong, M (1999) *A handbook of human resources management practice.* Kogan Page, Bath. Pág. 397.

estímulos y grados de estrés, así como su estabilidad emocional y su solvencia moral dentro de su desempeño laboral.

El objetivo que tendrán los exámenes psicométricos dentro del proceso de selección será el de medir de manera imparcial aspectos psicológicos del candidato, tales como: inteligencia, habilidades, aptitudes, personalidad, etc., de manera que los resultado permitan a las personas a cargo del proceso identificar qué aspirantes serán los más idóneos para desempeñarse en el puesto.

Para garantizar la calidad del proceso, las baterías de pruebas deberán cumplir con las características de precisión, confiabilidad, validez y estandarización. De la misma forma, las pruebas que se apliquen deberán ser de acuerdo al nivel jerárquico del puesto, en virtud de que las funciones de los puestos demandan aptitudes diferentes de acuerdo con las funciones que se desempeñan.

Sólo pasarán a la etapa de la entrevista aquellos candidatos cuyos resultados se encuentren en el parámetro establecido.

➤ **Entrevista.**

El principal objetivo de la entrevista está orientado para que el jefe inmediato donde se encuentre la plaza vacante tenga la oportunidad de:

- Detallar con los candidatos aspectos de su experiencia profesional que resulten relevantes para el puesto;
- Evaluar la capacidad de los candidatos para resolver planteamientos reales e hipotéticos sobre la función que desempeñará, con base en habilidades y competencias adquiridas en trabajos previos;
- Conocer aspectos generales de la vida personal del candidato que le permitan formarse una imagen integral del mismo;
- Evaluar la habilidad de los candidatos para desenvolverse durante la entrevista, e

- Identificar el grado de empatía con los candidatos.

Con objeto de garantizar que el entrevistador cuente con las técnicas que le permitan explotar al máximo sus encuentros con los candidatos e identificar al mejor, se propone la elaboración de la guía correspondiente que los apoye para llevar a cabo la entrevista.

De la misma forma, en el mejor de casos será conveniente la conformación de una terna que llegue a este proceso de entrevista; para que una vez que todos los candidatos hayan sido entrevistados, el jefe inmediato pueda emitir su opinión respecto a éstos, a fin de nombrar al candidato que ocupará el puesto, así como solicitar que se realice la verificación de los documentos presentados por éste para corroborar su autenticidad.

➤ ***Examen Médico.***

Una vez que el candidato seleccionado manifieste su aceptación de la oferta laboral se le realizará el examen médico necesario, a fin de certificar que la persona está en aptitud física para desempeñar adecuadamente sus funciones. Los exámenes se llevarán a cabo en los centros de salud del Instituto que determine el Área de Selección.

En el supuesto de que los resultados mostraran algún problema médico que imposibilite al candidato para el correcto desempeño de las funciones, le será notificado que no podrá ocupar la vacante y el puesto le será ofrecido al siguiente finalista de la lista.

Los datos de los candidatos entrevistados que no fueron seleccionados serán ingresados en una base de datos en la que permanecerán registrados por un máximo de seis meses. Esto tendrá por objeto que los finalistas puedan ser requeridos para ocupar la plaza en el supuesto de que el candidato seleccionado se separe del sistema por alguna causa.

5.3.3. CONTRATACIÓN.

Dentro del Sistema de Profesionalización se tendrán dos tipos de servidores públicos:

- Los Servidores Profesionales de Carrera.
- Los Servidores de Libre Designación.

El Servidor Profesional de Carrera es aquel que deberá someterse al proceso de reclutamiento y selección para concursar por una plaza vacante o de nueva creación y su desarrollo, movilidad y permanencia dependerá del mérito demostrado en su desempeño.

El Personal de Libre Designación será nombrado y removido libremente por el funcionario a cuya área de adscripción pertenezca. Sólo quedarán exentos del los procesos de reclutamiento y selección del Sistema, pero estarán sujetos a la evaluación del desempeño, al esquema de compensación y a la capacitación. El personal de libre designación que desee obtener una promoción deberá concursar en el proceso de oposición que se señale para la plaza vacante.

Se emitirán las reglas que determinen los criterios, porcentajes y términos para definir los puestos que pueden ser ocupados por el personal de libre designación, las cuales serán flexibles. Sin embargo, con la ayuda del análisis técnico organizacional de los puestos se deberá considerar aquellos puestos cuyo perfil requiera de personal técnico, especializado y con experiencia, para fijar el porcentaje del total de plazas que serán ocupadas por los servidores profesionales de carrera. Una vez que se hayan emitido las reglas, los titulares de las direcciones del Instituto serán los responsables de precisar los puestos de libre designación.

Una vez que se lleve a cabo la contratación del aspirante, ya sea éste de carrera o de libre designación, se debe expedir un contrato y nombramiento laboral de carácter individual.

➤ **Contrato y Nombramiento.**

El contrato o nombramiento deberá comprender, como mínimo, la siguiente información:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- Nombre del puesto, grupo, grado y nivel jerárquico;
- Funciones y responsabilidades de acuerdo con la descripción del puesto correspondiente;
- Sueldos y prestaciones;
- Ubicación física donde se prestarán los servicios;
- Vigencia, y
- Tipo de nombramiento;

El nombramiento deberá ser autorizado y expedido por el Titular del Área de Personal correspondiente a la demarcación territorial, donde se encuentre el puesto de trabajo.

5.3.4. INDUCCIÓN.

La inducción tendrá por objetivo informar y orientar al servidor público de carrera y de libre designación de nuevo ingreso, para que conozcan aspectos relevantes del Instituto y del área a la que está adscrito, así como de las funciones del puesto.

La inducción representa un factor clave para que el servidor público:

- Se identifique con el Instituto, logrando que se genere una relación positiva en la que reconozca los beneficios del Sistema de Profesionalización y las obligaciones que debe cumplir.
- Conozca lo que el Instituto espera de él y lo que él puede esperar del Instituto.
- Se adapte fácil y rápidamente al nuevo ambiente laboral.

- Disminuya el tiempo de su curva de aprendizaje y logre un mejor desempeño en el menor tiempo.

La inducción deberá ser obligatoria para ambas partes, para el Instituto y para el nuevo servidor público. Estará dividida en dos partes: la institucional y la del área y puesto.

La inducción institucional tiene por objeto que el servidor público se familiarice con aspectos importantes relacionados con la organización y funciones del Instituto. El curso debe estar diseñado de tal forma que pueda ser impartido por el personal de capacitación de las direcciones del Instituto y deberá contener como mínimo los siguientes temas:

- Marco Jurídico;
- Misión y Visión del Instituto;
- Estructura Orgánica y Funcional;
- Estatuto del Sistema de Profesionalización;
- Código de Conducta del Sistema de Profesionalización, y
- Principales Servicios proporcionados.

Al término del curso se aplicaría a los participantes un examen. La calificación obtenida por el servidor profesional será enviada al jefe inmediato para su conocimiento.

La inducción al área y al puesto deberá ser impartida por el jefe inmediato y abordar temas relacionados con:

- Estructura organizacional y funciones del área;
- Integrantes del área;
- Funciones del puesto, y
- Metas y objetivos del puesto.

5.3.5. SISTEMA DE COMPENSACIÓN.

Es el conjunto de conceptos que conforman el total de percepciones, prestaciones y beneficios que se cubren en favor de los servidores públicos.

El Sistema de Compensación se conformará por:

- **El sueldo integrado** que será la percepción que reciba el servidor público de forma regular y periódica. Se compondrá por el sueldo base y la compensación garantizada.
- **Las prestaciones** serán los beneficios adicionales que gozarán los servidores públicos, dependiendo del grupo al que pertenezcan.
- **Los estímulos por desempeño** será el pago que se otorgará para recompensar a aquellos servidores públicos cuyo desempeño exceda las expectativas. No formará parte del sueldo, por lo que no constituirá un ingreso fijo, regular ni permanente, ya que su otorgamiento se encuentra sujeto a los resultados de la evaluación del desempeño y de la disponibilidad presupuestal.

➤ **Sueldo Integrado.**

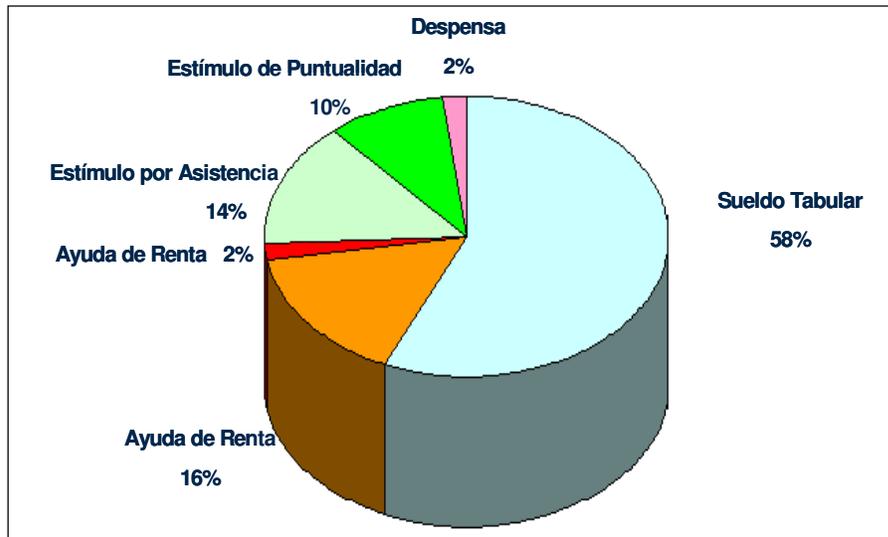
Es el ingreso mensual fijo que reciben los servidores públicos, el cual se debe proporcionar en periodos no mayores de quince días. El sueldo debe quedar establecido en el tabulador.

Se propone un solo tabulador para el sistema de profesionalización que integre los sueldos de los dos actuales tipos de servidores públicos: los de Confianza “A” de Nómina Ordinaria y los de Mando.

Actualmente, la composición del sueldo para el personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria contempla conceptos que obedecen a lo regulado por el CCT, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Composición del Salario del Personal de Confianza “A”
de Nómina Ordinaria²⁰⁹.**

Gráfico 4.



Como se observa en la gráfica, hay conceptos que no corresponden a criterios objetivos, debido, entre otras cosas, a que no existe un sistema que se aplique de manera homogénea y general para evaluar la puntualidad y asistencia del personal de Nómina Ordinaria. Adicionalmente, la composición del sueldo favorece la antigüedad del personal, ya que existe en el CCT una cláusula que determina los montos por años de servicio que se debe integrar en el sueldo mensual.

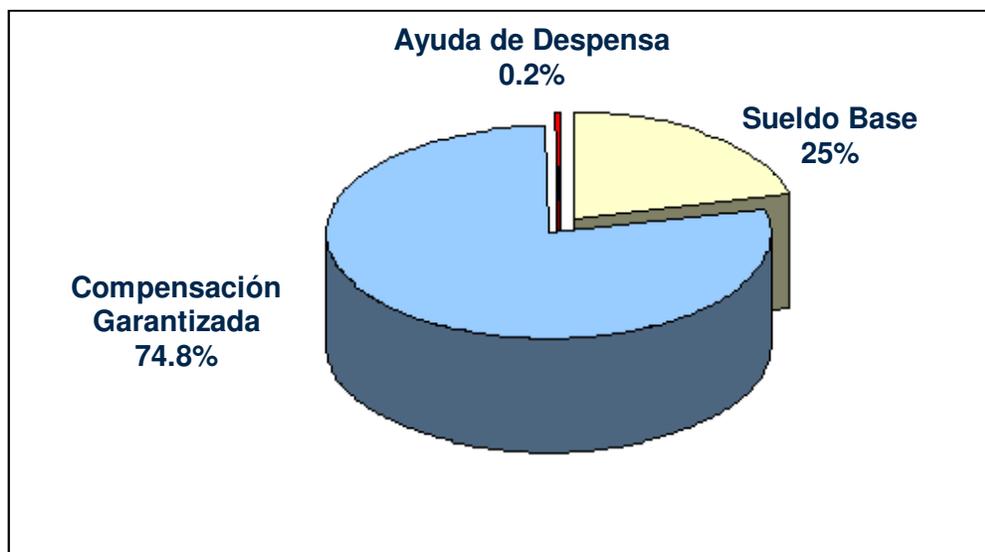
Se requiere que los conceptos se integren de tal manera que la parte del sueldo tabular y el concepto 11 de Ayuda de Renta no se modifiquen, para evitar un impacto en el cálculo de las prestaciones.

Para el caso del personal de mando, la conformación del sueldo mensual representa la cantidad que resulta de la suma aritmética de los montos correspondientes al sueldo base, la compensación garantizada y la ayuda de despensa.

²⁰⁹ De creación personal, considerando la información vertida en el Informe de Servicios Personales. Op.Cit.

**Composición del Sueldo Mensual del Personal de
Confianza "A" de Nómina de Mando²¹⁰**

Gráfico 5.



El sueldo base es la remuneración que se asigna a los puestos con base en la cual se calculan las prestaciones de prima vacacional; asimismo se realizan los cálculos para cubrir las obligaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La compensación garantizada es la percepción que se otorga al servidor público de manera regular y fija, en función del nivel jerárquico. Debido a que este concepto no se define de manera que esté relacionado directamente con las funciones del puesto, se requiere de un análisis técnico organizacional de los puestos que identifique el peso e impacto del cargo en términos de responsabilidad, habilidad y riesgo.

Por lo anterior, se considera conveniente rediseñar los tabuladores vigentes, de manera que se integre en uno solo los sueldos del personal que formaría parte del Sistema de Profesionalización; es decir, desde el personal que ocupa los niveles 4

²¹⁰ De creación personal, considerando la información vertida en el Informe de Servicios Personales. Op.Cit.

a 63 del personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria hasta el nivel de Director General.

Se propone que estos puestos de Confianza “A” se clasifiquen en nueve grupos (Tabla 9), en donde se incluye al Director General del Instituto.

Grupos Jerárquicos de Puestos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo²¹¹

Tabla 10

GRUPO	PUESTOS
Alta Dirección	Director General
Dirección	Secretario General Director Normativo
Alta Gerencia	Director Regional Coordinador General Titular de Unidad Delegado “A” y “B”
Gerencia	Coordinador Normativo Secretario Particular de Director General Coordinador de Asesores de Director Normativo
Supervisión	Jefe de Departamento Administrativo Jefe de División Jefe de Servicios Delegacionales “A y B” Coordinador de Abasto Delegación “A y B” Asesor de Director Regional Secretario Particular de Director Normativo Secretario Particular de Director Regional. Secretario Particular de Coordinador General
Coordinación	Subdelegado “A y B” Coordinador Servicios Médicos Delegación Coordinador Delegacional “A y B” Subjefe de División Jefe de Departamento Delegacional
Ejecución	Jefe de Departamento Jefe de Área
Analista	Jefe de Oficina
Operativo	Personal de apoyo administrativo

²¹¹ Propuesta de jerarquización de puestos. Propuesta propia, considerando el total de puestos ubicados en los tabuladores de sueldos del personal de nómina ordinaria y de nómina de mando en el Instituto.

Para el Tabulador de Sueldos del Sistema de Profesionalización se propone que para cada grupo jerárquico existan dos grados de responsabilidad distintos, mínimo y máximo, ya que para puestos que se encuentren en un mismo grupo la responsabilidad, complejidad o riesgo pueden ser diferentes. El análisis técnico organizacional de los puestos será el instrumento que identifique la diferencia del contenido de los puestos de cada nivel jerárquico, para ubicarlos en el grado correspondiente.

Adicionalmente, se propone que el Tabulador del Sistema de Profesionalización tenga para cada grado de responsabilidad diversos niveles salariales, donde se establezca una diferencia salarial de un nivel a otro, lo cual sea atractivo y motive a los servidores públicos a ser competitivos. Esto permitirá tener mejores niveles de salario, sin que ello signifique acceder a un puesto de mayor grado de responsabilidad o de un grupo con mayor nivel jerárquico. Al mismo tiempo, estos niveles salariales permitirán prevenir el aglutinamiento en el corto plazo de los servidores públicos en los niveles salariales máximos.

Tabulador de sueldos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo²¹²

Tabla 11

GRUPO	PUESTO	GRADO	NIVELES SALARIALES								
ALTA DIRECCIÓN	DIRECTOR GENERAL										
			1	2	3	4	5	6	7	8	
DIRECCIÓN	DIRECTORES NORMATIVOS Y SECRETARÍO GENERAL	MÁX									
		MIN									
ALTA GERENCIA	JEFATURAS DE UNIDAD Y DIRECTORES REGIONALES	MÁX									
		MIN									
GERENCIAL	COORDINADORES NORMATIVOS Y DELEGADOS	MÁX									
		MIN									
SUPERVISIÓN	JEFES DE DIVISIÓN	MÁX									
		MIN									

²¹² Propuesta de conformación de los grupos jerárquicos, grados de responsabilidad y niveles salariales en un tabulador de sueldos de los puestos sujetos al Sistema de Profesionalización y Desarrollo en el Instituto. Propuesta propia, considerando el total de grupos jerárquicos por puesto propuesto.

**Tabulador de sueldos del Sistema de
Profesionalización y Desarrollo**

Tabla 11

GRUPO	PUESTO	GRADO	NIVELES SALARIALES								
			1	2	3	4	5	6	7	8	
COORDINACIÓN	SUBJEFES DE DIVISIÓN	MÁX									
		MIN									
EJECUCIÓN	JEFES DE ÁREA	MÁX									
		MIN									
ANALISTA	JEFES DE OFICINA	MÁX									
		MIN									
OPERATIVO	PERSONAL DE APOYO	MÁX									
		MIN									

El diseño de este tabulador deberá ser sostenible en el largo plazo y presupuestalmente viable. Contribuirá a ordenar los puestos del Sistema de Profesionalización de manera homogénea con la misma metodología del sistema de valuación de puestos. Además posibilitará la carrera de los servidores públicos y el reconocimiento a su desempeño.

➤ **Prestaciones.**

Las prestaciones se definen como los beneficios adicionales al sueldo integrado que reciben los servidores públicos en razón del grupo jerárquico al que pertenezcan.

Actualmente las prestaciones del personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria se basan en lo establecido en las cláusulas del CCT, mientras que las prestaciones para el personal de Mando se proporcionan en razón del grupo al que pertenezcan y de conformidad con el “Informe de Servicios Personales del IMSS 2003”, las cuales consideran lo señalado por el “Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal”.

El esquema de prestaciones que actualmente se tiene para el personal de Mando se consideraría como la base para el esquema del Sistema de Profesionalización.

Adicionalmente, se propone crear dos seguros: el Seguro de Separación Individualizado y el Seguro Complementario de Pensión Vitalicia.

Las prestaciones se clasificarían en seguridad social, seguros, económicas y las inherentes al puesto. De acuerdo al grupo jerárquico del Sistema de Profesionalización las prestaciones serían las siguientes:

Sistema de Prestaciones por Grupo Jerárquicos de Puestos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo²¹³

Tabla 12

	Seguridad Social	Seguros	Económicas	Inherentes al Puesto
Grupo Operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo • Fondo de ahorro 	
Grupo Analista	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo • Fondo de ahorro 	
Grupo Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo • Fondo de ahorro 	
Grupo Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo • Fondo de ahorro 	

²¹³ Propuesta de prestaciones sujetos a los puestos. Propuesta propia, considerando el total de prestaciones otorgadas a los trabajadores de mando, establecidos en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal. Op.Cit.

Sistema de Prestaciones por Grupo Jerárquicos de Puestos del Sistema de Profesionalización y Desarrollo

Tabla 12

	Seguridad Social	Seguros	Económicas	Inherentes al Puesto
Grupo Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo • Fondo de ahorro 	
Grupo Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo • Fondo de ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de uno o más vehículos • La asignación de radiolocalizadores, radiocomunicadores y teléfonos celulares
Grupo Alta Gerencia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo * • Fondo de ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de uno o más vehículos • La asignación de radiolocalizadores, radiocomunicadores y teléfonos celulares
Grupo Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo * • Fondo de ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de uno o más vehículos • La asignación de radiolocalizadores, radiocomunicadores y teléfonos celulares • Los gastos por concepto de alimentación
Grupo Alta Dirección	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Seguro Social • Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores • Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro institucional de vida e invalidez total y permanente. • Seguro de Separación Individualizado. • Seguro Complementario de Pensión Vitalicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para despensa • Vacaciones • Prima vacacional • Aguinaldo * • Fondo de ahorro 	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de uno o más vehículos • La asignación de radiolocalizadores, radiocomunicadores y teléfonos celulares • Los gastos por concepto de alimentación

Se propone ampliar las prestaciones de seguros de las que ya existen, con el propósito de aumentar la protección de los servidores profesionales en materia de vida, incapacidad total y permanente, así como de proteger al servidor público en caso de separación del Sistema.

Los seguros se diseñarían de manera que no implicara un costo adicional para el Instituto, ya que serían seguros adquiridos de manera voluntaria y con la aportación asumida por el servidor público.

Con el diseño del Seguro de Separación Individualizado, se buscaría fomentar el ahorro y proporcionar una seguridad económica a los servidores públicos en el caso de ser separados del Sistema de Profesionalización, en tanto se reincorporan al mercado laboral. El Instituto cubriría un monto igual al que defina el servidor público equivalente al 2, 4, 5 ó 10 % del sueldo mensual integrado. La ventaja de este Seguro es que, considerando el número de asegurados, los intereses generados por los montos de las aportaciones serían más atractivos que los proporcionados de manera individual. Este Seguro se entregaría al momento de ser separado voluntaria o involuntariamente el servidor público.

Dado que el personal del Sistema de Profesionalización no gozaría del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, se debe diseñar un esquema similar con costo únicamente para los servidores públicos y que sería adicional a lo señalado en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (AFORES). Por ello, se propone el Seguro Complementario de Pensión Vitalicia, cuyo objetivo sería apoyar a los servidores públicos que por años de servicio o edad avanzada se pensionen o jubilen.

Este Seguro se definiría como un esquema de ahorro y consistiría en el pago mensual de una prima por parte del servidor público. La prima deberá cubrir un monto de entre 2 al 5% del sueldo integrado, según la preferencia del servidor público, y ser cubierta durante los años que labore en el Instituto. La ventaja de este Seguro sería que dado el monto monetario que se manejaría, los intereses deben resultar superiores a los proporcionados en las cuentas de ahorro individual. Además, el Seguro se diseñaría para que la cantidad ahorrada más los intereses generados durante el tiempo de las aportaciones, no se entreguen en

una sola exhibición, sino que cubrirían mensualmente la pensión del servidor público hasta su muerte.

Otra opción adicional sería la de incrementar la prima asegurada del actual Seguro Institucional de Vida e Invalidez Total y Permanente, el cual se proporciona para proteger al servidor público en los casos de riesgos, de fallecimiento o incapacidad total o permanente. La propuesta consistiría en que el servidor público asuma el costo total de la prima que correspondería a 2% del sueldo integrado, y que en lugar de recibir 40 meses de sueldo mensual integrado reciba 108 meses.

➤ ***Estímulos.***

Los estímulos son el pago adicional al sueldo que pueden recibir los servidores públicos en reconocimiento al mérito individual y a lo sobresaliente de su desempeño.

Actualmente se cuenta con la *“Norma que Establece las Disposiciones para el Otorgamiento de Estímulos al Personal de Confianza del Instituto Mexicano del Seguro Social”*, autorizada por el H. Consejo Técnico en 2003, la cual señala que con el fin de incentivar el mejor desempeño de los servidores públicos en el cumplimiento de las metas y objetivos, se otorgarán los estímulos al personal de Mando con un importe cuatrimestral de hasta un máximo del 25% del sueldo neto, excepto los Delegados, a quienes se les podrá otorgar cuatrimestralmente hasta un máximo de 12% del sueldo neto.

La norma regula sólo a 852 puestos de Mando de la estructura autorizada, el resto de los servidores públicos de Mando no están sujetos a obtener un estímulo. Los criterios para otorgar el monto del estímulo se sujetan a la calificación obtenida por la evaluación del desempeño, como se muestra en el siguiente cuadro:

Porcentaje de Estímulo Propuesta, para el Otorgamiento de Estímulos, Conforme a los Resultados de la Evaluación del Desempeño²¹⁴

Tabla 13

Calificación Final	% Del Sueldo Neto
96-100	25
91-95	20
86-90	15
81-85	10
76-80	5

El personal de Confianza “A” de Nómina Ordinaria no cuenta con un esquema similar que evalúe el desempeño individual para el otorgamiento de estímulos.

Por lo anterior, para el Sistema de Profesionalización se propone un esquema de estímulos que tenga por objetivo elevar la productividad, eficiencia y calidad en el desempeño de las funciones e incentivar y reconocer el mérito de los servidores públicos cuyo desempeño sea sobresaliente.

Los estímulos no formarían parte del sueldo, se otorgarían en función de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño y en la disponibilidad presupuestal del Instituto, por lo cual no constituiría un ingreso fijo, regular ni permanente.

Se tomarían como base los lineamientos establecidos en la actual Norma para definir el monto que se otorgaría, la periodicidad y formas de pago del estímulo. Sin embargo, la escala de puntuación debe ser diferente, de manera que sólo sean sujetos del pago el personal que obtenga de ochenta y un puntos en adelante, como se muestra en el siguiente cuadro.

²¹⁴ Propuesta de otorgamiento de estímulos al personal sujeto al Sistema de Profesionalización y Desarrollo. Propuesta propia, considerando lo establecido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal. Op.Cit.

Porcentaje Estímulos Propuesto²¹⁵

Tabla 14

Nivel	Escala de Evaluación	% Del Estímulo
Sobresaliente	De 96 a 100 puntos	Entre 91 y 100 %
Muy Bueno	De 89 a 95 puntos	Entre 71 y 90 %
Bueno	De 81 a 88 puntos	Entre 41 y 70 %
Regular	De 71 a 80 puntos	0 %
Deficiente	De 0 a 70 puntos	0 %

Como se observa en la tabla, se consideraría conveniente utilizar cinco niveles de desempeño, donde únicamente los tres primeros recibirán el pago del estímulo. Cabe mencionar que los niveles mínimos y máximos para el otorgamiento de los estímulos, deberán estar directamente relacionados con la escala de puntuación del sistema de evaluación del desempeño.

5.3.6. CAPACITACIÓN INTEGRAL.

Se implantaría un sistema de capacitación integral con la finalidad de fortalecer y orientar los esfuerzos institucionales hacia un proceso moderno, organizado, sistemático y generalizado, que propicie el desarrollo integral de las competencias y habilidades de los servidores profesionales de carrera.

El sistema de capacitación será el instrumento que le permitirá al servidor público de carrera obtener las competencias necesarias para mejorar el desempeño en las funciones que realiza, estar en posibilidad de obtener buenos resultados en la evaluación del desempeño y prepararse para tareas futuras de mayor dificultad y jerarquía.

Para el Instituto el sistema de capacitación integral deberá estar diseñado y pensado para que la inversión que se realice en el capital humano, genere un

²¹⁵ Propuesta de otorgamiento de estímulos al personal sujeto al Sistema de Profesionalización y Desarrollo. Propuesta propia, considerando lo establecido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal. Op.Cit.

impacto positivo que incremente la productividad, eficiencia y calidad de los servicios que proporciona.

La capacitación integral comprenderá los siguientes tipos de formación:

- ***La Formación Funcional Básica.***

Busca inculcar en los servidores profesionales los valores institucionales relativos a la misión, visión y políticas del Instituto; asimismo propiciar un clima laboral favorable al cambio y a la adopción de modelos de trabajo modernos, participativos y congruentes con la filosofía de trabajo que se persiga. Se considerarán la inducción al Instituto, área y puesto, así como los temas que sean convenientes para la mejora en el funcionamiento del Instituto.

- ***La Formación Funcional Intermedia.***

Se considerarán todas aquellas acciones y/o eventos de capacitación que perfeccionen las habilidades del servidor profesional y cuyos temas estén directamente vinculados al desarrollo y mejora de las funciones del puesto que se está desempeñando.

- ***La Formación Funcional Avanzada.***

Este tipo de formación considerará todas aquellas acciones y/o eventos de capacitación que le permitan a los servidores profesionales obtener nuevas competencias para desempeñar funciones de mayor responsabilidad y poder obtener promociones verticales.

Con la finalidad de que se realice una adecuada administración del proceso de capacitación, se deberán diseñar y efectuar tres fases del Sistema:

- I. Planeación de la Capacitación.***

Con base en la visión, misión, funciones y proyectos prioritarios del Instituto, así como del diagnóstico de necesidades, se definirán los objetivos y metas a

alcanzar en materia de capacitación, así como las estrategias que se utilizarán para lograrlo.

II. Desarrollo de la Capacitación.

En esta fase se programarán las acciones y/o eventos de capacitación, considerando los recursos financieros, el personal que será capacitado, las áreas de oportunidad detectadas, las instalaciones, los instructores o facilitadores y el material didáctico y de apoyo.

III. Control de la Capacitación.

Esta fase se caracterizará por la evaluación macro y micro que se aplicará tanto al proceso de capacitación, como al impacto que genere en la realización de las actividades y cumplimiento de metas del servidor profesional de carrera; se verificará el grado de mejora de la eficacia, eficiencia y productividad de los procesos de trabajo, considerando los resultados y los beneficios obtenidos. Es decir, en esta etapa se podrá contrastar lo planeado contra lo ejecutado, lo que permitirá, además, contar con una realimentación para la mejora del proceso de capacitación.

Asimismo y con la finalidad de medir el impacto de la capacitación, se diseñarán e implantarán indicadores de productividad, eficiencia y calidad, relacionados con el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, los cuales deberán medir y evaluar los resultados y los efectos de dichas acciones y/o eventos en los procesos específicos de trabajo.

Dado que la capacitación a todos los niveles constituye una de las mejores inversiones en el capital humano, al ser una de las principales fuentes del saber y del hacer, se manejarán dos vertientes de formación: la operativa y de responsabilidad. En este sentido, las acciones y/o eventos de capacitación se

deberán programar para todos los servidores profesionales que ocupen puestos tanto de nivel operativo, como de mando medio y alto mando.

El Sistema Integral de Capacitación dispondrá de dos modalidades para impartir la capacitación:

1. **Formal**, dentro de la cual se considerarán todas aquellas acciones y/o eventos de capacitación que sean impartidos por organizaciones, instituciones o asociaciones públicas y/o privadas de reconocido prestigio y cuyo valor curricular sea reconocido para impartir cursos, diplomados, programas de especialización, maestrías, etc.
2. **Institucional**, es decir, será aquella capacitación mediata a la que tendrá acceso el servidor profesional dentro del Instituto y que básicamente se enfocará a proporcionar las competencias específicas al cargo. Se buscará fomentar la capacitación a distancia (formación virtual, teleformación etc.); la auto capacitación mediante cuadernillos, lecturas, círculos de aprendizaje, audiovisuales, etc., y la capacitación tradicional en donde el servidor profesional es asistido por el instructor.

En forma complementaria para disminuir los costos de capacitación, se establecerán convenios con instituciones de formación y educación superior, centros de investigación científica o tecnológica y demás centros o asociaciones educativas y profesionales.

Para orientar la capacitación a todos los niveles jerárquicos del Instituto se deberá diseñar un esquema que posibilite a los servidores profesionales para asistir a los eventos de formación o capacitación; así como para generar compromisos que retribuyan al Instituto la inversión efectuada en el capital humano.

Para dar soporte al Sistema Integral de Capacitación se deberá conformar la infraestructura organizacional en dos niveles: el estratégico y el funcional. El primer nivel será el responsable de la planeación estratégica, de emitir políticas y dar seguimiento a la evaluación del proceso de capacitación. El segundo nivel se encargará de poner en práctica las políticas que en materia de capacitación se emitan, así como de operar cada una de las fases del Sistema.

El Sistema Integral de Capacitación también deberá propiciar beneficios mutuos, tanto para el Instituto, como para los servidores profesionales:

<i>Beneficios para el Instituto</i>	<i>Beneficios para los Servidores Profesionales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Optimiza los recursos humanos, materiales y financieros para la capacitación. • Cuenta con servidores profesionales a todos los niveles, con mejor conocimiento de las funciones del puesto e identificados con los objetivos del Instituto. • Agiliza la toma de decisiones y la solución de problemas por parte de los servidores. • Incrementa la productividad y la calidad de los servicios. • Facilita la comprensión y adopción de nuevas políticas y la mejora de los procedimientos de trabajo. • Genera la credibilidad del el Sistema Profesional. • Mejora la imagen de los servidores profesionales. • Proporciona una buena atmósfera para el aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementa el desarrollo de conocimientos y habilidades para desempeñar las funciones. • Se encuentra con posibilidades de obtener promociones. • Confianza para tomar decisiones y solución de problemas. • Contribuye para el mejor manejo de conflictos. • Incrementa el nivel de satisfacción en el Instituto. • Elimina los temores a la incompetencia. • Mejora las aptitudes comunicativas.

5.3.7. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se califican aspectos cualitativos y cuantitativos del ejercicio de las funciones que desempeñan los servidores profesionales; así como en el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos en el puesto.

Para el proceso de evaluación del desempeño del Sistema de Profesionalización se diseñará una metodología que permita evaluar sistemática, periódica y objetivamente con base en indicadores, el nivel de desempeño individual de los servidores públicos en el desarrollo de las funciones que les han sido asignadas.

La evaluación del desempeño se realizaría una vez al año o, en su caso, semestralmente para aquellos puestos cuyas funciones sustantivas así lo requieran (i.e. abasto, equipamiento, filiación y cobranza, etc.). La metodología de la evaluación deberá estar definida para calificar de manera objetiva el aspecto cuantitativo y cualitativo del desempeño de las funciones.

La parte cuantitativa será la valoración del grado de cumplimiento de las metas. La definición de las metas se realizará anualmente por el jefe inmediato y el subordinado; por lo tanto deberán establecerse de manera medible y programada los resultados que se desean alcanzar, basándose en factores de oportunidad, confiabilidad, calidad y cantidad. El propósito fundamental de la definición de metas es la medición de logros específicos, ya que éstos deben arrojar datos cuantificables que permitan verificar el avance y los resultados obtenidos.

La parte cualitativa será la valoración de competencias prioritarias con las que debe contar el servidor profesional para desempeñar eficientemente el puesto. Estas competencias se refieren a las capacidades gerenciales, de liderazgo, operativas, participación en equipo, etc.

La evaluación del desempeño deberá integrar la calificación de ambos aspectos en una sola calificación global, la cual debe estar directamente relacionada con los parámetros definidos para el otorgamiento del estímulo. La escala de valores podría ser la siguiente:

Escala de Puntuación para Definir la Calificación de la Evaluación del Desempeño²¹⁶

Tabla 15

ESCALA	NIVEL
De 96 a 100	Sobresaliente (SO)
De 89 a 95	Muy bueno (MB)
De 81 a 88	Bueno (B)
De 71 a 80	Regular (R)
De 0 a 70	Deficiente (D)

De acuerdo con todo el proceso de evaluación, El Sistema de Evaluación del Desempeño deberá contemplar de manera integral las siguientes fases:

1. Planeación.

En esta fase participará el jefe inmediato y el subordinado para establecer las metas, los resultados esperados y los indicadores de medición.

2. Ejecución.

Se realizará la evaluación del desempeño mediante los instrumentos y formatos que deberán ser requisitazos y llenados. Están involucrados tanto el sujeto de la evaluación, como el jefe inmediato que será el responsable de aplicarla, para que ambos conozcan los resultados.

3. Control.

En esta fase se dará seguimiento y se llevará a cabo la evaluación, tanto del proceso mismo de evaluación del desempeño, como de los resultados obtenidos por el personal evaluado.

²¹⁶ Propuesta de puntaje para definir la calificación final de la evaluación del desempeño del personal sujeto al Sistema de Profesionalización y Desarrollo. Propuesta propia, considerando lo establecido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal. Op.Cit.

Los resultados arrojados por la evaluación individual del desempeño permitirían:

- Optimizar la toma de decisiones en materia de planeación del capital humano e identificar el potencial de desarrollo.
- Otorgar estímulos, reconocimientos o incentivos al desempeño sobresaliente de los servidores públicos.
- Generar las promociones de nivel de los servidores públicos que excedan las expectativas.
- Contribuir la comunicación entre jefes y colaboradores para que exista una realimentación respecto al desempeño y actuación en las tareas asignadas.
- Identificar las fortalezas y debilidades de los servidores públicos, a fin de detectar las necesidades de capacitación.
- Tomar decisiones respecto de los casos que no acrediten la evaluación.

5.3.8. PROMOCIÓN.

La promoción es el movimiento ascendente que con base en el mérito, el servidor público puede alcanzar para tener mejores niveles salariales o puestos de mayor responsabilidad o jerarquía.

El Sistema de Promociones comprenderá los siguientes movimientos horizontales y verticales para los servidores profesionales de carrera:

➤ **Promoción de Nivel** (horizontal).

Será el movimiento que, con base en los resultados de la evaluación del desempeño, el servidor de carrera obtenga. Representará una mejora salarial dentro del mismo grado y grupo, sin que implique tener una plaza vacante o crear una nueva.

Este tipo de ascenso se otorgaría anualmente, siempre y cuando el servidor profesional de carrera cumpla como mínimo con los siguientes requisitos:

- Que en la evaluación del desempeño obtenga una calificación de “Sobresaliente”.
- Que derivado de su evaluación del desempeño se demuestre las mejoras aplicadas a los procesos de trabajo del área en la que está adscrito.

➤ **Promoción de Grado** (vertical).

Será el movimiento en grado de responsabilidad, es decir, de un puesto del grado mínimo a otro de grado máximo dentro de un mismo grupo jerárquico, en donde además de recibir un mayor salario, se incrementarán las responsabilidades. Este tipo de ascenso requiere de la existencia de un puesto vacante o de nueva creación que deberá necesariamente someterse a concurso abierto por oposición.

Los servidores de carrera, siguiendo el principio del mérito, serán sometidos a los lineamientos de los procesos de reclutamiento y selección, pero estarían exentos de los exámenes de conocimientos generales y médico, dado que para conseguir o permanecer en su puesto tuvieron que haber presentado dichos exámenes.

En el proceso de selección para el caso de los servidores de carrera, se deberá tomar en cuenta los resultados de las dos últimas evaluaciones del desempeño cuando el resultado haya sido “Sobresaliente”.

➤ **Promoción de Grupo** (vertical)

Será el movimiento que el servidor de carrera puede realizar hacia un puesto perteneciente a un grupo de mayor jerarquía; el ascenso representa un incremento en autoridad, responsabilidad y sueldo. La promoción de grupo se dará cuando exista una plaza vacante o de nueva creación, la cual se someterá a concurso abierto por oposición.

Los servidores de carrera que concursan por el puesto se someterán al proceso de reclutamiento y selección. Se deberán considerar las evaluaciones de desempeño siempre y cuando el resultado haya sido “Sobresaliente”. Podrán estar exentos del examen de conocimientos generales y médico cuando el perfil del puesto así lo permita.

Ascensos del personal, conforme al proyecto de tabulador de sueldos en el Sistema de Profesionalización y Desarrollo²¹⁷

Tabla 16

GRUPO	CARGO ACTUAL	NIVELES SALARIALES								
		Grado	Niveles							
			1	2	3	4	5	6	7	8
Alta Dirección	Director General									
Dirección	Directores Normativos y Secretario General	máx								
		mín								
Alta Gerencia	Jefaturas de Unidad y Directores Regionales	máx								
		mín								
Gerencial	Coordinadores Normativos y Delegados	máx								
		mín								
Supervisión	Jefes de División	máx								
		mín								
Coordinación	Subjefes de División	máx								
		mín								
Ejecución	Jefes de Área	máx								
		mín								
Analista	Jefes de Oficina	máx								
		mín								
Operativo	Personal de Apoyo Administrativo	máx								
		mín								

Ascensos de

Ascensos de Grado

Ascensos de nivel salarial

²¹⁷ Propuesta de ascensos de grupo jerárquico, grado de responsabilidad y nivel salarial al personal sujeto al Sistema de Profesionalización y Desarrollo. Propuesta propia.

No será una condición que los servidores de carrera del Sistema de Profesionalización concursantes se ubiquen en el grupo inmediato inferior de la plaza en concurso.

En el caso del ascenso de grupo, al servidor de carrera que haya obtenido la promoción le correspondería el primer nivel salarial del puesto, salvo que el nivel salarial con el que ya contaba fuera superior al del nuevo cargo, en cuyo caso se le ubicaría en el nivel salarial que sea igual o en el inmediato superior.

El Sistema de Promociones deberá estar pensado para fomentar el desarrollo y generar la carrera de los servidores profesionales dentro del Instituto. Se diseñará la herramienta que, tomando como base el análisis técnico organizacional de los puestos, ayude a definir las líneas de promoción de los puestos del Sistema de Profesionalización para definir la capacitación requerida para los servidores de carrera susceptibles de concursar.

Este Sistema, por lo tanto, estará relacionado directamente con el Sistema de Evaluación del Desempeño y los esquemas de capacitación. Los resultados de la evaluación del desempeño contribuyen a identificar los posibles servidores de carrera con potencial para desempeñar puestos de mayor responsabilidad y, una vez definida la línea de promoción del servidor de carrera, ayudarlo a obtener nuevas habilidades y competencias mediante los cursos de capacitación y formación.

5.3.9. SEPARACIÓN.

La separación se define como la terminación de la relación laboral entre el servidor profesional y el Instituto, implicando la rescisión del contrato o nombramiento del servidor público.

Dentro del sistema de profesionalización la separación podrá ser Voluntaria, Rescisión y Fortuita.

➤ ***Separación Voluntaria.***

Se da a partir de una decisión personal del servidor profesional de separarse del Instituto y se deriva de las siguientes causales:

- Renuncia formulada por escrito, y
- Por años de servicio.

➤ ***Separación por Rescisión.***

Es la separación del servidor profesional del Instituto por incurrir en las causales que están previstas en las leyes laborales, las cuales pueden ser:

- Como consecuencia de alguna de las causales marcadas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo;
- Por incurrir en faltas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
- Por faltas o incumplimientos a los ordenamientos del Estatuto del Sistema de Profesionalización que al respecto apruebe el H. Consejo Técnico.

➤ ***Separación Fortuita.***

Se refiere a la separación que se produce por causas ajenas, tanto al Instituto como al servidor profesional, que pueden ser:

- Por muerte del trabajador;
- Por incapacidad física o mental, y
- Por reducción de plazas.

➤ ***Terminación de la Relación Laboral.***

La terminación de la relación laboral se dará cuando el Instituto liquide sus obligaciones como patrón al servidor profesional, mediante el pago de lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Cuando la separación sea voluntaria o por rescisión, el pago que entregará el Instituto al servidor profesional será de acuerdo a lo establecido en los artículos 123 fracción XXII de la Constitución y el 20, 26, 31, 35, 76, 80, 81, 84, 87, 89, 132 fracciones I y II y 162 de la LFT.

En el caso de la separación fortuita aplicará lo que marca el Capítulo 5º de la Ley del Seguro Social y la LFT; así como lo que pudiera señalar el Estatuto del Sistema de Profesionalización.

El Instituto únicamente estará obligado a pagar una indemnización²¹⁸ a los servidores profesionales, cuando éstos sean separados por causas no imputables a su desempeño y conducta laboral.

Adicionalmente, se contará con los seguros de Separación Individualizada y Complementario de Pensión Vitalicia²¹⁹, los cuales tienen el objetivo de complementar los planes gubernamentales (AFORES) y personales de retiro.

5.3.10. BOLSA DE TRABAJO.

Con la finalidad de apoyar a los servidores profesionales que sean separados del Sistema por causas ajenas a sus capacidades y aptitudes se contará con una Bolsa de Trabajo, la cual tendrá por objeto apoyarlos en la búsqueda de un nuevo empleo.

²¹⁸ La indemnización se pagará de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo (pago de salarios vencidos, tiempo extra, vacaciones, aguinaldo anual, antigüedad, indemnización constitucional, etc.)

²¹⁹ Estos seguros se describen en el Subsistema de Compensación.

Se buscará establecer convenios con otras dependencias y entidades gubernamentales a fin de ampliar las posibilidades laborales del personal separado del servicio profesional. Estos convenios tendrán como ventaja que la bolsa de trabajo será alimentada con la información de ofertas de trabajo de las dependencias y otras entidades, para que las personas sean informadas.

Con la finalidad de aprovechar la capacidad de las personas que hayan sido separadas, mediante la bolsa de trabajo serán informadas de las vacantes que existan en el Instituto. El Sistema de Profesionalización contempla que éstos puedan reingresar al Sistema previo cumplimiento de los procesos de reclutamiento y selección.

En este sentido, únicamente podrán reingresar aquellas personas que se separen del Sistema por renuncia o por causas no imputables a su desempeño y capacidad laboral. Para los efectos que genera la antigüedad, ésta se computará a partir de cero para el personal que reingrese al Sistema de Profesionalización.

5.4. CONCLUSIÓN.

El nuevo Estatuto del IMSS abre una línea de análisis dentro de los sistemas profesionalización que operan ya en la Administración Pública Federal, línea de análisis que queda sujeta al escrutinio del tiempo para verificar la probabilidad de éxito o fracaso en virtud de que el Estatuto se encuentra aún en su fase de implementación y sería muy prematuro emitir juicios de valor al respecto.

Por otro lado, el Sistema de Profesionalización y Desarrollo del IMSS pueden ser considerados como una muestra de voluntad política y de modernización administrativa en un sector de la Administración Pública Federal poco exigido institucionalmente en estos temas, como es el sector paraestatal, pero de suma importancia para el desarrollo social y económico del país, en virtud de que rompe

con la inercia ante la falta de voluntad política del Gobierno Federal y grupos de poder, con relación a los intereses que se oponen a los modelos de desarrollo organizacional y profesionalización: de intereses sindicales, ideológicos partidistas y gubernamental, así como la rigidez y temor al cambio de las bases burocráticas y de la alta burocracia.

CONCLUSIONES GENERALES.

PRIMERA: MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

Como resultado de la Reforma del Estado que inició en la década de los 80's del siglo pasado, cuando el cambio de rumbo político y económico se vislumbran eminentes, correspondería entonces al Ejecutivo Federal adecuar organizacionalmente el funcionamiento de la Administración Pública para abrir paso a una oleada modernizadora de la gestión pública, en la que se pudieran involucrar actores, recursos y voluntades políticas en un proceso complejo, lento y de cambio institucional que hasta nuestros días continúa encubándose en distintas organizaciones gubernamentales.

Con el fin de hacer coincidir fines y objetivos institucionales a través de la coordinación de servidores públicos dentro de la actividad gubernamental y administrativa, se requiere de ellos mayor preparación y compromiso con sus funciones, buen uso de los recursos públicos, así como de los sistemas tecnológicos y administrativos para buscar la máxima eficiencia en el logro de resultados. Esto permite responder con mayor eficacia a las necesidades sociales de una ciudadanía cada vez más demandante y democráticamente más participativa, así como a condiciones económicas y políticas matizadas por la globalización, la competencia del mercado, el desarrollo científico y tecnológico. Aspectos que contribuyen con el compromiso del Estado para garantizar los derechos civiles, políticos y sociales de sus integrantes.

El proceso modernizador de la Administración Pública en México bien podría tratarse como un intento de reivindicación de la función pública ante su compromiso social con la ciudadanía, orillada por un escenario de crisis en el mismo plano social, en el político y el económico. Sin embargo, ha sido más observado y analizado como un proceso obligado de eficiencia gubernamental que responde, al igual que en muchos países del planeta, como la tercera fase de la

Reforma del Estado ante circunstancias económicas, políticas y sociales, tanto internas como externas, que han forzado a los estados, incluidos el mexicano, a redefinir los rumbos de asignación de los recursos, normalmente escasos, a la ciudadanía.

La Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública, en lo particular, pueden ser vistos como un esfuerzo del Gobierno mexicano para adecuar su responsabilidad política y social a condiciones económicas que no dependen exclusivamente del entorno nacional, sino que surgen de una combinación de factores endógenos y exógenos que obligan al Estado mexicano estar a la vanguardia política y económica del entorno internacional. Para tal fin, aun cuando tarde en comparación de los países desarrollados, la administración pública del país tiene la obligación de recomponerse política y organizacionalmente a pesar de los rezagos sociales, culturales, tecnológicos, científicos y económicos que operan a su interior y exterior. Por otro lado, sin que para ello pueda parecer reiterativo, la Administración Pública Mexicana debe revalorarse a razón de que, dentro del ámbito de acción en el que se encuentra, tienen que esforzarse para construir una identidad de servicio más sólida por parte de los funcionarios públicos, como integrantes de un sistema organizacional orientado a generar productos o resultados que impactan directamente en el beneficio de la sociedad, ya que la prestación de un servicio u ofrecimiento de bienes de carácter público, con frecuencia no han sido ejercicios de concientización por parte de quien lo genera, el servidor público, y por quien lo recibe o se ve beneficiado, el ciudadano.

En este sentido, la gama de productos, de bienes y servicios públicos en manos de la administración del Estado es enorme, por lo que la particularidad de las organizaciones de la administración pública es igualmente grande. Derivado de ello, existe un factor vinculante que emana del desarrollo de las políticas en las que se conjuntan actores políticos, servidores públicos y sociedad civil, que en concordancia a la visión de la política social y económica del Estado, ponen a

trabajar la maquinaria de las organizaciones de la administración pública para cumplir con sus fines y objetivos por medio de la producción de bienes y servicios destinados a cubrir necesidades sociales, en ocasiones específicas y en ocasiones de manera general.

Es así que cualquiera que sea su fin u objetivo, existe en cada organización de la administración pública un factor común que hace que tenga vida y movimiento, normalmente de carácter social, que se le asuma como ente con una misión específica y una visión de ser, de existir y coexistir junto con otras organizaciones. Por su parte, el factor humano, los servidores públicos, como agente intrínseco y racional, ponen en movimiento la estructura organizacional hacia fines y objetivos específicos, hacia la consecución de recompensas o ganancias que pueden traducirse en satisfactores individuales o grupales, tangibles o intangibles, lucrativos o altruistas, dependiendo de la naturaleza y razón de ser de la organización.

La profesionalización de la función pública del Ejecutivo Federal y órganos autónomos es el reflejo del Estado y Gobierno mexicanos para insertarse en esta inercia modernizadora a nivel mundial, que se ha distinguido por la exigencia de una disciplina cuantitativa y cualitativa de la gestión pública, manejo racional de los recursos públicos y una férrea disciplina fiscal y económica. Factores que no escapan de ser aspectos endógenos y exógenos de un medio ambiente estatal complejo, que han puesto a prueba la capacidad innovadora de la administración pública para adaptar sus organizaciones a las exigencias del mercado capitalista y al reto que implica producir más bienes y servicios públicos con menos recursos, a pesar del sacrificio de la política social y sus respectivos programas.

Cabe mencionar, que los esquemas de modernización gubernamental adoptados por las organizaciones de la administración pública del Estado mexicano no han sido ajenos a las generalidades de los paradigmas que en buena medida se han adoptado y desarrollado en los estados con fuerte tradición públi-administrativa,

Europa y Norteamérica principalmente, y países latinoamericanos como Chile, Brasil, Argentina, Costa Rica, etc., que han iniciado sus reformas con cierta anticipación en comparación con México. Pero también se ha hecho caso a las exigencias de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y a las recomendaciones de organismos de corte académico-científico como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

En este sentido, la Reforma del Estado y modernización de las organizaciones de la Administración Pública mexicana a partir de la década de los 80's y 90's del siglo XX, ha tomado el rumbo hacia la construcción e implementación de lo que se ha conocido como la Nueva Gestión Pública, que de inicio buscaba reformar el sistema hacendario para controlar el gasto público y evitar el dispendio financiero, pero posteriormente su impacto traería consecuencia administrativas en la producción de bienes y servicios al estar obligadas las organizaciones públicas a caminar en el mismo sentido de los recursos financieros, a modernizar sus procesos de gestión y adecuar cuantitativa y cualitativamente la calidad de sus resultados de acuerdo con los objetivos, planes y programas gubernamentales.

De lo anterior se desprende toda una serie de implementaciones técnico-administrativas que buscan alinear metas y objetivos institucionales, con funciones, estructuras organizacionales y servidores públicos, bajo el amparo de impulsar el desarrollo y modernización de la Administración Pública. La reingeniería de procesos, administración por objetivos, planeación estratégica, adopción de sistemas de aseguramiento de la calidad bajo la Norma ISO 9000, mecanismos de evaluación del desempeño para medir la eficiencia y eficacia tanto de servidores públicos como de las dependencias de la administración pública, hasta el diseño de modelos de profesionalización o servicio civil de carrera, por citar algunas, son mecanismos a los que se ha recurrido para modernizar el quehacer público del Gobierno y su administración. Así también, ha sido necesario abrir la gestión pública hacia la rendición de cuentas, la transparencia, la

desconcentración y descentralización política y administrativa, así como de participación política y social más activa y democrática.

Sin embargo, se debe poner especial atención al fenómeno que implica transitar hacia la modernidad gubernamental desde un modelo estatal con fuertes matices autoritarios, poco democrático y con rezagos históricos de tipo político, social y económico muy marcados. Por años, la Administración Pública Mexicana, como tantas en el orbe latinoamericano, se ha caracterizado por ser clientelar; poco eficiente; muy politizada por grupos a su interior; altos índices de corrupción y tráfico de influencias; dispendiara de los recursos públicos, y con una función pública de asignación discrecional, poco profesionalizada, distante de la sociedad y de los fines, metas y objetivos institucionales. Es entonces que el tránsito a la modernidad gubernamental y de la administración pública se vuelve no sólo un asunto de voluntades políticas, presiones económicas y apertura democrática en aras de la competitividad y desarrollo estatal, sino también todo un proceso de cambio institucional y conciencia colectiva esenciales para transitar a un cambio cultural real de los actores político, social y servidores públicos, aun cuando la parte institucional sienta las bases del mismo.

Es conveniente dejar en claro que el factor humano y la organización son dos elementos que no pueden estar separados, por lo que el marco institucional y los servidores públicos como parte medular de la Administración Pública deben caminar en paralelo, con el objeto de que el tránsito a la modernidad gubernamental pueda tener avances tangibles en la línea del tiempo, aun cuando no deja de ser un proceso largo y generacional. Pero parte importante en este sentido es el abandono de la simulación política y administrativa, en donde la institucionalidad formal no concuerda con la parte funcional o van en sentido contrario, sin verse avances sustanciales aun cuando se cuente con mecanismos de profesionalización o sistemas de servicio profesional de carrera y se continúe con índices elevados de incertidumbre social ante el incumplimiento de metas y objetivos gubernamentales, falta de transparencia y rendición de cuentas, poco

compromiso social por parte de los servidores públicos, así como esquemas de participación social que no escapan a las prácticas clientelares tradicionales, entre otros aspectos.

En lo particular, los modelos de servicio profesional de carrera en la Administración Pública Mexicana deben de contribuir a formar en los funcionarios públicos una cultura de identidad como parte de un sistema integral de organizaciones público-gubernamentales, bajo criterios éticos de pertenencia y desarrollo de valores como servidores públicos. Permitir que el factor humano desarrolle los puentes de vinculación institucional hacia los objetivos de las organizaciones, a los mecanismos de sistematización y orientación de procesos y procedimientos para alcanzar las metas de las dependencias, evitará que las funciones de los puestos se realicen de manera mecánica, rutinaria, empírica y con poco conocimiento de los resultados esperados por la sociedad. En suma, despertar en los funcionarios el sentido de compromiso y responsabilidad social como servidores públicos, en donde los instrumentos organizacionales son sólo complementos a su buen desempeño y a su desarrollo profesional, deben ser tomados con la debida seriedad para dar sentido al proceso de modernización de la administración pública en el país.

En este sentido, si hacemos caso a la Teoría de las Relaciones Humanas podríamos entender que desde la perspectiva de la interacción social en la organización, se desprenden acciones y actitudes como resultado de la continua interacción entre personas y grupos. Cada servidor público es una personalidad altamente diferenciada, que incide en el comportamiento y las actitudes de las personas con quienes mantiene contacto y, a la vez, recibe mucha influencia de sus semejantes. Es entonces que en el imaginario colectivo se van creando creencias, conductas y valores socialmente aceptados por los servidores públicos, que terminan por matizar la cultura organizacional e influyen en las normas, políticas y reglamentos de la institucionalidad formal de las organizaciones públicas de la administración gubernamental.

De tal forma, la maleabilidad y subjetividad del comportamiento humano hacen que la racionalidad de la conducción gerencial y administrativa de las dependencias sea un ejercicio no lineal, en constante movimiento y original en el desarrollo de técnicas científicas para incentivar el comportamiento de los servidores públicos, en beneficio de la productividad y la adaptabilidad de la Administración Pública a situaciones adversas de su medio ambiente. Es decir, se conjunta una realidad interna, determinada por el marco normativo, los trabajadores, técnicas y métodos de gestión, y una realidad externa determinados por la competencia del mercado, exigencia social, entorno político y la capacidad de la organización pública para justificarse, mantenerse y salir adelante de las vicisitudes de su entorno.

SEGUNDA: LA INSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y EL FORTALECIMIENTO DEL MODELO BUROCRÁTICO.

Un factor importante del aspecto institucional es su probabilidad de éxito o fracaso, ya que de ello depende la rigidez o laxitud en el que se regula la convivencia entre los individuos y de estos para con las organizaciones del Estado. De la misma forma, la capacidad de las organizaciones para orientar sus procesos de trabajo en la misma dirección en los que son planteados los mecanismos para la consecución de resultados, alineados a sus objetivos, fines y cometidos, son maneras de armonizar la rigidez institucional, el factor humano y el medio ambiente que las rodea. Las instituciones tienen la dualidad de definir y dictar las formas de ser y actuar de la organización, tanto en su parte técnico-administrativa dentro de la producción de bienes y servicios, como en la parte técnica-social en la que se involucran factores de producción, valores y creencias que inciden en el medio ambiente y cultura organizacional (clima organizacional), y al igual que en el ámbito de la concepción macro del Estado se les puede diferenciar entre formales e informales.

En este sentido, la formalidad institucional de la Administración Pública constituye y orienta a las organizaciones, las disciplina y las ordena. Técnicamente las instituciones formales se convierten en la estructura orgánica con visión, misión y objetivos, que establecen los límites de las políticas de las organizaciones y las normas por las cuales deberán regirse la actuación de los servidores públicos al interior de las mismas. Son diseñadas por los individuos, o servidores públicos, y se traducen en estatutos, lineamientos, leyes, políticas, manuales, instructivos, etc., que dan a las organizaciones públicas una característica de rigidez, en virtud de que el incumplimiento del marco institucional normalmente puede considerarse como una falta de compromiso público cuando las metas y objetivos, corren el riesgo de no ser cubiertos y acordes a la realidad social, económica y política del Estado (por lo que se debería de recurrir a la aplicación de sanciones o castigos hacia los servidores públicos responsables), es decir, se corre el riesgo de desvincular la reciprocidad de los resultados organizacionales con los objetivos institucionales, asumiéndose el eminente fracaso de las mismas organizaciones y de la administración pública²²⁰.

La formalidad institucional tiene mucho que ver con el proceso administrativo (planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar) o con la administración como ciencia. De acuerdo con la concepción de los autores de la *Teoría Clásica de la Organización*, se coincide en que se debe estudiar y tratar la organización y la administración científicamente, sustituyendo el empirismo y la improvisación por técnicas científicas. Aspecto que sin duda apela al formalismo, al racionalismo y efectividad de las organizaciones públicas, como entes de producción de bienes y servicios para satisfacer necesidades sociales y de mercado, bajo cierta

²²⁰ Desde la Teoría Clásica de la Organización, se concibe a ésta como una estructura bastante influenciada por las concepciones antiguas de organización tradicionales, rígidas y jerarquizadas. Para Fayol, la organización abarca solamente el establecimiento de la estructura y de la forma, siendo por lo tanto estática y limitada. Fue el primero en sistematizar el comportamiento gerencial, bajo el ejercicio de la Administración la cual nace de la necesidad de encontrar lineamientos para administrar organizaciones complejas. Institucionaliza la organización en seis grupos que denomina funciones básicas de la empresa, es decir, desde una perspectiva del ámbito privado de las organizaciones: 1) Funciones Técnicas; 2) Funciones Comerciales; 3) Funciones Financieras; 4) Funciones de Seguridad; 5) Funciones Contables, y 6) Funciones Administrativas. A su vez, a éstas seis funciones les atribuye catorce principios: 1) División de Trabajo; 2) Autoridad; 3) Disciplina; 4) Unidad de Dirección; 5) Unidad de Mando; 6) Subordinación de Interés Individual al Bien Común; 7) Remuneración; 8) Centralización; 9) Jerarquía; 10) Orden; 11) Equidad; 12) Estabilidad del Personal; 13) Iniciativa, y 14) Espíritu de Equipo.

racionalidad económico-financiera, buscando siempre una ganancia, tangible o intangible, objetiva o subjetiva, pública desde la perspectiva Estado-Gobierno o privada desde la perspectiva de la empresa²²¹.

El desarrollo económico y la competencia en el mercado para finales del siglo XX y principios del XXI, hacen que el creciente tamaño y complejidad de la administración pública exija servidores públicos y modelos organizacionales mejor definidos, más eficientes y socialmente más comprometidos. Con el resurgimiento de la sociología de la burocracia en 1940, a partir del descubrimiento de los trabajos de su creador Max Weber, se argumenta que se puede pagar a un hombre con exactitud y minuciosidad, sin permitir por ningún motivo que sus emociones interfieran en su desempeño. En este sentido, para Max Weber la burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la consecución de los objetivos de la organización²²². Según Weber, la burocracia tiene las siguientes características:

- Carácter legal de las normas y reglamentos.
- Carácter formal de las comunicaciones.
- Carácter racional y división del trabajo.
- Impersonalidad de las relaciones.
- Jerarquía de la autoridad.
- Rutinas y procedimientos estandarizados.
- Competencia técnica y meritocracia.

²²¹ Por su parte, la Teoría de la Burocracia de Max Weber asume como necesario encontrar un modelo de organización racional capaz de caracterizar todas las variables involucradas, así como el comportamiento de sus integrantes, aplicable no sólo en la fábrica, sino en todas las formas de organización humana y, en especial, a las empresas, aun cuando no defendemos que las organizaciones públicas del Estado deban ser tratadas o estudiadas bajo la misma óptica de las organizaciones privadas.

²²² De igual forma, no consideró la burocracia como un sistema social, sino como un tipo de poder, pero también el término burocracia fue empleado para designar el apego de los funcionarios a los reglamentos y rutinas, lo cual produce ineficiencia en la organización.

- Especialización de la administración.
- Profesionalización de los participantes.
- Completa previsión del funcionamiento.

Dentro de las ventajas que Weber observaba al modelo burocrático de organización como un modelo sistematizado, jerarquizado e impersonal orientado al cumplimiento de objetivos racionalmente institucionalizados, destaca la existencia de beneficios desde el punto de vista de las personas en la organización, pues en ellos se formaliza la jerarquía, se divide el trabajo de manera ordenada, y éstas se entrenan para volverse especialistas en sus campos particulares, pudiendo hacer carrera en la organización, de acuerdo con los méritos personales y su competencia técnica.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo de la Administración Pública no ha rehuído a los aspectos que han dado fundamento a la Teoría de la Burocracia weberiana dentro del Estado Moderno y postmoderno, *“que se apoya en una burocracia especializada y en un derecho racional”*²²³. Desde el establecimiento de los primeros sistemas de servicio civil de carrera en los países de occidente hasta nuestros días en México y Latinoamérica, se han hecho visibles los procesos de adopción, tecnificación y modernización de los gobiernos, así como de la implementación de mecanismos más justos y democráticos para la designación de servidores públicos y asignación de sus responsabilidades dentro de las funciones de las organizaciones de la Administración Pública. Mecanismos de doble vía donde los servidores públicos son sujetos de un conjunto de derechos y obligaciones, en los que se busca su profesionalización en el ámbito público y su desarrollo personal en lo particular, así como el vincularlos ética y técnicamente con los objetivos y metas institucionales, que en proporción directa deben estar ligados a estándares de calidad, eficiencia y eficacia para satisfacer la demanda social, como aspectos políticos y económicos del Estado, en virtud de que los

²²³ Garduño Valero, Guillermo J.R. y Silva Ruiz, Gilberto (Compiladores). Antología *“Teoría Sociológica Clásica Max Weber”*. Op.Cit. Pág. 157.

resultados y racionalidad de la Administración Pública no escapan del escrutinio público de la ciudadanía, en su carácter de beneficiaria directa de los bienes y servicios públicos producidos por las organizaciones gubernamentales.

Sin embargo, Max Weber también analiza una serie de disfunciones que se dan al interior del modelo burocrático de la organización:

1. Interiorización de las normas y apego a los reglamentos.
2. Formalismo y papeleo excesivos.
3. Resistencia al cambio.
4. Despersonalización de las relaciones.
5. Jerarquización con base del proceso decisorio.
6. Conformidad extrema con rutinas y procedimientos.
7. Exhibición de símbolos de autoridad.
8. Dificultad en la atención a los clientes y conflictos con el público.

Aspectos de los cuales con relativa frecuencia suelen convertirse en cuellos de botella para las organizaciones de la administración pública, ya sea por el tamaño, la excesiva regulación gubernamental, el manejo político-administrativo e, incluso, por el manejo de una cultura organizacional discordante con la institucionalidad formal, ajena a los métodos de trabajo, metas y objetivos organizacionales requeridos, entre otros aspectos. En el mismo sentido, aún cuando existan modelos de servicio civil de carrera las organizaciones de la administración pública no están exentas de estas vicisitudes, por lo que frecuentemente se debe recurrir a la innovación administrativa a través de la vía y práctica institucional, con el objeto de incidir y modificar los defectos técnicos en los métodos de trabajo de los servidores públicos, así como corregir comportamientos que los alejan del profesionalismo y evitar se comprometan los objetivos y metas organizacionales.

Es de esta forma que dentro del ámbito públi-administrativo no existe un comportamiento lineal de la organización ni de los servidores públicos como sistemas socio-técnicos, por lo que la adecuación, modernización y adaptación de procesos productivos se vuelven una constante y a los que se les debe de asumir como prácticas estratégicas de la alta y mediana gerencia. Es por ello que la reingeniería de procesos, modernización de los sistemas de información y comunicación (TIC's), capacitación especializada, modelado de estructuras organizacionales más eficientes, la administración por objetivos, el desarrollo organizacional, entre otras técnicas utilizadas en la administración pública, continúan siendo herramientas complementarias a los sistemas de servicio profesional de carrera.

Sin embargo, las características técnicas y de rigidez institucional del modelo Burocrático en cuanto a la delimitación y fundamentos de los sistemas de profesionalización, bien pueden ser reforzados por principios de la Teoría del Comportamiento, con el objeto de analizar la creación y manifestación del sistema de valores que operan en la cultura organizacional de las dependencias de la Administración Pública. Los comportamientos de los servidores públicos en la creación de valores como resultado de una combinación de la formalidad e informalidad institucional, pueden convertirse en antivalores cuando la alta dirección no tienen la capacidad de corregir verticalmente las desviaciones del proceso administrativo y de la cultura organizacional, corriéndose el riesgo de que éstos trasciendan las fronteras de las mismas organizaciones por muy severo o extenso que pueda ser el marco regulatorio, desvirtuando los principios y cometidos de la Administración Pública.

TERCERA: CULTURA ORGANIZACIONAL Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

A través de los años y del periodo de consolidación institucional de la Administración Pública Mexicana, los servidores públicos de las organizaciones gubernamentales han acumulado comportamientos y creencias, muchos de ellos compartidos desde una perspectiva en cuanto a la manifestación de condiciones de satisfacción o, en su defecto, de insatisfacción de los recursos humanos con el entorno o medio ambiente que rodea el quehacer público gubernamental. Comportamientos y creencias que revelan la existencia de valores o antivalores que definen parte de la cultura organizacional, a la que se le suma el peso de la influencia del entorno político, social y económico del Estado mexicano, visto como el medio ambiente que rodea a las organizaciones de la Administración Pública. A su vez, se observa que las relaciones, a veces antagónicas o a veces cordiales entre servidores públicos, operativos, mandos medios, alta gerencia y gabinetes directivos, también han definido las características de la cultura organizacional de la Administración Pública desde su perspectiva interna, ya sea de carácter formal como informal.

La parte formal y técnica de las organizaciones de la Administración Pública mexicana, se han preocupado por implementar principios de la Teoría Organizacional en sus métodos administrativos, así como desde la perspectiva de la Teoría de la Burocracia weberiana. Ejemplo de ello son los sistemas de servicio profesional de carrera en distintos órganos de gobierno y, en especial, en el Gobierno Federal, que en general se distinguen por asumir una serie de compromisos organizacionales, de derechos y obligaciones para los servidores públicos que logran ingresar a los mismos. La característica es que son, principalmente, sistemas de administración de personal que se han preocupado por cubrir en mayor o menor medida la creación de los siguientes aspectos:

- Reclutamiento.
- Selección.
- Ingreso.
- Capacitación y Desarrollo.
- Evaluación.
- Promoción.
- Retiro.
- Sanciones.
- Leyes y Órganos de Control.
- Estructura.
- Calidad del Servicio.
- Premios y estímulos.
- Continuidad en el Empleo.
- Órganos jurisdiccionales.

Desde la perspectiva rígida y técnica de la institucionalidad formal de las organizaciones públicas, se está cumpliendo con un principio de sistematización racional de los recursos humanos en cuanto a la preparación y desarrollo de los mismos, acompañados de mecanismos de evaluación constantes de acuerdo a las funciones y desempeño de los servidores públicos, así como de condiciones que permitan a los funcionarios una estabilidad en el empleo y retiro digno a la separación del servicio público. Sin embargo, desde una perspectiva de las teorías de las *Relaciones Humanas y del Comportamiento*, poco se ha hecho por asumir institucionalmente la responsabilidad para modificar parte de la cultura organizacional que priva al interior de la Administración Pública mexicana, sobre todo en aquellas prácticas que se pueden asumir como antivalores y que van en detrimento de los esfuerzos institucionales para modernizar la función pública.

En el plano social, la imagen de los servidores públicos y de las organizaciones administrativas gubernamentales se convierte en un indicador que se encuentra determinado por factores exógenos, mismos que rodean el medio ambiente de la

institucionalidad del Estado mexicano. Estos factores califican el comportamiento, funcionalidad, eficiencia y eficacia de la Administración y función públicas en cuanto a su capacidad para resolver con objetividad los asuntos de interés general (de la vida pública), en el entendido de que la legitimación administrativa viene de ciudadanos cada vez más alfabetizados, con deseos de mayor bienestar social y mejores condiciones económicas –empleo, poder adquisitivo, prestaciones sociales, seguridad social, educación, salud, vivienda, seguridad, acceso a la información, infraestructura, etc.– más acordes a la realidad laboral, tecnológica, científica y de un mercado cada vez más competitivo y globalizado.

Si bien se han instrumentado diferentes técnicas de modernización de la gestión en la práctica de la Administración Pública para contribuir en su modernización y adecuación de los procesos administrativos, con el fin de hacer coincidir necesidades sociales y económicas, con objetivos institucionales y resultados de las organizaciones gubernamentales, éstos esfuerzos aún no han contribuido del todo para desarrollar en los servidores públicos una conciencia de ética pública y propensión al cambio, que modifique la cultura organizacional en aquellos aspectos contrarios a los valores del servicio público. Aspecto complejo que en ocasiones tienen como resultado una serie de relaciones laborales conflictivas y matizan una atmósfera organizacional de intereses encontrados al no haber una relación directa entre liderazgos, métodos de trabajo, consecución de objetivos, calidad, eficiencia, eficacia y sentido de lo público en la función administrativa del gobierno, circunstancias que en buena medida precisan las características culturales de la Administración Pública Mexicana, acentuándose el distanciamiento entre Sociedad y Gobierno.

Aun cuando la Secretaría de la Función Pública aplica anualmente la *“Encuesta de Clima Organizacional”* en todas las entidades de la Administración Pública Federal, los resultados de la misma siguen sin tomarse con la debida seriedad y continúa habiendo un vacío en la confección institucional de planes y programas, sobre todo en el aspecto de la capacitación, para revertir las prácticas, creencias y

antivalores que no permiten un buen desarrollo organizacional, así como promover o incentivar un cambio en la cultura de los servidores públicos en todos los niveles.

A pesar del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se continúan arrastrando vicios en la falta de transparencia, rendición de cuentas y compromiso de una ética pública en los servidores; de la misma forma existe un pesimismo social con relación a la objetividad y meritocracia de los procesos de selección al ingresar al servicio público; los procesos de evaluación al desempeño continúan siendo muy laxos, subjetivos y sujetos a las relaciones interpersonales de los evaluados con respecto de quienes los evalúan; sistemas de capacitación poco eficientes con una tendencia a la desarticulación de necesidades de capacitación y objetivos institucionales; de la misma forma, no se percibe un claro desarrollo profesional de los servidores públicos al verse muy limitada la carrera profesional por falta de presupuesto e implementación de mecanismos administrativos para los movimientos horizontales y poca objetividad en los concursos de oposición para los movimientos verticales.

Por su parte, el acoplamiento de las estructuras administrativas en una tendencia de prácticas o técnicas científicas que incentive una cultura del desarrollo organizacional, se pierde en un proceso tortuoso entre la subjetividad administrativa de las dependencias, la rigidez de la suficiencia presupuestal a cargo de la SHCP y la racionalidad funcional a criterio de la SFP, que hacen del ejercicio de modernización organizacional una práctica más cuantitativa que cualitativa, perdiéndose de vista aspectos como la calidad, la eficiencia y la eficacia, y desaprovechándose la oportunidad de adecuar a las organizaciones públicas gubernamentales a las necesidades de su medio ambiente y responsabilidades sociales cuando las circunstancias así lo requieran.

Finalmente, estamos conscientes de que el desarrollo organizacional de la Administración Pública Mexicana, como de cualquier otra administración, debe de

conducirse por los caminos del cambio planeado, lo cual precisa un espacio de tiempo y de acoplamiento de los servidores públicos a los procesos de modernización institucional para que se puedan observar los resultados esperados, siempre y cuando no se desista en el camino y se efectúen las modificaciones a las desviaciones que se vayan generando o se realicen los cambios en los procesos de gestión administrativa de acuerdo con las necesidades de tipo social y económico que vayan surgiendo.

CUARTA: EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El sistema de Profesionalización y Desarrollo establecido en el IMSS junto con el nuevo régimen laboral conforme a su Estatuto, permite otorgar certeza jurídica a los trabajadores de confianza "A" que han ingresado al Instituto Mexicano del Seguro Social desde el pasado 21 de diciembre de 2001, toda vez que la Ley del Seguro Social señala en sus artículos 256 y 286 I²²⁴ lo siguiente:

Artículo 256. "Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y en el caso de los trabajadores clasificados como de confianza "A" en el contrato colectivo de trabajo, se estará a lo dispuesto en el Reglamento Interior del Instituto que a propuesta del Consejo Técnico, expida el Ejecutivo Federal y al Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta Ley".

Artículo 286 I. "El Instituto conformará su estructura orgánica y ocupacional de acuerdo con las necesidades del servicio. Asimismo, diseñará y establecerá el sistema de compensación que servirá de base para determinar el pago de remuneraciones, prestaciones y estímulos en favor de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, con el fin de mantener su competitividad en el mercado laboral.

El régimen específico, los procesos y demás características del Sistema de profesionalización y desarrollo del personal a que se refiere este Capítulo, quedarán establecidos en el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo Técnico".

²²⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. *Diario Oficial de la Federación*. Primera sección, 20 de diciembre de 2001.

Cabe señalar que estas relaciones laborales reguladas por el apartado “A” del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la propia Ley Federal del Trabajo, tienen una fuerte tradición que se plasma en los Contratos Colectivos de Trabajo, los cuales definen prestaciones económicas y demás condiciones colectivas de trabajo, que son otorgadas de manera generalizada a los trabajadores sindicalizados y a los trabajadores de confianza.

Esto significa que el Sindicato Nacional de los Trabajadores del Seguro Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social negocian prestaciones y beneficios económicos independientes y/o complementarias a las establecidas en la Ley Federal del Trabajo, las cuales en su mayoría resultan ser superiores a las definidas en dicho ordenamiento.

La implementación del Estatuto de Trabajadores de Confianza “A” contribuirá en frenar el pasivo laboral que ha acumulando el Instituto en el rubro de jubilaciones, pensiones y liquidaciones, en virtud de que a los nuevos trabajadores de confianza “A” se le otorgarán los beneficios que se consignan en la Ley Federal del Trabajo y Ley del Seguro Social. De la misma forma, se vislumbra como un tema único y suigéneris en la Administración Pública Federal, específicamente en las Entidades Paraestatales, puesto que las relaciones laborales de estos trabajadores ya no estarán sujetas al CCT, tema que bien pudiera ser incluido en las demás instituciones de la Administración Pública Paraestatal del Ejecutivo Federal.

La implementación del Estatuto y sus componentes detiene el crecimiento del pasivo laboral del Instituto, al dejar de pagar los beneficios del Régimen de Jubilaciones y Pensiones; adicionalmente se generarán ahorros por liquidaciones del personal de confianza al modificarse la aplicación de la normatividad del CCT, que establece 150 días de indemnización y 50 días por año de servicio (Cláusula 53^a), por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo: 90 días de indemnización y 20 días por año de servicio para este personal de confianza “A”.

Sin embargo es importante que esta disposición señalada en la Ley del Seguro Social para implantar el Estatuto, tenga que estar acompañada de una cláusula de exclusión de los beneficios del CCT para estos trabajadores de confianza “A”, en caso contrario, los principios del Estatuto no podrán fortalecerse, puesto que los nuevos trabajadores de confianza “A” sujetos al nuevo régimen laboral podrán demandar el pago de los beneficios y condiciones previstos en el Contrato Colectivo.

Este nuevo esquema que define una nueva relación laboral, eliminaría el incentivo insano de conceder en la negociación con el Sindicato todo aquello que también beneficie a los trabajadores de confianza “A” de mando y operativo; además que busca lo siguiente:

- Regula claramente la relación entre el Instituto y sus trabajadores clasificados como de Confianza “A”.
- Define los derechos y obligaciones laborales de dichos trabajadores.
- Incluye un Sistema de Compensación que servirá de base para el pago de remuneraciones, prestaciones y estímulos.
- Incluye un Sistema de Profesionalización y Desarrollo para ofrecer un esquema de oportunidades de crecimiento dentro del Instituto.
- Homologa las prestaciones y beneficios con el resto de la Administración Pública Federal.
- Establece las disposiciones generales del régimen laboral de los trabajadores de nuevo ingreso de Confianza “A”.
- Define la organización y funcionamiento del Sistema de Profesionalización y Desarrollo que aplica a los trabajadores.

QUINTA: CONCLUSIÓN FINAL.

De esta forma y de acuerdo con los objetivos e hipótesis plateados para la realización de la presente investigación, se puede observar que Estado, Gobierno y Administración Pública son entes en constante renovación y movimiento en los que la acción social por medio de ciudadanos e individuos cada vez más preparados y participativos, juegan un papel preponderante para el desenvolvimientos de políticas y mecanismos novedosos de administración y buen gobierno.

En este sentido, se abre el prisma para prácticas gubernamentales más democráticas en el que la transparencia y rendición de cuentas se han convertido en una exigencia constante para el Gobierno. Por su parte, la austeridad de los recursos públicos en una economía de mercado competitivo y la incesante demanda social han obligado a la Administración Pública a modernizar sus procesos de gestión para hacer coincidir objetivos y metas institucionales con mejores resultados, asegurando los procesos en la confección de bienes y servicios públicos en proporción directa a las necesidades del mercado, mismo que demanda mayor calidad, eficiencia y eficacia, así como servidores públicos cada vez más preparados. En conjunto con el Servicio Civil de Carrera, la reingeniería de procesos, la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad (ISO), la planeación estratégica, la administración por objetivos, la evaluación al desempeño, el desarrollo organizacional, la capacitación especializada, entre otras técnicas, han contribuido con el proceso de modernización de la Administración Pública en los últimos treinta o cuarenta años.

A pesar de los altibajos, los errores y los aciertos del Estado mexicano, es indudable el esfuerzo del Gobierno Federal y de algunos órganos autónomos por incluir en sus administraciones esquemas más sistematizados de gestión pública, respaldados con modelos de desarrollo humano en los que se vinculan condiciones institucionales de profesionalización y servicio civil de carrera.

Con ello, la implantación del Sistema de Profesionalización y Desarrollo en el IMSS conjuntamente con la aplicación del Estatuto, representan para la administración pública un elemento de estudio en dos vertientes:

- Por un lado, en la aplicación de modelos de administración y gestión del capital humano, específicamente con los procesos de reclutamiento, selección, compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción de personal y separación, considerando la sistematización de los mismos y la inclusión de las mejores prácticas encontradas en los sistemas de salud y seguridad social del mundo.
- Por otro lado, se observa que el pasivo laboral del personal de confianza “A” en el IMSS ha disminuido; con la nueva relación laboral entre el Instituto y el personal sujeto al Sistema de Profesionalización y Desarrollo, la emisión de un contrato individual de trabajo, la eliminación de los conceptos de sueldos y prestaciones contenidos en el Contrato Colectivo de Trabajo para este personal, representan situaciones inéditas y sientan precedente para que otras instituciones públicas del sector paraestatal instrumenten estos modelos de profesionalización, sobre todo en el diseño de nuevos modelos de relaciones laborales que eviten el elevado gasto en servicios personales y que al mismo tiempo fortalezcan los niveles de profesionalización y desarrollo de los servidores públicos.

Por último y como ya se mencionó antes, el Sistema de Profesionalización y Desarrollo del IMSS se antoja como un modelo innovador, no tanto por ser distinto de los que ya operan en otras organizaciones del Ejecutivo Federal, sino por ser el primero que se implementa en un sector de la Administración Pública Paraestatal regido por el apartado “A” del Artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, que bien podrían servir de prototipo para otras organizaciones públicas pertenecientes al mismo sector como PEMEX o la CFE, por citar sólo algunas, y que cuentan con el mismo principio legal que regula sus relaciones laborales.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. "Gobernanza y Gestión Pública". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2006.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Las Políticas Públicas en América Latina". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Educación Superior. Barranquilla, Colombia. 1-4 de diciembre de 1999.

Aibar, Eduard y Urgell, Ferran. "Estado, Burocracia y Red. Administración Electrónica y Cambio Organizativo". Editorial Ariel, España 2007.

Alles, Martha. "Comportamiento Organizacional. Cómo Lograr un Cambio Cultural a través de Gestión por Competencias". Editorial Granica. Argentina 2007.

Álvarez de Vicencio, María Elena. "La Ética en la Función Pública. Una Propuesta para Abatir la Corrupción Institucional en México". Instituto Nacional de las Mujeres y Secretaría de la Función Pública. México 2005.

Armstrong, M (1999). "A handbook of human resources management practice". Kogan Page, Bath.

Arniz Amigo, Aurora. "Estructura del Estado". Porrúa. México 1997.

Ayala Espino, José. "Economía Pública: Una Guía para entender al Estado". Facultad de Economía, UNAM. Primera edición. México 1997.

Ayala Espino, José. "Límites del Mercado, Límites del Estado". Facultad de Economía, UNAM. México.

Ayala Espino, José. "Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado". Editorial Porrúa / Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición. México 2000.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). "La Nueva Administración Pública". Editorial Alianza, España 1997.

Barchet-Márquez, Viviane. Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México 1980-2000, México, Editorial El Colegio de México, 2007.

Bauman, Zygmunt. La globalización. Consecuencias humanas, Argentina, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo. "Introducción al Derecho Constitucional Comparado". Fondo de Cultura Económica. México 1998.

Bobbio, Norberto. "Estado Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política". Fondo de Cultura Económica. México 2001.

Borja, Jordi y Castells, Manuel. “Local y Global. La Gestión de la Ciudades en la Era de la Información”. Taurus. Madrid 1997.

Bozeman, Barry (Coord.). “La Gestión Pública su Situación Actual”. Trad. M. Utrilla de Neira. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica. México 1998.

Bozeman, Barry. “Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas”. Trad. P. J. Covián. Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Administración Pública. México 1998.

Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. “La Reforma de las Organizaciones”. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica. México 2007.

Buen Lozano, Néstor de. “Derecho de la Seguridad Social”. Manual, Editorial Porrúa. México 2006.

Cabrero Mendoza, Enrique. “Del Administrador al Gerente Público”. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1995.

Calva, José Luis. (Coordinador). “Empleo, Ingreso y Bienestar”. Serie Agenda para el Desarrollo Vol. 11, Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México / Cámara de Diputados. México 2007.

Calva, José Luis. (Coordinador). “Democracia y Gobernabilidad”. Serie Agenda para el Desarrollo Vol. 11, Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México / Cámara de Diputados. México 2007.

Colección del Gobierno del Cambio. “El IMSS: Compromiso de Vanguardia”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2006.

Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. “Estatuto Básico del Empleado Público”. Editorial Ministerio de las Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública. España 2005.

Contreras Peláez, Francisco José. “Defensa del Estado Social”. Editorial Alianza. Madrid 1993.

Chávez Presa, Jorge A. “Para recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2000.

De León, Salvador y Sánchez, Arturo (Coordinadores). “Reflexiones sobre Formación de Administradores en México”. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México 2007.

Deutsch, Karl W. “Política y Gobierno”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1998.

Ferreira Fernández, A. Xavier. “La Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración General del Estado”. Editorial Ministerio de las Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública. España 2002.

Flores Olea, Víctor y Mariña Flores, Abelardo. “Crítica de la Globalidad. Dominación y Liberalización en Nuestro Tiempo”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1999.

Foucault, Michel. “Seguridad, Territorio, Población. Curso en el College de France (1977-1978)”. Editorial Fondo de Cultura Económica. Argentina 2006.

Gan, Federico y Soto Ramira. Carrera Profesional: “Claves, Competencias y Vitaminas”. Editorial Díaz de Santos. España 2007.

Garduño Valero, Guillermo J.R. y Silva Ruiz, Gilberto (Compiladores). Antología “Teoría Sociológica Clásica Max Weber”. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 1998.

Gilli, Juan José; Arostegui, Ángel; Doval, Inés; Iesulauro, Alejandra y Schulman, Diana. “Diseño Organizativo. Estructura y Procesos”. Editorial Granica. Argentina 2007.

González Roaro, Benjamín. “La Seguridad Social en el Mundo”. Editorial Siglo XXI. México 2003.

Glitz, P. “Manifiesto por una Nueva Izquierda Europea”. Editorial Siglo XXI. Madrid 1987.

Grados, Jaime A. “Calificación de Méritos. Evaluación de Competencias Laborales”. Editorial Trillas. México 2006.

Grados, Jaime A. y Sánchez, Elda. “La Entrevista en las Organizaciones”. México, Editorial Manual Moderno, 2007.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. “Trabas y Oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado”. México, [mimeo] sf.

Guerrero Orozco, Omar. “Principios de la Administración Pública”. Editorial Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Colombia 1997.

Guerrero Orozco, Omar. “El Funcionario, el Diplomático y el Juez. Las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública / Plaza y Valdés. México 1998.

Guerrero Orozco, Omar. “Del Estado Gerencial al Estado Cívico”. Editorial Porrúa / Universidad Autónoma del Estado de México. México 1999.

Guerrero Orozco, Omar. “La Nueva Gerencia Pública”. Editorial Fontamara. México 2004.

Guerrero Orozco, Omar. “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una Apreciación Administrativa”. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003.

Guiherme Melquior, José. “Liberalismo Viejo y Nuevo”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1997.

Gutiérrez Arriola, Angelina. “México Dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social en América Latina”. Editorial Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

Haro Bélchez, Guillermo. “Aportaciones para la Reforma de la Administración Pública en México”. Editorial Alcalá. España 1987.

Haro Bélchez, Guillermo (coordinador). “Cómo Servir Mejor a los Ciudadanos”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México 1999.

Haro Bélchez, Guillermo. “La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional”. Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 1991.

Haro Bélchez, Guillermo. “El Régimen Disciplinario en la Función Pública. Experiencias Comparadas”. Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 1993.

Haro Bélchez, Guillermo. “Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectiva”. Editorial Porrúa / Instituto Nacional de Administración Pública. México 2000.

Heady, Ferrel. “Administración Pública. Una Perspectiva Comparada”. Editorial Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 2000.

Held, David. “La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita”, trad. S. Mazzuca. Editorial Paidós. Barcelona 1997

Instituto Nacional de Administración Pública. “Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México 1996.

Instituto Nacional de Administración Pública. “Profesionalización de los Servidores Públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México 1998.

Jiménez, Daniel Patricio. “Manual de Recursos Humanos”. Editorial Esic. España 2007.

Junquera González, Juan. “La Función Pública en la Europa de los Doce”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública / Ministerio de Administraciones Públicas. España 1996.

Kliksberg, Bernardo (compilador). “El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública / Fondo de Cultura Económica. México 1994.

López-Calva, Luis F. y Székely, Miguel (Compiladores). “Medición del Desarrollo Humano en México”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2006.

Lozada i Marrodán, Carlos (coordinador). “¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado”. Banco Interamericano del Desarrollo. Washington D.C. 1999.

Lusthaus, Charles; Hélène Andrien, Marie; Anderson, Gary; Carden, Fred y Montalván, George Plinio. “Evaluación Organizacional. Marco para Mejorar el Desempeño”. Banco Interamericano de Desarrollo / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Canadá 2002.

March, James G. y Olsen, Johan P. “El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política”. Editorial Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1997.

Martínez Puón, Rafael. “La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas”. Editorial Ministerio de las Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública. España 2003.

Martínez Puón, José Rafael. “Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?”. Editorial Porrúa / Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México 2005.

Martínez Vilchis, José. “Nueva Gerencia Pública. Un Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2007.

Martínez, Gabriel. “El Estado Mexicano de Bienestar”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2006.

Medina Peña, Luis. “Invención del Sistema Político Mexicano. Forma de Gobierno y Gobernabilidad en México en el Siglo XIX”. Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición. México 2007.

Meléndez George, León Magno. “Derecho Burocrático Incertidumbre Jurídica”. Editorial Porrúa. México 2005.

Merino Huerta, Mauricio. “La Gestión Profesional de los Municipios en México”. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica. México 2006.

Merino Huerta, Mauricio. “Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México”. Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica. México 2006.

North, Douglass C. “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1995.

Ochando Claramunt, Carlos. “El Estado del Bienestar: Objetivos, Modelos y Teorías Explicativas”. Editorial Ariel S.A. Primera edición, Barcelona 1999.

Olvera, Miguel. “La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado”. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 2008.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. “Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración”. Editorial Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico / Departamento del Distrito Federal. México 1997.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. “Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades”. Editorial Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Francia 1999.

Perlman, Bruce J. y Pineda, Juan de Dios (Coordinadores). “Nuevo Institucionalismo e Institucionalidad en México”. Editorial Universidad Autónoma del Estado de México / The University of New Mexico. México 2006.

Peters, B. Guy. "La Política de la Burocracia". Editorial Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1999.

Pfaller, Alfred; Gough, Ian y Therborn, Göran (compiladores). "Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países Avanzados". Editorial Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España 1993.

Pipitone, Ugo. "La Salida del Atraso. Un Estudio Histórico Comparativo". Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica / Fondo de Cultura Económica. México 1995.

Prats i Català, Joan. "De la Burocracia al Management. Del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo". Editorial Ministerio de las Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública. España 2005.

Rivera Lugo, Fidel Roberto. "Gerencia Cataláctica: Anatomía de la Nueva Gerencia Pública". Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2007.

Romero Gudiño, Alejandro. "Innovación Judicial. Profesionalización, Rendición de Cuentas y Ética". Editorial Porrúa. México 2007.

Reinhold, Zippelius. "Teoría General del Estado: Ciencia de la Política". Editorial Porrúa-UNAM. México 2002.

Rodríguez Cabrero, G. "Estado, Privatización y Bienestar: Un Debate de la Europa Actual". Editorial Fuhem. Madrid 1991

Rueza, Antonio (compilador). "El Nuevo Derecho de las Pensiones en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana". Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005.

Sánchez González, Juan José. "Estudio de la Ciencia de la Administración". Editorial Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Administración Pública del Estado de México / Instituto de Administración Pública de Quintana Roo. México 2007.

Sánchez Morón, Miguel (coordinador). "La Función Pública Directiva en Francia, Italia y España". Editorial Ministerio de las Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública. España 2007.

Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución". Editorial Alianza Universidad Textos. Madrid 1992.

Silva Ruiz, Gilberto y Garduño Valero, Guillermo J.R. (Compiladores). Antología "Teoría Sociológica Clásica Émile Durkheim". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coordinadores). "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado". Editorial Plaza y Valdes / Universidad Nacional Autónoma de México. México 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo. “Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas”. Editorial Plaza y Valdés / Universidad Nacional Autónoma de México. México 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. “Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea”. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública (UAEM)-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2a. ed. México 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo. “Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal”. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.

Varela Juárez, Ricardo A. “Administración de la Compensación. Sueldos, Salarios y Prestaciones”. Editorial Pearson Prentice Hall. México 2006.

Valero, Ricardo (coordinador). “Globalidad: Una Mirada Alternativa”. Editorial Porrúa, primera edición. México 1999.

Villareal, René. “Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la Era del Capitalismo Posmoderno”. Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica. México 1993.

Villoria Mendieta, Manuel y Del Pino Matute, Eloisa. “Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”. Editorial Tecnos, segunda reimpresión. España 2006.

Villoria Mendieta, Manuel. “El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, Causas y Propuestas”. Editorial Ministerio de las Administraciones Pública / Instituto Nacional de Administración Pública, primera edición. España 2007.

HEMEROGRAFÍA

Welch, Eric y Wong, Wilson. “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations”. *Public Administration Review*, (1998), Vol. 58, Núm. 1.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES.

“Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI”, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 11 de noviembre de 1994.

“Análisis Comparativo del Estatuto del Servicio Profesional Electoral”. Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. México, 1998,

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 09-08-2012.

“Contrato Colectivo de Trabajo del IMSS 2001-2003; 2003-2005; 2005-2007; 2007-2009; 2009-2011, y 2011- 2013”. Instituto Mexicano del Seguro Social.

“DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril de 2003.

“Estatuto del Servicio Profesional Agrario”, Diario Oficial de la Federación, 14 de septiembre de 1994.

“Ley del Seguro Social”. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de diciembre de 1995, reformada por decretos del 21 de noviembre de 1996 y 20 de diciembre de 2001.

“Ley del Servicio Exterior Mexicano”, Artículo 8, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994.

“Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, última reforma del 9 de enero de 2006.

“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

“Reglamento de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de septiembre de 2007.

DOCUMENTOS OFICIALES

“Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social”, México 30 de junio del 2003

“Informe de los Servicios Personales del Instituto Mexicano del Seguro Social”. Diario Oficial de la Federación. 30 de junio de 2003.

“Informe de los Servicios Personales del Instituto Mexicano del Seguro Social”. Diario Oficial de la Federación. 30 de junio de 2011.

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. “La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas Estatales. Aprendizajes y retos”. Secretaría de Gobernación. México 2006.

“Manual de Organización Específico de la Unidad de Servicio Civil”, USC, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1997.

“Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2003.

“Manual de Procedimientos del Sistema IMSS-Capacitación”. Emitido por el IMSS en 1991.

“Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México. 2001.

“Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012”. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México. 2007..

“Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación 23 de abril de 2002.

PÁGINA WEB

“Tabulador de sueldos vigentes del 16 de octubre de 2003 al 15 de octubre de 2004”. Página de Internet del IMSS. <http://www.imss.gob.mx>. Información de Transparencia.

“Tabulador de sueldos vigentes del 16 de octubre de 2003 al 15 de octubre de 2004”. Página de Internet del IMSS. <http://www.imss.gob.mx>. Información de Transparencia.

MESOGRAFÍA

Cobertura en Salud 2000-2011 (en línea). Informe de Resultados del primer semestre 2011. Secretaría de Salud. Disponible en http://www.presidencia.gob.mx/pre_inf/tabla_salud.htm Consultado 30 de agosto de 2012.

“Cobertura del Seguro Popular”. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. 2012. Secretaría de Salud. en http://sistemas.cnps.gob.mx:7000/reportespef/fraccion_ii_20102/reportes.html.

“La Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de estímulos al personal de Confianza del Instituto Mexicano del Seguro Social”. (<http://www.imss.gob.mx>) en julio de 2003.

Organización Mundial de la Salud (OMS <http://www.who.int/country/mex/es/>, 16 de febrero del 2004).