



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO.**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

**Análisis de la Política Pública de atención a los jóvenes en el
IMJUVE en el sexenio del 2006 – 2012.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

P R E S E N T A N

**GERARDO MORENO REYES
HERIBERTO ROMERO PERALTA**

.....

**DIRECTOR DE TESIS
DR. VALERIANO RAMIREZ MEDINA**

CIUDAD UNIVERSITARIA

FEBRERO 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Análisis de la Política Pública de atención a los jóvenes en el INJUVE en el sexenio del 2006 – 2012.

INDICE:

	Página.
Introducción.	4
CAPÍTULO I – EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	6
1.1 – Estado.	6
A - El Estado clásico.	6
B - El Estado Moderno.	7
C - El Estado de Derecho.	10
1.1.1. – Gobernabilidad.	12
1.2 – Gobierno.	15
1.3 – La Administración Pública.	16
1.3.1 - La nueva administración pública.	17
1.3.2 - Gerencia pública.	21
1.4 – Las políticas públicas.	22
1.5 – Antecedentes de las instituciones protectoras de la Juventud.	23
1.5.1 – INJM. INJUVE, CREA, CONADE.	23
1.5.2 – Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM).	23
1.5.3 - Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJUVE)	24
1.5.4 - Comisión Nacional del Deporte (CONADE).	25
1.5.5 - Dirección General de Causa Joven (DGCJ)	25
1.5.6 - Instituto Mexicano de la Juventud.	26
CAPÍTULO II - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE PERSONAL EN MÉXICO.	30
A- El Estado Mexicano.	30
B- La Administración Pública en México. Antecedentes	33
C- Evolución en la administración pública de 1995 a 2012.	38
D- Administración de Ernesto Zedillo.	38
E- Administración de Vicente Fox.	41
E.1 - Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2000-2006.	43
E.2 Principales elementos del Modelo Estratégico.	43
F- Felipe Calderón 2006-2012.	50

F.1 - Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG.	52
G- Importancia de la Administración de personal.	53
G.1 - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).	
CAPÍTULO III - ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DEL IMJUVE.	64
1 - Clasificación de puestos.	64
2 - Reclutamiento.	67
3 - Selección.	70
4 - Admisión.	73
5 - Inducción.	74
A - Legislación fiscal, federal y local aplicable.	81
a.1 - Desarrollo.	84
a.2 - Higiene y seguridad.	84
a.3 - Relaciones laborales.	86
a.4 - Separaciones.	86
a.5 - Estructura ocupacional y plantilla de personal:	90
B - Propuestas para mejorar la administración de personal del IMJ.	92
b.1 - Capacitación.	92
b.2 - Marginación de los trabajadores de confianza.	94
b.3 - Inconstitucionalidad del artículo 1o. de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con relación al instituto mexicano de la juventud.	96
CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.	99
. A - Políticas públicas de atención a la juventud.	99
a. 1 - Políticas públicas.	99
a. 2 - Aproximación a las políticas de Juventud.	103
a. 3 - Panorama general de los jóvenes en el mundo.	108
a. 4 - Situación de los jóvenes en México.	116
a. 5 - Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2008-2012 y Programa Nacional de Juventud 2008-2012.	124
a. 6 - Programa Nacional de Juventud 2008-2012.	129
Conclusiones.	139
Bibliografía.	151

INTRODUCCION

La siguiente investigación titulada “Análisis de la Política Pública de atención a los jóvenes en el INJUVE en el sexenio del 2006 – 2012” lleva como punto de análisis estudiar las políticas públicas en México, para determinar cuáles han sido las instituciones protectoras de la Juventud, como se ha dado el desarrollo de la Administración de personal, para así analizar las propuestas para mejorar la administración de personal del IMJ, con esto poder examinar las políticas públicas de atención a la juventud.

La hipótesis que guía la investigación es que no existen políticas públicas de juventud en México y que las acciones que lleva a cabo el Instituto Mexicano de la Juventud dependen de los programas institucionales que marca el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. A pesar de que el numeral 1 del artículo 3 de la ley que crea el Instituto establece que uno de sus objetivos es definir e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país, sin embargo no contribuye a fortalecerla y mucho menos a definirla o instrumentarla. Por lo que es importante que existan políticas públicas de calidad en esta temática.

El capítulo I trata sobre el concepto clásico del Estado, como opera el gobierno y plantea la gobernabilidad, a través de las políticas públicas de atención a la población, en este caso las políticas públicas de atención a la juventud, estudiando a las instituciones protectoras de la Juventud.

En el capítulo II se analiza a la Administración Pública en México, realizando un recorrido histórico desde la administración de Ernesto Zedillo hasta la de Felipe Calderón, para así comprender la importancia de la Administración de personal.

El capítulo III se establece las bases de la administración de personal del IMJUVE, analizando la legislación fiscal, federal y local aplicable, para poder crear propuestas para mejorar la administración de personal del IMJ.

En el capítulo IV se analiza las políticas públicas de atención a la juventud, para examinar la situación de los jóvenes en México y así determinar cómo se aplican las políticas públicas en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012, para determinar si realmente se aplican los programas hacia la atención de la juventud.

A manera de conclusión, respecto al Instituto Mexicano de la Juventud como órgano del gobierno federal responsable del diseño, ejecución, coordinación y seguimiento de las políticas de juventud es necesario que incremente su capacidad de acción. Específicamente que eleve su capacidad política para garantizar la efectiva interlocución al interior de la administración pública, que se garantice las capacidades técnicas de su personal para que los programas y proyectos que impulsan estén fincados en orientaciones teóricas y metodológicas adecuadas al campo de acción en el que se desenvuelven; que asuman su papel normativo y amplíen el espectro de alianzas y colaboraciones con los diversos sectores privados y de gobierno interesados en mejorar las condiciones y calidad de vida de los jóvenes.

CAPÍTULO I – EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1 - Estado.

A - El Estado clásico.

En la filosofía política clásica la naturaleza es concebida como la política en su totalidad como lo indica Aristóteles: “Es pues manifiesto que la ciudad es por naturaleza anterior al Individuo, pues si el individuo no puede por sí bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo. El que sea incapaz de entrar en esta participación común, o que, a causa de su propia insuficiencia, no necesite de ella, no es más parte de la ciudad, sino que es una bestia o un dios.”¹ “De lo anterior resulta manifiesto que la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el hombre es por naturaleza un animal político”². El todo, sociedad, Ciudad-Estado es política de origen; así manifiesto, no tiene mayor cuestionamiento, ahí está la naturaleza, la política y el hombre en equilibrio.

De esto desprende en primer término la sociedad que se entiende como algo superior a la suma de individuos que dependen de ésta, porque individualmente no cuentan con los recursos que les lleven a conservar su propia existencia; cada individuo forma parte del tejido social, con funciones que aportan a sus necesidades como a las de otros. Haciendo un recorrido histórico; se creía que la organización del poder y de la sociedad sujeta a este provenía de la voluntad Divina y posteriormente de Hombre.

En la edad media con Santo Tomas de Aquino, el poder de la Iglesia se basaba en que el gobernante representaba la voluntad de Dios en la tierra. Entonces el Papa como autoridad eclesiástica tomaba los asuntos de los individuos como asuntos divinos (res divinae)³ y esta era la legitimidad del poder del Papa frente al reino

¹ Aristóteles, Política, Libro 1, Capítulo 1. UNAM. Versión de Antonio Gómez Robledo. 1963. P5

² Ibíd. P3-4

³ - Balderas Vega, Gonzalo. Cristianismo, sociedad y cultura en la Edad Media. Una visión contextual, México UIA/ Plaza y Valdez, 2008 p 45

(fieles). Y el gobernante terrestre era designado por derecho divino, es el principio de la relación Iglesia-Estado. Con Santo Tomas de Aquino se deja a la razón en posesión del monarca pero la fe y la voluntad divina se depositan en el Papa y el monarca debe acatar. Es una unión de la teología y la política donde la voluntad de Dios no es cuestionada. Con la reforma protestante el peso de la representación de la autoridad del Estado como poder civil es y en este momento “el monopolio de la dominación territorial no ha sido nunca tan esencial para la iglesia como para la asociación política “⁴ Lo que se puede considerar soberanía.

El Estado se concebía como derecho natural. Existen otras teorías en las que su origen es la racionalidad jurídica o civil. Establece que los derechos y su ejercicio deben tener un reconocimiento en la sociedad y el Estado es participe de esto. De esta forma se entiende el surgimiento del Derecho como las reglas de coordinación entre actos de varios individuos. Normas de convivencia social que determinan para los individuos exigencias y deberes recíprocos.⁵ Entonces por voluntad los individuos se convierten en súbditos con igualdad entre ellos mediante la transferencia de sus derechos a cambio de paz y orden que cambie el estado de naturaleza. Esta transferencia se hace a un ente superior y omnipotente, y se deposita en un soberano mediante un pacto. Hobbes señala que puede ser una o un grupo de personas (Monarquía o Democracia) Él se inclina por la Monarquía pero indica que “En realidad, el poder, en todas sus formas, si es bastante perfecto para protegerlos, es el mismo”⁶

B - El Estado Moderno.

El contrato o pacto social se puede entender como la renuncia o transferencia de derechos parcial o totalmente (contrato de sujeción) y a un contrato de asociación. El Estado representa a la sociedad civil y ésta da legitimidad al gobierno. El Estado es un medio de control social, que se vale del “Derecho como valor supra-positivo de distribución y medida, le incumbe la función de ordenar rectamente la vida social, es

⁴ - Max Weber, economía y sociedad. México FCE 2012 p 45

⁵ - Construido a partir de Del Vacchio, Giorgio, filosofía del Derecho p 802 a 813

⁶ - Hobbes, Thomas. Leviatán 1999, Tomo I, Séptima edición 2008, México Gernika. P 189-190

decir, atribuir a todos sus miembros, lo que con referencia un todo, les corresponde en facultades y obligaciones”⁷.

Al Estado se le puede concebir como “una entidad con personalidad político jurídica en la que concluyen”⁸ los siguientes elementos: Población, territorio, estructura jurídica y gobierno. El estado no es un *ser* corpóreo, es conceptual, abstracto que necesita de estos elementos. Los autores y teorías antes señalados nos llevan a concluir que el concepto de Estado proviene de una realidad social, de la adopción de un cuerpo de leyes, la forma de aplicación del poder y el origen del mismo así como su depositario. Si bien el estado es un concepto, se hace presente mediante la autoridad en la que se deposita el poder, el poder político y el gobierno. Del análisis de estos conceptos, podemos considerar que el Estado es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder público. “El concepto de Estado se integra por la existencia de un poder público sobre la población, comprendida dentro de un espacio territorial determinado”⁹

“El estado es la sociedad organizada políticamente; que es el pueblo dividido en dos categorías de gobernante y gobernados, que es la nación jurídicamente unificada”¹⁰ Es importante aclarar en este punto, como lo hace Hans Kelsen, que la conformación del Estado se puede entender como previa al Derecho culminando en la sujeción a él; además se puede dar el caso que ocurran realidades que sobrepasen el Derecho. Dicho lo anterior y continuando, el Estado de Derecho contiene elementos políticos, jurídicos y sociales. El aspecto jurídico responde a la concepción que Estado y Derecho son el mismo fenómeno y que el último fin de ambos es la consecución del bien común, se pueden resumir a los fines del Derecho y del Estado en tres: La Justicia, el fin tanto del derecho como del Estado, es impartir Justicia, es decir dar a cada cual lo que le corresponde, y dentro de ella se encuentra la libertad, paz, etc.

⁷ - Heller Herman Teoría del Estado. p 301

⁸ - Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 1991 P189

⁹ - Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial. Porrúa, México 1977, pág. 36.

¹⁰ - Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Jus. México. 1986 P215

La seguridad en general, que es uno de los bienes más preciados que el Estado garantiza. En alguna medida, una de las principales justificaciones de su existencia, es que “mediante el monopolio de la violencia, asegura la existencia de la sociedad y la paz interior. No sólo esto, sino que la observancia general de las normas jurídicas y mandatos de autoridad, permiten que los individuos se muevan dentro de un marco legal con igual libertad y autonomía y que realicen sus planes de vida. De ahí la pretensión de obligatoriedad inexorable que caracteriza a un ordenamiento jurídico,¹¹ esta seguridad en general también engloba a la salud, alimentación, empleo, vivienda y armonía social, legitimidad y legalidad.

Pensando en esta libertad y autonomía de los individuos el poder debe ser equilibrado y contenido por lo que es necesario tomar en cuenta lo reflexionado por Montesquieu quien considera “que el poder detenga al poder. [...] Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde se encuentra un límite. Para que no se pueda abusar de poder es preciso, que por la disposición del mismo de las cosas el poder frente al poder” De aquí la separación en poder: ejecutivo, legislativo y judicial según sus funciones así el Legislativo discute y acuerda programas generales, la Justicia sobre el fundamento legal, resuelve conflictos de acción, la Administración se encarga de implementar las leyes que no son ejecutivas, sino que necesitan ejecutarse. En el sentido de Habermas la ejecución administrativa elabora el contenido teleológico del Derecho vigente, en cuanto éste da a las políticas forma de ley y dirige y gobierna la realización administrativa de los fines colectivos.

De acuerdo a su organización político territorial, el Estado puede ser central o federal, siendo el primero el que tiene un solo poder supremo para todo el territorio, el segundo es aquél en que coexisten poderes locales soberanos en cuanto a su régimen interno y un poder federal supremo en todo lo que corresponde o se haya reservado la federación o unión de estados federados, “actuando de forma coordinada pero independiente cada uno. Existe además una pluralidad de ordenamientos constitucionales entre los cuales destaca uno como principal y al cual

¹¹ - http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras22/textos2/sec_5.html

están subordinados los demás. Dos principios sustentan al sistema federal: la autonomía gubernativa-administrativa y la participación a través de una Cámara federal.”¹²

C - El Estado de Derecho

Considerando que el Estado es quien define, crea y sanciona el orden jurídico que en su aplicación se refieren a una misma cosa. De lo antes dicho podemos hacer notar que el Estado es una realidad política, sociológica y jurídica; respecto del jurídico, para mayor ahondamiento se puede calificar a este conjunto de leyes como vigente. El primero en utilizar el término Estado de Derecho fue Carl Welcker en 1813 y a partir de 1829 Robert Von Mohl lo usa en una de sus obras y se vuelve popular.¹³ Posteriormente Kelsen indica que el Estado de Derecho “es un orden judicial y la administración está regida por leyes, es decir, por normas generales, dictadas por un parlamento elegido por el pueblo, con o sin participación de un jefe de Estado situado en la cúspide del gobierno, siendo los miembros del gobierno responsables de sus actos, los tribunales independientes y encontrándose garantizados ciertos derechos y libertades de sus ciudadanos, en especial la libertad de creencia, conciencia y la libertad de expresión.”¹⁴

El Estado de Derecho en sentido clásico “el gobierno de las leyes y no para el gobierno de los hombres”¹⁵ El Estado tiene como función “establecer y mantener el derecho cuyos límites de acción están rigurosamente definidos por este”¹⁶ Entonces el Estado es en el que “la legalidad se funda en la soberanía popular y se dirige a la tutela de los derechos fundamentales. El Estado de Derecho es por tanto, una expresión de legitimidad política.”¹⁷ Esta forma de Estado contiene especial e intrínsecamente su relación con el individuo y sus ideales son la justicia no al grado

¹² - <http://issuu.com/nieves.hernandez/docs/manualoratoria> P95

¹³ - Cfr. De Carreras Francesc. El Estado de Derecho como sistema. Centro de estudios constitucionales. Madrid. 1996 P5 y ss

¹⁴ - Kelsen, Hans. Teoría pura del Derecho. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. 1996 P315

¹⁵ - De Carreras Francesc. Ob. Cit. P3

¹⁶ - García Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza Editorial. Madrid. 1977 P52

¹⁷ - De Carreras. Ob. Cit. P24

de la individualidad si no que su actuar este legitimado. El Derecho entonces es la expresión del sistema político como asignación de valores respetando el desarrollo del individuo social. De aquí su adjetivación como liberal o social.

El Estado Social de Derecho que se da porque se impregna fuertemente en la evolución ideológica teniendo como sustento el cambio a un equilibrio en el que la diferencia marcada de clases producto de la riqueza, status y derechos; como se puede intuir se desarrolló y estableció por la parte menos favorecida en la situación inicial “e inspiro los movimientos obreros, no es menos cierto que desde otras perspectivas fue perdiendo la carga emocional con el curso del tiempo al vincularse a ciertas medidas *sine ira et studio*¹⁸ del administración estatal, destinadas a desarrollar la política social, o paternalismo del catolicismo o cristianismos sociales.

Por otra parte así como el siglo XVII llevo a cabo la crítica política que habría de institucionalizarse en el siglo XIX, así este siglo inauguro la crítica social cuya solución se convirtió en el tema del siglo XX. Por consiguiente, no es de extrañar que el vocablo social se asocie, de un modo u otro, como realidad o como *imago sine re*¹⁹, a las distintas tendencias políticas y estructuras estatales del tiempo presente.”²⁰

El Estado Liberal de Derecho que se formó y organizó para el individuo buscando el equilibrio entre el derecho en la soberanía absoluta del individuo que sumado a la absolutista de la igualdad de los hombres provoco una crisis de contenido, ya que los más débiles socialmente se vieron oprimidos y explotados por los más fuertes. “El Estado en consecuencia, es lo que la sociedad espera de él. Es una manifestación humana perfectible en cuanto evita que la sociedad se consuma en sus individualismos y contrastes”²¹ por lo que se estimó que el error fundamental del liberalismo. Luego surge el Estado Social y Democrático de Derecho en el que “la formula Estado Social y Democrático de Derecho supone no solo la tentativa de

¹⁸ - Sin animadversión y sin favoritismo.

¹⁹ - Imagen sin cosa

²⁰ - García Pelayo. Op. Cit. P48

²¹ - Uvalle Berrones Ricardo La administración pública como ciencia social tecnológica En Revista Gestión Pública Vol. III #2 Segundo Semestre, 1994. P296

someter la actuación del Estado a la que no se requiere renunciar a los límites del Estado de Derecho – sino también su orientación material hacia la democracia real; en cuanto a social y democrático deberá crear condiciones sociales reales que favorezcan la vida del individuo.”²²

En este tipo de estado es donde los derechos fundamentales son válidos para todos sus miembros y la libertad del individuo se controle al Estado; esto porque se cuenta con los canales legales para esto. Actualmente se suma a esta noción la de autogobierno mediante elección popular con igualdad y justicia, necesarios para la organización política, alternativas ciudadanas, exaltación de la persona humana y la legitimidad del poder. Estas consideraciones anteriores como actuales componen el actual concepto de Estado de Derecho. Los principios de este Estado son: 1. La División de Poderes; 2. La legitimidad y legalidad; y 3. La igualdad ante la ley.²³

El Dr. Ramiro Carrillo Landeros define que: "El Estado es la forma de organización política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él le corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se identifica como la unidad soberana de acción y de decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común"²⁴

1.1.1 Gobernabilidad

El Estado es lo público constituido, de lo público constituyente. El Estado es una organización articulada y funcionando mediante diferentes Instituciones con atribuciones distintas pero complementarias, estas acciones interinstitucionales se establecen para lograr los fines del Estado. Es importante resaltar que estas

²² - Mir Pug, Santiago. El Derecho Penal en el Estado Social y Democrático de Derecho. Ariel. Barcelona. 1994 P32

²³ - Moreno Hernández, Moisés. Breves consideraciones entorno a la reforma penal sustantiva de 1984” INACIPE 1984 P76

²⁴ - Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración. México. Editorial Limusa. 1986. pág. 112

instituciones y acciones están normadas y dirigidas por el cuerpo normativo. En la medida que se afirme y respete lo anterior se conserva la legalidad jurídica y su legitimidad social.

“El progreso del Estado es el resultado de capacidades del gobierno, destrezas administrativas y de su orientación a favor de la vida pública”²⁵ Es posible entender así al Estado como una “sociedad jurídicamente organizada mediante sus órganos”²⁶. Este contrato teórico o práctico legitima el Estado, el Derecho y las Instituciones.

“Lo que dio nacimiento a una sociedad política y la estableció no fue otra cosa que el consentimiento de cierto número de hombres libres capaces de ser representados por el mayor número de ellos; y esto, solo esto, fue lo que pudo dar comienzo en el mundo a un gobierno legítimo.”²⁷ La dupla Estado-Sociedad es una relación que entre más perfeccionada y fuerte sea recíprocamente mejor será el Gobierno, mayor consenso y menor uso de violencia

Mediante la gobernabilidad en cualquier Estado se podrá materializar un desarrollo. Es una condición, una capacidad social para tomar decisiones colectivas, resolver y contener conflictos; es la interacción de los distintos actores políticos, económicos, tecnológicos y cualquiera que incida en el sistema. Una crisis de gobernabilidad se puede dar con la pérdida de legitimidad del Estado.

La Gobernabilidad democrática se entiende como “la capacidad de un sistema social democrático para auto gobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados. La gobernabilidad democrática no se refiere, pues, tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de

25 - Uvalle Berrones Ricardo. Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPEM-UAEM 1997 P 119

26 - Kelsen, Hans. Teoría General del Estado y del Derecho. Textos universitarios. P 216 y 217

27 - Jean-Jacques Chevallier.- Los grandes textos políticos.- El ensayo sobre el gobierno civil de Locke, Aguilar ediciones, España 1974, 7ª edición.

una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados.”²⁸

“La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. [...] La formulación más elaborada de este concepto inicial exige: (a) desarrollar el concepto de actor estratégico, (b) desarrollar el concepto de reglas y procedimientos de ejercicio de autoridad, (c) considerar si el orden público debe incluirse como un elemento del concepto de gobernabilidad y (d) considerar si el concepto de gobernabilidad es un concepto meramente positivo o puede abordarse también desde una perspectiva normativa.”²⁹

La gobernabilidad para Luciano Tomassini tiene como base “el comportamiento al interior de tres círculos concéntricos [...] el primero se refiere a los organismos del gobierno encargados de manejar la economía y al denominado sector público. El segundo, al conjunto de organizaciones del estado, incluyendo la interacción con los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo [...] el tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y el mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos”³⁰

²⁸ - Prats Catalá, Joan. Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos

²⁹ - <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>

Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 (2001) págs. 103-148 . Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España

³⁰ - Citado por Alejandro Suárez Casanova. Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates

1.2 - Gobierno.

El Gobierno es “aquel que proporciona los medios para la representación de los diferentes intereses de la sociedad, por lo que cuenta con un espacio (una esfera pública) para conciliar y atender las demandas que tienen estos diversos intereses”³¹ Es el “ente político-jurídico- administrativo que realiza un conjunto de actos, acciones y decisiones, de interés público, en virtud de las atribuciones que la Constitución Política y diversas leyes le otorgan, a través de los servidores públicos que lo integran a razón de ocupar un cargo mediante nombramiento o por elección popular en los ámbitos federal, estatal o municipal y en cualquiera de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial”³²

El Gobierno es una parte del Estado que concentra a los tres poderes. “El instrumento estratégico de la política es el Gobierno, definido como una estructura concreta; que significa además un grupo particular de individuos que tiene esta responsabilidad definida en el mantenimiento y/o adaptación del sistema del cual forma parte. Ejercer esta responsabilidad mediante opciones que son imposiciones para los individuos del sistema constituye la actividad principal del gobierno.”³³

El Gobierno se puede ver como organizaciones o políticos pero el “gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos es la diferencia entre lo perdurable y lo efímero”³⁴

Las dependencias y entidades del gobierno se crean y facultan por medio de leyes vigentes, esto es lo que les da su carácter de estructuras administrativas formales. La dirección de estas estructuras administrativas se crean en los tres niveles de gobierno está a cargo de personas, ya sea que se eligieran por los ciudadanos o por

actuales. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 tomado de http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/5-SUAREZ_CASANOVA_2002.pdf

³¹ - GIDDENS, Anthony. La Tercera Vía. Ed. Taurus. Madrid. 2000. p.61-62.

³² - Haro Bélcher, Guillermo (coord.) Como servir mejor a los ciudadanos, México, INAP, 1999. P37

³³ - Apter, David. Estudio de la modernización. Buenos Aires. Amorroutu. 1988.P189

³⁴ - Rose, Richard. El Gran Gobierno. México. FCE. 1998 P63

designación de estos pero en todos los casos se sostienen del presupuesto gubernamental.

El manejo de recursos en las acciones que la administración ejerce mediante programas puede ser evaluado con o sin la participación de la ciudadanía pero carecer de esta dificulta o impide el éxito de las acciones y el gobierno pierde legitimidad, así como su capacidad de gobernar. El ejercicio del poder debe pretender la gobernabilidad tanto como la creación de oportunidades de participación y beneficio de los diversos factores de poder mediante las leyes.

1.3 - La administración pública

“Para lograr los fines que cada Estado establece, confluyen una serie de tareas denominadas funciones gubernamentales cuya operación y materialización depende de la *administración pública*. El ejercicio de la función pública, el uso monopólico de la fuerza pública, la de elaborar normas, la de administrar los recursos públicos, (ingresos y egresos), impartir justicia, garantizar seguridad de los individuos de la sociedad, representar y defender al Estado frente a otros, emitir moneda, etc.”³⁵

“La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de los regímenes republicanos”³⁶

Para Max Weber “Por *Estado* debe entenderse un instituto político de actividad continuado , cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo de la coacción física* para el mantenimiento del orden vigente”³⁷ y considera que "El Estado moderno es una unidad de dominación de índole institucional, cuyos fines, con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, para lo cual ha reunido todos los elementos materiales a disposición de su

³⁵ - Tomada de la tesis de León y Ramírez, la tesis la construyo

³⁶ - Guerrero, Omar. Principios de Administración Pública. Universidad Autónoma de México, México, 2007 P11

³⁷ - Max Weber. Economía y sociedad. México, FCE. 2012. P45

dirigente, expropiando a todos los funcionarios estamentales que por derecho propio disponían de ellos y sustituyéndolos con sus propias superioridades jerárquicas."³⁸

El Gobierno “Deviene absolutamente prevaleciente la faz organizativa de la administración que, mientras asume caracteres estructurales propios conserva y refuerza los vínculos de dependencia de ésta respecto de la dirigencia política de modo tal que se puede decir que la administración no es más que el aparato del gobierno. En efecto, las estructuras se van ordenando según el modelo ministerial y dentro de cada ministerio se articulan favoreciendo la dirección y el control cotidiano sobre las actividades administrativas por parte de los responsables políticos”³⁹ Sin embargo, si se cuenta con una estructura administrativa sobredimensionada, la sociedad disminuye sus capacidades de relacionarse con el Estado esta relación se descompensará ya que los costos de la administración serán costo para la sociedad. Esto es se descompensa en términos de costo beneficio.

1.3.1 - La nueva administración pública

Existió un Estado gendarme, es decir, se enfocaba en la seguridad y soberanía que impartía justicia; era un Estado no interventor que se basaba estrictamente en la norma “El estudio del marco legal – particularmente el derecho administrativo- permitía entender en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno”⁴⁰ Sin embargo, se conoce que “público es mucho más amplio, heterogéneo y complejo que lo gubernamental: lo público y lo gubernamental no son sinónimos”, en términos de David Arellano.⁴¹

La administración pública como estructura entonces es importante porque las decisiones y acciones del gobierno materializadas mediante ella se supeditaban al Estado, lo cual podía derivar en un excesivo control sobre la sociedad y la forma de hacer política que respondía a un interés particular del poder. La administración

³⁸ - Max Weber, El político y el científico .México. Premiá editora de libros s.a. 1980. Pag. 12

³⁹ - Bobbio, Norbertoy Nicola Mateucci. Op. Cit. P16

⁴⁰ - Cabrero, E en el Esturio Introdutorio del libro “La Gestión Pública su situación actual” coordinado por Barry Bozeman; México, 2000, FCE.

⁴¹ - Arellano Gault, David “De la administración pública a la nueva gestión pública” en el Estado del Arte de la Administración Pública, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1999 P35-49

pública entonces es un vínculo ineludible con la sociedad que podía ser autoritario y regulador de lo público y privado.

Desde este punto se plantea una nueva relación, una nueva visión en la que se trata de que la estructura del poder (la administración pública) que permita intervenir en lo público como nivel gobierno, estado, comunidad y sociedad. Aquí lo privado no está limitado al ámbito empresarial o de contratos entre particulares. La nueva administración pública redefine a lo público como “una red de organizaciones, valores, intereses, recursos y estrategias, y saber gobernarlo no es un asunto de respuestas estandarizadas, sino de políticas negociadas, es decir, ordenadas, articuladas e institucionalizadas con base a procesos de deliberación y consenso”⁴²

“La Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de la planeación, organización, dirección y control”⁴³

Para Omar Guerrero, las funciones de la administración pública debe mantener, reforzar y preservar el sistema político, la legitimidad, el consenso, la estabilidad y el orden, por lo que, el establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo y la conciliación de intereses, prestación de servicios públicos, promoción de crecimiento y desarrollo. Como parte de una de las actividades de gobierno, sus efectos se extienden a todo el sistema político y pueden determinar el éxito o fracaso de las.⁴⁴

⁴² - Uvalle Berrones, Ricardo “Los espacios del hombre. El contenido público de la administración estatal” en Revista Trayectorias, núm 2, Universidad de Nuevo León.

⁴³ - Diccionario de Ciencia Política y administración Pública. CNCP Y AP. Definición de Administración Pública. P 47

⁴⁴ - Guerrero, Omar. “La Administración Pública como institución del Estado Capitalista”. México. 1988. Ed. Fotomara. P179

Luis F. Aguilar Villanueva, menciona que es importante entender no el problema del tamaño de una administración pública, sino su funcionalidad y su nuevo perfil⁴⁵ por lo que, la adaptabilidad es un elemento básico indispensable que facilita a la administración pública el enfrentar y superar cualquier situación de cambio que llegase a presentarse, o sea, poseer la capacidad, la infraestructura y el respaldo necesario y suficiente que permita estar preparado y actuar con oportunidad ante cualquier eventualidad que altere o modifique el comportamiento de un sistema del Estado, ya sea de tipo político, social o económico.

También se hace relevante que la racionalidad impresa mediante la mejora continua he evitado el crecimiento desproporcionado como consecuencia de una planeación congruente de la administración pública con los cambios en el país. El Estado entonces, “En primer término, está obligado a sostener y apoyar libertades políticas...En segundo, debe garantizar elecciones libres, abiertas e imparciales...En tercero, tiene que velar por el funcionamiento y la operación independiente de los partidos políticos...En cuarto, debe mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente, en el que confíe la ciudadanía y pueda llegar sin temores y favoritismos...En quinto, el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible...Y en el sexto, debe contar con mecanismos estrictamente responsables, y todos los funcionarios estarán obligados a respetarlos.”⁴⁶

“En consecuencia, la actuación administrativa está esencialmente orientada hacia la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real así constituido; piénsese, esta perspectiva, que los primeros sectores que se desarrollan son el militar y financiero y que, contemporáneamente, se asiste al progresivo monopolio de la función jurisdiccional en la persona del soberano. La organización del gobierno real tiende además a articularse y difundirse de manera uniforme en el territorio, mediante la creación de estructuras de administración”⁴⁷

⁴⁵ - Aguilar Villanueva, Luis F. “Hechuras de las políticas” México. 1994. Ed. Porrúa. P123

⁴⁶ - Caiden, Gerald E. “Desafíos para los Gerentes del Sector Público, Ed. Porrúa. México. 1997. P83

⁴⁷ - Bobio Mateucci P15

La Administración Pública entonces se convierte en “El ente que organiza la presencia del Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Como forma de mediación, la administración pública trasciende la mera ejecución de las normas universales del Estado y se erige en la instancia principal que organiza e impulsa la producción capitalista. En este caso, no sólo crea las condiciones materiales de la sociedad, sino que reproduce las relaciones de clase, esto es, las relaciones de explotación y dominación. No para atizar el conflicto social, sino para atenuarlo y mantenerlo en límites que no rebasen a la sociedad ni al Estado”⁴⁸

La Administración Pública, es el brazo ejecutor del Estado que lleva a cabo las decisiones políticas del gobierno, por consiguiente cuando éste evoluciona o se modifica, también evoluciona y se transforma la Administración Pública. Esta actividad del Estado, es referida en Alemania por Carlos Marx como la actividad organizadora del Estado y en Estados Unidos Woodrow Wilson, discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor.

Ricardo Uvalle Berrones define la administración pública como el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos de un país. Es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora. Su actividad es común a los individuos, las organizaciones, las familias, las comunidades y los municipios.⁴⁹

Como parte activa del Estado, la Administración Pública comprende la administración de los recursos con que cuenta el gobierno para llevar a cabo sus planes y programas en beneficio de la sociedad, con eficiencia, eficacia y honradez y que cumple con la normatividad vigente.

⁴⁸ - Uvalle Berrone, Ricardo. “El gobierno en acción”. P107

⁴⁹ - Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México. Editorial IAPEM, UAEM. 1997. p. 160.

“Estado es antes que nada una organización que proporciona bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos y otros tipos de organizaciones proporcionan análogamente, bienes colectivos a sus miembros”⁵⁰ Por esto es necesario siempre tener en cuenta que el Estado deseado debe ser administrativamente factible, proporcionar veracidad y credibilidad en su evolución. La acción primera del Estado es atender una serie de demandas de intereses individuales o colectivos en la sociedad, entonces su labor impacta lo privado- particular y lo público- social.

1.3.2 - Gerencia pública.

La gerencia pública en términos del Dr. Ricardo Uvalle⁵¹ es el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de los métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos. El Dr. Omar Guerrero⁵² establece que el uso de la palabra gerencia se refiere a la dirección, mando o conducción. Este mundo moderno las diferencia según su papel en el Estado y la sociedad que por un lado está la gestión de recursos (gerencia pública) y por otro la decisión respecto de la orientación de estos (administración pública).

La gerencia pública encuentra su razón de ser en el Estado porque son conocimientos y acciones que da la dirección a la administración mediante modelos que se enfoquen a las funciones adjetivas, es decir, del proceso administrativo (planeación, programación, evaluación y control). Al llevar este enfoque y estilo de administración privada a la administración pública se intenta modernizarla y adecuarla a una sociedad moderna. Para Huntington⁵³ los principales aspectos de la modernización son: la urbanización, la industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión. Estos permean a la sociedad, la política y se puede concluir que está relacionado con la ideología del liberalismo.

⁵⁰ - Olson , Mancur .La lógica de la acción colectiva. Limusa. México. 1992 P.26

⁵¹ - Uvalle, Ricardo. “Los nuevos derroteros de la vida estatal”. México. 1994. IAPEM. P119

⁵² - Guerrero, Omar “La administración pública del Estado Capitalista”. México. 1988. Fontamara. P167

⁵³ - Huntington. P.S. “El Orden político de las ciudades en cambio” Madrid. 1994. Ariel. P40

1.4 - Las políticas públicas.

“Gobernar de acuerdo a la política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental.

En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco institucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, las políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es una norma más que su utopía la cual permite descubrir, denunciar y corregir los efectos de las políticas gubernamentales en curso”⁵⁴

Para la teoría clásica republicana y democrática del Estado de Derecho, esta autoridad que posee el Estado para materializar el fin para el cual fue constituido, no podrá ser personalizado por alguna entidad pública sino por las establecidas por la división de poderes.⁵⁵ Si tomamos como ejemplo uno de los grandes fines de gobierno, orientado a la política social, entendiéndola como un conjunto de programas y objetivos que siguen lineamientos para la aplicación de medios públicos a la consecución de metas u objetivos sociales en la población, que demanda servicios y beneficios sociales. Se verá, que así como esta existen otras políticas que de igual modo se fundamentan en la misma estructura pero con diferentes temáticas y fines.

⁵⁴ - Aguilar Villanueva, Luis F “El Estudio de las Políticas Públicas” 3ª Ed. México Porrúa. 2000 P33

⁵⁵ - Construido a partir de Montesquieu

1.4.1 - ANTECEDENTES DE LAS INSTITUCIONES QUE ATIENDEN A LA JUVENTUD

1.4.2 - INJM, INJUVE, CREA, CONADE.

El antecedente de las Políticas del Estado dirigidas a la atención a la juventud, data de los años cuarenta, con la creación en 1942 de la Oficina de Acción Juvenil (OAJ) dependiente de la SEP., como un espacio de interlocución del gobierno con dos organismos de carácter corporativo que se habían formado a finales de los años treinta: La Confederación de Jóvenes Mexicanos en 1938 y la Central Única de la Juventud en 1939, que reclamaban una atención específica.⁵⁶

1.4.3 - Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM).

Diez años más tarde, y ya totalmente inmerso el país en el proyecto industrializador, en el contexto de una política educativa encaminada a preparar y orientar a la juventud para su incorporación al mercado laboral mediante la capacitación para el trabajo, Durante la administración del presidente Miguel Alemán fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 25 de febrero de 1950, el Decreto que creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Conforme al artículo 2º del Decreto mencionado, la finalidad del Instituto sería *“Preparar, dirigir y orientar a la juventud mexicana en todos los problemas básicos nacionales, para alcanzar el ideal democrático, su prosperidad material y espiritual, llevando a cabo el estudio de esos problemas, formulando las soluciones adecuadas y proponiendo a los organismos oficiales o sociales correspondientes, las iniciativas que convengan o realizándolas, en su caso, cuando no sean de la competencia o naturaleza de aquéllos”*.⁵⁷

⁵⁶ - Rosalía Romero Ledesma. *“Las instituciones de Juventud”* Jóvenes en México 1994-2000. Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ). 77.

⁵⁷ - <http://www.conade.gob.mx/portal/?id=1646>

1.4.4 - Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJUVE).

En 1970, con Luís Echeverría (1970-1976) el instituto entró en un proceso de reestructuración como consecuencia de que después de los acontecimientos del Movimiento del 68, la juventud se mostró más participativa y crítica de la realidad sociopolítica, se modificó la imagen del Instituto, sustituyéndose las siglas de INJM por las de INJUVE, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el cual redefinió su objetivo institucional, que en un principio era de capacitación técnica, para convertirse en una alternativa de instrucción a nivel de extensión universitaria.⁵⁸

1.4.5 Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA).

El 30 de noviembre de 1977 se constituyó el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), dentro del marco del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal que instrumentó el gobierno de José López Portillo (1976-1982).

Concebido como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, se le faculta para realizar programas de mayor alcance en la definición de programas para el desarrollo integral de la juventud, coordinando los esfuerzos institucionales de la política de gobierno para los jóvenes. Sus principales programas fueron encaminados a atender demandas de la juventud en las áreas de salud, demandas jurídicas, problemas sociales y de empleo, se determinó el rango de 12 a 29 años, como la edad en que se ubicaría la población objeto de estos programas.

En el CREA se consideró que la atención a la juventud no sólo es responsabilidad del Estado, sino que la sociedad en su conjunto debe procurar los distintos espacios a los jóvenes para alcanzar un desarrollo adecuado e integral, una política nacional de juventud basada en una actitud que generará una conciencia colectiva sobre el significado de lo juvenil, en toda su amplitud y heterogeneidad, y la coordinación para

⁵⁸ - Idem. p.78

optimizar el uso de recursos que los diferentes organismos, instituciones y sectores dirigían a ese sector.⁵⁹

“El CREA fue una de las instituciones más importantes de juventud en esa época. Por primera vez se hacía un organismo con este tinte transversal. Su junta directiva tenía a 11 ministerios trabajando en función de los sectores juveniles, tuvo recursos financieros y humanos muy importantes.”⁶⁰

1.5.4 - Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

El 12 de diciembre de 1988 mediante decreto Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), desapareció el CREA y lo sustituyó la Comisión Nacional del Deporte (CONADE),⁶¹ como órgano desconcentrado de la SEP (ya no descentralizado como era el CREA, lo que le permitía mayor autonomía) encargado de la promoción y el fomento del deporte y la cultura física, instancia que absorbió las funciones que realizaba el CREA a través de la Dirección General de Atención a la Juventud, descendiendo de jerarquía en la estructura del gobierno, limitándose sus objetivos y la interacción con las demás entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

1.5.5 - Dirección General de Causa Joven (DGCJ)

En julio de 1966 la DGAJ transformó su estructura y estrategias de trabajo como parte de un proceso de comunicación, imagen y posicionamiento entre los diversos sectores juveniles, derivado de la creación de la Dirección General de Causa Joven, redefiniendo los programas de juventud con un esquema de descentralización tanto de recursos como de la operación de los programas, buscando una mayor integración entre las diversas instituciones gubernamentales, también amplió sus programas abarcando a los más marginados y vulnerable, así como de medio rural.⁶²

Gracias a las estrategias de trabajo de la Dirección General de Causa Joven de promover la corresponsabilidad de los diversos actores sociales que participaban en

⁵⁹ - Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 1977.

⁶⁰ José Antonio Pérez Islas.- Coordinador del Seminario de Investigación en Juventud (SIJ) de la UNAM.

⁶¹ - Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de diciembre de 1988.

⁶² - IMJ, *“Las instituciones de Juventud” Op. Cit., p.81*

las políticas de juventud; en hacer más eficiente el uso de los recursos, desarrollar esquemas de comunicación para lograr un posicionamiento ante la sociedad y los jóvenes, y en actualizar el conocimiento sobre las tendencias y problemáticas de los mismos, se logró que las Comisiones de Juventud de las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados integran un proyecto de ley para la creación de un organismo que diera respuesta a las dinámicas que viven los jóvenes del país (el 34% de la población).

1.5.6 INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD.

Clasificación en la que se encuentra el Instituto Mexicano de la Juventud, creado por la LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD expedida el 6 de enero de 1999 por el Congreso de la Unión.

Artículo 1. "Se crea el Instituto Mexicano de la Juventud como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal."

Teniendo por objeto:

Artículo 3. El Instituto tendrá por objeto:

I. Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país;

II. Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras dependencias;

III. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;

V. Promover coordinadamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las

acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos, y

VI. Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud, ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación.”

Misión del Instituto

“Promover, generar y articular políticas públicas integrales de juventud que surjan del reconocimiento de las y de los jóvenes en toda su diversidad, como sujetos y actores de su propio destino, que respondan a sus necesidades, propiciando el mejoramiento de su calidad de vida y su participación plena y desarrollo nacional.”⁶³

Es así que el 6 de enero de 1999 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley del Instituto Mexicano de la Juventud” como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia y domicilio en el Distrito Federal. La Ley definió el carácter eminentemente normativo del Instituto, y resaltó su función como coordinador de los esfuerzos en materia juvenil, para lograr el mayor impacto posible y utilizar eficientemente los recursos destinados a este fin. La máxima autoridad del IMJ es su Junta Directiva, formada por 17 miembros y presidida por el Secretario de Educación Pública, por ser el sector educativo en el cual se ubica dicho Instituto. ⁶⁴

El IMJ queda así definido como el órgano del gobierno federal, descentralizado, responsable del diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de juventud de México. La sanción de esta ley fue en su momento un gran avance para México, ya que permitió que la temática de juventud se separase de la del deporte.

La Ley plantea que el IMJ será un órgano especializado, que llevará a cargo el tema de juventud. Cabe señalar que la Ley, fue aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 1998, se plantea como primer objetivo para el IMJ el

⁶³ - www.imjuventud.gob.mx

⁶⁴ - Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1999.

de: “definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo de México”⁶⁵.

En su segundo artículo, la Ley establece: “la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo”.

Entre los demás objetivos están el asesoramiento al Ejecutivo Federal en la planificación de las acciones de juventud de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, actuar como órgano de consulta para otras instancias estatales, de la sociedad civil y privados, promover junto con las demás entidades federales las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos; y ser el representante del Gobierno Federal en materia de juventud ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales.

El IMJ se establece como un sistema sumamente complejo dependiente de la Secretaría de Educación Pública, con un organigrama que contempla un instituto de la juventud local en cada uno de los estados mexicanos. El órgano máximo es una Junta Directiva, compuesta por 17 miembros: 10 secretarios, un secretario por cada cartera, presidida por el Secretario de Educación Pública, y siete miembros más: representantes de tres entidades federativas, dos rectores o directores de universidades o instituciones públicas de educación superior del país, y los jóvenes, integrantes del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas.

Por otra parte, se previó un órgano contralor y un Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas, que tiene por objeto recabar las sugerencias y propuestas de los jóvenes del país para la elaboración de los proyectos de desarrollo de la juventud; dar seguimiento a las acciones de los programas que se ejecuten a través de la Dirección General del Instituto y formular las propuestas correspondientes. Este Consejo se integra con diez jóvenes mexicanos, cuyas edades se encuentren

⁶⁵ - Ley del Instituto Mexicano de la Juventud; Diario Oficial de la Federación; 6 de enero de 1999; Artículo 3

comprendidas entre los 18 y los 29 años y de manera equitativa en cuanto a su género. El Consejo se renueva por mitad cada año a través del principio de insaculación y no reelección.

El IMJ cuenta también con dos subdirecciones generales y diez direcciones de área. Las mismas están a cargo de desarrollar las diferentes temáticas y llevar adelante las tareas específicas según corresponda.

La ley de Creación del Instituto no estipula un presupuesto, sino que el patrimonio del IMJ estará integrado por los recursos que se le asignen en el presupuesto de egresos de la Federación, por los bienes muebles e inmuebles que adquiera, y por los subsidios, donaciones y legados que reciba.

CAPÍTULO II - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE PERSONAL EN MÉXICO.

A - El Estado Mexicano.

El gobierno es el órgano que permite cumplir con sus fines al Estado, es el conjunto de personas que ejercen la autoridad, es decir es la conducción y dirección del Estado. La estructura formal del estado mexicano está contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su articulado se mencionan los más importantes y un extracto propio para estos fines:

Artículos 39 y 40. La soberanía nacional y todo poder público reside esencial y originariamente en el pueblo y su beneficio. Para tal efecto se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".⁶⁶

Artículos 41 a 49. Se puede desprender que la soberanía es estructurada a partir de los Estados a la Unión mediante un pacto Federal del cual se erige Federación y la organización de esta última se divide en tres funciones: la legislativa, ejecutiva y judicial. El Poder Legislativo también denominado el Congreso de la Unión se compone de las cámaras de diputados y otra de senadores con 500 diputados y por 128 senadores aunado a los congresos locales. Entre las atribuciones federales se encuentran el aprobar leyes e impuestos, aprobar el presupuesto nacional y gastos federales, aprobar o rechazar los tratados y convenciones con otras naciones, y ratificar las designaciones diplomáticas, política exterior, aprobar acuerdos internacionales y confirma las designaciones de los servidores públicos que realiza el presidente.

Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*" Como parte de sus funciones se encuentran

⁶⁶ - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40.

promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión.

Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los de los órganos colegiados en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; preservar la seguridad nacional; intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo.

El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos está basado en un sistema presidencial en que el Presidente de México es al mismo tiempo jefe de gobierno y como jefe de Estado, esto último implica dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado

El Poder Judicial, que tiene como función de conformidad con la legislación vigente, la aplicación de las normas jurídicas en la resolución de conflictos: *"Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito....."*⁶⁷

La composición del territorio nacional es el de los estados como partes integrantes de la Federación, islas, mares adyacentes y el espacio aéreo, entre otros.

La Administración Pública Mexicana se encuentra organizada de acuerdo al artículo 90 constitucional: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la

⁶⁷ - Idem. Artículo 94

intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado.”⁶⁸

Conforme a lo anterior, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁶⁹ la que precisa la organización de la administración pública, estableciendo en el artículo 26, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo de la unión

Contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Sobre los organismos descentralizados, el artículo 45 señala: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.⁷⁰

⁶⁸ - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 90,

⁶⁹ - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Última Reforma, DOF. 01 de octubre de 2007. pág. 6

⁷⁰ - Idem. Artículo 45

H- La Administración Pública en México.

Antecedentes

La administración pública en México como ciencia o desarrollo con enfoque profesional ha sido influida por las ideas extranjeras y las políticas adoptadas a nivel internacional. A continuación se realiza un breve recuento de la historia de la administración pública en México

En el gobierno de Porfirio Díaz ya se contaba con esfuerzos legales para que se contara con un cuerpo administrativo organizado y proporcionara estabilidad, se intentó establecer una selección de personal conformando un catálogo de puestos, sin embargo no se logró; principalmente dominaban los intereses personales, la relación con los ciudadanos era clientelar derivado de la desigualdad social. La regla era el contrabando, el cohecho, el soborno, el nepotismo, la amistad y el beneficio a los paisanos de los servidores públicos.

El sistema político se fortaleció y se legitimó con la reforma agraria ya que el Gobierno y los campesinos pobres hicieron alianza. Con la expropiación petrolera se tuvo mayor poder económico, se sustituyeron las importaciones y se generó un sentimiento nacional.

Con la Revolución se creó el sistema de partido dominante, los servidores públicos estaban vinculados fuertemente a este y eran incluidos según su lealtad y adhesión al mismo. Debían mostrar también "su aptitud y honradez y se perfeccionaran en su vocación de servir a las instituciones"⁷¹ Los servidores públicos que realmente eran los gobernantes no se incluían en esta categoría ya que estos eran de confianza.

La Organización de las Naciones Unidas comenzó a fomentar las reorganizaciones en los gobiernos de los países subdesarrollados y en este contexto se creó la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas el antecedente del actual INAP. Las

⁷¹ - JAY M. SHAFRITZ ALBERT C. HYDE Clásicos de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche. Fondo de Cultura Económica. México 1999. P40

políticas consistían en profesionalizar las nuevas actividades, procedimientos, principios, métodos, programas de desarrollo.

En 1965 se creó dentro de la Secretaría de Presidencia la Comisión de Administración Pública que “inició los estudios tendientes al establecimiento de un sistema de modernización administrativa. Para ello realizó un diagnóstico del funcionamiento de la administración pública, en base al cual propuso lineamientos metodológicos de la modernización administrativa y sugirió modificaciones en el aspecto estructural y funcional de la administración pública.”⁷²

En 1976 comenzó un periodo de modernización que derivó en el sistema nacional de planeación democrática. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto para agrupar y homologar criterios. Los Estados generaron a su vez planes de desarrollo. De este modo se dio una organización institucional, sectorial, así como la articulación de los sectores en los estados. Se realizaron reformas legales para la aplicación del presupuesto por programas y se acordó crear las bases para un servicio civil de carrera.

Se dieron una serie de recortes presupuestales, de personal, de estructuras, de programas. Se dio una desregulación y privatización de empresas que elevaban los costos inútilmente con el fin de evitar la duplicidad, dispersión de actividades y funciones públicas con lo cual el poder político y económico, por ende la gobernabilidad del país se ven debilitados. “Su estatus parece descender también a causa del empuje de la ideología empresarial y de los escándalos y asesinatos políticos de los últimos años”⁷³

En 1982 se pasa de la *administración de la abundancia* a la inminente banca rota por lo que estas reformas se vieron afectadas en su implementación, pero la Secretaría de Programación y Presupuesto presentó un alto grado de especialización de sus funciones ya que es la encargada de la orientación y asignación de recursos.

⁷² - Quiroga Leos, Gustavo Planeación, descentralización y desarrollo regional en México. Primera parte en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Número 18-19 Abril – Septiembre Año 1986

⁷³ - Jay M. Shafritz Albert C. Hyde p40

“Seis años no fueron suficientes para asimilar las transformaciones políticas en las secretarías. Cada una debía adecuar una vieja estructura a sus nuevas competencias, manejar "nuevo" personal (con frecuencia proveniente de otras áreas de trabajo), y coordinar su actividad reguladora con la de las entidades paraestatales. Estos mecanismos han coadyuvado a la descentralización de procedimientos fundamentales para el desarrollo nacional”.⁷⁴

También “se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.”⁷⁵

En 1985 se comenzó la apertura comercial y la reducción de tarifas. En este punto la modernización administrativa no solo era un discurso sino parte de otros elementos que buscaban fortalecer el aparato productivo del Estado para hacer frente a los problemas económicos que se convertían en crisis.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari realizó grandes reformas económicas, políticas y socioeconómicas al plantear un nuevo modelo de desarrollo. Unificó a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto para fortalecer la política económica al unir las funciones de ingresos y egresos en una sola. La Secretaría de Desarrollo Social nació de la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El Programa Solidaridad sería el Eje rector de su gobierno y la principal fuerza la Secretaría de Desarrollo Social. El nuevo proyecto económico se vería impulsado

⁷⁴ - Jay M. Shafritz Albert C. Hyde. p210

⁷⁵ - <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

por la reforma administrativa de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se dividen con el fin de hacerlas más eficientes y competitivas.

En cuanto a personal se redujeron y concentraron las presiones partidistas sobre durante las campañas; creó el servicio civil, los sistemas profesionales, como el servicio exterior pero fueron rebasados por nombramientos políticos. La preocupación por la reforma administrativa ha perdido impulso al confiarse al mercado y a la empresa privada los objetivos de desarrollo y dejar de considerarse a la administración pública como instrumento estratégico para el logro de este desarrollo anhelado.”⁷⁶

En los noventa se aceleró la desregulación y la privatización para finales de 1994, tras la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y-pese a la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), parecía que el tremendo sacrificio de los niveles de bienestar había valido la pena ante la perspectiva de la recuperación. Sin embargo, no fue así, y el país se encuentra en una de las crisis más profundas de su historia.

En este contexto de crisis económica, a partir del "adelgazamiento del Estado" se cuestionó la dimensión de la administración pública y, más por ideología que conforme a los hechos, se plantearon soluciones privadas a los males públicos, como si las empresas privadas no estuvieran también aquejadas de los mismos males de nepotismo, ineficiencia, personalismo, manipulación del cliente, burocratización, baja productividad y demás, que sin evidencias suficientes se han tratado de identificar como exclusivos del gobierno”⁷⁷

En el gobierno de los sexenios anteriores se aplicaba la filosofía de que si se mejoraban y ajustaban las reformas administrativas con un carácter técnico y bien implementadas mejorarían las situaciones de administrados como administradores y no era tan necesario cambios en la participación de la población.

⁷⁶ - Jay M. Shafritz Albert C. Hyde. P 48

⁷⁷ - Jay M. Shafritz Albert C. Hyde. P49

Se presentaron dos situaciones o visiones que debían atenderse, los asuntos que ya están institucionalizados como las políticas públicas basadas en acuerdos comerciales como los tratados comerciales. Los temas de soberanía, combate al narcotráfico, seguridad interna y cuerpos policiacos. Y a los que pueden denominárseles como “elementos programáticos.”⁷⁸ Estos elementos están ubicados en el bienestar social y de integración horizontal y que constituye el “botín de los políticos”⁷⁹

De esto se puede desprender dos tipos de políticas y como en México por ser presidencialista la línea política o de acción que tomen, en este caso los partidos, se manifiesta, por un lado la de bienestar social y otra la de la función pública. La política de bienestar social trata temas de salud, educación, vivienda y población entre otros. Es decir, que se articulan a partir de las necesidades sociales.

La función pública es entonces la de organización y funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas. Se orienta al desarrollo de puestos de trabajo o su eliminación así como de las estructuras para la organización cumplimiento de fines específicos. Se enfoca en los recursos que recibe el gobierno para la gestión de sus objetivos y se vincula directamente con el tipo de gobierno, sus funciones, recursos con los que cuenta el entorno social “y los mecanismos de planeación- evaluación que ha de emplear.”⁸⁰

Esto en México lo ven como el mecanismo necesario para el logro de la eficiencia y combate a la corrupción. Luego entonces, la política de partidos y sus elementos programáticos y las de función pública como gestión de gobierno, es el uso, tendencias y equilibrios los que diferencian a un gobierno de otro.

⁷⁸ - Sosa, José. Gobierno y Administración Pública en México: Apuntes para una discusión abierta. Presentado en un Foro Internacional y editado por el Colegio de México. 2000 P537

⁷⁹ - Texto de Ernesto Velasco Sánchez citado por José Sosa en el mismo Foro Internacional.

⁸⁰ - Villoría Manuel, La gestión de las personas en las administraciones públicas post- burocráticas: un enfoque estratégico. en José Sosa op. Cit.

I- Evolución en la administración pública de 1995 a 2012

“Para evitar al inicio de cada sexenio desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, el ejecutivo federal dio una respuesta institucional, estableciendo un mecanismo de reubicación interna y de reasignación intersectorial, cuya implementación se encomendó a las oficinas mayores en lo interno de cada dependencia, y a la comisión de recursos humanos del gobierno federal en lo global. En 1972 fue creada esta comisión y para 1976 se modificó mediante acuerdo presidencial, con el fin de perfeccionar su funcionamiento.

Las reformas e innovaciones antes descritas representaron uno de los primeros esfuerzos por enfatizar la planificación de políticas públicas y la coordinación de acciones intergubernamentales; sin embargo, los objetivos y metas establecidos fueron muy amplios y con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad. No obstante, se logró un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura que en su mayor parte subsiste hasta el presente”⁸¹

En los sexenios de 1995 a 2000, de 2000 a 2006 y finalmente el de 2006 a 2012, se presentan las tres visiones de Función Pública que serán analizadas a partir de sus programas tendientes a cambiar la estructura y enfoque de la administración pública en sus sexenios.

J- Administración de Ernesto Zedillo

El Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, señala en su eje Desarrollo democrático Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública, en los apartados:

3.9 - *Reforma de gobierno y modernización de la administración pública*, menciona que es necesaria una administración accesible, moderna, eficiente,

⁸¹ - Apartado Antecedentes del PROMAP DECRETO por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. DOF 20-05-1996.

orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales, use eficientemente de los recursos públicos y cumpla con los programas y que rinda cuentas esto es importante ya que contribuye al desarrollo del país, a su productividad económica y al avance democrático.

Entonces ya se hablaba de la necesidad de integrar los servicios al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción, fomentando la dignidad, profesionalización y que proporcione lo necesario para aprovechar la capacidad productiva y creativa del servidor público.

3.9.1 - *Promoción de la descentralización administrativa*, establece como líneas prioritarias la modernización administrativa descentralizando funciones, facultades y estructuras incluyendo a los gobiernos estatales y municipales fortaleciendo el federalismo para minimizar costos y promover la participación en los tres niveles de gobierno.

3.9.2 - *Profesionalización de los servidores públicos*, como los cambios para la continuidad de programas sin interrumpir el funcionamiento administrativo con los cambios de administración mediante un Servicio Profesional de Carrera que rescate la experiencia y los conocimientos del personal, que facilite su una jubilación digna y decorosa, permanencia en el empleo, capacitación para el desarrollo de funciones, su capacidad profesional incluyendo los cambios tecnológicos, favoreciendo su iniciativa, creatividad mediante esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y un código claro de ética que asegure su desempeño honesto y eficiente.

3.9.3 - *Sistemas de control y rendición de cuentas* para evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto adecuando el marco jurídico, autoevaluación con enfoque preventivo, métodos e instituciones de control interno y externo, fortaleciendo la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de estas últimas para que en conjunto se detecten y corrijan fallas proponiendo soluciones. También se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de

contraloría social en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales en los estados y municipios.

3.9.4 - *Modernización de la gestión pública* obteniendo instituciones flexibles, transparentes, que evalúen el desempeño y la calidad del servicio, que respondan con agilidad a las necesidades, ya que su estructura vertical fragmenta y dispersa la responsabilidad en los procesos productivos y de servicio permitiendo la evasión de responsabilidades.

3.9.5 - *Simplificación y adecuación del marco normativo*, actualizando la normatividad presupuestal globales, los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos para reducir costos, transparencia de las operaciones, mejorar la calidad y atención a la ciudadanía.

3.9.6 - *Responsabilidades de servidores públicos* mediante la modernización de la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, la aplicación de sanciones y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). El Programa contempla que en ámbito internacional se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar utilizando sus aparatos administrativos públicos para la mayor competitividad económica en los sectores productivos y promover la participación social como se comenta en las asambleas generales de la ONU.

Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios, mayor transparencia, honestidad y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos de manera eficiente, efectiva y oportuna a las necesidades de la población quien los sufraga.

De lo anterior se considera importante que los cambios en la administración pública mexicana se dieron más frecuentemente por tendencias internacionales que locales.

Esto conjunta las dos visiones, la de función pública y la de bienestar social; estas son solo parte de la estrategia contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.

K- Administración de Vicente Fox

En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 en el eje 4 como parte de las estrategias lo siguiente, Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2000-2006, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA), Agenda de Buen Gobierno (ABG)

- 4.11.1. - Creación de las comisiones
- 4.11.4. - Creación del Instituto Nacional de las Mujeres
- 4.12. - La revolución educativa

Se propone transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión generando rápidamente cambios profundos, un gobierno inteligente, justo, estratégico, competitivo, participativo, con rendición de cuentas, transparente, democrático, con visión y honesto en el uso de los recursos públicos, así como los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para la respuesta las pronta de las necesidades de la sociedad y recuperar el tiempo perdido en el ámbito nacional respecto del internacional.

Es necesario un gobierno operativo que se rediseñen, flexibilice, que innove, cueste menos, que oriente los recurso a programas sustantivos y prescinda de la excesiva normatividad y sobrerregulación existente. Se requiere que ciudadanos cuenten con acceso permanente a la información pública salvaguardando su integridad y en ciertos casos confidencialidad. Que se eviten y prevengan los actos de corrupción, basado en un cambio cultural implementando un código de ética, bajo los modelos de calidad total e innovación, gobierno electrónico sistemas emprendedores, elementos de mejora, cambio de cultura en los sistemas burocráticos, Investigación de las mejores prácticas de los mecanismos vigentes en México y en el mundo.

Definir y diseñar el contenido y alcance de la información a divulgar y difundir para el seguimiento y la evaluación de la gestión pública a la población como en las

compras conseguir mejores condiciones económicas y de servicios.. Rediseño y certificación externa de procesos: que aseguren el apego a procedimientos y políticas establecidas, así como la mejora continua y el enfoque al usuario. Aplicación de tecnologías de la información que permitan la integración de los procesos administrativos.

El enfoque cliente interno y externo separando a los ciudadanos como receptores de los bienes y servicios del gobierno y políticas públicas; y los trabajadores al servicio del Estado como clientes internos. Se realizó un estudio de las áreas críticas en aspectos de corrupción en la Administración Pública Federal y basado en este se tomaron decisiones sobre sueldos y salarios en los que los servidores públicos serían reconocidos por sus actitudes de honestidad y buen desempeño, buscando hacerlos competitivos en el mercado pero en el caso de que fuese necesario incrementar el sueldo este permanecía igual.

Se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) y entre sus principios generales están el promover el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; que combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública mediante una programación que incluya objetivos y líneas estratégicas, Líneas de Acción, Líneas Estratégicas y Líneas de Acción (Proyectos), indicadores, actividades, metas, misión, visión enfoque a resultados (MIR) Esto es el enfoque de planeación estratégica.

Se creó una Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción que se basó entre otros en un sistema ordenado que evite duplicidades y permita una organizada explotación mediante el Servicio Profesional de Carrera en la APF, los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos, y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno.

E. 1 - Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2000-2006

Se creó la Oficina para la Innovación Gubernamental para diseñar el Modelo Estratégico para la innovación del gobierno. Para la construcción del Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, se partió de una serie de premisas básicas:

1. El mejor modelo es la realidad misma.
2. El modelo propuesto es esencialmente un modelo de innovación social hacia el interior de la Administración Pública Federal.
3. Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformarlo en una institución competitiva de clase mundial.
4. No se pretende convertirlo en una camisa de fuerza, ni mucho menos, en la palabra final.
5. Se trata de una guía sólida y estructurada que habrá de servirnos, a manera de mapa, en nuestra conducción del proceso de cambio.
6. Constantemente, tendremos que someterlo a revisión, respetando los principios básicos, como consecuencia de nuestros nuevos aprendizajes y desaprendizajes.

“La innovación del gobierno es un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo desde múltiples perspectivas. Es un movimiento cultural y estructural porque vértebra a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macroprocesos clave para mejorar la capacidad de gobernar, y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana.”

E.2 - Principales elementos del Modelo Estratégico

Los clientes externos son la sociedad mexicana. La razón de ser del gobierno federal es la sociedad. Se necesita información confiable. Los Poderes (Legislativo y Judicial). Como un único sistema democrático basado en la separación de poderes y un pacto federal fuerte que incluya a todos los órdenes de Gobierno (Estados y Municipios). La sociedad mexicana, lo que le son los resultados que generen un valor significativo, evidente y cercano.

También es necesaria una cultura de trabajo del gobierno se había centrado más en actividades y en insumos, no en resultados. Innovación implica ser responsable de

visualizar las necesidades no percibidas por los ciudadanos y actuar para satisfacerlas. Por eso hay que intentar ir más allá de las expectativas.

En un esquema de gobierno dividido se reducen los mecanismos basados en la negociación, el diálogo y la búsqueda de consensos, la competitividad en un esquema ganar-ganar, es la respuesta estratégica.

La globalización produce grandes presiones y demandas sobre los gobiernos. Ante todo, la globalización ha alterado la variedad y la intensidad de los temas en las agendas diplomáticas, económicas y políticas. Muchos nuevos tópicos han surgido en los últimos años: la transición de países del bloque comunista a economías de libre mercado, una agenda comercial mucho más variada, una creciente preocupación por el medio ambiente, una nueva arquitectura financiera internacional, programas de apoyo humanitario para los países más pobres, etcétera.

Estos son temas que han derivado en una preocupación generalizada, como ya lo son la seguridad alimenticia, el crimen internacional organizado, el terrorismo y la globalización de la inseguridad internacional. Los fenómenos que hemos presenciado en los últimos años nos obligan a replantear la relación de nuestro país con el exterior. Los avances que se han producido en periodos de tiempo relativamente cortos en materia de telecomunicaciones, tecnologías de la información, comercio electrónico, entre otros, han transformado radicalmente los patrones culturales, hasta hace poco definidos y sólidos al interior de cada país.

De expectativas “La Revolución de las Expectativas” es un término que acuñó David Konzevik, y se refiere a una de las consecuencias de los grandes cambios tecnológicos, especialmente a partir de los años noventa. En el pasado, la información que tenía la mayoría de la población mundial del extranjero era escasa o nula. La gente en las aldeas no tenía ningún contacto con el exterior y en toda su vida conocía unos centenares de personas, todos iguales entre sí. Un individuo de la Edad Media conocía, en toda su vida, unas diez noticias del mundo exterior. Ahora, son las que un ser humano conoce mientras se rasura. La información planetaria

instantánea, que por diversos medios es la característica actual, ha puesto a las poblaciones en conocimiento de otras formas y niveles de vida, en tiempo real. Y, como Ovidio dijo: “No se desea lo que no se conoce”.

El cambio de expectativas que ese conocimiento engendra, tiene serias consecuencias políticas, económicas, sociales y educativas para los países la sociedad, exigen hoy bienes y servicios básicos de manera inmediata, tratando de reparar, en pocos años, siglos de carencias. Esto en su manifestación extrema, pues el deseo de “vivir como el vecino” no se limita de manera alguna a grupos indígenas o marginados. Esta Revolución de las Expectativas se plantea hoy en todos los países latinoamericanos, independientemente del programa económico o ideología de los gobernantes.

Enfocar tanto a los equipos de trabajo y a las organizaciones como la definición de los clientes a servir y las necesidades específicas a satisfacer. Este ejercicio es fundamental en todo proceso de Planeación Estratégica Algunas manifestaciones son migración, bloqueos, manifestaciones, exigencias y presiones.

Las dificultades de gobernabilidad que esta situación apareja podrían llevarnos a pensar que hoy gobernar es el arte de manejar las expectativas.

Democracia Para explicar la importancia que en términos de tendencia en el entorno mundial tiene la democracia, pero cuando México negociaba un acuerdo comercial con la Unión Europea, Italia pidió aplicar lo que se llamó la Cláusula Democrática. Mediante ella, la firma del acuerdo quedaría en suspenso hasta que pasaran las elecciones de 2000, se conocieran los resultados y hubiera una plena certeza de la limpieza del proceso electoral.

Una vez que se conoció en el mundo el triunfo de Vicente Fox, el acuerdo quedó destrabado. Ciertamente esa cláusula era de índole política, pero también implicaba una cuestión de competitividad: si México no era reconocido plenamente como un país democrático, el acuerdo no se llevaría a cabo. De algún modo, los integrantes de la Unión Europea querían tratar con un país en igualdad de condiciones democráticas, con todo lo que ello implica, y estaba implícita la concepción de que

un país con reglas democráticas tendría que tener reglas del juego más claras, honestas y transparentes para todo lo que significa una relación internacional de comercio y financiera, sin excluir, además, el respeto a los derechos humanos.

La importancia de contar con un propósito bien definido Son limitados los recursos financieros y presupuestales de que dispone para hacerle frente a las demandas sociales y a los compromisos que adquirió durante su campaña. Es limitado y fluctuante el capital político que un gobernante tiene para impulsar las reformas legislativas y los acuerdos políticos que persigue. Es limitado el marco jurídico y normativo dentro del cual deberá tomar sus decisiones.

Los retos que el gobierno enfrenta, requieren de líderes que puedan crear el “SI”, después de tantas décadas de “no se puede” Una buena parte de estas demandas y prioridades se expresan y se recogen desde el propio proceso electoral. Una vez que se accede al poder, aquellas se convierten en compromisos de gobierno y deberán ser traducidas en metas medibles y cuantificables.

Se necesita pasar de un equilibrio familiar a liderazgos de calidad No hay premio, por apetecible que parezca, que valga la pena pagar con el precio de renunciar a la familia. El reto es crear el ambiente y construir los medios para sumar a todos los servidores públicos en el proceso de cambio.

Es necesario transformar el sector público en un buen lugar de trabajo para las personas, en un lugar donde los servidores públicos enfrenten desafíos y aprovechen oportunidades, y éstas deben estar en función del servicio a la ciudadanía.

La organización jerárquica tradicional en el gobierno no está diseñada para satisfacer las necesidades superiores de los servidores públicos, como la autoestima, el orgullo y la autorrealización. Por eso los líderes deben comprender el carácter “casi sagrado” de su responsabilidad por la vida de tantas personas.

Un reto importante para el desarrollo de los servidores es aprender a administrar su vida emocional con inteligencia.

Seguridad e higiene. Por lo común están asociados con el orden, la limpieza, los aspectos logísticos, la disciplina, los horarios, los sueldos y salarios. Su importancia se percibe casi siempre cuando faltan o cuando fallan. Nadie querría Innovar para perder al mismo tiempo su trabajo; si tiene seguridad, su actitud cambia favorablemente. A nadie le gusta dar ideas que sólo sirven para cavar su propia tumba. Servicios dignos para los servidores públicos.

El equilibrio familiar Suele ser muy común que muchos políticos, funcionarios y servidores públicos paguen un costo muy alto en este campo por no saber equilibrar su vida familiar con su vocación política. Esto no tiene necesariamente porque ser así. No hay razón válida para apostarle a un esquema de ganar-perder.

Los cargos públicos, en numerosas ocasiones, son temporales. La familia es para siempre. La familia debe estar presente en la agenda, en las prioridades de cada quien, en los planes y en los corazones. La familia debe ser un cliente importante a servir. Se engañan quienes creen que para “servir al país” deben colocar a la familia en un segundo plano. No hay premio, por apetecible que parezca, que valga la pena pagar con el precio de renunciar a la familia.

Del mejoramiento de los modelos y las prácticas de gestión y management. Desde los sistemas de control de calidad que funcionaban como aduanas en los laboratorios que analizaban las materias primas, pasando por los sistemas de aseguramiento de calidad, hasta el establecimiento de las actuales normas ISO 9000, hemos podido comprobar felizmente cómo al expandirse el enfoque hacia la totalidad del mundo de la gerencia y la administración, se consiguen mejores resultados en cuanto a la satisfacción y la confianza de los clientes internos y

Gobierno abierto y transparente. Convertir en costumbre la rendición de cuentas a la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos e informarle sobre la marcha de los retos y compromisos adquiridos, constituye una de las mejores formas de garantizar la transparencia.

Es en un ambiente de opacidad donde germinan y se desarrollan las decisiones autoritarias, la mentira, la impunidad y la deshonestidad. Aquí de lo que se trata, es

que lo público sea realmente público, y que todo lo relativo al gobierno y a su administración esté a la vista de todos los ciudadanos, como en una “casa de cristal”.

Benchmarking. Este término se refiere a una especie de comparación de nuestros procesos, servicios y resultados con las mejores prácticas de aquellas organizaciones y gobiernos con la finalidad de tener puntos de referencia, y aprender de todas aquellas ideas que pueden ser de utilidad, por adopción o por adaptación, para mejorar nuestro trabajo. Aquí la clave la constituyen dos elementos: la información y la actitud de mejora. Inicia con una comprensión o conocimiento total de nuestros propios procesos y servicios. Concentra su atención en el proceso (simplificación administrativa y manuales generales?) más que en el resultado. Es una “vacuna” contra la autocomplacencia. Sin lugar a dudas, el “Benchmarking” no sólo es valioso en el campo del cambio organizacional, sino también en el de la estrategia política.

Un esquema que cada vez tiene mayor aceptación en el mundo es el denominado proyecto para prestación de servicios (PPS) que involucra la participación conjunta de los sectores público y privado. Ese esquema, que comenzó en 1992 en el Reino Unido, contribuye a un uso más eficiente del gasto público, incrementa los recursos para inversión en infraestructura social y contribuye a que el gobierno proporcione servicios públicos de mejor calidad.

Subcontratación de servicios. El gobierno debe dedicarse a dirigir, no a remar. El gobierno debe enfocarse a los procesos estratégicos y sustantivos. En este sentido, los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden y deben ser subcontratados o cualquier otra modalidad jurídicamente permisible y políticamente viable.

Encuesta valorativa. Esta estrategia para el cambio organizacional fue diseñada por David Cooperrider, de la Universidad de la Case Western Reserve, y sus colaboradores y compañeros “exploradores”. Un principio fundamental de la encuesta valorativa es que se trata de un proceso generativo, lo que significa que es un blanco móvil y que la gente que lo usa, lo crea y lo recrea. El énfasis debe estar

centrado en la integración de los mejores talentos a la Función Pública y no en el cumplimiento de normas y políticas controladoras y asfixiantes de la innovación y la creatividad de lo que se trata aquí es de buscar cosas que salieron bien y construir sobre ellas.

Los macroprocesos claves a rediseñar. Los macroprocesos claves son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de sus usuarios y clientes. Para ser considerados como claves todos los macro procesos deberán ser robustos, estructurados y sistematizados.

En el mundo de la calidad es conocido el axioma que dice “si lo puedo medir lo puedo controlar, y si lo puedo controlar, lo puedo mejorar”. Ciertamente, si no se miden los resultados, no es posible distinguir el éxito del fracaso.

Organización de equipos de trabajo. ¿Cómo nos organizamos? Las respuestas pueden ser múltiples y variadas. Van desde los sistemas de administración cruzada, los equipos de tarea, las redes, los esquemas matriciales, los equipos de proyectos temporales, y muchas más. Lo importante aquí es dejar atrás los organigramas anquilosados que datan desde la época de la Revolución Industrial y apostarle a otras opciones que atraviesen los sistemas burocráticos.

La organización basada en equipos de trabajo es justamente lo contrario de la organización basada en feudos de poder. Los equipos de trabajo interdepartamentales son una magnífica respuesta para resolver los problemas que en la mayoría de los casos tienen un origen multicausal. Muchos procesos están al servicio de un proyecto, así como miles de insumos materiales y uso de capital intelectual

La herramienta conocida como Administración Cruzada posibilita una espléndida combinación de procesos y proyectos, donde los primeros se subordinan a los segundos. La Administración Cruzada es una poderosa herramienta que sirve para lograr resultados en entornos de alta complejidad, de crisis, con recursos limitados, con fechas y tiempos fatales, altamente cambiantes o de alto riesgo. Como en todos

los procesos complejos, se tienen que optimizar y hacer coincidir todos los mecanismos de abasto, es decir todos los elementos que constituyen la solución.

Las características más importantes de la Administración Cruzada son: Conecta proyectos con procesos Suma recursos de todas partes (lo que se llama financiamiento emprendedor) Parte de una visión global y holística Requiere de procesos robustos y confiables (ISO 9000, just in time, on line service) Potencia el trabajo en equipo, la conectividad y las sinergias dentro y fuera de la organización (redes de socios, alianzas estratégicas) Todo proyecto tiene un líder y todo proceso un “dueño” Supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia Se basa en un esquema ganar-ganar Se enfoca en resultados en tiempos claramente definidos

Las estructuras organizacionales a rediseñar. Los organigramas actuales son esquemas del pasado, de la Revolución Industrial. Ya no funcionan. Fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existen Las estructuras verticales centralizadas deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyecto, de acuerdo con las cambiantes expectativas de la sociedad mexicana.

L- Felipe Calderón 2006-2012

Visión México 2030 Hacia el 2030, “los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una

relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.”

Plan Nacional de Desarrollo propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados; alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

También es necesaria una política exterior que logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano. Es fundamental que la realidad tangible del sufragio efectivo en la vida de los mexicanos pase a constituir una democracia

efectiva, de modo que se reduzca la brecha que separa a los ciudadanos y a sus representantes.

Dicho de otra forma, aunque es sano y necesario que la política nacional muestre la participación de los partidos y las organizaciones políticas, México debe pasar ya a la ciudadanización de la política. Sólo verificando esa condición de nuestra vida política se promueve la rendición de cuentas, el diálogo y la formación de acuerdos.

Lo anterior fortalecerá, en forma sustantiva, a la joven democracia mexicana. Es imprescindible no perder de vista que, aunque las políticas públicas y las instituciones obedezcan a diseños y a programas novedosos, sólo un fortalecimiento de la vida democrática que vitalice la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la esfera política ampliamente considerada, logrará promover el verdadero desarrollo.

Una política exterior de- finida y activa debe ir más allá de los tratados comerciales. Actualmente, un fenómeno de enorme relevancia entre las naciones es el que tiene que ver no sólo con el intercambio de bienes y servicios, sino con el que apunta directamente al flujo de personas por distintas razones. El intenso proceso de migración de personas, la política exterior de nuestro país atenderá en todo momento la prioridad de la cooperación internacional y estará regida por el principio de la promoción de la paz entre las naciones.

F.1 - Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión, es una estrategia enfocada a realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados. Tiene como finalidad última contribuir con información sobre el desempeño y la gestión institucional, tanto para la toma de decisiones presupuestales como para la mejora de las políticas y programas y la rendición de cuentas, con una ponderación objetiva de los resultados alcanzados y esperados de las actividades institucionales. El foco del programa es fortalecer, gradualmente, las competencias y capacidades de las instituciones, fomentando la

apropiación de este enfoque y orientando a los servidores públicos hacia el logro de impactos y resultados de valor para el ciudadano.

G. - Importancia de la Administración de personal.

Todas las instituciones tienen una organización que puede ser de varios tipos de recursos como pueden ser materiales, humanos, financieros y económicos entre otros. Cada uno de estos es administrable. Existen diversos autores que estudian que es la administración y la definen desde varios enfoques como arte, como proceso, técnica y ciencia, por mencionar algunos. A continuación se presentan algunas definiciones de administración que aportan a la comprensión del concepto.

Para Koontz y O'Donnell es "La dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de contucir a sus integrantes"⁸²

James D. Mooney la define como "la técnica de relacionar los deberes o funciones específicas de un todo coordinado."⁸³

Para George Terry "Consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante un esfuerzo ajeno"⁸⁴

W Jimenez Castro la considera como "una ciencia compuesta por principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puede alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden alcanzar"⁸⁵

Algunos de los recursos con los que pueden contar las empresas o instituciones son humanos, materiales, financieros y tecnologicos. Nos enfocaremos en los primeros. Las actividades de reclutamiento, dotación de personal, entrenamiento y desarrollo así como la reemuneración son funciones en la organización para influir en la efectividad de los empleados.⁸⁶ La administración de recursos humanos puede ser

⁸² - Reyes Ponce Agustín. Administración de empresas, teoría y práctica. Limusa. México. 1971 P3

⁸³ - Reyes Ponce, Op cit P3

⁸⁴ - Reyes Ponce, Agustín. Administración moderna. Limusa. México. 2007. P4

⁸⁵ - Ídem, P3

⁸⁶ - Construido a partir de Henneman, Schwab, Fossum, Dyer. Administración de los Recursos Humanos y 6

entendida como “el proceso de contratar, capacitar, evaluar y remunerar empleados, así como atender sus relaciones laborales, salud y seguridad, así como aspectos de justicia”⁸⁷

- Sistema integral de personal.

Las funciones que desarrolla la administración de personal, inician desde el análisis y evaluación de puestos, promover la difusión de las plazas vacantes para captar el mayor número de aspirantes y seleccionar a los mejores tomando en cuenta sus actitudes y aptitudes, una vez seleccionados los candidatos formalizar la contratación, proporcionarles toda la información del instituto y las funciones que desarrollarán mediante un curso de inducción, coordinar los programas de capacitación del personal y elaborar las nóminas para efectuar el pago correcto y oportuno al personal, además de resolver las situaciones que se presentan día a día. En un estudio realizado por Fernando Arias Galicia en 100 instituciones se encontraron las siguientes coincidencias en las actividades que realizan.

Funciones (Actividades realizadas por la Administración de Personal)

Funciones realizadas	Organizaciones	
	Número	%
Reclutamiento	100	90.91
Selección de personal	97	88.18
Aspectos disciplinarios	81	73.64
Prestaciones al personal	79	71.82
Compensación suplementaria	78	70.91
Servicio médico	74	67.27
Inducción	61	55.45
Promociones y transferencias	60	54.55
Motivación al personal	58	52.73
Capacitación y desarrollo	56	50.91
Seguridad e higiene industrial	54	49.09
Relaciones con el sindicato	53	48.18
Análisis de puestos	48	43.64
Validación de puestos	48	43.64
Calificación de méritos	46	41.82
Contratación colectiva	45	40.91
Otras	24	21.82

Fuente.- Administración de recursos humanos. Fernando Arias Galicia⁸⁸

⁸⁷ - Dessler, Gary. Administración de Recursos Humanos. Pearson Educación. México. 2009. P2

⁸⁷ - Arias Galicia, Fernando. Administración de recursos humanos. Editorial Trillas. México 1973.

La organización de la Administración Pública se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en esta se detalla lo referido a su carácter central y paraestatal. La administración pública paraestatal que a su vez se compone de los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.⁸⁹

Las entidades paraestatales se crean por decreto presidencial o por una ley. Por descentralización administrativa se entiende como la “acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados).

Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el poder ejecutivo federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.”⁹⁰

Un organismo descentralizado es una “Institución definida por la ley orgánica de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la administración pública federal; su objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”⁹¹

Para la Administración Pública existe normatividad al respecto como la Norma que establece el sistema de descripción y valuación de puestos de la administración pública federal de 1999 cuyo objetivo era: “Establecer los criterios y acciones, mediante los cuales las dependencias y entidades obtengan la información

⁸⁹ - Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁹⁰ - Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2001. P145

⁹¹ - Ídem, P269

necesaria que identifique y describa las características y contenido del puesto, a fin de contar con los elementos que permitan asignarle un valor y, de esa manera, establecer criterios de comparación que ayuden a definir una política salarial competitiva respecto al mercado laboral y equitativa dentro de la Administración Pública Federal.”⁹²

Posteriormente esta norma se actualizó en 2005 y su objetivo es “Establecer las disposiciones que se deberán observar para la descripción, elaboración de los perfiles y la valuación de los puestos, que permitan asignar a éstos un valor organizacional y de responsabilidad idóneo, para la integración de estructuras organizacionales equitativas, equilibradas y consistentes.”⁹³

Existen también diversa normatividad como:

Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, La ley federal del trabajo, Condiciones Generales de Trabajo, Sistema escalafonario y, Manual de percepciones entre otros

A partir de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y su Reglamento. Diversas normas han cambiado y han sido sustituidas gradualmente.

En la Administración Pública se encuentra un área cuyo objetivo es la administración de personal, cuyo objetivo es instrumentar el proceso administrativo de las actividades humanas dentro de las organizaciones públicas, sustentada en el hecho de que el cumplimiento de los objetivos del gobierno es condicionada por la adecuada participación del personal, ya que éste es el encargado de utilizar los recursos, aplicar la normatividad y cumplir los planes y programas encomendados a cualquier institución, de nada servirían los mejores programas, equipos e instalaciones, de no contar con el personal adecuado para cumplir con la mayor eficacia posible las finalidades del gobierno.

⁹² - Norma que establece el sistema de descripción y valuación de puestos de la Administración Pública Federal. Unidad de Servicio Civil. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1999. P1

⁹³ - Norma para la descripción, perfil y valuación de puestos. Secretaría de la Función Pública. México.2005.P1

Analizando definiciones de diferentes autores sobre el concepto de administración de personal público, encontramos la importancia que tiene y la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento del personal que trabaja en el sector público.

“Los Estados modernos se distinguen entre otras cosas por la calidad de sus servicios, en función de la calidad de sus funcionarios. El servicio público de nuestro tiempo requiere una serie de reglas y cuidados: reclutamiento idóneo, selección objetiva, capacitación adecuada en intensidad y calidad; provisión de recursos que atraigan y retengan a los aspirantes, supervisión y control, estímulos y premios, sanciones. Es necesario que con todas estas medidas se adopten y ejecuten con equilibrio, constancia y seguridad. El servidor público profesional subordina su desempeño a las atribuciones que la ley fija y a las reglas jurídicas morales y técnicas que gobiernan su desempeño”⁹⁴

“La administración de personal como núcleo de la administración pública, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible el cumplimiento de las finalidades del gobierno”⁹⁵

“La administración de personal es el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc., de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general”⁹⁶

“Administración de recursos humanos es el conjunto racional y armónico de políticas, funciones y procedimientos orientados a mejorar la productividad y eficiencia del trabajador en el marco de las posibilidades que ofrece la utilización e los recursos materiales y técnicos para satisfacer los objetivos institucionales y las aspiraciones de los trabajadores”⁹⁷

⁹⁴ - Juan Rosales Núñez.- Desarrollo del personal público. Guía de estudio, Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM 2001.

⁹⁵ - Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. México, Editorial Fondo de la Cultura Económica. 1986. pág. 18

⁹⁶ - Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos México. Editorial Trillas 1983 pag. 27

⁹⁷ - Jiménez Castro Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Editorial Limusa. México .

G.1 - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)

Al igual que la mayoría de los organismos públicos descentralizados creados por decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley que crea el Instituto Mexicano de la Juventud establece que sus relaciones laborales se regirán por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley que crea el Instituto Mexicano de la Juventud establece en su Capítulo IV: Artículo 16: *“Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.”*

Por consiguiente: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del artículo 123 apartado B es el principal ordenamiento jurídico que regula las relaciones de trabajo del personal del Instituto Mexicano de la Juventud.

- Aspectos más significativos de la LFTSE.

Vinculación laboral.

La relación de laboral entre un trabajador y el Instituto esta formalizada por un documento llamado nombramiento. En las Disposiciones Generales de la LFTSE establece en el Artículo 3º: *“Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”*

En los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, señala en el Artículo 12º: *“Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.*

Por consiguiente el nombramiento es el documento que acredita la legal condición de trabajador de base o eventual. Un aspecto que merece analizarse es el señalado

en el Artículo 8º: *“Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º.....”*.

Considerando que la LFTSE es el principal ordenamiento jurídico que regula las relaciones de trabajo quedan excluidos el personal de apoyo, operativos técnicos y administrativos con nombramiento de confianza, aunque no tengan cargos de Dirección, Inspección o los demás referidos en el artículo mencionados, por el hecho de que su nombramiento es de confianza no son considerados de base, por lo que sólo cuentan con la protección de su salario y los beneficios de la seguridad social, sólo gozan de la estabilidad en su trabajo.

Jornada de trabajo.

La jornada de trabajo está establecida en los artículos: Artículo 22.- *“La duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas”*. Artículo 23.- *“La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas”*. Artículo 24.- *“Es jornada mixta la que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputará como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media”*.

En la práctica la jornada diurna para el personal operativo, desde el inicio de funciones del Instituto es de 7 horas como se ha establecido en toda la administración pública. En el IMJ el horario establecido es el siguiente: Personal operativo: De 7:00 a 14:00 horas; de 8:00 a 15:00 horas ó de 9:00 a 16:00 horas. Personal de mando y enlace: De 9:00 a 18.00 horas con una hora de comida.

Descanso semanal.

Aunque la LFTSE señala en su Artículo 27: *“Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.”*

Este precepto ha sido modificado por el acuerdo del Presidente Luis Echeverría publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972, en el

que consigna que por cada 5 días de trabajo disfrutarán de 2 días de descanso continuo, de preferencia sábado y domingo.

Licencia por maternidad y cuidados maternos.

La LFTSE en su Artículo 28 establece que las mujeres disfrutaran de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos. En la realidad a las futuras madres se les autorizan los tres meses de licencia por maternidad a solicitud propia y algunas se esperan hasta los últimos días para estar más tiempo de descanso después del parto, a diferencia de las trabajadoras del Apartado "A" que las licencias médicas se las otorga el IMSS y si se esperan para disfrutar su licencia, al nacimiento del bebe sólo les dan 45 días de licencia, durante la lactancia disfrutan de una hora corrida lo que les permite salir de sus labores una hora antes de su horario establecido.

Días de descanso obligatorio.

El Artículo 29 establece: *"serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral"*.

En la actualidad los días de descanso obligatorio para el Instituto son: 1° de enero, primer lunes de febrero, tercer lunes de marzo, 1° de mayo, 5 de mayo, 16 de septiembre, 2 de noviembre, tercer lunes de noviembre, 25 de diciembre, además del Día del Instituto 1° de septiembre.

Vacaciones.

La LFTSE establece en su Artículo 30: *"Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutaran de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto,..."*.

Vale la pena de comentar la ventaja que tienen los trabajadores regidos por la ley reglamentaria del apartado "B" en relación a los trabajadores regidos por la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" que señala que en el primer año disfrutarán de 6 días laborables y aumentaran en dos días por cada año subsecuente hasta llegar a doce, después del cuarto año, se aumentará dos días por cada 5 años y los trabajadores en comento desde el primer año tienen derechos a 20 días anuales.

Salarios.

Los salarios serán fijados en los tabuladores que expide la SHCP en el presupuesto asignado al Instituto conforme a lo que establece el Artículo 32: *"El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas....."*

Aguinaldo.

Artículo 42 Bis: *"Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días del salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año."*

El personal de enlace y mandos medios y superiores tienen derecho a 40 días sobre la compensación garantizada además del aguinaldo sobre el sueldo, esta disposición no está en la LFTSE por ser personal de confianza y lo establece un decreto que expide el Presidente de la República y lo publica cada año en el Diario Oficial de la Federación.

Obligaciones de los titulares y de los trabajadores.

El Artículo 43 señala las obligaciones de los titulares con respecto a los trabajadores, en este artículo lo más significativo es lo concerniente a la seguridad social que será prestada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la capacitación de los trabajadores y el otorgamiento de licencias con y sin goce de sueldo.

Escalafón.

Los artículos 47 al 66 se refieren al escalafón, el reglamento, el establecimiento de la Comisión Mixta de Escalafón y el procedimiento su aplicación, cabe señalar que lo normal es que el sindicato proponga al empleado que ascenderá, considerando la antigüedad y no por capacidad y la administración acepte la propuesta. (El escalafón sólo se aplica al personal sindicalizado, ya que el personal de confianza lo designa libremente la administración).

Sindicato.

Los artículos 67 al 86 se refieren a la organización colectiva de los trabajadores, sus derechos, obligaciones y causa de disolución. El sindicato del Instituto se constituyó por medio de asamblea de los trabajadores de base el 20 de octubre de 1999, obteniendo su registro como *“Sindicato de Trabajadores del Instituto Mexicano de la Juventud”* por resolución del pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 14 de diciembre de 1999.

Condiciones generales de trabajo.

Los artículos 87 al 91 se refieren a las Condiciones Generales de Trabajo (CGT), Para establecer las CGT del Instituto Mexicano de la Juventud se efectuaron extensas negociaciones con el sindicato y la Secretaria de Hacienda, por un lado el personal de base del Instituto fue transferido de la Comisión Nacional del Deporte que no tenía CGT pero gozaban de diversas prestaciones y lógicamente querían conservarlas y adicionar otras, por lo que se tuvo que negociar con ellos ya que de acuerdo al Artículo 87: *“Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el*

Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.”,

por otro lado se necesitaba la autorización de la Secretaría de Hacienda conforme al artículo 91: *“Las condiciones generales de trabajo de las dependencias serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.”*

CAPITULO III - ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DEL IMJUVE.

En el Instituto Mexicano de la Juventud la Subdirección de Personal en coordinación con el Departamento de Capacitación, Reclutamiento y Selección de Personal y el Departamento de Nómina es responsable de acuerdo al Estatuto Orgánico del IMJUVE publicado el 1° de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación por la Junta Directiva del Instituto:

Tomando como base estos resultados con los que coinciden diversos estudiosos de la administración de personal, se propuso en la Subdirección de personal del Instituto Mexicano de la Juventud el desarrollo de las siguientes funciones específicas para llevar a cabo sus propósitos:

- 1 - Clasificación de puestos.
- 2 - Reclutamiento.
- 3 - Selección.
- 4 - Admisión.
- 5 - Inducción.
- 6 - Remuneraciones y prestaciones.
- 7 - Desarrollo.
- 8 - Seguridad e higiene.
- 9 - Relaciones laborales.
- 10 - Separación.

La administración de personal es un proceso muy complejo por lo que es necesario considerar todas estas funciones de una forma integral para obtener resultados satisfactorios.

1 - Clasificación de puestos.

Esta función inicia todo el proceso porque no podría llevarse a cabo un correcto reclutamiento y una satisfactoria selección si no se conocen las características y funciones del puesto que deberá desempeñar; así mismo la asignación de un sueldo justo debe ser de acuerdo al valor que tiene cada puesto para la entidad.

Consiste en el análisis, descripción y valuación de los puestos que conforman la estructura organizacional, las características y obligaciones de cada uno de los puestos y una valoración equitativa para la asignación de retribuciones justas a quienes lo ocupen.

El análisis de puestos nos permite el conocimiento del contenido, las responsabilidades, funciones inherentes y su frecuencia de realización, así como las características que debe poseer el trabajador que lo desempeñe, mediante este análisis se obtiene como producto final el catalogo de puestos de la organización, en el cual están incluidos todos los puestos de la estructura.

“La descripción y valuación de puestos constituye una de las fases más importantes de un sistema de administración de personal. Es el soporte de todo proceso de personal, pues permite el desarrollo científico de otras áreas administrativas”.⁹⁸

En una correcta valuación y descripción de puestos, mediante una metodología para determinar el valor de los puestos, en donde el valor se obtiene de la información y características de los puestos, para establecer criterios de comparación que ayuden a definir una política salarial competitiva respecto al mercado laboral y equitativa dentro de la organización, obteniéndose como resultado final un tabulador de sueldos.

En el informe que nos ocupa del Instituto Mexicano de la Juventud, este trabajo se inició desde el momento que se publicó el decreto de Ley que originó la creación de Instituto,⁹⁹ culminando al obtenerse el Dictamen de la Estructura Orgánica por parte de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Función Pública (SFP), con un registro organizacional de 291 plazas: 74 de mando, 42 de enlaces, 175 de operación. Respecto al tabulador de sueldos este quedo establecido al asignarse el nivel de las plazas de mando: Director General KC1, Subdirector General LA1, Director de Área MA2, Subdirector de Área NA2, Jefe de Departamento OA1, Profesional de Servicios Especializados PQ1, el personal operativo se transfirió con los niveles que tenían en la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), excepto por la secretaria de Dirección General con nombramiento de Secretaria Ejecutiva “A” nivel 7, las secretarias de los Subdirectores Generales con nombramiento de

⁹⁸ - Amaro Guzmán, Raymundo. Administración de Personal, Editorial Limusa, S.A. de C.V. 1990, pág. 104

⁹⁹ - Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1999.

Secretaría Ejecutiva “B” nivel 6 y 24 Analistas Técnicos nivel 6, todos de nueva creación.

La estructura autorizada de mando del IMJ es la siguiente:

- Director General
 - Secretaría Técnica
- Dirección Comunicación Social
 - Subdirección de Prensa y Relaciones Públicas
 - Subdirección de Planeación y Medios
- Dirección de Finanzas
 - Subdirección de Recursos Financieros
 - Departamento de Presupuesto
 - Departamento de Contabilidad
 - Departamento de Ingresos y Egresos
- Dirección de Recursos Humanos y Materiales
 - Subdirección de Personal
 - Departamento de Capacitación, Reclutamiento y Selección de Personal
 - Departamento de Nómina
 - Subdirección de Recursos Materiales
 - Departamento de Servicios Generales y Recursos Materiales
- Dirección de Asuntos Jurídicos
 - Subdirección de lo Normativo y Consultivo
 - Subdirección de lo Contencioso
 - Subdirección de Asuntos Internacionales
- Subdirección de Sistemas
 - Departamento de Soporte Técnico
 - Departamento de Organización
- Subdirección General de Bienestar y Servicios Juveniles
- Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud
 - Subdirección de Estímulos a la Juventud
 - Departamento de Derechos Humanos
 - Departamento de Premios y Certámenes Nacionales
 - Subdirección de Empleo y Capacitación
 - Departamento de Capacitación, Empleo y Bolsa de Trabajo
 - Departamento de Empresas Juveniles
 - Departamento de Bienestar y Recreación
- Dirección de Salud, Equidad y Servicios a Jóvenes
 - Subdirección de Salud y Medio Ambiente
 - Departamento de Medio Ambiente
 - Departamento de Prevención de Adicciones
 - Departamento de Sexualidad
 - Departamento de Servicio Social
 - Subdirección de Equidad y Servicios a Jóvenes
 - Departamento de Género
 - Departamento de Servicios Juveniles
- Dirección de Enlace con Organizaciones Juveniles
 - Subdirección de Fomento a la Organización Juvenil
 - Departamento de Asesoría a Organizaciones Juveniles
 - Departamento de Fomento a Organizaciones Juveniles

- Subdirección de Apoyo a Proyectos Juveniles
- Departamento de Evaluación y Seguimiento de Proyectos Juveniles
- Departamento de Vinculación con Organizaciones Civiles
- Subdirección General de Coordinación y Evaluación
- Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud
 - Subdirección de Investigación
 - Departamento de Información y Documentación
 - Departamento de Publicaciones e Investigación
 - Subdirección de Integración y Actualización
- Dirección de Coordinación Sectorial y Regional
 - Subdirección de Coordinación Sectorial
 - Departamento de Coordinación con Organizaciones Civiles y Privadas
 - Departamento de Coordinación con Instituciones Públicas
 - Subdirección de Coordinación Regional
 - Departamento de Coordinación con Zona Norte
 - Departamento de Coordinación Zona Centro
 - Departamento de Coordinación Zona Sur
- Dirección de Evaluación y Control
 - Subdirección de Evaluación
 - Subdirección de Seguimiento y Análisis
 - Departamento de Seguimiento
 - Subdirección de Centros Interactivos para Jóvenes
 - Departamento de Materiales de Promoción
 - Departamento de Supervisión.

En abril de 2000, se autorizó y registró por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública la creación, por primera vez, del Órgano de Control Interno en el Instituto, conformado por 7 plazas de mando y 6 operativas, sin implicar la creación de plazas y con recursos asignados en su presupuesto de servicios personales. Sin embargo el Instituto al no contar con recursos para la creación de estas plazas, le resultó imposible aplicar la estructura autorizada.

En el 2000, la estructura organizacional del Instituto no tuvo ningún cambio en su estructura, en el periodo comprendido entre los años 2002 al 2007, la estructura ocupacional de plazas presupuestales se redujo por la aplicación de diversos programas de retiro y separación voluntaria, cancelándose 30 plazas operativas, 4 de enlaces y 2 de mando; en el ejercicio fiscal 2003, como resultado de la aplicación del programa de ahorro contenido en el Artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación en ese año, se canceló la plaza de Secretario Particular.

El 25 de febrero de 2008, la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Oficio No. 307.-336 considero procedente desde el punto de vista presupuestario la creación de tres plazas de mando (Un contralor con nivel de director de área y dos subdirectores de área) y una operativa para instrumentar la operación del Órgano Interno de Control con vigencia a partir del 1ª de marzo de 2008, designando la Secretaría de la Función Pública al Contralor Interno el 16 de octubre del mismo año.

Titular del Órgano Interno de Control

Subdirección de Responsabilidades y Quejas

Subdirección de Auditoría Interna y Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública

2 - Reclutamiento.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (que no se aplica en el Instituto por ser un organismo público descentralizado) establece en su *“Artículo 22.- Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.”*¹⁰⁰ Y en su reglamento señala en el *“Artículo 29.- Los procesos del Subsistema de Ingreso tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.”*¹⁰¹

En el Instituto Mexicano de la Juventud el reclutamiento tiene como objetivo principal atraer a los mejores candidatos hacia el instituto a través del mérito y la igualdad de oportunidades en un marco de transparencia y legalidad, con la integración de un catálogo de aspirantes de diversos perfiles que permitan tener un amplio espectro para elegir con oportunidad al candidato idóneo para cuando se tiene la necesidad de cubrir una plaza vacante.

¹⁰⁰ - Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.- D.O.F. 09 de enero de 2006

¹⁰¹ - Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.- D.O.F. 06 de septiembre de 2007

Cuando la vacante corresponde a una plaza de un trabajador sindicalizado, se recorre el escalafón de acuerdo al Reglamento de Escalafón establecido de común acuerdo entre el titular y el sindicato conforme a lo señalado en el Artículo 49 de la LFTSE, tomando en consideración lo establecido e los artículo 48 y 50 de la misma ley, tienen derecho a participar en el proceso escalafonario todos los trabajadores de base que tienen un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato anterior y son factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad y la disciplina y puntualidad, una vez recorrido el escalafón el sindicato propone la mitad de las veces al candidato a ocupar la plaza vacante de última categoría de acuerdo a la LFTSE, y la otra mitad es propuesta por la dirección general del instituto:

“Artículo 62. Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.”

Para el personal de mando, enlace y operativos de confianza, se tienen consideradas diversas fuentes de abastecimiento de candidatos como son: el propio personal del Instituto, el área de bolsa de trabajo de la Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud, área a donde recurren diariamente gran cantidad de jóvenes, centros de estudios con los que se tiene convenios de captación de servicios social o capacitación, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

Una de las opciones que han dado mejor resultado, es contratar a los jóvenes que conforman el programa de Becarios en Servicio, con estudios de nivel medio superior y superior para incorporarlos a los programas que se llevan a cabo al interior de las áreas del Instituto, por un periodo de 12 meses o menos, otorgándoles una beca económica mensual, con lo que pueden iniciar una carrera en la administración pública, con la ventaja que tienen un valioso cúmulo de conocimientos en su

formación académica y adquieren experiencia en las áreas en que prestan sus servicios.

Es importante dar oportunidad a los trabajadores del Instituto de ascender en la estructura organizacional ya que es un estímulo importante para un mejor desempeño, aunque algunos empleados no aceptan puestos de mando por no tener la seguridad de que al cambiar jefes superiores conserven su trabajo y no pueden regresar a su plaza anterior, por lo que quedarían desempleados.

A partir del año 2006, la única fuente de reclutamiento ha sido el comité del Partido Acción Nacional en el Distrito Federal sin importar si tienen la preparación adecuada y la disposición necesaria para ser un servidor público.

3 - Selección.

La finalidad de este procedimiento es integrar a la plantilla de personal del Instituto a las personas idóneas para ocupar los diferentes puestos vacantes de la estructura, los candidatos son evaluados para conocer las tendencias de comportamiento y rendimiento laboral.

El rendimiento del personal depende tanto de la aptitud como de la actitud, no basta ser competente si no se tiene entusiasmo por colaborar en los propósitos institucionales, pero tampoco es suficiente el deseo de colaborar si se es inepto, por lo anterior se debe evaluar si el candidato a ocupar la vacante tiene la aptitud requerida y la actitud deseable para el buen desempeño, concurriendo estos dos factores se puede desarrollar una capacitación idónea para la institución mediante un sistema administrativo con objetivos, con políticas adecuadas y con procedimientos ágiles en los que se maneje información relevante.

El proceso se inicia procediendo a llenar la solicitud de empleo que incluye básicamente datos personales (nombre, edad, sexo, estado civil, CURP, Registro Federal de Causantes etc.); escolaridad, experiencia y desarrollo laboral, anexando el curriculum vitae, con lo que se determina si el candidato reúne los requisitos mínimos,

en caso afirmativo se procede a una entrevista para verificar y ampliar la información de la solicitud.

La segunda etapa es llevada a cabo por personal calificado (psicólogos) y consiste en la evaluación de los candidatos a todos los niveles estructurales, a través de diversas pruebas con la finalidad de encontrar a la persona más idónea para el puesto, obtener un alto grado de satisfacción laboral y evitar la rotación de personal, se utiliza una “Batería de Selección” que incluye hasta cinco pruebas de acuerdo con los siguientes instrumentos y utilidad:

- 1 - Cleaver.- Identifica el perfil de la persona y relaciona este con las necesidades del puesto, diseñada para indicar la ocupación más apropiada para un candidato.
- 2 - C. P .S. (Personalidad Situacional).- Mide rasgos de personalidad, en la forma de ser y actuar en situaciones cotidianas: liderazgo, trato con la gente, nivel de tolerancia, etc.
- 3 - Naipes.- Diagnóstico de inteligencia general. Prueba diseñada para medir la capacidad mental, la memoria, rapidez de pensamiento y la habilidad de captar situaciones de problemas.
- 4 - AMITAI (Honestidad).- Mide la honestidad dentro de las áreas de robo, credibilidad, lealtad, soborno y juegos de azar.
- 5 - GOLD (Habilidades Gerenciales).- Mide actitudes de control, visión, planeación e información entre otras. (Sólo para personal de mando).

Este proceso es similar al establecido en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que señala en su “*Artículo 34.- El procedimiento de selección de los aspirantes comprenderá las siguientes etapas:*

- I. Revisión curricular;*
- II. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades;*
- III. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;*
- IV. Entrevistas, y*
- V. Determinación.”*

Al no aplicarse la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto por ser un órgano descentralizado, la designación de los servidores públicos es directa por parte del Titular, conforme a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Instituto que establece en el Artículo 15, fracción V, “*Nombrar al personal del Instituto y someter a la Junta Directiva, la aprobación de los dos niveles inmediatos inferiores al de Director General*”, dando como resultado que la mayoría de las veces los designados no

acreditan un perfil o conocimientos adecuados para ejercer las atribuciones que se requieren para ocupar los puestos vacantes.

Al más clásico estilo de administración del botín desde el 2006 el Instituto Mexicano de la Juventud está supeditado al comité estatal del PAN en el Distrito Federal, como ha sido señalado en diversos periódicos nacionales como La Jornada:

“El Imjuve, coto familiar de Mariana Gómez del Campo”

“Hoy día el Instituto Mexicano de la Juventud está bajo el poder real de Mariana Gómez del Campo. La lideresa del panismo en la capital del país es quien dirige informalmente el instituto, y Priscila Vera lo hace de manera formal.

Los principales cargos sólo confirman que la familia política y real de Gómez del Campo tiene copado al Imjuve. El subdirector general de coordinación y evaluación, Eduardo Ismael Aguilar Sierra, fue el suplente de la presidenta del PAN-DF cuando ésta compitió como candidata a diputada federal en 2006.

La subdirectora de salud y medio ambiente, Daniela Verderi Muñuzuri, está casada con el hermano de Mariana Gómez del Campo. El director de Salud, Equidad y Servicios a Jóvenes en el instituto, Orlando Anaya González, se desempeña a su vez como consejero regional en el PAN capitalino.

El jefe de departamento de género, Alejandro Méndez González, también es consejero regional de ese partido en la capital del país, mientras Sergio Ruiz Andrade, director de comunicación social hasta el año pasado, es el actual director de comunicación del PAN en el Distrito Federal.

La sucesora en el cargo de Ruiz Andrade, Cecilia Mendoza Bautista, fue directora de prensa del Partido Acción Nacional en la capital. Otra red familiar es la de la secretaria técnica, María Elena Chávez Aguilar, y la directora de asuntos jurídicos, María de Lourdes Chávez Aguilar, quienes son hermanas. Es el mismo caso de la subdirectora de prensa y relaciones públicas, Patricia

*Ferreira Granados, y la subdirectora de empleo y capacitación, Ana María Guadalupe Ferreira Granados.*¹⁰²

4 - Admisión.

Una vez que el candidato a ocupar una plaza en el Instituto es aceptado, se procede a la formalización de la relación laboral entre el Instituto y el nuevo trabajador, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece en su:

Artículo 12. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo.....

En el Instituto Mexicano de la Juventud el funcionario facultado para extender los nombramientos es el Director General conforme a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Instituto que establece en el Artículo 15, fracción V, como ya se explicó anteriormente, en este caso el documento de nombramiento se conoce como FUP. (Formato Único de Personal), debiendo ser validado por el Director de Recursos Humanos y Materiales, contiene la denominación del puesto, el nivel, las percepciones, horario, área que propone al empleado, así como los datos personales: Apellidos, nombre, R.F.C., CURP., nivel máximo de estudios, domicilio y teléfono particular.

Para formalizar la relación laboral, el empleado deberá entregar copia y original para cotejo de los siguientes documentos:

- Acta de nacimiento
- Comprobantes de estudios
- Cartilla del Servicio Militar en el caso de varones menores de 45 años
- Comprobante de domicilio
- Cuatro fotografías a color tamaño infantil

Después de formalizarse la relación laboral, debe abrirse un expediente del nuevo trabajador, incluyendo el nombramiento, formato de no in-habilitación expedido por la Secretaría de la Función Pública y sus documentos personales. También se debe tramitar su incorporación al Instituto Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y su registro en el Fondo de Vivienda del ISSSTE y en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

¹⁰² - Avilés, Karina.- Periódico La Jornada.- 25 de enero de 2010.- p.5

Por último se le entrega una credencial que deberá portar en forma visible para ingresar y poder transitar libremente dentro de las instalaciones del Instituto y se le da de alta en el registro de control de asistencia.

5 - Inducción.

Al contratar a un aspirante para ocupar un puesto dentro del Instituto, es necesario considerar que se va a encontrar en medio de normas, políticas, procedimientos y costumbres que desconoce lo que puede afectar en forma negativa su eficiencia, por lo que el Instituto se preocupa por informar al nuevo elemento y establecer planes y programas con el objeto de acelerar su integración al equipo en el menor tiempo posible.

La función de inducción es parte del procedimiento de ingreso que permite al nuevo trabajador incorporarse más rápidamente a la sinergia organizacional, conociendo de manera previa la Misión, Visión y Objetivos institucionales, así como las leyes, normas y políticas que los rigen, además de sus derechos y obligaciones, lo que repercutirá en un mayor rendimiento y motivación a los nuevos empleados, al conocer las actividades específicas de su puesto, así como los recursos disponibles para el trabajo, con la finalidad de que ubiquen sus responsabilidades y las expectativas que se tienen de su desempeño laboral.

Algunas de las actividades que se realizan en su primer día de trabajo son las siguientes:

- Historia del Instituto.
- Sus objetivos institucionales
- Horarios
- Alta en el sistema de registro de asistencia
- Tolerancia en su entrada
- Días y forma de pago
- Servicios que presta.
- Estructura del Instituto.
- Políticas de personal.
- Prestaciones.
- Reglamento interior de trabajo. (Circular 001)
- Información general en la que muestre interés.

6 - Remuneraciones y prestaciones.

Esta función consiste en un conjunto de actividades para efectuar el pago oportuno de sueldos y demás percepciones a los empleados tomando en consideración los movimientos de alta, baja, cambio de situación de personal, seguros, prestaciones, descuentos y sanciones, de acuerdo a la siguiente normatividad:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Decreto anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.¹⁰³
3. Estructura ocupacional, plantillas de personal y tabuladores de sueldos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Disposiciones legales en materia laboral, y de seguridad social aplicables, así como al marco normativo correspondiente.
5. Condiciones generales de trabajo del personal de base y el convenio de prestaciones suscrito con la representación sindical.
6. Prestaciones del personal consideradas en nómina.
7. Legislación fiscal, federal y local aplicable.
8. Aportaciones de seguridad social de acuerdo a Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
9. Seguro institucional de vida o incapacidad total y permanente.
10. Seguro potenciado
11. Seguro de separación individualizado
12. Seguro de retiro.
13. Seguro de gastos médicos mayores para personal de mando y enlace.

- Analizando estos puntos encontramos que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su Artículo 1 párrafo segundo señala: *“Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”*, y en el Artículo 65 establece: *“Los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán observar lo siguiente:*

1. Sujetarse a su presupuesto aprobado conforme a lo previsto en el artículo 33 de esta Ley;

¹⁰³ Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. DOF. 30 de mayo de 2008.

II. Sujetarse a los tabuladores de remuneraciones en los términos previstos en las disposiciones generales aplicables;”

.- El Decreto anual del Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento que norma, regula y establece los criterios de distribución del gasto público, presentando en forma detallada las asignaciones de gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones, por programas y su distribución para la adquisición de bienes y servicios para cumplir las funciones gubernamentales. Por consiguiente la totalidad de recursos para cubrir el gasto de servicios personales está comprendida en él, por lo que no se puede hacer ninguna erogación que no esté considerado en el PEF.

- Las remuneraciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están reguladas por el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.¹⁰⁴ Estableciendo en el Artículo 14 del manual *“Se consideran como remuneraciones todas las percepciones ordinarias y extraordinarias, en numerario o en especie, que reciban los servidores públicos en los términos del Manual, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.”*

Las remuneraciones se integran por las percepciones ordinarias y extraordinarias, agrupadas en los siguientes conceptos: Percepciones ordinarias en numerario, que comprende: Sueldo base tabular, compensación garantizada y Prestaciones con base en el régimen laboral aplicable, por mandato de ley, y por disposición del Ejecutivo Federal. Percepciones extraordinarias, que consisten en: Estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional, pago de horas de trabajo extraordinarias, y otras percepciones de carácter excepcional autorizadas por la Secretaría y la Función Pública.

¹⁰⁴ - ACUERDO mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias Entidades de la Administración Pública Federal. D.O.F. 29 de mayo de 2009

.- La estructura ocupacional es el conjunto de puestos con actividades definidas, delimitadas y concretas que permiten el cumplimiento de la función asignada a cada plaza con base en los registros y autorizaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

.- La plantilla de personal y tabuladores de sueldos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el documento que contiene la relación de los trabajadores que laboran en el Instituto Mexicano de la Juventud, señalando el puesto que ocupan y el sueldo que perciben. Al cierre del ejercicio presupuestal 2008 fue autorizada la plantilla de personal mediante Oficio No. 307.-A.10 de fecha 22 de diciembre de 2008 de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP., misma que se analizara más adelante.

.- Las disposiciones legales en materia laboral son las establecidas en: La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado , la Ley Federal del Trabajo aplicada supletoriamente en el derecho burocrático, la Ley del ISSSTE, FOVISSSTE y SAR.

- La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es la ley reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963 durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos.

.- La Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional se aplicará supletoriamente tal y como está establecido en el Artículo 11 de la LFTSE *“En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.”*

- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de marzo de 2007, conocida como nueva Ley del ISSSTE, sustituye a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de

la Federación el día 27 de diciembre de 1983, modificando sustancialmente el sistema de pensiones.

.- El Fondo de la Vivienda conocido como FOVISSSTE es el Órgano Desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo objeto es el de establecer y operar el sistema de Financiamiento para el Otorgamiento de los Préstamos Hipotecarios a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), se creó mediante decreto publicado el 10 de noviembre de 1972 en el Diario Oficial de la Federación reformando el inciso f), de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional.

.- El SAR es el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores, que se maneja a través de cuentas individuales orientadas a ofrecer un fondo para un retiro independiente de la pensión o jubilación que ofrezca el órgano de previsión social ISSSTE, los ahorros son depositados en una cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que son órganos financieros que manejan los recursos para obtener mayores rendimientos y que cobran cuotas de administración de los fondos.

.- Condiciones generales de trabajo del personal de base y el convenio de prestaciones suscrito con la representación sindical.

.- Las Condiciones generales de trabajo de acuerdo al Artículo 87 de la LFTSE se fijarán por el Titular del IMJUVE, tomado en cuenta la opinión del Sindicato y a solicitud de éste se revisarán cada tres años.

- Aparte de las prestaciones establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo se han convenido algunas prestaciones entre la administración y el sindicato, como premios y estímulos por antigüedad, por cumplir con los programas de capacitación, etc.

.- Prestaciones del personal consideradas en nóminas.

Las prestaciones que se pagan al personal por medio de la nómina generalmente están establecidas en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias Entidades de la Administración Pública Federal y la mayoría son de aplicación general dependiendo si son personal operativo, enlaces o de mando, una prestación aplicable a todo el personal es la Prima quinquenal que se otorgará en razón de la antigüedad, por cada 5 años de servicios efectivamente prestados hasta llegar a 25 años.

Importe mensual en pesos		Antigüedad
I.	46.00	5 a menos de 10 años.
II.	55.00	10 a menos de 15 años.
III.	82.00	15 a menos de 20 años.
IV	109.00	20 a menos de 25 años.
V.	136.00	25 años en adelante.

A partir de agosto de 2011 esta prestación se ha incrementado por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁰⁵

Importe mensual en pesos		Antigüedad
I.	100.00	5 a menos de 10 años.
II.	125.00	10 a menos de 15 años.
III.	150.00	15 a menos de 20 años.
IV	175.00	20 a menos de 25 años.
V.	200.00	25 años en adelante.

Otras prestaciones establecidas en el Manual de percepciones son: La ayuda para despensa que consiste en el otorgamiento de \$150.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace, actualmente son \$225.00¹⁰⁶. Exclusivamente para personal operativo son las siguientes prestaciones: Previsión Social Múltiple en 2009 la autorización era de \$190.00, actualmente son \$225.00. Ayuda de Servicios en igual forma aumento de \$200.00 a \$230.00. Compensación por Desarrollo y Capacitación, esta prestación también se

¹⁰⁵ - Oficio Circular de la SHCP No. 307.-A.-4221 de fecha 26 de agosto de 2011

¹⁰⁶ - Oficio no. 307-A.-3796 de la Unidad de Política y Control Presupuestal.-SHCP de fecha 1º de agosto de 2012

incrementó de \$900.00 a \$1,000.00 autorizados en el mismo Oficio de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Aunque en el Manual de Prestaciones excluye al personal de enlace en estas prestaciones se les ha venido pagando desde el inicio del Instituto las prestaciones de Previsión Social Múltiple por un importe de \$96.00; Ayuda de Servicios por un monto de \$80.00 sin que a la fecha se hayan incrementado.

Otra de las prestaciones pagadas en nómina, esta si en forma generalizada es la Prima Vacacional equivale al 50 por ciento de 10 días de sueldo base tabular y se otorgará a los servidores públicos por cada uno de los 2 periodos vacacionales a que tengan derecho, este concepto se pagará en los meses de mayo y diciembre de cada año, el requisito para tener derecho al periodo vacacional es tener seis meses consecutivos de servicio de acuerdo al Artículo 30 de la LFTSE.

Aguinaldo anual, equivalente a 40 días de salario, que se cubre el 50 por ciento antes del 15 de diciembre y el 50 por ciento restante más tardar el 15 de enero, en el caso del personal operativo los 40 días son sobre el sueldo tabular, en el caso del personal de mando y enlace se incluye también la compensación garantizada. Para el pago del aguinaldo el Presidente de la Republica expide cada año un decreto para su autorización. En años anteriores las disposiciones para el pago del aguinaldo establecía que si un trabajador tenía un ascenso de plaza se le pagaría teniendo como base la plaza ocupada en el momento del pago del aguinaldo, actualmente se le paga proporcionalmente a las plazas ocupadas, conforme a lo dispuesto por el Oficio Circular 307.A.-6094 suscrito por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP de fecha 8 de noviembre de 2012.

**LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA EL PAGO DEL AGUINALDO O GRATIFICACIÓN
DE FIN DE AÑO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DE 2012**

DE LAS DISPOSICIONES PARA LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

13. Cuando los sujetos de las presentes disposiciones, hayan tenido durante el año 2012 movimientos en plaza o contrato sin que haya interrupción en el servicio, el otorgamiento del aguinaldo o gratificación de fin de año, se sujetará a lo siguiente:
- a) Cuando el servidor público haya cambiado de plaza de adscripción dentro de una misma dependencia o entidad, el aguinaldo o la gratificación de fin de año se le cubrirá en los siguientes términos:
 - i) En forma proporcional por cada uno de los periodos.

Gastos de Inhumación, (pago de marcha) cuando algún servidor público fallezca, los familiares recibirán hasta el importe de 4 meses de las percepciones ordinarias por concepto de sueldos y salarios que estuviere percibiendo en esa fecha, en el caso del personal de mando y enlace el familiar que se hizo cargo de los gastos deberá presentar facturas que los comprueben, a los que se pagarán hasta los 4 meses señalados, al personal operativo se pagarán el importe de 4 meses con la sola presentación del acta de defunción debido que así está establecido en las condiciones generales de trabajo.

Por lo que se refiere a las prestaciones que se encuentran establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo y son aplicables al personal de base (sindicalizado) y con base en el Artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo se homologan al personal operativo de confianza. “Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo”

A - Legislación fiscal, federal y local aplicable.

.- La legislación fiscal federal aplicable, es la Ley del Impuesto sobre la Renta publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de enero de 2002, señalando en el Artículo 113.- *“Quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. No se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente perciban un salario mínimo*

general correspondiente al área geográfica del contribuyente.” Por lo que al elaborar la nómina se deben hacer el descuento correspondiente al ISR considerando el crédito al salario que tenga derecho.

- Referente a la legislación local, es el Código Financiero del D.F., estableciendo en el artículo 178.- *“Se encuentran obligadas al pago del Impuesto sobre nóminas, las personas físicas y morales que, en el Distrito Federal, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les otorgue.”* Este pago corresponde completamente al Instituto Mexicano de la Juventud.

.- Aportaciones de seguridad social de acuerdo a Ley del ISSSTE, el personal del Instituto Mexicano de los Trabajadores al estar regidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional tiene como marco normativo de seguridad social la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por consiguiente al elaborar la nómina de los trabajadores se debe descontar las cuotas teniendo como límite diez veces el salario mínimo del Distrito Federal y junto con las aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda enterarlas al ISSSTE, el entero de las cuotas, aportaciones y descuentos serán por quincena vencida y las cuotas y aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda bimestralmente.

- El seguro de vida institucional cuya prima es pagada completamente por el Instituto, tiene por objeto cubrir los siniestros de fallecimiento, invalidez o de incapacidad total y permanente por una suma asegurada equivalente a 42.5 meses de percepción ordinaria bruta mensual, normalmente es el equivalente de 40 meses, pero gracias a que el promedio de edad del personal del IMJ es joven y a las negociaciones llevadas a cabo con la aseguradora otorgaron 2.5 meses más.

.- El seguro potenciado es la incrementación de la suma asegurada en 68 meses más por un total de 110.5 meses de sueldo y compensación, esta potenciación es por

voluntad expresa del servidor público y con cargo a su percepción, mediante descuento en nómina del 2% de su sueldo y compensación.

.- El Seguro de Separación Individualizado tiene como finalidad fomentar el ahorro de los servidores públicos de mando y de enlace y proporcionarles seguridad económica en situaciones contingentes, por haber causado baja en la dependencia o entidad. El servidor público puede ahorrar el 2, 4 5 ó 10% de su sueldo integrado y la institución cubrirá un monto equivalente, con lo que tiene un considerable ahorro, además de que gana interés por la cantidad ahorrada.

Asimismo, el servidor público podrá aportar recursos adicionales para incrementar la suma asegurada obteniendo intereses más altos que los normales en otras cuentas de ahorro, por este incremento en el ahorro el Instituto no aportará cantidad alguna.

.- Seguro colectivo de retiro se otorga en favor de los servidores públicos que causen baja del Instituto por jubilación de acuerdo a los años de cotización que establece la Ley del ISSSTE, el pago de la prima correrá a cargo del servidor público en un 50% y el otro 50% por parte de la dependencia o entidad, recibiendo el trabajador al jubilarse una cantidad de \$25,000.00, mediante un convenio con la Aseguradora MetLife se incrementó la cantidad asegurada a \$37,500.00 para lo cual los trabajadores acordaron aportar mensualmente \$5.00 que se les descuenta mediante nómina.

- Seguro de Gastos Médicos Mayores cubre a los servidores públicos de mando y de enlace, así como hijos menores de 25 años y a su cónyuge o en su caso, su concubina o concubinario o pareja del mismo sexo, ante la eventualidad de un accidente o enfermedad que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización. Para utilizar este seguro hay dos modalidades; recurrir a médicos que tienen convenio con la aseguradora y programarse las intervenciones quirúrgicas con hospitales de convenio, con esta modalidad y teniendo la autorización de la compañía aseguradora el trabajador no cubre ningún gasto, con la otra modalidad el trabajador realiza todos los gastos y después ingresa sus facturas de hospitalización y recibos de honorarios de los médicos y solicita el reembolso, teniendo el riesgo de que no le autoricen parte del gasto efectuado.

La suma asegurada básica tiene rango de 74 a 333 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, dependiendo del puesto que ocupe el servidor público, cuyas primas son cubiertas por el Instituto. El servidor público puede voluntariamente incrementar la suma asegurada hasta 1000 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal en este caso el servidor público deberá pagar la prima correspondiente a través de descuentos quincenales que le apliquen en nómina.

Es importante señalar que a pesar de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene celebrado contratos con compañías de seguros para toda la administración pública centralizada, se han obtenido mejores prestaciones y a menores costos al celebrar independientemente el Instituto estos contratos.

a.1 - Desarrollo.

Consiste en establecer, mediante un Diagnostico de Necesidades de Capacitación (DNC) un plan de carrera que integre; programas de apoyo académico y capacitación para desarrollar las habilidades de los trabajadores en los diversos procedimientos administrativos, que permitan alcanzar los indicadores de desempeño establecidos, además de evaluaciones de desempeño, premios, estímulos y recompensas, así como el concurso para puestos de mayor nivel, que en su conjunto permitirán al trabajador satisfacer sus necesidades de desarrollo y por consecuencia optimizar la eficiencia y eficacia laboral de la organización.

En el Instituto Mexicano de la Juventud, mediante un convenio de colaboración con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), se logró que 9 trabajadores concluyeran la educación primaria, seis terminaran la educación media, obteniendo como resultado que todos los empleados tengan la primaria terminada, el reto siguiente es que 14 empleados que tienen la secundaria inconclusa la concluyan, está en proceso establecer un convenio con el Colegio de Bachilleres para que 52 empleados que tienen inconclusa la educación media superior la concluyan por

medio del sistema a distancia, además de brindar apoyo (económico y tiempo) al personal que tenga deseos de terminar sus estudios superiores y de titulación.

El Instituto realizó en septiembre de 2003 un reglamento de capacitación con el sindicato, en el cual estableció un estímulo económico por capacitación de \$1,600.00 semestrales a los trabajadores que cumplan con los cursos de capacitación que establezcan la Comisión Mixta de capacitación, además de una gratificación adicional por antigüedad de acuerdo con los siguientes rangos: de 10 a 14 años 4 días de salario; de 15 a 19 años 6 días de salario; de 20 años en adelante de 10 días de salario.

Estos beneficios se hacen extensivos al personal operativo de confianza de acuerdo al Artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo anteriormente comentado.

a.2 - Higiene y seguridad.

Las condiciones en que se realiza el trabajo repercuten en la eficiencia del desempeño en cualquier actividad, el ambiente inmediato no deja de influir en la motivación para ejecutar la tarea y la destreza con que se ejecuta, si las condiciones físicas son inadecuadas, por mucho cuidado que ponga el Instituto en la selección de los candidatos más idóneos y en su capacitación para el puesto, los resultados no serán los esperados.

Para preservar la vida, la salud y la integridad física y mental de los trabajadores, obligatoria de acuerdo con la Ley del ISSSTE:

Artículos: 71. "Las Dependencias y Entidades estarán obligadas a realizar acciones de carácter preventivo con objeto de abatir la incidencia de las enfermedades y accidentes del trabajo. El Instituto se coordinará con las Dependencias, Entidades, organismos e instituciones que considere necesarios para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.";

Fracciones; V. Integrar y operar con regularidad las Comisiones de Seguridad y Salud en el Trabajo brindando las facilidades necesarias a sus integrantes para el

*adecuado desarrollo de sus funciones; VII. Capacitar a los Trabajadores sobre la prevención de enfermedades y accidentes del trabajo, atendiendo a la naturaleza de las actividades que se llevan a cabo en los centros de trabajo”.*¹⁰⁷

a.3 - Relaciones laborales.

Para el óptimo funcionamiento del Instituto es necesario armonizar los intereses de los empleados y de la organización, es indiscutible que en el diario vivir la relación de trabajo, individual o colectiva se expone a múltiples conflictos, por lo que se necesita la práctica de diversas actividades para resolverlos, por ejemplo un jefe ya no quiere en su plantilla a un trabajador por diferencias a veces personales y lo pone a disposición de personal, en ocasiones el empleado desea cambiar de área por que considera que podría tener un mayor desarrollo en otra área y su jefe no le autoriza el cambio, al no haber un departamento de relaciones laborales corresponde al Subdirector de Personal ser el mediador entre el empleado y el jefe inmediato, Otra de las actividades de las relaciones laborales tiene que ver con las Condiciones Generales de Trabajo, señaladas en los Artículos 87 al 91 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que regulan la relación laboral entre el Instituto y el personal de base.

a.4 - Separaciones.

Tiene por objeto, la regulación, operación y control de las actividades que formalizan la suspensión temporal, rescisión o terminación de la relación de trabajo; la primera consiste en liberar al trabajador de la obligación prestar sus servicios y al Instituto de la obligación pagar el salario al trabajador, de acuerdo con el Artículo 45 de la LFTSE, son causa de suspensión temporal que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, o por prisión preventiva, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa.

¹⁰⁷ - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. D.OF. 31 de marzo de 2007.

La rescisión de la relación de trabajo es una decisión de carácter unilateral, situación que está establecida en el Artículo 46 de la Ley ya señalada, por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En la práctica lo más común es que cuando un empleado incurra en alguna de las causales establecidas en la fracción V del artículo 46, se levante un acta circunstanciada y se de baja al trabajador y aun cuando se notifique al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el empleado puede demandar al Instituto en la Junta de Conciliación y Arbitraje, misma que se declara competente para atender estas demandas, lo que ha ocasionado varias demandas de empleados que aún están pendientes de resolver.

La terminación de la relación de trabajo es una acción de carácter bilateral o por causa de fuerza mayor: renuncia, conclusión del término del contrato, muerte del trabajador, incapacidad permanente, o jubilación.

Para alcanzar la jubilación los trabajadores necesitaban haber cotizado 30 años y las trabajadoras necesitaban cotizar 28 años alcanzando una pensión del 100% de su sueldo base sin importar su edad (en la práctica con 29 años 6 meses un día en el caso de los hombres y las mujeres 27 años 6 meses un día, se consideraba que cumplían con el requisito).

Con la reforma a la Ley del ISSSTE, se modifican las condiciones de pensión para los empleados que estén próximos a jubilarse, a partir de enero de 2010 los trabajadores que optaron por mantenerse en el régimen anterior establecido en el artículo decimo transitorio de la nueva Ley del ISSSTE, Esta disposición afecta a varios trabajadores y trabajadoras, citando como ejemplo el caso de una empleada que ingresó a la administración pública en 1984 a la edad de 18 años, al cumplir los 28 años de servicio que conforme a la Ley anterior, vigente cuando ingresó podría jubilarse es decir en el año de 2012, con la Nueva Ley del ISSSTE tiene que seguir trabajando 7 años más, es decir hasta el año 2018 cuando cumpla 53 años para cumplir con lo dispuesto en la nueva ley, por lo que en los próximos años habrá múltiples demandas contra el ISSSTE por empleados que consideren que esta disposición es inconstitucional al aplicarse retroactivamente en su perjuicio.

Con las modificaciones a la Ley del ISSSTE ya no van a existir las pensiones por jubilación, sino que el trabajador constituirá un fondo para que al término de su vida laboral adquiera un seguro de pensión, es decir su pensión dependerá íntegramente de cuanto ha logrado juntar en su cuenta individual, todo esto en perjuicio de los trabajadores, como lo comento la agrupación “Unidad de Estudios sobre Seguridad Social” en el periódico La Jornada.¹⁰⁸

La Ley del ISSSTE, diseñada para que “no se cobren las pensiones”

“La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) está diseñada para que los burócratas “se mueran y no cobren su pensión”, además de que viola el artículo 14 constitucional referente a la retroactividad de las leyes, debido a que afecta a los actuales trabajadores cotizantes a ese instituto, pues pierden derechos adquiridos durante años, establece un informe elaborado por la agrupación Unidad de Estudios sobre Seguridad Social (UESS).

En el documento, la organización analiza varios artículos que afectan de manera directa a los trabajadores del Estado, entre los que encontró que el concepto de jubilación “ha desaparecido” de la redacción, y ahora se traslada a una pensión que será administrada por una aseguradora privada.”

Los empleados que optaron por la ley anterior de acuerdo al Artículo Decimo transitorio de la nueva ley tendrán derecho a pensión por jubilación conforme a la siguiente tabla:

¹⁰⁸ - Emir Oliva Alonso.- Periódico La Jornada.- 14 de mayo de 2007

Años	Edad Mínima de Jubilación Trabajadores	Edad Mínima de Jubilación Trabajadoras
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 en adelante	60	58

*Fuente.- Nueva Ley del ISSSTE

a.5 - Estructura ocupacional y plantilla de personal:

- Estructura de personal autorizada en 2008.

Puesto o Categoría	Nivel	Plazas	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada	Percepción Ordinaria Bruta
PERSONAL DE MANDO					
Director General	KC1	1	17,629.88	135,853.47	153,483.35
Subdirector General	LA1	2	14,964.85	70,924.07	85,888.92
Director de Área	MA2	10	8,157.13	47,972.08	56,129.21
Contralor Interno	MA1	1	8,157.13	39,816.56	47,973.69
Secretario Técnico	NA2	1	7,666.09	20,998.07	28,664.16
Subdirector de Área	NA2	24	7,666.09	20,998.07	28,664.16
Jefe de Departamento	OA1	33	6,855.50	10,190.75	17,046.25
Enlace	PQ1	38	5,906.45	1,945.90	7,852.35
		110			
PERSONAL OPERATIVO					
Secretaria Ejecutiva "A"	7	1	5,100.00	1,080.00	6,180.00
Analista Técnico	6	24	5,075.00	510.00	5,585.00
Secretaria Ejecutiva "B"	6	2	5,075.00	510.00	5,585.00
Jefe de Oficina	5	16	5,050.00	150.00	5,200.00
Secretaria Ejecutiva "C"	4	8	5,000.00	150.00	5,150.00
Analista Profesional	4	1	5,000.00	150.00	5,150.00
Chofer de SPS	3	3	4,950.00	150.00	5,100.00
Analista Administrativo	3	23	4,950.00	150.00	5,100.00
Op. De Equipo Especializado	2	1	4,850.00	150.00	5,000.00
Secretaria Ejecutiva "D"	2	4	4,850.00	150.00	5,000.00
Técnico Medio	2	5	4,850.00	150.00	5,000.00
Auxiliar de Administrador	2	7	4,850.00	150.00	5,000.00
Secretaria de Apoyo	2	13	4,850.00	150.00	5,000.00
Chofer	2	1	4,850.00	150.00	5,000.00
Asistente de Almacen	2	5	4,850.00	150.00	5,000.00
Ayudante Administrativo	2	17	4,850.00	150.00	5,000.00
Asistente de Servicios y Mantto.	2	13	4,850.00	150.00	5,000.00
Asistente de Cocina	2	1	4,850.00	150.00	5,000.00
		145			
TOTAL DE PLAZAS		255			

Fuente. Elaboración propia con datos de la APF. SHCP Abril 2008¹⁰⁹

En virtud de que esta clasificación de los trabajadores operativos no estaba de acuerdo con las funciones que desempeñan y buscando una mejoría en sus percepciones se gestionó ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público una retabulación al personal operativo desapareciendo los niveles más bajos (nivel 2 y 3)

¹⁰⁹ - Plantilla Ocupacional de Órganos Desconcentrados y Entidades de la APF. SHCP. .24 de abril de 2008.

mediante movimientos compensados de cancelación y creación de plazas, cancelando en forma definitiva 4 plazas operativas de confianza.

Derivado de este movimiento se logró beneficiar a 119 empleados de los niveles más bajos, aplicándose los movimientos de acuerdo lo dispuesto por el Reglamento de Escalafón.

.- Estructura ocupacional y plantilla de personal al cierre de 2008.¹¹⁰

Categoría / Denominación	Nivel	Plazas	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada	Percepción Ordinaria Bruta
MANDO					
Director General	KC1	1	17,629.88	135,853.47	153,483.35
Subdirector General	LA1	2	14,964.85	70,924.07	85,888.92
Director de Área	MA2	10	8,157.13	47,972.08	56,129.21
Contralor Interno	MA1	1	8,157.13	39,816.56	47,973.69
Secretario Técnico	NA2	1	7,666.09	20,998.07	28,664.16
Subdirector de Área	NA2	24	7,666.09	20,998.07	28,664.16
Jefe de Departamento	OA1	33	6,855.50	10,190.75	17,046.25
Enlace	PQ1	38	5,906.45	1,945.90	7,852.35
		110			
BASE					
Secretaria Ejecutiva "C"	4	25	5,000.00	150.00	5,150.00
Jefe de Oficina	5	31	5,050.00	150.00	5,200.00
Secretaria Ejecutiva "B"	6	6	5,075.00	510.00	5,585.00
		62			
CONFIANZA					
Analista Profesional	4	11	5,000.00	150.00	5,150.00
Jefe de Oficina	5	35	5,050.00	150.00	5,200.00
Analista Técnico	6	29	5,075.00	510.00	5,585.00
Secretaria Ejecutiva "B"	6	3	5,075.00	510.00	5,585.00
Secretaria Ejecutiva "A"	7	1	5,100.00	1,080.00	6,180.00
		79			
TOTAL DE PLAZAS		251			

Fuente. Elaboración propia con datos de la APF. SHCP. Diciembre 2008

¹¹⁰ - Oficio No. 307.-A.10 de fecha 22 de diciembre de 2008 de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP.

- Estructura ocupacional y plantilla de personal en 2015

Categoría / Denominación	Nivel	Plazas	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada	Percepción Ordinaria Bruta
MANDO					
Director General	KC1	1	17,629.88	135,853.47	153,483.35
Subdirector General	LA1	2	14,964.85	70,924.07	85,888.92
Director de Área	MA2	10	8,157.13	47,972.08	56,129.21
Contralor Interno	MA2	1	8,157.13	47,972.08	56,129.21
Secretario Técnico	NA2	1	7,666.09	20,998.07	28,664.16
Subdirector de Área	NA2	24	7,666.09	20,998.07	28,664.16
Jefe de Departamento	OA1	32	6,855.50	10,190.75	17,046.25
Enlace	PQ1	28	5,906.45	1,945.90	7,852.35
		99			
BASE					
Secretaria Ejecutiva "C"	4	24	6,820.00	520.00	7,340.00
Jefe de Oficina	5	30	6,870.00	520.00	7,390.00
Secretaria Ejecutiva "B"	6	7	6,895.00	815.00	7,710.00
		61			
CONFIANZA					
Secretaria Ejecutiva "C"	4	1	6,820.00	520.00	5,150.00
Analista Profesional	4	10	6,820.00	520.00	5,150.00
Jefe de Oficina	5	34	6,870.00	520.00	7,390.00
Analista Técnico	6	29	6,895.00	815.00	7,710.00
Secretaria Ejecutiva "B"	6	2	6,895.00	815.00	7,710.00
Secretaria Ejecutiva "A"	7	1	6,920.00	1,385.00	8,305.00
		76			
TOTAL DE PLAZAS		236			

Fuente. Elaboración propia con datos del Departamento de Nóminas del IMJ.

B- Propuestas para mejorar la administración de personal del IMJ.

Objetivos y estrategias propuestas para mejorar la administración de personal del IMJ.

b.1 - Capacitación.

Los mayores problemas que presenta el Instituto Mexicano de la Juventud son debidos a la inadecuada preparación del personal de mando, tanto en el nivel político como en el nivel técnico, ocasionando desmotivación y bajo grado de implicación de una parte importante del personal.

La mejor manera de hacer más eficaz el Instituto, consiste en mejorar los conocimientos de sus responsables y de todas las personas que trabajan en esa institución en la medida de lo posible, por lo que reviste un significado especial promover un proceso de capacitación intensiva e incluso obligatoria tanto para el personal administrativo, como para el personal de áreas sustantivas, aunque se ha logrado integrar un grupo más homogéneo en el conocimiento, manejo e interpretación de las disposiciones normativas de uso común a nivel general, se siguen teniendo ciertos incumplimientos provocados por desconocimiento o por carecer de elementos para dimensionar el alcance que una omisión o emisión de información puede propiciar a corto, mediano y largo plazo.

Es necesario reevaluar los procedimientos para la operación cotidiana, es un hecho el que gran cantidad de éstos no hayan tenido variaciones significativas, se siguen manejando criterios y procesos iguales a los que se utilizaban cuando la institución era una dirección general de la Comisión Nacional del Deporte y no un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Un punto trascendental es la creación de la Subdirección General de Administración y Finanzas que permita una adecuada coordinación entre las áreas administrativas y a su vez otorgarle un mayor nivel jerárquico y de gestión tanto interna como externa. Mención aparte representa el que puedan operar de manera independiente las áreas de Humanos y Materiales, contando cada una como una estructura idónea ya que a pesar de que se ha hecho común el identificar a estas áreas como una sola Dirección, es necesario potenciar sus funciones con la incorporación de una estructura adecuada para cada caso.

Tal propuesta obedece, no sólo a una visión simplista y teorizante de los criterios de departamentación como sustrato de la división del trabajo en este tipo de unidades administrativas, que en sí tiene gran sustento y justificación, sino es producto del conocimiento y la evidencia empírica de la conformación estructural de las unidades adjetivas o de apoyo (áreas logísticas) que se manifiestan en la organización y funcionamiento de las oficinas mayores, con que cuentan las dependencias de la Administración Pública Federal para atender el manejo de servicios personales,

recursos materiales y financieros, así como los flujos y soportes a los sistemas de información.

El Departamento de Servicio Social, que actualmente se encuentra en la Dirección de Salud, Equidad y Servicios a Jóvenes, debería estar dentro de la Subdirección de Personal, así como el área de Becarios en Servicio, con lo que se tendría una mejor opción de los egresados de los centros de educación medio superior y superior para iniciar una carrera en la administración pública.

b.2 - Marginación de los trabajadores de confianza

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado sólo señala a los trabajadores de base y la Ley del Servicio Profesional de Carrera (que no aplica a las entidades) es para personal de mando y enlaces, creando una laguna legal con los servidores públicos operativos de confianza, por lo que se propone establecer un “Reglamento interno de trabajo para el personal operativo de confianza” con la finalidad de proporcionar al personal operativo de confianza un documento de consulta que les permita conocer los lineamientos que los rigen como trabajadores del Instituto Mexicano de la Juventud, con base en las Leyes, Normas, Políticas y demás disposiciones en materia laboral.

En el Instituto existen inconsistencia en los nombramientos de los trabajadores operativos de confianza ya que tienen el mismo código, el mismo nombre del puesto, las mismas funciones, el mismo sueldo y sin embargo unos son de confianza y los otros de base, por ejemplo en el caso de Jefes de Oficina, hay 30 de base y 34 de confianza, ambos tienen el código A01807, un sueldo de \$6,000.00 mensuales y una compensación tabular de \$350.00, considerando que la Ley Federal del Trabajo señala: *Artículo 9. “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto”*, de aplicarse esta disposición todos deberían de ser de base dándoles la opción si quieren ser sindicalizados o no.

Los servidores públicos operativos de confianza que no son personal de enlace o de mando, tienen un trato discriminatorio respecto a las prestaciones que obtiene el

personal operativo de base, aunque en la práctica se aplican al personal operativo de confianza las prestaciones de las condiciones generales de trabajo de acuerdo con de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 184 “Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo”.

Al no estar el personal operativo de confianza considerado en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, crea inestabilidad en el pago de prestaciones debido que la aplicación de las condiciones generales de trabajo muchas veces quedan al criterio de los jefes.

Otra situación discriminatoria que se presenta en el Instituto es el caso del personal de enlace, a unos se les paga unas prestaciones y a los de nuevo ingreso no, contraviniendo las disposiciones de lo establecido en la LFTSE

Artículo 33.- El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos“

La justificación que ofrece el Instituto a esta situación discriminatoria a su personal es que el pago de estas prestaciones siguientes que se pagan mensualmente es irregular:

Vales de despensa	\$ 500.00
Previsión social múltiple	96.00
Apoyos para servicios	80.00
Pasajes	100.00

El pago de estas prestaciones al personal de enlace contradice lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación que señala en el primer párrafo del

Artículo 20: “Los servidores públicos de mando y personal de enlace de las dependencias y entidades no podrán percibir prestaciones de cualquier índole, distintas a las establecidas en el manual de percepciones”

El suspender estas prestaciones a los 36 empleados de esta categoría enfrentaría un problema laboral serio que podría desembocar en una demanda, debido que desde hace ocho años se han venido pagando estas prestaciones, para resolver el problema que presenta esta categoría (La mayoría no tiene el nivel de estudios que requiere esta plaza, son operativos, secretarias y choferes) se debe solicitar a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por medio de un movimiento compensado la conversión de plazas de enlaces a operativos.

Mediante esta conversión de plazas se evitaría una posible observación al Instituto por pagos indebidos y mejorarían las condiciones laborales del personal de enlace ya que tendrían derecho a otras prestaciones como son: Compensación por desarrollo y capacitación, premio de puntualidad mensual y anual, estímulos por capacitación, días económicos y adicionales entre otras.

b.3 - Inconstitucionalidad del artículo 1o. de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con relación al instituto mexicano de la juventud.

Como se señaló anteriormente, el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos con el que se expide la Ley que crea el Instituto Mexicano de la Juventud establece que sus relaciones laborales se regirán por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta disposición crea serios conflictos al Instituto y sus trabajadores debido que la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que las relaciones de todos los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional, porque no forman parte del Poder Ejecutivo Federal y al mismo tiempo declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

del Estado por considerar que contradice lo establecido en el propio apartado “B” antes mencionado.

“Tesis de jurisprudencia 1/1996, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”:

“Organismos descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el artículo 1o. de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, es inconstitucional.

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.”¹¹¹

Con base a lo anterior cuando un trabajador causa baja cualquiera que sea la causa, la mayoría de las veces es porque los jefes quieren las plazas para meter algún incondicional, demanda al instituto en la Junta de Conciliación y Arbitraje, actualmente existen más de 15 demandas de empleados desde niveles operativos

¹¹¹ - Jurisprudencia de Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52

de base y confianza hasta personal de mando (subdirectores y directores) que debido a lagunas legales y falta de capacidad e interés del área jurídica lo más probable es que ganen sus juicios y se les tenga que pagar salarios caídos, reinstalarlos o liquidarlos, lo que ocasionara un grave quebranto al patrimonio del IMJ.

Por último en este apartado, es relevante mencionar que con base al desarrollo y análisis del presupuesto asignado en el Capítulo 1000 para el pago de personal, así como el gasto operativo; resulta injustificable el que en más de una década no se hayan desarrollado políticas públicas de juventud, sino meramente programas que solo justifican acciones pero no dan soluciones a los graves problemas que vive la juventud hoy día. Por ello, en el siguiente capítulo se dan a conocer cuáles han sido las acciones que se han llevado a cabo, así como las propuestas necesarias para que existan políticas de juventud que normen y ayuden a la juventud mexicana.

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

A .- Políticas públicas de juventud.

a.1 - Políticas públicas.

Las políticas públicas son la parte ejecutora de la Administración Pública, en este capítulo el propósito es analizar qué son, cómo se elaboran, quiénes participan y cómo se evalúan las Políticas Públicas para los proyectos y programas sobre la juventud en México y conjuntamente hacer un análisis a las mismas interrogantes en el caso del Instituto Mexicano de la Juventud, como organización ejecutante de políticas públicas de juventud, comprendiendo las fases de decisión, elaboración e implementación y evaluación, que permiten comparar los resultados o los impactos de una política, programa o proyecto.

Se debe diferenciar la expresión en inglés “politics” que indica la política como actividad en el proceso de lucha por el control del poder político, actividad que desarrollan los partidos políticos y movimientos sociales y la expresión “policy” que se relaciona con ámbitos de gobierno y se refiere a las opciones y estrategias de acción y decisión para resolver los problemas que son responsabilidad del estado.

Antecedentes sobre políticas públicas; Omar Guerrero menciona que aunque ya existían algunos antecedentes sobre investigaciones en la Universidad de Harvard. “En 1937, se introdujo el estudio de **Policy** en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard y hacia 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina.”¹¹²

¹¹² - Omar, Guerrero. “Principios de Administración Pública” Reedición 2007.
<http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>. pag. 36

Ricardo Uvalle señala:

“Las políticas públicas constituyen una opción inteligente para modernizar la acción del gobierno. Éstas son una alternativa útil y necesaria para que la acción del gobierno sea eficaz. Esto quiere decir que no sólo a grupos exclusivos, sino que forman parte de la convivencia de los ciudadanos, es decir, el conjunto de necesidades, prerrogativas, expectativas y realizaciones que son canalizados por reglas comunes a fin de asegurar la convivencia social, reafirmando la estabilidad y el desarrollo compartido”¹¹³

Manuel Canto Chac menciona:

“Las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a través de la interacción de diversos aspectos sociales”¹¹⁴

Para concluir este punto cabe señalar que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, y se pueden entender como uso o acción estratégica de recursos para aliviar los problemas nacionales.

La hipótesis que guía la investigación es que no existen políticas públicas de juventud en México y que las acciones que lleva a cabo el Instituto Mexicano de la Juventud dependen de los programas institucionales que marca el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. A pesar de que el numeral 1 del artículo 3 de la ley que crea el Instituto establece que uno de sus objetivos es definir e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país, sin embargo no contribuye a fortalecerla y mucho menos a definirla o instrumentarla. Por lo que es importante que existan políticas públicas de calidad en esta temática.

Los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal deben planear una política de Estado consistente para la juventud, que resuelva los problemas a los que se enfrenta como son: desempleo, lucha de identidad, discriminación y desigualdad

¹¹³ - Alcántara Montiel, Eduardo. Políticas públicas, México, El Colegio de México, 1997, p. 217

¹¹⁴ - Ibid, p. 218

social. Sabemos que no existe una política de Estado, sino sólo programas de gobierno que en su diseño no incluyen a la propia juventud.

Los programas, con frecuencia, están dirigidos a los jóvenes integrados, es decir, a los que tienen la oportunidad de asistir a las instituciones educativas, a los que normalmente han sido beneficiados; sin embargo, no hay una definición clara para los que están fuera de alguna institución educativa, principalmente, o sea, aquellos que no están vinculados a ninguna instancia familiar, educativa o laboral, y que para el gobierno son invisibles.

Presidencia de la Republica en su Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 establece en su eje rector 3: Igualdad de oportunidades, señala:

“Debido a sus características y necesidades, el compromiso con la población juvenil de México es diseñar, implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, para generar sinergias que garanticen el desarrollo integral de calidad y equitativo de los jóvenes y lograr así que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación.”¹¹⁵

Por ello el objetivo es desarrollar políticas públicas dirigidas a la juventud, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo. Así como instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

Porque México es un país que se caracteriza por contar con un amplio sector juvenil. La población joven (hombres y mujeres de 12 a 29 años de edad) asciende a 36.2 millones de personas de acuerdo con el censo de población y vivienda 2010 del INEGI, que representan cerca de la tercera parte de la población nacional. Por lo que respecta a su composición por sexos, el 51% de los jóvenes pertenece al sexo femenino, mientras que el 49% restante corresponde a los jóvenes del sexo masculino.

¹¹⁵ - Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012, 3.7 familia, niños y jóvenes.

Para integrar políticas públicas que ayuden a resolver los problemas de la sociedad, son importantes los actores, o sea los responsables de diseñar las políticas públicas que darán respuesta a cada programa o proyecto de la comunidad, desafortunadamente los jóvenes son considerados sólo como gente a la que hay que asistir, lo que significa que no se les da el lugar de interlocutores y actores sociales.

En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se han presentado diversas iniciativas de proyectos de ley y decretos en aspectos de la problemática juvenil como son: adicciones, nutrición, educación sexual y salud reproductiva, medio ambiente, servicios culturales juveniles, género y equidad, apoyo a jóvenes en situación de exclusión, derechos humanos, incorporación laboral, autoempleo, vivienda, expresiones culturales, organización juvenil, liderazgo social y participación de los jóvenes, y se encuentran pendientes de dictamen.¹¹⁶

Durante la LVII Legislatura, la diputada Lenia Batres Guadarrama presentó una iniciativa para delimitar los márgenes de edad para que los jóvenes puedan ser considerados “menor infractor”, siguiendo los lineamientos que estipulan los convenios internacionales suscritos por nuestro país. Señalando que se consideraría “menor infractos” aquella persona que al momento de cometer un delito, sea mayor de 12 y menor de 18; sin embargo, esta iniciativa no fue dictaminada en su momento.

El 12 de diciembre de 2005 se modificó el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El decreto mandata el establecimiento de un sistema de justicia especializado para los adolescentes que hayan cometido un acto delictivo, especificando que sólo los mayores de 12 años y menores de 18 serán considerados como menores infractores, con lo que se modifica la edad, que antes cubría el periodo de los 11 a los 17 años.

¹¹⁶ - En el apartado denominado “Impacto del trabajo legislativo” se hace mención de las leyes aprobadas y decretadas, resultado del trabajo de la Comisión de Juventud y Deporte de la LIX Legislatura. Véase, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Impacto del trabajo legislativo”, Juventud y Deporte [Actualización: 12 de junio de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

Las autoridades del Distrito Federal no tienen el personal especializado ni la infraestructura para garantizar la creación de un sistema integral a los infractores mayores de 12 y menores de 18 años. Ya que según cifras de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PJDF) a lo largo de los últimos seis años, los menores de edad involucrados en la comisión de delitos va en aumento, y ha sumado en este periodo a 30 mil 260 menores infractores.¹¹⁷

Así mismo el diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa de la LIX Legislatura, propuso una reforma y adición de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, con el objeto de facultar a este Instituto para promover las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades en el ejercicio pleno de los derechos de la juventud así como su participación en la vida cultural, económica y social del país y abatir las situaciones de discriminación, violencia, marginación y exclusión del que son sujetos.

En el ámbito internacional los derechos de la juventud han sido un tema de amplio contenido y debate que, según organizaciones de la sociedad civil promotoras de estos derechos, puede traducirse en su impulso en nuestro país.¹¹⁸ Firmándose en octubre de 2005 el Acta de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, por los representantes de los países de Iberoamérica, incluido México, estableciendo el compromiso de la promoción:

¹¹⁷ - *cfr.* Lagunas, Icela. "En seis años, delinquieron 30 mil menores", en *El Universal*, México, jueves 01 de junio de 2006.

¹¹⁸ - Algunos instrumentos internacionales en materia de derechos de la jóvenes son: la "Declaración Universal de los Derechos Humanos"; el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"; el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"; la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial"; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la "Convención sobre los Derechos del Niño"; la "Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes"; y demás instrumentos aprobados por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y por los sistemas de protección de derechos fundamentales de Europa y América, que reconocen y garantizan los derechos de la persona como ser libre, igual y digno. Véase, Organización Iberoamericana de la Juventud, "Acta de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes", Badajoz, España, 11 de octubre de 2005, p. 3, s/f, en www.oij.org/convencion_2005.htm (fecha de consulta: 7 de junio de 2010).

*“Del respeto a la juventud y su realización plena en la justicia, la paz, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos, así como garantizar el pleno ejercicio de de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.*¹¹⁹

a.2 - Aproximación a las políticas de Juventud.

En cuanto a la política enfocada a jóvenes tenemos de entrada una situación a considerar, ya que jurídicamente el termino juventud en la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, expedida en 2010 por Ernesto Zedillo, en su Artículo 2. Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.

En la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, expedida en 1999 también por Ernesto Zedillo en su artículo 2, establece como objeto de las políticas de juventud la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años; es decir, la población entre los 12 años a 17 y meses se consideran simultáneamente adolescentes y jóvenes; de los 18 a 29 años se consideran adultos jóvenes. Lo que implica que esta diferenciación en tres etapas de la vida debe ser considerada en las políticas de manera integral y transversal.

Con la creación del Instituto de la Juventud Mexicana el enfoque del gobierno se centraba en la juventud como una persona que adolece, que está incompleta y necesita construir su identidad con disciplina, encausado bajo un sentimiento nacionalista, cívico y patriótico. “El intento de convertir a los jóvenes en sujetos pasivos, receptores de directrices marcadas desde la autoridad, tuvo una importante dosis implícita de violencia por su naturaleza antidemocrática y fue, sin duda, uno de los principales impulsos de las revueltas estudiantiles que surgieron en diversas partes del país en los años de 1960”¹²⁰

¹¹⁹ - *Ídem.*

¹²⁰ - Bazzato Deotto, Sonia y Ruíz Guadalajara, Juan Carlos. Juventud, verdad y no violencia. Prólogo de Estudios de la Juventud y filosofía de la no violencia: conciencia, generacional, ciudadanía y argumentación. Instituto Politécnico Nacional. México. 2013. P12

Existe también una violencia simbólica de parte del mercado ya que presenta un sistema dual “winner versus loser (ganador versus perdedor) resulta alarmante como horizonte del desarrollo fracaso del individuo. Equivale a la renuncia más inmediata de la condición de humanidad, al abandono de la solidaridad y del ejercicio de la verdad como instrumentos de regeneración social.”¹²¹ En la actualidad el entorno de violencia que sufre el país afecta el tejido social lo que debe considerarse en las políticas donde la violencia no debe combatirse con más violencia, en planeación educativa, la calidad democrática.

Como efecto de este entorno violento, discriminatoria y con profundas desigualdades sociales, generan estrés, depresión, suicidio, deserción escolar en el sector de jóvenes de 14 a 24 años, son generaciones que “han crecido e incorporado- consciente o inconscientemente- lenguajes, prácticas, experiencias, información mediática, imágenes, construcciones y destrucciones culturales catalizadas por climas de violencia, migración y abandono regional, entre otros”¹²² Las políticas dirigidas a la juventud deben basarse también en las identidades juveniles que además de combatir lo anterior permitan la sensación de contar con un rumbo, dotar de una conciencia generacional integrando la multiculturalidad para conducir a la ciudadanía mundial.

Hay que reconocer que algunos de estos puntos son retomados por el gobierno con medidas en el sector educativo como “Dile no al bullying”, “Escuela segura, mochila segura”, “Educar para la paz y la resolución de conflictos” (SEP/UNICEF), “Escuelas abiertas para la equidad” (SEP/OEI). También son necesarias políticas de mayor cobertura educativa, servicios de salud y seguridad social. Como un tema relevante se mencionan de manera urgente políticas de generación de empleos que satisfagan la demanda.

“la atención a la juventud por parte de la política pública ha sido parcialmente ignorada o simplemente relegada a un segundo plano. Esto se explica, en parte, con las restricciones de índole presupuestal, que han conducido hacia la priorización de

¹²¹ - Ídem. P15

¹²² - Martínez Ruiz, Xicoténcatl. Filosofía de la no violencia: estudios de la juventud y la ciudadanía. Instituto Politécnico Nacional. México. 2013. P98

necesidades sociales como el combate a la pobreza y, por tanto, hacia la focalización de los recursos en favor de determinados grupos vulnerables en México [...]

En el rubro de empleo, el estudio argumenta que se debe poner una mayor atención en aquellas personas que deciden no continuar con estudios posteriores a los niveles de primaria, secundaria, educación media superior y/o carrera técnica, así como superior, dado que aparecen con mayor vulnerabilidad al fenómeno de los jóvenes y las jóvenes que, en conjunto no trabajan ni estudian [...] El Censo de Población y Vivienda 2010 reporta que los 31.8 millones de jóvenes edades entre 14 y 29 años, que viven en México, representan 28.4 % de la población total del país, la cual comprende 112 ' 336. 538 habitantes".¹²³

Los errores en abordar los problemas de la juventud presentan grandes aristas, por ejemplo, el término NINI es "importado del Reino Unido y de España alude a la población joven que ni estudia ni trabaja, llegó a México y se extendió con la fuerza que se le daba referirse a los más de siete millones de jóvenes entre 12 y 29 años que, sin estudiar ni trabajar, representan un grupo marginado de las oportunidades para insertarse en el engranaje de la reproducción social y económica del país"¹²⁴

El término NINI resulta ambiguo y mal enfocado. El primer paso para conocer la magnitud del número de personas que pueden caer en la condición de jóvenes que ni estudian ni trabajan, empieza por las políticas censales, específicamente a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Las cifras se construyen a partir de la población entre 14 y 29 años que es la sumatoria de los jóvenes desocupados que no estudian, los disponibles para trabajar que no estudian, los no disponibles para trabajar que no estudian que representan los aproximadamente los siete millones de NINI's mexicanos, a partir de esta encuesta. "Si de esta cifra restamos la de los discapacitado permanentes, quedarían

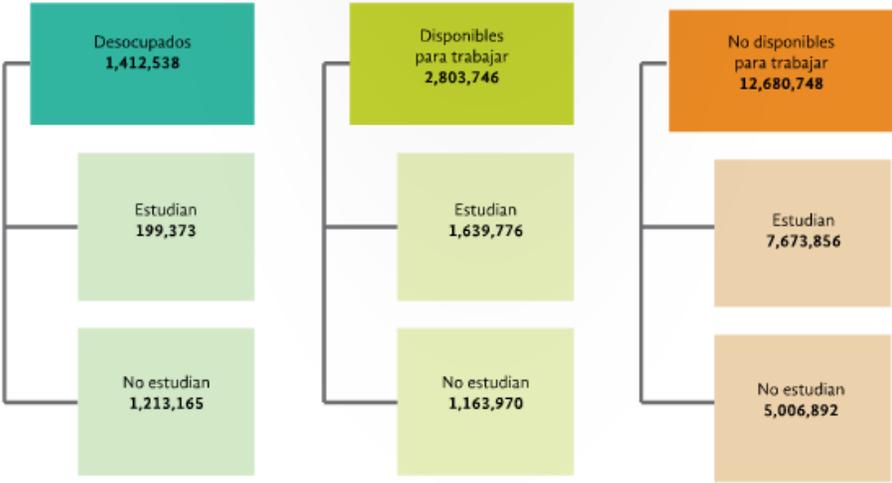
¹²³ - Reyes Terrón, A.M. & Elizarrás Hernández, M. (2003). Los jóvenes y las jóvenes del Estado de México: sociodemografía y empleo 2010. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 11(1) P289 y 290, recuperado en http://issuu.com/moiseseizarraras/docs/art_culo_de_j_venes_en_el_estado_

¹²⁴ - Leyva, Gerardo y Negrete Rodrigo. NINI: un término ni pertinente ni útil. COYUNTURA DEMOGRÁFICA. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy. Año 3, Num. 5, enero. 2014. P15

7, 047, 697, de los cuales 17.2% es desocupado, 16.4% es disponible y 66.3 % no disponible. De estos 4.7 millones no disponibles 4.1 millones son personas dedicadas a atender sus hogares, por lo que no tienen posibilidades de insertarse en el mercado laboral.

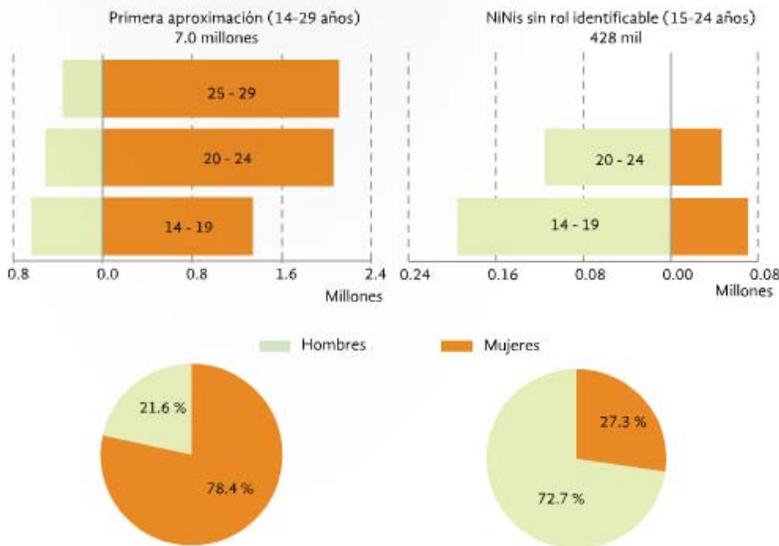
En los siguientes esquemas se puede ver más claramente el enfoque presentado además del resultado de una propuesta de medición tomada del artículo de Gerardo Leyva y Rodrigo Negrete, en la que se destaca una cifra de 428 mil NINI's frente a los 7 millones en cifras oficiales y también en la diferenciación por sexo el procedimiento alternativo muestra que el 72.7 % son hombres, cuando en la información oficial las mujeres son el principal sector.

Figura 1. Componentes de los NiNis



Fuente: Inegi, ENOE, segundo trimestre, 2011.

Gráfica 1. Mediciones alternativas de NiNis y su estructura según sexo



Fuente: Inegi, ENOE, segundo trimestre, 2011.

Los autores sostienen que bajo la forma oficial de medir la magnitud del fenómeno de NINI's la política se enfocaría de manera errónea y plasman dos ejemplos; uno consiste en una joven madre que tiene estudios incluso de grado pero no trabaja, tal vez porque cuida a sus hijos por decisión. Otro es el caso de una joven menor de edad que no estudia porque obtuvo un empleo. En este último caso resulta contra la norma y pudiese ser trabajo o explotación infantil que de abordarse mediante una política pública erróneamente sería enfocada o contabilizada como NINI.

a.3 - Panorama general de los jóvenes en el mundo.

El informe sobre la Juventud de las Naciones Unidas,¹²⁵ publicado en el año **2011**, menciona que existen en el mundo 1.9 mil millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad y constituyen una parte esencial del proceso de desarrollo en nuestras sociedades, no sólo por el tamaño de la población (representan el 18% de la población mundial), sino también por tener un nivel educativo más alto. Nunca antes este grupo había representado una porción tan grande de la población

¹²⁵ - <http://unworldyouthreport.org/>

global. Además, los jóvenes entre 15 y 24 años de edad constituyen el 27% de la población en edad laboral.

Los jóvenes de hoy representan la generación de la juventud más preparada de la historia, así lo señaló el Informe. Sin embargo, para muchos de ellos, la pobreza y su incapacidad para obtener un trabajo decente dificultan su transición a la adultez. La inversión en la juventud ha mejorado en todas las regiones a lo largo de los años, y el acceso de los jóvenes a la educación ha aumentado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), informó,¹²⁶ con motivo del lanzamiento del Año Internacional de la Juventud de Naciones Unidas(2010), que de los 620 millones de jóvenes económicamente activos en el mundo entre 15 y 24 años, 81 millones estaban desempleados a finales del 2009, el número más alto de la historia. En porcentaje, el desempleo juvenil aumentó de 13,9 por ciento en 2009 a 17.5 por ciento en 2010, y la OIT pronosticaba una subida de hasta el 19,1 por ciento para finales del 2013.

Los fatídicos pronósticos no mejorarán hasta el 2016, año en que se espera que el desempleo juvenil descienda al 12,7 por ciento, una tasa todavía más sensible que la que registrará el desempleo entre adultos.

Además, dentro de este grupo son las mujeres quienes afrontan más dificultades a la hora de encontrar empleo; en 2010, la tasa de desempleo juvenil femenina fue del 13,5 por ciento, en contraste con el 12,7 por ciento entre los hombres.

“La crisis del desempleo juvenil puede ser superada, pero sólo si la creación de empleo para los jóvenes se convierte en una prioridad esencial en la toma de decisiones políticas y si se intensifican las inversiones del sector privado de manera significativa”, declaró el Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la OIT, José Manuel Salazar-Xirinachs¹²⁷

¹²⁶ - <http://www.ilo.org/getyouth>

¹²⁷ - http://www.ilo.org/global-reports/global-employment-trends/youth/2012/WCMS_181075/lang-es/index.htm

Al constituir una cuarta parte de la población de edad laboral, los jóvenes de 15-24 años de edad pueden ser un recurso clave para el desarrollo. Ya que desafortunadamente el trabajo informal es, con demasiada frecuencia, el primer recurso en lugar del último.

La migración es un escape para muchos jóvenes. En Asia, África, Latinoamérica y los pequeños Estados insulares en desarrollo, principalmente. Los jóvenes con pocas opciones locales están emigrando, en búsqueda de mejores oportunidades fuera de sus países.

En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Venezuela, las tasas de alfabetización son más altas para las mujeres jóvenes que para los hombres jóvenes.

En lo referente a empleo y niveles de ingreso los jóvenes latinoamericanos están en una situación peor hoy en día de lo que estaban hace 15 años. En el 2010, aproximadamente el 18 por ciento de aquellos entre las edades de 15 y 19 no estaban estudiando ni trabajando, y aproximadamente el 27 por ciento de jóvenes entre 20 y 24 estaban en una situación similar.

La tasa de desempleo juvenil mundial, que desde hace tiempo superó a la de otros grupos de edad, tuvo su mayor incremento anual registrado en 2011; en su apogeo, el 75,8 millones de jóvenes personas desempleadas.

La problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo ha ocupado a expertos, organismos internacionales y gobiernos, abocados al diseño de diversos programas focalizados a los que se han destinado inmensas cantidades de recursos.

No obstante, pese a que las respuestas brindadas desde las políticas públicas mundiales, han ido cambiando, siguen sin encontrarse soluciones satisfactorias. A menudo los programas tuvieron mayores efectos sobre los jóvenes ya integrados que sobre los jóvenes excluidos, y no lograron superar el debilitamiento de la escuela y el trabajo como factores de integración y cohesión social. Si antes el

trabajo aparecía como alternativa al sinsentido de la escuela, ahora surgen alternativas al sinsentido del trabajo, que es la migración, la evasión o la criminalidad.

Después de encontrar algún trabajo, los jóvenes siguen frente a la inestabilidad laboral, pocas oportunidades para las habilidades, desarrollo y progreso, y el mismo desempleo. Porque ellos son más propensos a tener empleos vulnerables, que más pueden afectar negativamente su vida futura y las perspectivas de ingresos. De hecho, los jóvenes hacen un número desproporcionado de trabajadores pobres del mundo. Los datos sobre los trabajadores pobres, muchos de los cuales trabajar en la economía informal, es limitada. Sin embargo, cuando se dispone de datos, los jóvenes representan el 23,5 por ciento del total de trabajadores pobres, en comparación con sólo el 18,6 por ciento de los trabajadores no pobres.

Otro aspecto que genera la globalización es el de la migración entre los países o dentro de ellos, constituyendo los jóvenes una parte importante de los migrantes. La inversión extranjera crea oportunidades de empleo en las ciudades receptoras y los trabajadores rurales, la mayoría jóvenes se van a vivir a las ciudades abandonando el campo.

En el pasado Foro sobre migración, realizado en Atenas, en 2009,¹²⁸ se informó que el 54 por ciento de la población mundial vivía en zonas urbanas, y se estima que más del 60 por ciento lo hará para finales de 2012.

De acuerdo a datos de la ONU,¹²⁹ en 2011 había unos 189 millones de migrantes internacionales. Y que el 20 por ciento de ellos, o sea 36 millones, son jóvenes, de entre 17 y 29 años. Desafortunadamente día tras día miles de jóvenes buscan en forma ilegal una vida próspera en un país rico, y con frecuencia motivados por información que no se ajusta a la realidad y por grandes expectativas, generando el tráfico de migrantes. Infortunadamente la presión demográfica en el campo tiende a desplazar la mano de obra hacia las ciudades. Esta mano de obra

¹²⁸ - https://gfmd.org/documents/athens/gfmd_athens09_rt1-3_es.pdf

¹²⁹ - <http://unworldyouthreport.org/>

generalmente pasa a formar parte de los servicios personales de baja productividad, o se introducen a la pequeña industria artesanal. Y por ello, la excesiva oferta de mano de obra en la ciudad, se tiende a reducir el nivel de los salarios, contribuyendo a la desigualdad del ingreso y que lo hace patente bajo la forma de marginalidad urbana. Y por esta forma los problemas que se concentraban en el sector rural pasan a presionar sobre el total de la economía contribuyendo a la generación de estructuras de generación de ingresos más bajos, o sea tienden a ingresos regresivos.

Los jóvenes en general expresan su desesperanza con respecto a lo que perciben como la falta de sus países de la priorización de sus preocupaciones, así como la capacidad institucional para hacerles frente.

La juventud internacional compartió el sentido de que han sido abandonados a su suerte.

“Varios países han iniciado durante la última década procesos de planificación y puesta en marcha de legislaciones nacionales y estrategias pensadas para los jóvenes. La mayor parte de países, sin embargo, no tienen a día de hoy una política específica en relación a la juventud. Es más, incluso aquellos que han desarrollado este nuevo tipo de legislación lo han hecho de manera poco sistemática y sin un enfoque global de los desafíos a los que se enfrentan los más jóvenes.”¹³⁰

El informe sobre la Juventud de las Naciones Unidas,¹³¹ publicado en el año 2011, menciona que existen en el mundo 1.9 mil millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad y constituyen una parte esencial del proceso de desarrollo en nuestras sociedades, no sólo por el tamaño de la población (representan el 18% de la población mundial), sino también por tener un nivel educativo más alto. Nunca antes este grupo había representado una porción tan grande de la población global. Además, los jóvenes entre 15 y 24 años de edad constituyen el 27% de la población en edad laboral.

¹³⁰ - <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/youth/policies-and-programmes/>

¹³¹ - <http://unworldlyouthreport.org/>

Los jóvenes de hoy representan la generación de la juventud más preparada de la historia, así lo señaló el Informe. Sin embargo, para muchos de ellos, la pobreza y su incapacidad para obtener un trabajo decente dificultan su transición a la adultez. La inversión en la juventud ha mejorado en todas las regiones a lo largo de los años, y el acceso de los jóvenes a la educación ha aumentado.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), informó,¹³² con motivo del lanzamiento del Año Internacional de la Juventud de Naciones Unidas(2010), que de los 620 millones de jóvenes económicamente activos en el mundo entre 15 y 24 años, 81 millones estaban desempleados a finales del 2009, el número más alto de la historia. En porcentaje, el desempleo juvenil aumentó de 13,9 por ciento en 2009 a 17.5 por ciento en 2010, y la OIT pronosticaba una subida de hasta el 19,1 por ciento para finales del 2013.

Los fatídicos pronósticos no mejorarán hasta el 2016, año en que se espera que el desempleo juvenil descienda al 12,7 por ciento, una tasa todavía más sensible que la que registrará el desempleo entre adultos.

Además, dentro de este grupo son las mujeres quienes afrontan más dificultades a la hora de encontrar empleo; en 2010, la tasa de desempleo juvenil femenina fue del 13,5 por ciento, en contraste con el 12,7 por ciento entre los hombres.

“La crisis del desempleo juvenil puede ser superada, pero sólo si la creación de empleo para los jóvenes se convierte en una prioridad esencial en la toma de decisiones políticas y si se intensifican las inversiones del sector privado de manera significativa”, declaró el Director Ejecutivo del Sector de Empleo de la OIT, José Manuel Salazar-Xirinachs¹³³

Al constituir una cuarta parte de la población de edad laboral, los jóvenes de 15-24 años de edad pueden ser un recurso clave para el desarrollo. Ya que

¹³² - <http://www.ilo.org/getyouth>

¹³³ - http://www.ilo.org/global-reports/global-employment-trends/youth/2012/WCMS_181075/lang-es/index.htm

desafortunadamente el trabajo informal es, con demasiada frecuencia, el primer recurso en lugar del último.

La migración es un escape para muchos jóvenes. En Asia, África, Latinoamérica y los pequeños Estados insulares en desarrollo, principalmente. Los jóvenes con pocas opciones locales están emigrando, en búsqueda de mejores oportunidades fuera de sus países.

En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Venezuela, las tasas de alfabetización son más altas para las mujeres jóvenes que para los hombres jóvenes.

En lo referente a empleo y niveles de ingreso los jóvenes latinoamericanos están en una situación peor hoy en día de lo que estaban hace 15 años. En el 2010, aproximadamente el 18 por ciento de aquellos entre las edades de 15 y 19 no estaban estudiando ni trabajando, y aproximadamente el 27 por ciento de jóvenes entre 20 y 24 estaban en una situación similar.

La tasa de desempleo juvenil mundial, que desde hace tiempo superó a la de otros grupos de edad, tuvo su mayor incremento anual registrado en 2011; en su apogeo, el 75,8 millones de jóvenes personas desempleadas.

La problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo ha ocupado a expertos, organismos internacionales y gobiernos, abocados al diseño de diversos programas focalizados a los que se han destinado inmensas cantidades de recursos.

No obstante, pese a que las respuestas brindadas desde las políticas públicas mundiales, han ido cambiando, siguen sin encontrarse soluciones satisfactorias. A menudo los programas tuvieron mayores efectos sobre los jóvenes ya integrados que sobre los jóvenes excluidos, y no lograron superar el debilitamiento de la escuela y el trabajo como factores de integración y cohesión social. Si antes el trabajo aparecía como alternativa al sinsentido de la escuela, ahora surgen

alternativas al sinsentido del trabajo, que es la migración, la evasión o la criminalidad.

Después de encontrar algún trabajo, los jóvenes siguen frente a la inestabilidad laboral, pocas oportunidades para las habilidades, desarrollo y progreso, y el mismo desempleo. Porque ellos son más propensos a tener empleos vulnerables, que más pueden afectar negativamente su vida futura y las perspectivas de ingresos. De hecho, los jóvenes hacen un número desproporcionado de trabajadores pobres del mundo. Los datos sobre los trabajadores pobres, muchos de los cuales trabajar en la economía informal, es limitada. Sin embargo, cuando se dispone de datos, los jóvenes representan el 23,5 por ciento del total de trabajadores pobres, en comparación con sólo el 18,6 por ciento de los trabajadores no pobres.

Otro aspecto que genera la globalización es el de la migración entre los países o dentro de ellos, constituyendo los jóvenes una parte importante de los migrantes. La inversión extranjera crea oportunidades de empleo en las ciudades receptoras y los trabajadores rurales, la mayoría jóvenes se van a vivir a las ciudades abandonando el campo.

En el pasado Foro sobre migración, realizado en Atenas, en 2009,¹³⁴ se informó que el 54 por ciento de la población mundial vivía en zonas urbanas, y se estima que más del 60 por ciento lo hará para finales de 2012.

De acuerdo a datos de la ONU,¹³⁵ en 2011 había unos 189 millones de migrantes internacionales. Y que el 20 por ciento de ellos, o sea 36 millones, son jóvenes, de entre 17 y 29 años. Desafortunadamente día tras día miles de jóvenes buscan en forma ilegal una vida próspera en un país rico, y con frecuencia motivados por información que no se ajusta a la realidad y por grandes expectativas, generando el tráfico de migrantes. Infortunadamente la presión demográfica en el campo tiende a desplazar la mano de obra hacia las ciudades. Esta mano de obra generalmente pasa a formar parte de los servicios personales de baja

¹³⁴ - https://gfmd.org/documents/athens/gfmd_athens09_rt1-3_es.pdf

¹³⁵ - <http://unworldyouthreport.org/>

productividad, o se introducen a la pequeña industria artesanal. Y por ello, la excesiva oferta de mano de obra en la ciudad, se tiende a reducir el nivel de los salarios, contribuyendo a la desigualdad del ingreso y que lo hace patente bajo la forma de marginalidad urbana. Y por esta forma los problemas que se concentraban en el sector rural pasan a presionar sobre el total de la economía contribuyendo a la generación de estructuras de generación de ingresos más bajos, o sea tienden a ingresos regresivos.

Los jóvenes en general expresan su desesperanza con respecto a lo que perciben como la falta de sus países de la priorización de sus preocupaciones, así como la capacidad institucional para hacerles frente.

La juventud internacional compartió el sentido de que han sido abandonados a su suerte.

“Varios países han iniciado durante la última década procesos de planificación y puesta en marcha de legislaciones nacionales y estrategias pensadas para los jóvenes. La mayor parte de países, sin embargo, no tienen a día de hoy una política específica en relación a la juventud. Es más, incluso aquellos que han desarrollado este nuevo tipo de legislación lo han hecho de manera poco sistemática y sin un enfoque global de los desafíos a los que se enfrentan los más jóvenes.”¹³⁶

a.4 - Situación de los jóvenes en México.

Para elaborar políticas públicas que permitan incorporar a los jóvenes definir y consolidar sus proyectos personales, comunitarios y sociales y lograr su incorporación a las tareas nacionales, es necesario conocer la situación actual de la juventud, sus capacidades, obstáculos y expectativas ya que representan el 50 por ciento de la población de nuestro país por lo que son fundamentalmente una parte importante para el desarrollo de México.

¹³⁶ - <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/youth/policies-and-programmes/>

La estadística de la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (ENOE)¹³⁷ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2010 indicó que la población mexicana alcanzó ya los 120.6 millones, de los cuales el 50.9 por ciento son mujeres y 49.1 son hombres. El 37.5 por ciento está representado por los jóvenes de 11 a 29 años.

La Dra. Regina Galhardi y la Lic. Laura Rodríguez en la introducción de su libro “Políticas Públicas para promover el empleo Juvenil y el Emprendedurismo de los Jóvenes en México”, consideran que en la actualidad.

“Los jóvenes en promedio tienen mayor nivel educativo, más acceso a tecnologías de comunicación, información y aprendizaje que los adultos, pero también enfrentan serios problemas, como:

- *En relación con su caudal educativo tienen niveles de empleo y salarios más bajos.*
- *Se enferman menos que los adultos, pero mueren más por causa externas como la violencia, muchas veces desatada por otros jóvenes.*
- *Persiste la maternidad adolescente, con todas sus consecuencias para la trayectoria laboral de las madres adolescentes.*
- *Son los jóvenes el contingente social más afectado por el consumo de drogas ilícitas, con sus múltiples secuelas para la salud y la inserción laboral.*
- *Como grupo social la juventud es heterogénea y el desarrollo de capacidades, el acceso a oportunidades y la exposición a riesgos está muy diferenciado por niveles de ingreso, distribución geográfica y género.*
- *En las migraciones indocumentadas son los jóvenes los que más sufren diversos tipos de discriminación y violencia.*
- *En materia política, la juventud, cree poco en las instituciones existentes y tiende a reducir su participación electoral.*
- *En cuanto a la cohesión social, para la juventud ésta sigue siendo una asignatura pendiente, como lo es para el conjunto de la sociedad”.*¹³⁸

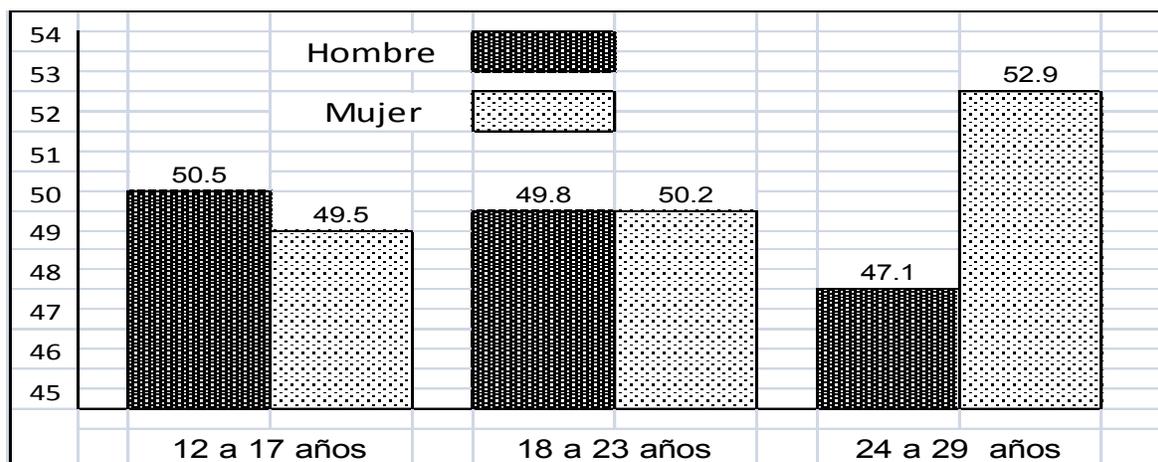
Dividiendo en tres grupos de edad; de 12 a 17 años, de 18 a 23 años y de 24 a 29 años, encontramos que el mayor grupo es el que va de 12 a 17 años integrado por poco más de 13 millones, del global de jóvenes de 12 a 29 años la composición por

¹³⁷ - <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

¹³⁸ - Dra. Regina Galhardi y Lic. Laura Rodríguez. Políticas Públicas para promover el empleo Juvenil y el Emprendedurismo de los Jóvenes en México. IMJUVE 2011. p 11.

sexo es equilibrada, haciendo un análisis de los datos por grupo de edad y sexo observamos que en los grupos de mayor edad la proporción de mujeres es superior, en el rango de 24 a 29 años las mujeres son el 59%.

Distribución porcentual de los jóvenes según sexo, por grupo de edad.



Fuente: Jóvenes en México: ¿Cuántos son, dónde están y qué hacen? Saúl Salazar y Arcelia Serrano Vargas¹³⁹

Una cuestión que merece ser tomada en consideración es la baja tasa de escolaridad que en promedio es 9.8% grados de escolaridad, aún existe en México un 1.5% de jóvenes que no saben leer y escribir, el 60% cursaron algún grado de educación básica, el 24.1% primaria, el 36% secundaria, el 2.3% una carrera técnica, el 22.1% preparatoria o bachillerato, el 0.3% normal, el 12.4%, el 0.2% maestría, el 0.1 doctorado.

Número y distribución porcentual de los jóvenes según nivel de escolaridad.

¹³⁹ - Revista mexicana de estudios de la juventud. Año 1 julio/diciembre 2011. p 99.

Escolaridad	Número de jóvenes	Porcentaje
Ninguno	522,131	1.50%
No especificado	11,260	0.03%
Preescolar	11,528	0.03%
Primaria	8,430,305	24.10%
Secundaria	12,889,781	36.90%
Carrera técnica	813,543	2.30%
Preparatoria o bachillerato	7,704,538	22.10%
Normal	108,884	0.30%
Profesional	4,342,438	12.40%
Maestría	76,830	0.20%
Doctorado	2,283	0.01%
Total	34,913,521	99.87%

Fuente: Jóvenes en México: ¿Cuántos son, dónde están y qué hacen? Saúl Salazar y Arcelia Serrano Vargas¹⁴⁰

El nivel de escolaridad tiene relación con el tipo de empleo en que se ocupan los jóvenes, de acuerdo con los datos del segundo trimestre de 2010 de la ENOE, por el bajo nivel de escolaridad se trata principalmente de trabajadores industriales y ayudantes 26.5 por ciento, comerciantes 19.2%, trabajadores agropecuarios 14%, trabajadores en servicios personales 13.1%, oficinistas 10.1%, operadores de transporte 3.6%, trabajadores en protección y vigilancia 1.6%, trabajadores de la educación 2.9%, profesionales y técnicos 8.2% y apenas el 0.9% son funcionarios y directivos.

Otro de los problemas que enfrentan los jóvenes en su inserción al mercado laboral es la falta de condiciones apropiadas, limitado acceso a servicios de salud, aproximadamente 7 de cada 10 jóvenes labora sin tener acceso a las instituciones de salud, lo que los convierte en un grupo de alta vulnerabilidad.

Así mismo los montos que perciben los jóvenes por su desempeño laboral es precario ya que el 52.9% ganan hasta 3 salarios mínimos y sólo el 4.3% perciben 5 o más salarios mínimos, los que se encuentran en mayor desventaja son los más jóvenes ya que el 42.8% no recibe remuneraciones por su trabajo.

¹⁴⁰ - Idem. p 101.

Por otro lado, el sector de actividad en que más se emplean los jóvenes es el de servicio, analizando por grupos de edad los más jóvenes se emplean principalmente en el sector agropecuario.

Distribución porcentual de jóvenes ocupados, según sector de actividad en que se emplean.

Sector de actividad	Grupos de edad			Total de jóvenes
	12 a 17 años	18 a 23 años	24 a 29 años	
Servicios	24.6	36.2	44.3	105.1
Comercio	23.5	22.5	18.8	64.8
Industria manufacturera	13.7	17.8	17.6	49.1
Agropecuario	29.8	13.3	9.5	52.6
Construcción	6.4	9.1	8.3	23.8
Otros	0.2	0.5	0.9	1.6
No especificado	1.8	0.6	0.6	3
Total	100	100	100	300

Fuente: Jóvenes en México: ¿Cuántos son, dónde están y qué hacen? Saúl Salazar y Arcelia Serrano Vargas¹⁴¹

Como se observa conforme aumenta la edad de los jóvenes son menos los que se dedican al sector agropecuario, lo que da la impresión que el campo mexicano es un espacio que se encuentra en extinción, o sumergido desde hace tiempo en un continuo deterioro social; incluso muchos jóvenes mexicanos urbanos no tienen ni idea de lo que acontece en este importante sector social, que representa una población de más de 42 millones de habitantes, de acuerdo al INEGI en 2010, lo que representa el 32 por ciento del total de la población nacional. Espacio en donde aún se genera una buena cantidad de alimentos que ayudan al sustento de los mexicanos.

Por ello aunado el problema del campo y el futuro de los jóvenes habría que preguntarse ¿cuál es el impacto de este fenómeno en la población rural de México, sobre todo en la población joven, que se vuelve indefensa ante la carencia de perspectivas económicas y de educación? , ya que si no se sostiene el sector rural como un hábitat donde el individuo se pueda desarrollar plenamente; los problemas de migración, abandono de poblados, menosprecio de las actividades rurales, violencia, empobrecimiento cultural y la siembra de estupefacientes, no podrán

¹⁴¹ - Idem. p 101.

corregirse a corto o mediano plazo. De hecho los estragos en este sentido ya se están acentuando en algunas regiones del país.

Y otra problemática actual que preocupa, es la degradación del medio ambiente natural y afortunadamente es una de las principales preocupaciones de la juventud de todo el mundo, por las repercusiones directas que tiene sobre su bienestar presente y futuro. Porque es necesario mantener y preservar el medio ambiente natural en beneficio de las generaciones actuales y venideras. Es preciso abordar las causas de la degradación ambiental. La calidad de la vida mejorará mediante la utilización de los recursos naturales de manera que no se dañe el medio ambiente y mediante el crecimiento económico ecológicamente sostenible.

En la actualidad los jóvenes de México viven una etapa de retos y cambios en la que demandan condiciones necesarias en su desarrollo integral. Para ello es necesario fortalecer cada una de las etapas de su proceso formativo de manera que se perfilen hacia la realización de sus metas personales logrando con ello bases sólidas para su pleno desarrollo personal y social. No se debe olvidar que este sector de la población constituye el motor para el crecimiento y desarrollo económico y humano del país.

Debido a sus características y necesidades, el compromiso con los jóvenes de México es diseñar, implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, para generar sinergias que garanticen el desarrollo integral de calidad y equitativo de los jóvenes y lograr así que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación.

La globalización ha cambiado sustancialmente el mercado de trabajo, en el cual los jóvenes, en su calidad de recién llegados, son los más vulnerables. Las nuevas tecnologías han sustituido al trabajo manual, lo que ha afectado principalmente a los empleos con escasa especialización del sector de los servicios, por lo que es necesario que por medio de la educación y la capacitación se den a los jóvenes los conocimientos y la confianza necesarios para participar con éxito en el mercado laboral de México.

El comportamiento de la economía y las limitaciones del sistema educativo público son un factor de gran incidencia en el crecimiento de la masa de jóvenes “ninis”, que ni estudian ni trabajan. El 26.6 por ciento de estos jóvenes no estudian ni trabajan no concluyó el nivel básico, el 43.8% concluyó el nivel de educación básica o incluso incurrió en el nivel medio superior dejándolo inconcluso, el 18.6% concluyó el nivel medio superior y 11% aprobó algún grado de educación superior o incluso concluyó sus estudios en ese nivel.

Hay una alta movilidad de jóvenes desde el punto de vista de su condición de actividad, ya que de un trimestre a otro, los jóvenes pasan de estar inactivos o desocupados a trabajar o a estudiar, por ejemplo, de acuerdo con las encuestas de ocupación, cerca de 84 por ciento de los jóvenes que están buscando empleo y 55 por ciento de los inactivos que no estudian ya tienen experiencia laboral previa, en consecuencia, estos datos sugieren que los jóvenes no han permanecido inactivos o desocupados durante su juventud.

Por un lado, los jóvenes enfrentan una frustración de expectativas sobre la oferta educativa que no corresponde con sus ilusiones o ambiciones; hoy en día la educación ha dejado de ser un mecanismo de movilidad social; y por el otro, está el problema del grave estancamiento económico, así como de la creciente informalidad y precarización del empleo, situación en donde las empresas formales tratan de ahorrar costos a través de la subcontratación, condición que repercute en salarios reales más bajos y escasas o nulas prestaciones sociales. En consecuencia, los jóvenes experimentan una drástica caída en las oportunidades educativas y de empleo, con sus secuelas en salud y vivienda.

Así mismo se observa una desvinculación entre la educación superior y el sistema productivo: el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera contundente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral, es importante que los jóvenes que así lo deseen puedan tener acceso a educación superior de calidad, pero es muy

importante que los contenidos y métodos educativos respondan a las características que demanda el mercado laboral.

El mercado de trabajo ha venido experimentado un creciente descrédito como solución para asegurar la vida futura, en un contexto de extendida precariedad laboral y trayectorias laborales estancadas en la pobreza. Actualmente la inserción al mundo laboral lo consideran como un mal necesario más que el inicio de una carrera laboral, Jürgen Weller, 2010, se refiere a la valoración que tienen los jóvenes del trabajo:

“Los jóvenes otorgan una alta valoración al trabajo en sí, pero sus experiencias con empleos concretos suelen ser frustrantes. Si bien se aprecia una creciente percepción funcional del trabajo principalmente como fuente de ingreso —que en algunos casos tiene que competir con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles—, para muchos jóvenes este sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal, a lo que contribuye el logro de nuevas relaciones sociales en el lugar del empleo. Sin embargo, muchas experiencias de trabajo iniciales no cumplen con las expectativas cifradas en ellas, ya que son muchos los jóvenes que informan de ingresos bajos, poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual o relaciones personales desagradables; en fin condiciones que no estimulan a aprovechar el potencial que promete el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes.”¹⁴²

También es necesario analizar la migración que se ha vuelto el fenómeno demográfico determinante en la configuración de la sociedad mexicana de principios del siglo XXI. Y no solo la migración a los Estados Unidos, sino también la migración en el interior del territorio mexicano, al crearse oportunidades de

¹⁴² - Weller, Jürgen, Inserción Laboral de los Jóvenes: características, tensiones y desafíos, Revista de la CEPAL 92, agosto 2007, pág. 73 [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>

empleo en las ciudades gracias a la inversión extranjera los trabajadores rurales se van a vivir a las grandes ciudades abandonando el campo.

Un estudio del Consejo Nacional de Población (CONAPO) del 2010, informa que son 600 mil los mexicanos que se van del país, cada año, pero más de 900 mil, se mudan de entidad federativa cada año. Esto quiere decir que más del uno por ciento de la población se mueve físicamente porque cambia, no sólo de domicilio, sino de estado.

Pero aún más preocupante. La migración en las urbes tiene perfiles muy diferentes al de las regiones tradicionales. Mientras en el campo o en las pequeñas poblaciones el éxodo es para los jefes de familia, en las ciudades lo hacen los hijos, por lo que los migrantes de estas zonas son más jóvenes.

La cuestión juvenil debería representar para el Estado mexicano una ventana de oportunidad porque del aprovechamiento de sus potencialidades, el país se beneficiaría de la coyuntura que se abre con el bono demográfico. Baste decir que de acuerdo con datos del INEGI correspondientes al IV trimestre del 2011, la población total de jóvenes entre 14 y 29 años ascendió a 36'495,018 de los cuales 15'600,686 conforman la población ocupada. Sin embargo, como también se mencionó anteriormente existen condiciones críticas de ocupación entre este sector de la población.

a.5 - Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2008-2012 y Programa Nacional de Juventud 2008-2012.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2008-2012

Anterior al PND 2008-2012, el Instituto impulsó el Programa Nacional de Juventud 2001-2006 (Projuventud). Los resultados de su análisis muestran que el mismo permitió posicionar el carácter de coordinador del IMJ en su relación con las instancias locales de juventud y una perspectiva integral de la política pública de juventud a partir de su concepción como proceso transversal, Sin embargo, algunos de los referentes consultados son bastante escépticos respecto de los resultados

efectivos de este programa, que por otra parte no tuvo continuidad, por lo que más allá de que existen hace muchos años instituciones de juventud, podría decirse que el país aún no cuenta con políticas de largo plazo elaboradas desde los ámbitos de juventud.

Al respecto, José Antonio Pérez Islas, quien fuera Director de Investigación y Estudios sobre Juventud del IMJ, comenta que durante la gestión presidencial de Vicente Fox, no hubo prácticamente ninguna política efectiva a nivel federal ni local en torno a los jóvenes, en ese sexenio no existió ninguna vinculación ni un impacto en los temas que afectaban a los jóvenes mexicanos en general, sólo existieron programas para los jóvenes ya incluidos

Sin embargo, en los planes nacionales, después del 2006, de largo plazo, sí se planearon lugares para la juventud desde una óptica estratégica. El Presidente Felipe Calderón Hinojosa, al presentar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, manifestó:

“En este plan quinquenal están incluidos explícitamente los y las jóvenes. En el Eje 3. Igualdad de oportunidades se propone instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes. Las estrategias asumidas para cumplir este objetivo son el fortalecimiento de la familia, la inclusión de quienes -por situaciones diversas- requieran de atención especial; la ampliación de las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, la promoción de la inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad; el fomento de la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia.”¹⁴³

¹⁴³ - <http://www.intranet-imjuve.org.mx>

Priscila Vera, quien fuera directora del IMJ del 2006 al 2011, presentó también algunas características de esta política transversal, y señaló asimismo que se trata de grandes temas:

“Lo que plantea este programa es una política transversal, una política coordinada entre las distintas secretarías para impactar en la vida de los jóvenes. Tenemos 6 vertientes de trabajo: participación ciudadana, acceso efectivo a la justicia, educación de calidad, empleo digno, salud y el área de vivienda. Son 6 grandes rubros que nosotros vamos a estar trabajando con las secretarías de Estado.” (Vera, 2010)¹⁴⁴

La directora del IMJ también mencionó que con la ayuda de una encuesta diagnóstica realizada en 2005 y revisada por la UNESCO en 2006, se pudieron realizar consultas locales y detectar especificidades a contemplar en el marco de las grandes líneas de acción:

“Sí hay particularidades por región. Por ejemplo en la zona norte le apuestan mucho al emprendedurismo, en la zona sureste nos pedían muchos más espacios de participación ciudadana. Con base en esto, tuvimos un primer borrador del programa, el mismo fue validado por las secretarías y finalmente publicado. Estas van a ser las líneas de acción que de aquí hasta el 2012 nosotros vamos a estar instrumentando” (Vera, 2010).¹⁴⁵

México se diferencia del resto de los países de la región por ser el primero en crear un organismo específico que atienda las problemáticas de la juventud, en un intento de incorporar a un actor juvenil organizado en torno a las instituciones educativas. En 1942 surge la Oficina de Atención Juvenil, especializada en la atención a los jóvenes –sobre todo universitarios–, como ya se mencionó en un capítulo anterior. Dicha oficina era dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Y esto coloca a México como primer antecedente en lo que institucionalidad de juventud refiere.

¹⁴⁴ - Idem.

¹⁴⁵ - idem

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006-2012, aunque realmente se empieza a operar a partir de 2007 establece estrategias para avanzar en la transformación de México sobre cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este Plan tiene como principal premisa:

“la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras” (PND, 2007).¹⁴⁶

Ahora bien, el Programa Nacional de Juventud, se realiza con base en el Plan Nacional de Desarrollo, por ello este Programa expresa los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que orientarán el trabajo en beneficio de la juventud mexicana.

“Su elaboración se apega a los lineamientos de la Ley de Planeación y forma parte de una estrategia tanto para impulsar el desarrollo del país como para poner en marcha un sistema integral que vincula el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que emanan de él y el proceso presupuestal que se elabora año con año en cada dependencia. Las metas que aquí se plantean señalan los principales resultados que habrán de obtener en esta materia para contribuir a la construcción de un México fuerte y competitivo en las décadas por venir, y además permitirán establecer un proceso claro de seguimiento y rendición de cuentas hacia los ciudadanos. “(PNJ, 2007)¹⁴⁷

Al dar a conocer el proyecto de juventud del sexenio 2008-2012, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa manifestó:

¹⁴⁶ - PND. presidencia .gob.mx

¹⁴⁷ - www.imjuve.org.mx

“con el compromiso y el trabajo de todos, estoy seguro de que avanzaremos en la construcción de un país con igualdad de oportunidades, un país con una economía competitiva y generadora de empleos, un país seguro, limpio, justo y ordenado. Este, como el resto de los programas institucionales, refleja claramente el pensamiento de una sociedad que apuesta por un país que avance por la vía del Desarrollo Humano Sustentable, una nación donde todos vivamos mejor, un México ganador” (Mayo, 2008).

Ante ello, la maestra Isabel Priscila, directora general del IMJ, en 2008, comentó que:

“en el gobierno del Presidente Felipe Calderón los jóvenes ocupan un lugar especial. Por eso sus anhelos y proyectos son de la más alta prioridad para el presente y futuro de México. Varias son las razones; entre ellas destaca que México es básicamente un país de jóvenes. En los próximos años sufriremos el impacto del bono demográfico en la curva poblacional, que para el año 2012 reportará la mayor cantidad de jóvenes en la historia del país”.

Por ello lo que hagan o dejen de hacer ahora los jóvenes, tendrá repercusión inmediata sobre la totalidad de la población. De ahí el empeño de fortalecer el mejoramiento de las condiciones de vida, capacidades, valores y aptitudes de la juventud, sobre todo a través de la educación, de una educación de calidad con equidad y pertinencia. Mayo 2008¹⁴⁸

El Programa Nacional de Juventud realmente tomó en cuenta todos los aspectos importantes que atañen actualmente a la juventud, pero desafortunadamente sólo se plantearon programas y acciones, no fueron más allá, no se formularon políticas públicas para la juventud, a pesar de contar con investigación: encuestas nacionales de juventud 2005 y 2010.

¹⁴⁸ - idem

a.6 - Programa Nacional de Juventud 2008-2012.

Para llegar al programa nacional de juventud, primero se realizó un diagnóstico que se basó en la última encuesta nacional de 2005, y se tomaron las observaciones que había realizado UNESCO para el programa de juventud de la administración anterior, donde una de las vertientes que señalaba era que habría que hacer un ejercicio de consulta, en un sentido no solamente de saber cuál era la realidad que estaban viviendo, sino también de validar las acciones. Y en ese sentido se realizan los foros a nivel estatal para ver cuál era el sentir de los jóvenes. Las inquietudes van muy alineadas con los resultados que arrojó la encuesta nacional de juventud, 2005.

Asimismo es considerada muy importante la participación real de los jóvenes en la política, en el sentido de que es necesario formar y capacitar a los jóvenes para que puedan ser verdaderos sujetos de las políticas, y no solo meros destinatarios.

Este ítem viene también de la mano de la profesionalización de las áreas de juventud. Profesionalizar significa que, en la medida en que la política de juventud institucionalizada tenga continuidad, y sostenimiento –en lugar de empezar desde cero en cada nuevo gobierno- la gestión pueda crecer en competencias, conocimientos, status, reconocimiento.

Finalmente, otro tema contextual pero significativo para el diseño y la ejecución de políticas, es que la desigualdad social que se vive en México hace que los problemas que se enfrentan en materia de juventud sean muy complejos

El Programa Nacional de Juventud 2008-2012 es resultado de los esfuerzos de instituciones académicas y gubernamentales, así como de la sociedad civil, por reconocer a este sector como estratégico y definitorio del rumbo del país.

Cabe mencionar que durante poco más de tres meses, el Instituto Mexicano de la Juventud realizó una consulta pública en el ámbito nacional para conocer las necesidades más urgentes de nuestros jóvenes, e incorporarlas en el diseño de propuestas y acciones dirigidas hacia ellos.

La política transversal de juventud del Gobierno Federal tiene el propósito de establecer líneas de acción para ampliar las oportunidades de desarrollo y competitividad para los más de 4 millones de jóvenes mexicanos, con base en sus propios anhelos, propuestas y participación.

Sólo desde los jóvenes, con los jóvenes y para los jóvenes se hará efectiva una política transversal encaminada a promover la equidad, la igualdad, el bienestar y la competitividad de la juventud mexicana.

El Instituto Mexicano de la Juventud, junto con el Gobierno de la República, tiene el compromiso con la juventud mexicana de forjar las bases de un México ganador. Es por ello que se orientan los esfuerzos a ampliar las oportunidades que permitan potenciar las posibilidades de participación en los distintos ámbitos de la vida nacional de las y los jóvenes mexicanos de manera responsable y oportuna.

Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes, es uno de los quehaceres elementales del Instituto Mexicano de la Juventud. Ante tal responsabilidad se presenta el Programa Nacional de Juventud 2008-2012, como una guía de los esfuerzos que el Instituto se obliga a asumir en beneficio de las y los jóvenes mexicanos. Las estrategias plasmadas en el documento se fortalecerán en la medida que durante la trayectoria se sumen los esfuerzos de los distintos sectores que conforman la sociedad, así como los del Gobierno Federal.

El Programa Nacional de Juventud 2008-2012 constituye en su totalidad una estrategia efectiva para las y los jóvenes. Su objetivo es articular, concretar e incluir estructuras, instituciones y procesos sociales, que logren fomentar las relaciones entre las distintas generaciones y poner a la juventud en condiciones de participar en forma significativa en los programas y las actividades que los afectan.

El Instituto Mexicano de la Juventud está comprometido con la creación de las condiciones necesarias para que las y los jóvenes cuenten con las habilidades y competencias que reclama el capital humano más dinámico de la población.

Ésta sería la contribución del Instituto Mexicano de la Juventud al conjunto de activos que permiten a una sociedad acceder al desarrollo de modo continuo y equitativo.

Dentro del Programa de Mediano Plazo, se contempla invertir en el desarrollo de las y los jóvenes para contribuir a erradicar y evitar las llamadas conductas de riesgo, como el abandono de los estudios y los embarazos no planeados en edades tempranas, producto a su vez de situaciones de riesgo, como la pobreza económica, la discriminación, la violencia y la marginación; contribuyendo también a mejorar las expectativas de movilidad sociolaboral, a darle sustentabilidad al crecimiento económico del país y a fortalecer la cohesión social.

Es importante destacar que es en la juventud cuando se adquiere autonomía, se producen cambios importantes y se adoptan estilos de vida y decisiones que afectan de forma determinante el destino individual y el de la sociedad. De ahí la necesidad de instrumentar mecanismos institucionales que permitan que el tránsito de las y los jóvenes hacia su autonomía coincida plenamente con el de su integración social.

Esto equivale, por un lado, a garantizar la igualdad de oportunidades en rubros estratégicos como el de la participación, el acceso a la justicia, la educación, el trabajo, la salud y la vivienda; derechos que requieren ser protegidos porque conforman áreas fundamentales para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida. Por otro lado, implica transformar las instituciones de acuerdo con las necesidades y expectativas de las y los jóvenes, bajo el entendido de que dichas instituciones, al formar parte de la dinámica de la sociedad, deben transformarse de manera continua para adecuarse a las necesidades de los distintos grupos sociales.

La respuesta del Estado en estos aspectos debe demandar acciones sustentadas por el conjunto de dependencias responsables de brindar servicios en cada una de las áreas. Por tanto, es necesario, tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) en el Eje 3, apartado 7 sobre Familia, niños y jóvenes:

*"diseñar, implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, para generar sinergias que garanticen el desarrollo integral de calidad y equitativo de los jóvenes y lograr así que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación" (PND, 2007).*¹⁴⁹

Asimismo en la estrategia 19 del plan se establece:

*"edificar una cultura cívico democrática que fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia" (PND, 2007).*¹⁵⁰

Y de acuerdo con ello, el objetivo del Programa Nacional de Juventud 2008-2012 es establecer los lineamientos de la Política Nacional de Juventud que orienten al conjunto de dependencias del Gobierno Federal a garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las y los jóvenes, mediante el reconocimiento de sus necesidades y la promoción del ejercicio efectivo de sus derechos. Ello les permitirá construir proyectos de vida autónomos, mejorar sus condiciones de vida y contribuir al desarrollo económico y social.

Asimismo, para su integración y estructuración, se contó con la colaboración de las distintas secretarías de Estado e instituciones involucradas en el bienestar de las y los jóvenes y que validaron los diagnósticos, objetivos, indicadores y metas del Programa: la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad

¹⁴⁹ - PND. presidencia .gob.mx

¹⁵⁰ - idem

Pública, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de la República, el Consejo Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, el Consejo Nacional de Población, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el Consejo Nacional contra las Adicciones, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia.

Es importante comentar que el Programa Nacional de Juventud 2008-2012 se desprende de las entrevistas, los diagnósticos y los datos obtenidos. En él se abarcan los principales temas que reflejan las condiciones de vida de las y los jóvenes, así como las áreas en las que presentan mayores desafíos para su desarrollo personal y de cara a la sociedad.

En la presentación del Programa Nacional de Juventud 2008-2012 informa la maestra Priscila Vera, directora general del IMJ:

"El PNJ es resultado de los esfuerzos de instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil por reconocer a las y los jóvenes como actores estratégicos y definitorios del rumbo de la Nación, no sólo por los desafíos y oportunidades que representa su preponderancia demográfica, sino, sobre todo, por los retos que impone a la sociedad y a las instituciones la generación de condiciones propicias para el aprovechamiento de su potencial transformador y de innovación en las distintas esferas de la vida".¹⁵¹

Cabe resaltar, que lo anterior implica, en primer lugar, identificar a las y los jóvenes como actores sociales, autónomos y sujetos de derecho. En segundo lugar, considerar que las circunstancias y acciones que conducen a la desigualdad general surgen primero durante la juventud, y que la promoción de su desarrollo integral

¹⁵¹ - www.imjuve.org.mx

debe comprender las especificidades biológicas, psicológicas y culturales que los caracterizan.

Asimismo, el reconocimiento de las y los jóvenes conlleva la necesidad de establecer una política nacional enfocada en exclusiva a este sector de la población, que asegure su acceso y disfrute de las oportunidades en condiciones de equidad y que fomente en los distintos ámbitos en los que se desenvuelven el conocimiento de sus derechos, su comprensión, apropiación y los medios para hacerlos exigibles.

Por último en este capítulo se desglosan cuáles son los ejes transversales, recomendados para la creación de una Política Nacional de Juventud, que habrán de darle viabilidad a las acciones, a saber que es una cooperación y participación social y corresponsabilidad institucional.

Por ejemplo la cooperación social intenta provocar el diálogo y la colaboración de los actores privados, así como el de la sociedad civil organizada con el sector público. Todo ello con el fin de que todos se beneficien, fomentando el diálogo, respetando su identidad. Todo ello en condiciones de igualdad.

El otro eje importante es la participación social de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta participación se puede dar de manera individual u organizada. Solo que deben comprender, la supervisión de las acciones de gobierno en los diversos ámbitos de su competencia. Esto ayuda a mejorar cada una de las acciones de las instituciones, así como la efectividad de los programas o políticas públicas.

Un último eje importante es la corresponsabilidad institucional, ésta implica, que para cumplir totalmente con las atribuciones y responsabilidades, los distintos órdenes de gobierno deben guiarse bajo los principios de colaboración e integración igualitaria de las necesidades de las personas. Esto quiere decir, que dar respuesta a la problemática juvenil es que ha habido cooperación responsable de las diferentes instancias gubernamentales en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Juventud, y esto contribuye al fortalecimiento de la organización democrática.

Todo lo anterior bajo el principal objetivo de:

“Impulsar el ejercicio apropiado de los derechos de las y los jóvenes reconocidos en la legislación nacional, a través de su acceso al aparato de procuración e impartición de justicia”. (PND, 2007-2012).

A diferencia de las políticas públicas de juventud que emanan de diferentes actores y sectores de la sociedad, los programas y acciones gubernamentales dirigidos a los jóvenes no cuentan todavía con un marco jurídico integral que tenga las implicancias de leyes, investigación de necesidades, planeación a corto, mediano y largo plazo. Hoy día, en México, aunque se cuente con un Plan nacional de Desarrollo en donde se establece que se han trabajado, definido e ideado políticas públicas de juventud, no son sino programas. Por ello en el IMJ, no existen políticas de juventud, sino solo programas públicos juventud.

Es importante destacar que en México han existido iniciativas de proyectos de leyes de juventud a nivel nacional para dar vida a diferentes inquietudes de la juventud, más no para crear políticas públicas de juventud.

Desde su creación las instancias para atender la juventud mexicana, ya sea desde un pequeño departamento de juventud o hasta un instituto, como actualmente está constituido, sólo han organizado programas y acciones para atender a los jóvenes en general y no de forma integral.

Por tal motivo parece necesario el precisar el campo de análisis y la ubicación desde donde se mira el tema de las políticas de juventud, como de igual manera, en estas coordenadas también es necesario la definición desde dónde se ubican los actores involucrados en el diseño y definición de las políticas de juventud, entendiendo que en este proceso concurren o debieran concurrir diferentes actores: agentes institucionales públicos de los diversos niveles de la administración estatal, centralizados y descentralizados; sectores juveniles articulados en expresiones múltiples, sectores de la sociedad civil y política, entre otros.

Por ello, uno de los puntos de conflicto al momento de establecer los diagnósticos a partir de ciertos tipos de sujetos jóvenes y sus realidades y diseño de políticas de juventud, han sido realizados desde las esferas gubernamentales y sus instituciones designadas para ello, por lo que más que políticas públicas o sociales de juventud, han sido concebidas como políticas gubernamentales dirigidas al sector de jóvenes.

Es decir, se ha hecho un uso restrictivo de la noción de políticas públicas de juventud, homologando éstas a las políticas gubernamentales, y no utilizando en un sentido amplio el concepto de *lo público*, entendido como el espacio donde convergen el Estado, la sociedad civil y los sectores sociales con responsabilidad pública, sin duda que en este aspecto, suele constatarse la ausencia de los jóvenes y sus expresiones colectivas en el proceso o ciclo de vida de las políticas de juventud.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y el Programa Nacional de Juventud 2008-2012 manifiestan preocupación, planes, programas y grandes propuestas para atender a la juventud, la verdad es que es otro sexenio perdido en atención a la juventud. El coordinador del seminario de investigación en juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México (**UNAM**), José Antonio Pérez Islas señaló que:

*"El gobierno de Felipe Calderón, abandonó a sus jóvenes. Han transcurrido cinco años en que el tema juvenil desapareció de la agenda pública. La UNAM, buscará contribuir para armar una propuesta novedosa en materia de juventud, que genere planteamientos de política pública, los cuales se entregarán a los candidatos a la Presidencia".*¹⁵²

La mayoría de los investigadores del tema opinan en forma similar como se observa en la presentación de la evaluación "Políticas y programas para el desarrollo de la juventud" en el Museo Memoria y Tolerancia ¹⁵³

¹⁵² - <http://noticias.universia.net.mx> 08/08/2011

¹⁵³ - Cimacnoticias.-México, DF.- 09/04/2013.- Anayeli Garcia Martínez

“Aunque de 2006 a 2012 el gobierno mexicano implementó 106 programas y políticas enfocadas a la atención de la juventud en materia de salud, salud sexual y reproductiva, educación y empleo, entre otros temas, sólo 17 de estas intervenciones fueron efectivas.

Así queda en evidencia que al Estado mexicano no le importa el 32 por ciento de su población, ya que estos programas, campañas y fondos implementados por la administración anterior no atienden la realidad de 35.8 millones de mujeres y hombres entre 12 y 29 años de edad.

Lo anterior se desprende de la evaluación “Políticas y programas para el desarrollo de la juventud”, elaborada por la Fundación Idea con la colaboración del Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Al presentar el estudio en el Museo Memoria y Tolerancia de esta ciudad, Marco Antonio López Silva, socio fundador de la Fundación Idea –un centro de análisis de políticas públicas– afirmó que las y los jóvenes no son considerados titulares de derechos.

Explicó que el gobierno federal no toma en cuenta a la juventud para diseñar o implementar las políticas públicas dirigidas hacia esta población, lo que resulta paradójico porque pretende promover sus derechos sin consultarles cuáles son sus necesidades y prioridades.

De acuerdo con la investigación, en México se implementaron 106 intervenciones federales (entre asignaciones presupuestales, programas, campañas y fondos de apoyo) para la juventud, pero sólo 17 resultaron efectivas.

López Silva destacó que 6 de cada 10 de las intervenciones analizadas carecen de evaluaciones (56.6 por ciento); 4 de cada 10 (37.7 por ciento) cuentan con

evaluaciones básicas, y sólo un número muy reducido (5.7 por ciento) tiene evaluaciones de impacto.

Esto aunado al hecho de que la administración de Enrique Peña Nieto sectorizó el Imjuve a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), indica que las y los jóvenes no importan en México.

En 2008 se creó un Programa Nacional de la Juventud que identificó temas prioritarios, pero no tuvo seguimiento y las metas e indicadores no se llevaron a cabo, por ello el investigador destacó que hay pendientes y rezagos para la población joven.

Por ejemplo, en materia de salud sexual y reproductiva López Silva señaló que si bien existen los Servicios de Información Sexual para Jóvenes, así como el Programa de Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, aún falta mucho por hacer.

Explicó que aunque el abasto de anticonceptivos en México entre 2001 y 2010 se ha incrementado, es notoria la ausencia de campañas relacionadas con su uso para fomentar que las y los jóvenes los utilicen.

En materia de educación media superior se encontró que hay programas de becas y fondos para infraestructura, sin embargo los fondos tienen un presupuesto limitado o no tienen reglas de operación ni población objetivo definida.

Al respecto, Alfonso Sandoval Arriaga, representante del UNFPA en México, agregó que la promoción de oportunidades para la juventud no sólo es una estrategia efectiva para superar la pobreza sino también una obligación ineludible de los gobiernos y las sociedades.

Explicó que en la actualidad existen grandes brechas y disparidades para la juventud. Por ejemplo, aunque las y los jóvenes reciben información sobre

embarazo de infecciones de transmisión sexual continúan los embarazos en adolescentes.

Asimismo 12 por ciento de las mujeres contraen matrimonio o un tipo de unión antes de los 15 años de edad, y una tercera parte lo hace antes de los 18 años. Esto demuestra que en muchos países no se les reconoce como titulares de derechos y agentes de desarrollo de sus comunidades.

Al participar en la presentación de la evaluación, Genaro Lozano, catedrático del ITAM, afirmó que México no toma en cuenta a sus jóvenes y así lo demuestra la sectorización del Imjuve a Sedesol, pues además de políticas poco confiables se debilita a este instituto.

Dijo que a pesar de las políticas en la materia, el 78.6 por ciento de menores de 29 años no tiene acceso a internet; 49 por ciento no tienen derecho a vivienda **digna, y sólo hay 17 programas catalogados como "de buenas prácticas"**. También los investigadores llamaron a tomar en cuenta esta investigación para implementar acciones en la materia y delinear una política de juventud acorde a las necesidades de esta población. Entonces los problemas de la juventud, sus enfoques y tratamientos son tan dispares y poco atendidos que se tiene material para profundizar al respecto pero no es el objeto de este trabajo.

CONCLUSIONES.

Los mayores problemas que presenta el Instituto Mexicano de la Juventud son debidos a la inadecuada preparación del personal de mando, tanto en el nivel político como en el nivel técnico, ocasionando desmotivación y bajo grado de implicación de una parte importante del personal.

La mejor manera de hacer más eficaz el Instituto, consiste en mejorar los conocimientos de sus responsables y de todas las personas que trabajan en esa institución en la medida de lo posible, por lo que reviste un significado especial promover un proceso de capacitación intensiva e incluso obligatoria tanto para el personal administrativo, como para el personal de áreas sustantivas, aunque se ha logrado integrar un grupo más homogéneo en el conocimiento, manejo e interpretación de las disposiciones normativas de uso común a nivel general, se siguen teniendo ciertos incumplimientos provocados por desconocimiento o por carecer de elementos para dimensionar el alcance que una omisión o emisión de información puede propiciar a corto, mediano y largo plazo.

Es necesario reevaluar los procedimientos para la operación cotidiana, es un hecho el que gran cantidad de éstos no hayan tenido variaciones significativas, se siguen manejando criterios y procesos iguales a los que se utilizaban cuando la institución era una dirección general de la Comisión Nacional del Deporte y no un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Un punto trascendental es la creación de la Subdirección General de Administración y Finanzas que permita una adecuada coordinación entre las áreas administrativas y a su vez otorgarle un mayor nivel jerárquico y de gestión tanto interna como externa. Mención aparte representa el que puedan operar de manera independiente las áreas de Humanos y Materiales, contando cada una como una estructura idónea ya que a pesar de que se ha hecho común el identificar a estas áreas como una sola

Dirección, es necesario potenciar sus funciones con la incorporación de una estructura adecuada para cada caso.

Tal propuesta obedece, no sólo a una visión simplista y teorizante de los criterios de departamentación como sustrato de la división del trabajo en este tipo de unidades administrativas, que en sí tiene gran sustento y justificación, sino es producto del conocimiento y la evidencia empírica de la conformación estructural de las unidades adjetivas o de apoyo (áreas logísticas) que se manifiestan en la organización y funcionamiento de las oficialías mayores, con que cuentan las dependencias de la Administración Pública Federal para atender el manejo de servicios personales, recursos materiales y financieros, así como los flujos y soportes a los sistemas de información.

El Departamento de Servicio Social, que actualmente se encuentra en la Dirección de Salud, Equidad y Servicios a Jóvenes, debería estar dentro de la Subdirección de Personal, así como el área de Becarios en Servicio, con lo que se tendría una mejor opción de los egresados de los centros de educación medio superior y superior para iniciar una carrera en la administración pública.

Marginación de los trabajadores de confianza:

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado sólo señala a los trabajadores de base y la Ley del Servicio Profesional de Carrera (que no aplica a las entidades) es para personal de mando y enlaces, creando una laguna legal con los servidores públicos operativos de confianza, por lo que se propone establecer un “Reglamento interno de trabajo para el personal operativo de confianza” con la finalidad de proporcionar al personal operativo de confianza un documento de consulta que les permita conocer los lineamientos que los rigen como trabajadores del Instituto Mexicano de la Juventud, con base en las Leyes, Normas, Políticas y demás disposiciones en materia laboral.

En el Instituto existen inconsistencia en los nombramientos de los trabajadores operativos de confianza ya que tienen el mismo código, el mismo nombre del puesto, las mismas funciones, el mismo sueldo y sin embargo unos son de confianza y los

otros de base, por ejemplo en el caso de Jefes de Oficina, hay 30 de base y 34 de confianza, ambos tienen el código A01807, un sueldo de \$6,000.00 mensuales y una compensación tabular de \$350.00, considerando que la Ley Federal del Trabajo señala: *Artículo 9. “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto”*, de aplicarse esta disposición todos deberían de ser de base dándoles la opción si quieren ser sindicalizados o no.

Los servidores públicos operativos de confianza que no son personal de enlace o de mando, tienen un trato discriminatorio respecto a las prestaciones que obtiene el personal operativo de base, aunque en la práctica se aplican al personal operativo de confianza las prestaciones de las condiciones generales de trabajo de acuerdo con de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 184 “Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo”.

Al no estar el personal operativo de confianza considerado en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, crea inestabilidad en el pago de prestaciones debido que la aplicación de las condiciones generales de trabajo muchas veces quedan al criterio de los jefes.

Otra situación discriminatoria que se presenta en el Instituto es el caso del personal de enlace, a unos se les paga unas prestaciones y a los de nuevo ingreso no, contraviniendo las disposiciones de lo establecido en la LFTSE

Artículo 33.- El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos“

La justificación que ofrece el Instituto a esta situación discriminatoria a su personal es que el pago de estas prestaciones siguientes que se pagan mensualmente es irregular:

Vales de despensa	\$ 500.00
Previsión social múltiple	96.00
Apoyos para servicios	80.00
Pasajes	100.00

El pago de estas prestaciones al personal de enlace contradice lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación que señala en el primer párrafo del Artículo 20: “Los servidores públicos de mando y personal de enlace de las dependencias y entidades no podrán percibir prestaciones de cualquier índole, distintas a las establecidas en el manual de percepciones”

El suspender estas prestaciones a los 36 empleados de esta categoría enfrentaría un problema laboral serio que podría desembocar en una demanda, debido que desde hace ocho años se han venido pagando estas prestaciones, para resolver el problema que presenta esta categoría (La mayoría no tiene el nivel de estudios que requiere esta plaza, son operativos, secretarias y choferes) se debe solicitar a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por medio de un movimiento compensado la conversión de plazas de enlaces a operativos.

Mediante esta conversión de plazas se evitaría una posible observación al Instituto por pagos indebidos y mejorarían las condiciones laborales del personal de enlace ya que tendrían derecho a otras prestaciones como son: Compensación por desarrollo y capacitación, premio de puntualidad mensual y anual, estímulos por capacitación, días económicos y adicionales entre otras.

Inconstitucionalidad del artículo 1o. de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con relación al instituto mexicano de la juventud.

Como se señaló anteriormente, el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos con el que se expide la Ley que crea el Instituto Mexicano de la Juventud

establece que sus relaciones laborales se regirán por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta disposición crea serios conflictos al Instituto y sus trabajadores debido que la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que las relaciones de todos los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional, porque no forman parte del Poder Ejecutivo Federal y al mismo tiempo declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por considerar que contradice lo establecido en el propio apartado "B" antes mencionado.

"Tesis de jurisprudencia 1/1996, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.":

"Organismos descentralizados de carácter federal. su inclusión en el artículo 1o. de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, es inconstitucional.

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos

públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.”¹⁵⁴

Con base a lo anterior cuando un trabajador causa baja cualquiera que sea la causa, la mayoría de las veces es porque los jefes quieren las plazas para meter algún incondicional, demanda al instituto en la Junta de Conciliación y Arbitraje, actualmente existen más de 15 demandas de empleados desde niveles operativos de base y confianza hasta personal de mando (subdirectores y directores) que debido a lagunas legales y falta de capacidad e interés del área jurídica lo más probable es que ganen sus juicios y se les tenga que pagar salarios caídos, reinstalarlos o liquidarlos, lo que ocasionara un grave quebranto al patrimonio del IMJ.

Por último en este apartado, es relevante mencionar que con base al desarrollo y análisis del presupuesto asignado en el Capítulo 1000 para el pago de personal, así como el gasto operativo; resulta injustificable el que en más de una década no se hayan desarrollado políticas públicas de juventud, sino meramente programas que solo justifican acciones pero no dan soluciones a los graves problemas que vive la juventud hoy día. Por ello, en el presente capítulo se dan a conocer cuáles han sido las acciones que se han llevado a cabo, así como las propuestas necesarias para que existan políticas de juventud que normen y ayuden a la juventud mexicana.

Vinculación laboral.:

La relación laboral entre un trabajador y el Instituto esta formalizada por un documento llamado nombramiento. En las Disposiciones Generales de la LFTSE establece en el Artículo 3º: *“Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”*

¹⁵⁴ - Jurisprudencia de Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52

En los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, señala en el Artículo 12º: *“Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”*.

Por consiguiente el nombramiento es el documento que acredita la legal condición de trabajador de base o eventual. Un aspecto que merece analizarse es el señalado en el Artículo 8º: *“Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º.....”*.

Considerando que la LFTSE es el principal ordenamiento jurídico que regula las relaciones de trabajo quedan excluidos el personal de apoyo, operativos técnicos y administrativos con nombramiento de confianza, aunque no tengan cargos de Dirección, Inspección o los demás referidos en el artículo mencionados, por el hecho de que su nombramiento es de confianza no son considerados de base, por lo que sólo cuentan con la protección de su salario y los beneficios de la seguridad social, sólo gozan de la estabilidad en su trabajo.

De lo anterior puede desprenderse que: Si la calidad del servicios que presta el Estado depende de la calidad de su funcionarios, la administración de Personal es el proceso administrativo más importante de la Administración Pública ya que el servidor público es el elemento central con que cuenta el gobierno para cumplir eficazmente con sus funciones, y que la administración de personal tiene como propósito fundamental la mejor selección, desarrollo, remuneración e integración de los servidores de una organización, para lograr satisfacción en su trabajo y la consecución de los objetivos con mayor eficacia.

A manera de conclusión general no hay que obviar que las políticas públicas de juventud no pueden evitar jugar un rol socializador por sí mismas, puesto que al consolidarse ya han adquirido el carácter de una regulación social, e incluso se han llegado a definir como una línea de conducta correcta, en un contexto histórico en el que la emergencia crea muchas incertidumbres.

Desafortunadamente en México se ha visto que los programas de juventud, solo se miden con números de participantes en los eventos, y no de beneficio a corto o mediano plazo. Ya que las políticas públicas de juventud se enuncian, con intensidad retórica, a modo de una ambiciosa obra pública que trata de convertir el camino central en una autopista de dirección única que conduce a la emancipación, pero por más empeño que se ponga en la tarea y aunque se han mejorado algunos tramos (como la creación del Instituto Mexicano de la Juventud), pero en otros sigue siendo un camino de gravilla lleno de baches, la mayoría consecuencia del desempleo y la globalización, porque no hay acciones generales para la juventud. A pesar de que sí existe el apoyo asignado presupuestalmente (PEF), como ya se desglosó en capítulos anteriores, y el IMJUVE sólo se ha dedicado a duplicar acciones que están a cargo de otros institutos o secretarías, así como a la realización de actividades que no van más allá que eso, simples diligencias para ver que se está *“cumpliendo”*, por así decirlo.

Aunque, a la vez, la mayor parte de las actividades reales han contribuido a mejorar algunas situaciones como las de capacitación, porque en ocasiones parece que se pierde el tiempo en recovecos inesperados, pero al final se puede volver al camino principal habiendo evitado algunos tramos conflictivos. A la vez las sendas permiten retroceder para recuperar otras direcciones, reconstituir la trayectoria y optar por otros objetivos.

En un mundo con crecientes niveles de incertidumbre subjetiva, en el que las normas y reglas sociales están en revisión, la apelación a recorrer la ruta formal de la emancipación, funciona como un sistema de instrucciones que establece el contenido del modelo más rígido de la disciplina social.

En este sentido algunas políticas públicas de juventud, parecen manuales de instrucciones para vivir la vida de acuerdo con un itinerario obligatorio, cuando los itinerarios y las biografías personales son muy diversos. Como son los programas y certámenes que realiza el IMJUVE, sólo para dar respuesta inmediata a sumar, un beneficiario más. Un beneficiario momentáneo, que por cierto, se trata de programas o eventos realizados por adultos para jóvenes y los adultos no parecen muy

dispuestos a aplicarse a sí mismos, con lo que demanda la juventud actual. Porque claro que ellos ya han sido educados en otro régimen y se supone que disponen de poderosas certidumbres, por lo que no tienen ninguna necesidad de establecer alguna política.

Así las propuestas políticas, los documentos de partidos y los programas electorales, muestran una tendencia hacia una creciente identificación de las políticas de juventud con las políticas emancipadoras, en particular las políticas de empleo y vivienda.

Porque existen diferentes problemas para los propios jóvenes, ya que sin duda existe una profunda preocupación social en torno a estos temas y en este sentido las respuestas políticas se adecuan a las demandas de la ciudadanía. Pero también sería necesario recordar que las dificultades para integrarse en el mercado laboral y el precio de la vivienda, son problemas compartidos por el conjunto de los jóvenes a nivel mundial, y la situación de los jóvenes mexicanos.

Y como consecuencia, aunque volver a decirlo parezca reiterativo, no se puede obviar ningún estilo de política pública a la hora de planificar los programas de juventud. Sobre el conjunto de retos, dificultades, riesgos y oportunidades que ofrece la combinación entre democracia y economía de mercado y sin que piense que esta combinación es la única posible para preservar la democracia, las políticas orientadas a facilitar la transición a la condición plena de ciudadanía de los jóvenes adultos dependen, por una parte de condiciones estructurales del mercado de trabajo (y otras oportunidades para la autonomía), pero de otra parte también dependen de la capacidad de estos mismos jóvenes para afrontar los retos de la vida, los cuales dependen a su vez y en una gran medida del impulso que les hayan otorgado las políticas afirmativas y participativas aplicadas en las primeras etapas de la juventud.

El éxito de las políticas públicas de juventud, incluso si se mide exclusivamente en términos de independencia, se sostiene sobre dos elementos: de una parte por las condiciones del contexto social y económico, y de otra parte por las capacidades

interiorizadas del sujeto. Un mercado de trabajo idílico con un alta oferta y una fuerte estabilidad no significa nada sin la adecuada motivación de los sujetos. Un sujeto muy motivado no consigue sus objetivos si las condiciones del mercado de trabajo son altamente desfavorables.

El sistema educativo mexicano es un componente esencial de los procesos de aprendizaje. Pero no es el único. Otros mecanismos de reproducción social complementan (y en ocasiones tergiversan) al sistema educativo. Los ámbitos de juventud pueden conseguir que tales mecanismos más o menos informales contribuyan de manera positiva en los procesos de aprendizaje.

A modo de resumen en las conclusiones, se puede lanzar una propuesta que implica mantener las políticas públicas de juventud como potentes políticas sectoriales pero colocadas en el eje central de las políticas sociales públicas nacionales. Se trata además de una propuesta muy coherente con las líneas marcadas por el Programa Nacional de Desarrollo (PND, 2007-2012), en donde se dice que *“las políticas de juventud deberían ayudar a los jóvenes a determinar su proyecto de vida y facilitarles un replanteamiento posterior del mismo”*, pero desafortunadamente sin definir de forma previa y exclusiva los objetivos y la finalidad de la independencia. Por ello las políticas de juventud no son un sustituto de los propios jóvenes, de sus padres y de sus parejas, en la definición de este proyecto de vida. No deben ofrecer objetivos finalistas para el tránsito sino acompañar a los jóvenes en la toma de decisiones. En este sentido las políticas de juventud deberían centrarse en la promoción de la participación y el compromiso social, provocando en los jóvenes una complicidad cívica y una cultura que les oriente hacia el uso de la información institucional. Esto requiere que esta información sea plural, completa y eficaz, así como una cogestión de la misma por parte de los propios jóvenes. Las nuevas tecnológicas permiten que esta vieja utopía sea hoy en día una realidad.

Las políticas de juventud deberían relacionarse de forma muy directa con los procesos de aprendizaje, socialización e integración social y laboral que son competencia de otros departamentos y áreas.

Las políticas públicas de juventud deberían ubicarse operativamente en los ámbitos de juventud y coordinarse con otras áreas y departamentos, pero contando de forma prioritaria con sus propios recursos. No se pueden expandir las políticas de juventud de forma ilimitada en lo transversal si al mismo tiempo no se refuerzan las propias áreas de juventud. Las políticas públicas que apuestan de forma excesiva por la transversalidad y que no cuentan con un marco sectorial lo suficientemente potente para promocionarlas, acaban, en la realidad, por devenir metáforas de un deber ser ideal que nunca se lleva a la práctica.

Las políticas de juventud deberían realizar investigaciones sobre su población diaria, en las cuales los factores explicativos clave fueran la edad y la actividad para delimitar así los diferentes colectivos a los que aplicar los diversos tipos de políticas. Globalmente hay que caminar hacia un equilibrio de políticas que garantice una adecuada atención a los jóvenes. Por otra parte la diversidad de situaciones de los jóvenes y la variedad de respuestas que requieren coloca a las políticas de juventud sobre el eje central de las políticas sociales públicas. En este sentido, el refuerzo sectorial, la diversificación de acciones y la complementariedad entre tipos de políticas nos obligan a imaginar una migración de los organismos de juventud, desde una cierta marginalidad administrativa hacia la centralidad de las políticas públicas. Una migración inevitable si se quiere responder a los deseos y expectativas que se han provocado en los ciudadanos a cuenta de la problemática juvenil.

Respecto al Instituto Nacional de la Juventud como órgano del gobierno federal responsable del diseño, ejecución, coordinación y seguimiento de las políticas de juventud es necesario que incremente su capacidad de acción. Específicamente que eleve su capacidad política para garantizar la efectiva interlocución al interior de la administración pública, que se garantice las capacidades técnicas de su personal para que los programas y proyectos que impulsan estén fincados en orientaciones teóricas y metodológicas adecuadas al campo de acción en el que se desenvuelven; que asuman su papel normativo y amplíen el espectro de alianzas y colaboraciones con los diversos sectores privados y de gobierno interesados en mejorar las condiciones y calidad de vida de los jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arias Galicia, Fernando**, coordinador. Administración de recursos humanos. México, Trillas 1973.
- **Carrillo Landeros, Ramiro**, Metodología y Administración. México. Editorial Limusa. 1986.
- **Duque Rodríguez, Lourdes** (coordinadora). Emprendedurismo encuesta y análisis. IMJUVE 2011.
- **Flandes Arreguín, Javier González Gómez, Thalía D. y Ernesto Velazco Sánchez**, coordinadores. México 1987. Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999.
- **Galhardi, Regina y Rodríguez Laura**, Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el Emprendedurismo de los jóvenes en México, IMJUVE 2011.
- **Harold Koontz, Heinz Weirhrich**, Administración, México, tercera edición en español, Editorial McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE MÉXICO, S.A. DE C.V 1991.
- **Jiménez Castro Wilburg**. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Editorial Limusa. México 1987.
- **Muñoz Amato, Pedro**. Introducción a la administración pública. México, Editorial Fondo de la Cultura Económica. 1986
- **Münch, Galindo Lourdes**. Fundamentos de administración, 6ª ed. México. Trillas, 2005.
- **Romero Ledesma, Rosalia**. “Las instituciones de Juventud” IMJUVE México, 2000.
- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1977.
- **Uvalle Berrones, Ricardo**. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México. Editorial IAPEM, UAEM. 1997.
- **ARTÍCULOS**
- **Pérez Islas, José Antonio** (1995). Informe México sobre Políticas de Juventud 1988-1994 Organización Iberoamericana de Juventud. Subcoordinadora Regional de México y el Caribe.
- **Salazar Jiménez Saúl y Arcelia Serrano Vargas**. ¿Jóvenes en México: cuántos son, dónde están y que hacen? Revista mexicana de estudios de la juventud. Año 1 julio/diciembre 2011

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma. DOF. 11 de noviembre de 2007.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Última Reforma, Última Reforma. DOF. 01 de octubre de 2007.
- Ley Federal del Trabajo
- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- La Ley del Servicio Profesional de Carrera, Última reforma DOF. 10 de abril de 2003.
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Congreso General de los Estados Unidos mexicanos. DOF. 6 de enero de 1999.
- Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Juventud. Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud. DOF. 01 de septiembre de 1999.
- Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. DOF. 31 de mayo de 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. DOF. 13 de diciembre de 2007.
- México. “Programas 1989-1994”. Dirección General de Atención a la Juventud. SEP-CONADE.
- Jóvenes e Instituciones en México 1994-2000. Instituto Mexicano de la Juventud. SEP.

Cibergrafía:

- <http://www.ilo.org/global-reports/employment-trends/youth/2012>
- <http://www.imjuventud.gob.mx>
- <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>
- http://www.oij.org/convencion_2005.htm
- <http://unworldyouthreport.org/>
- <http://www.ilo.org/getyouth>
- https://gfmd.org/documents/athens/gfmd_athens09_rt1-3_es
- <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/youth/policies>
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/>

- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>
- <http://Pnd.presidencia.gob.mx>
- <http://noticias.universia.net.mx>