



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Centro de Estudios Políticos**

**La tercerización en el aparato administrativo del  
Estado:**

El servicio de guarderías del IMSS

**TESIS**

Que presenta:

**Alan Oscar Ramírez Osorio**

Que para obtener el título de

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**(Opción Ciencia Política)**

Director de tesis:

**Dr. José Alfonso Bouzas Ortiz**



PAPIIT N<sup>o</sup> IN302516, DGAPA

Ciudad Universitaria, CDMX, México 2017



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.

*A Ofelia, Martín y Oscar, por ser mi soporte incondicional a lo largo de todos estos años, por todo el cariño. Tengo presente cada una de las cosas que han hecho por mí para llegar a este punto. Son un ejemplo a seguir y estoy en deuda.*

*A Eduardo, por el camino recorrido a lo largo de más de dos décadas y por el porvenir.*

*A Norma, Alejandro, Elvia, Delia, Salvador, Carolina, Claudia y Joel por todo el apoyo recibido, por ser mi familia. Este logro también es de ustedes.*

*A mis primos, esperando encuentren su vocación y la desempeñen con pasión.*

## Agradecimientos

Agradezco profundamente a la Universidad Nacional Autónoma de México por acogerme en sus aulas desde que era un adolescente. Por ser un espacio donde se congrega una diversidad de personajes con distintas ideas, por ser el epicentro de la mayor parte del conocimiento científico que se realiza en el país. En ese sentido, agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico que, a través del Instituto de Investigaciones Económicas, me otorgó una beca para poder concluir este trabajo de investigación.

Asimismo, agradezco al Dr. José Alfonso Bouzas Ortiz por todas las oportunidades que me ha brindado, por la confianza que ha depositado en mí, por los consejos y por permitirme desarrollarme en el ámbito de la investigación. Usted es un ejemplo para mí no sólo académico, sino personal. Gracias también al equipo que colabora con usted, en todos he encontrado personas honestas y comprometidas, sobre todo, agradezco por hacerme parte de su equipo.

Al Dr. Marco Arellano, por permitirme colaborar con usted como profesor adjunto, por todas las enseñanzas y las ideas que me ha transmitido; a usted debo mi evolución temprana en la docencia.

A la Dra. María Xelhuantzi por ser un baluarte de los estudios del trabajo en la Facultad, en su clase no sólo nació mi interés por profundizar en estos temas, sino que me dio la oportunidad de experimentar y dar cuenta de las problemáticas cotidianas que atraviesan los trabajadores. A la Dra. Karla Valverde, Dr. Arturo Hernández Magallón y al Maestro Braulio Quevedo por las observaciones y comentarios para la mejora de este trabajo. El tener un jurado diverso me enriqueció mucho, aprecio sus aportes desde sus campos de estudio y las charlas teórico-metodológicas.

En el plano personal quiero agradecer a mi familia por ser mi sostén durante todo este tiempo. Gracias por transmitirme sus valores y por formarme; por las risas en los buenos momentos y por nunca dejarme sólo en los malos. Sin ustedes jamás habría llegado a este punto, para mí es un orgullo enorme ser parte de esta familia cuyo valor principal es la solidaridad.

A mis amigos, por estar sin condición alguna, por las experiencias a lo largo de estos años. A algunos de ustedes los conozco desde hace más de una década y aún sigo recordando los buenos momentos, sobre todo, pareciera que el tiempo no transcurre cuando nos volvemos a encontrar. A los que he conocido más recientemente los estimo sobremanera por los intereses profesionales compartidos, por los libros, la música, las metas en común y por las charlas placenteras. Sin ustedes las experiencias amargas y los momentos de regocijo no serían los mismos. Mientras escribo estas líneas veo el pasar de muchas personas y la permanencia de ustedes.

A Alicia, por ser como eres, por todo el impulso, la ayuda, consejos, por tu optimismo, por siempre escucharme, por la complicidad, el cariño y por los kilómetros recorridos en aquel invierno por el viejo continente.

¡A todos, muchas gracias!

Alan Ramírez

México, junio de 2017



*Un pensador como Michel Foucault analizó dos tipos de sociedades muy cercanas a las nuestras. Unas, a las que llamaba sociedades de soberanía, y otras a las que llamaba sociedades disciplinarias. Él hacía coincidir con Napoleón, la transición típica de una sociedad de soberanía a una sociedad disciplinaria. La sociedad disciplinaria se definía - los análisis de Foucault a este respecto son célebres- por la constitución de espacios de encierro: cárceles, escuelas, talleres, hospitales. Las sociedades disciplinarias tenían necesidad de ellos. Este análisis ha engendrado ciertas ambigüedades en algunos lectores de Foucault, porque han creído que éste era su pensamiento definitivo. Pero evidentemente no es así. Foucault nunca pensó, y así lo dijo con toda claridad, que las sociedades disciplinarias fueran eternas. Todo lo contrario: pensaba obviamente que estamos entrando en un nuevo tipo de sociedad. Claro que quedan toda clase de residuos de las sociedades disciplinarias, y así será durante años y años, pero ya sabemos que estamos ingresando en otro tipo de sociedad que podríamos llamar, según el término propuesto por Burroughs -por quien Foucault sentía una viva admiración-, sociedades de control.*

*Estamos entrando en unas sociedades de control, que se definen de un modo completamente distinto a las sociedades de disciplina. Los que cuidan de nosotros ya no tendrán necesidad de espacios de encierro. Todo esto, las cárceles, las escuelas, los hospitales, está ya hoy en día puesto en cuestión permanentemente. ¿No es mejor dispensar los cuidados a domicilio? Sí, no cabe duda de que éste es el porvenir. Los talleres, las fábricas, se están desmoronando por todas partes. ¿No es preferible un régimen de subcontratación y el trabajo a domicilio? ¿No hay otras formas de castigar a la gente diferentes de las cárceles? Las sociedades de control no necesitarán ya espacios de encierro.*

Gilles Deleuze, *¿Qué es el acto de creación?*  
Conferencia dictada en La Fémis, París  
Marzo de 1987

# Índice

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Capítulo.1 La tercerización: abordaje teórico y conceptual</b> .....	15
1.1 Qué es la tercerización.....	15
1.1.1 ¿Tercerización o subcontratación?.....	24
1.1.2 Tercerización y privatización. Conceptos distintos.....	26
1.2 Raíces de la tercerización.....	28
<b>Capítulo.2 Ascenso de la globalización. Época de cambios</b> .....	34
2.1 Los años dorados del capitalismo: Internacionalización del capital.....	35
2.1.1 Modelo Fordista de organización social del trabajo.....	39
2.1.2 Prominencia del Estado de Bienestar.....	42
2.1.2.1 Administración Pública burocrática.....	45
2.2 Cambio de paradigma: el ascenso de la globalización.....	46
2.2.1 Expansión intensiva del capital.....	53
2.2.2 El auge de la empresa privada como modelo institucional a seguir: Poder político y económico sin precedentes.....	55
<b>Capítulo.3 Tercerización en el aparato administrativo del Estado</b> .....	60
3.1 Incursión del modelo empresarial en la Administración Pública.....	60
3.2 Tercerización como pilar de la Nueva Gestión Pública.....	64
3.3 Tercerización laboral en la Administración pública: una tendencia creciente.....	69
3.3.1 La tercerización en las administraciones públicas en el mundo.....	73
3.3.2 La tercerización en la Administración Pública en México.....	85
<b>Capítulo.4 Subrogación de servicio de guarderías del IMSS: ¿Una forma de tercerización en la Administración Pública?</b> .....	90
4.1 Guarderías como actividad central del Estado: IMSS.....	91
4.2 Figura de Subrogación en los servicios del IMSS.....	94
4.3 Tercerización en la subrogación de servicios.....	97
4.4 Avance de la subrogación en el servicio de guarderías del IMSS.....	105
4.4.1 Marco jurídico.....	105
4.4.2 Cifras.....	109
4.5 Trabajadores.....	118
Conclusiones.....	129
Fuentes consultadas.....	136
Anexos.....	145



## **Introducción**

El 12 de marzo de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la segunda Ley del Seguro Social, que dejaba atrás los postulados de la añeja y originaria ley de 1943, aquella que dio origen al funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social. En ésta segunda ley se incluyó el concepto de subrogación de servicios sobre los rubros de Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad según lo dispuesto en el artículo en el artículo 97 de dicha ley. La subrogación permitió al IMSS celebrar contratos con otros agentes para que coadyuvaran al funcionamiento del Instituto desempeñando ciertas tareas específicas; por ejemplo, permitió establecer lazos de cooperación con otras instituciones de salud públicas para la atención de derechohabientes, así como la prestación de los servicios por parte de los patrones que estuvieran en condiciones de hacerlo a cambio de la reversión de una parte de las cuotas obrero-patronales.

No obstante, también hizo factible que el IMSS celebrara contratos con agentes externos; por primera vez se permitía a los privados incurrir en la prestación de servicios que históricamente habían estado bajo la ejecución directa del Instituto. Esa transformación aparentemente nacional se encontraba enmarcada en un contexto mundial de cambios de cara a la época de la globalización, el Estado estaba cambiando incluso en su propia estructura.

El 9 de noviembre de 1989, pero sobre todo el 8 de diciembre de 1991 constituyeron dos fechas importantes para la historia de la humanidad. Por primera vez un modo de producción había logrado expandirse por todo el mundo; el capitalismo se había erigido, así, como el máximo ganador al desplazar al intento de socialismo real de los países de Europa del este. Esas dos fechas dieron formalidad a la victoria del capital pues desde hacía dos décadas atrás, habían comenzado una serie de transformaciones que auguraban el cumplimiento de las pretensiones del capitalismo de extenderse por todo el mundo después de aproximadamente quinientos años de existencia.

El punto de arranque de dichas transformaciones se puede ubicar en la crisis de 1973, crisis del petróleo que puso en jaque al modelo de industrialización característico del siglo pasado. Fue también en la década de 1970 cuando los Estados Benefactores en los países

más desarrollados mostraban signos de agotamiento, los cuales fueron acelerados por el ascenso de la derecha en prácticamente todos los países anglosajones que impulsaron duras reformas para tratar de evitar el déficit y el crecimiento de la deuda. No obstante, esas reformas que se han calificado como tecnocráticas continuaron aun cuando estaba la socialdemocracia presidiendo en tales países.

En efecto, desde hace poco más de tres décadas que hemos asistido a lo que pareciera ser un cambio de época. El capitalismo logró mutar de una fase dependiente de los Estados-nación a los cuales estaba arraigado, no se quiere decir que, como muchos teóricos afirmaron en los noventa, los Estados se han relegado y han perdido importancia, sino que el sello característico del capitalismo del siglo pasado e incluso un par atrás, era el comercio en un solo mercado mundial cuyas transacciones se hacían a través de los Estados. Las burguesías eran eminentemente locales y por tanto, los capitales eran fácilmente diferenciables de una nación u otra.

En la actualidad esto ha cambiado, si en el siglo pasado durante el periodo de industrialización las fábricas se encontraban en un territorio delimitado, eso significaba que la producción estaba circunscrita a cierto territorio, que trasladarla a otro país significaba encontrarse con las trabas regulatorias y taxativas de esos lugares y, tal vez lo más importante, que la interacción entre clases era visible. Patrones y trabajadores eran fácilmente diferenciables, la relación jerárquica estaba bien delimitada, había escalafones claros con funciones específicas que hacían funcionar a cualquier corporación como un cuerpo. En ese contexto, los trabajadores tenían gran poder respecto a la manipulación de la producción; encontraron en la huelga su más fuerte aliado y en los sindicatos su más grande protección. Hoy ya no es así.

Los cambios tecnológicos han avanzado de manera vertiginosa, han hecho posible la interconexión entre todas las economías mundiales, han posibilitado que las comunicaciones se lleven a cabo en tiempo real sin importar husos horarios, y sobre todo, han hecho posible la desconcentración de la producción alrededor del mundo. Resulta complicado el poder diferenciar qué producto o servicio viene de tal o cual país, las diferentes partes se fabrican en distintas latitudes y se ensamblan en otras. En ese sentido los Estados se ven francamente rebasados e imposibilitados para contener el capital que día

a día los presiona para que reduzcan las regulaciones, los impuestos y promuevan la flexibilización de las condiciones laborales. En esas circunstancias los Estados tienen la tarea de asegurar la libre circulación de capital.

De esta manera, asistimos a una nueva fase del capitalismo denominada globalización, cuyas aristas, cambios y consecuencias son numerosos. Justamente algunas de sus características más prominentes es la interconexión entre distintos lados del mundo, la capacidad que tienen los capitalistas para desconcentrar la producción y la fusión de capitales provenientes de los más diversos lugares. Como toda reorganización de la producción tiene cambios significativos en el factor trabajo, así desde la década de los setenta, pero principalmente en los noventa la tercerización ha cobrado demasiada relevancia.

La tercerización es en esencia un modelo productivo que trastoca la forma clásica de producir un bien o servicio dentro de las instalaciones o con los recursos e infraestructura de lo que se podría denominar una empresa principal. Dicho modelo, aunque añejo en una de sus manifestaciones (intermediación), se puede ubicar su origen en Japón después de años de reconstrucción luego de la segunda guerra mundial. Las circunstancias exigían que se aprovechara la tecnología de punta de ciertas empresas, pero sobre todo, la abundante mano de obra que se ubicaba en empresas más pequeñas que no contaban con infraestructura avanzada. Estas empresas periféricas comenzaron a ayudar a las más grandes con tareas que requerían cierto grado de especialización en alguna parte del proceso productivo en el momento en que éstas lo requerían. Así nació el modelo del *just in time* que liberaba a las empresas de cierta carga pues sólo se dedicaba a las tareas de su *core business*, delegando las periféricas a otras empresas que asumían los riesgos.

De esta manera el modelo fue ganando popularidad gracias a que cambiaba el diseño y funcionamiento de las empresas fordistas de principios de siglo. Los riesgos podían transferirse a una multiplicidad de proveedores, podían aprovechar la capacidad técnica/tecnológica de esas empresas auxiliares y la mano de obra de aquéllas no estaba directamente contratada por las empresas principales; en suma, significaba un ahorro considerable. La vieja estructura de las empresas fordistas: robusta, centralizadora de todas las funciones, estática en un territorio delimitado estaba siendo relegada. Su éxito fue tal

que en occidente comenzaron a adoptar el modelo para poder competir con las empresas asiáticas.

Sin embargo, el punto de atención de esta investigación no es la empresa privada, sino la institución política que nació a la par del modo de producción capitalista, el Estado. La pregunta inicial, de la cual se desprendieron muchas otras era si existían indicios de tercerización en el aparato administrativo de los Estados. En caso de que la respuesta fuera afirmativa surgieron los cuestionamientos ¿Por qué existe tercerización en las administraciones públicas? Y ¿De qué forma se ha adoptado la tercerización (cuáles son sus manifestaciones y particularidades)? Como veremos, la respuesta sobre la existencia de tercerización en el seno del Estado es afirmativa; cuando se estudia el funcionamiento de delegación de servicios por una institución del Estado tal como el IMSS, es posible localizar puntos clave de la subrogación que forman parte de la tercerización. Por tanto, se puede afirmar que cierto tipo de subrogación constituye tercerización.

Para las preguntas anteriores se estableció una línea central que apunta que, *la incursión de la tercerización (servicios) en el aparato administrativo del Estado tiene que ver con un cambio cualitativo en el modo de producción capitalista (globalización) que busca incurrir en áreas donde tradicionalmente no lo hacía.* Además se planteó una hipótesis específica en relación al estudio de caso que señala que, *la subrogación es la forma central en que se manifiesta la tercerización de servicios en el Estado mexicano (guarderías IMSS).*

La primera idea se desarrolla en los primeros dos capítulos de esta investigación y la hipótesis, en el capítulo tres y, principalmente en el cuatro. Como se puede ver, la hipótesis habla de la interrelación del Estado con la forma de operar de las empresas, desde hace treinta años que cada vez más el Estado comienza a operar como una corporación capitalista, ha ido adoptando las costumbres de aquéllas y ha dejado abierta la puerta para que más empresas comiencen a ingresar en él. La línea que separa lo público y lo privado se está difuminando con mayor notoriedad, especialmente los servicios educativos y los del sector salud, que son los que nos competen aunque las diferencias sobre la naturaleza de las instituciones públicas y privadas son notables.

Se debe ser enfático desde ya en que el propósito de esta investigación no es ser un trabajo descriptivo que apunte las eventuales bondades de la tercerización en el Estado en términos de reducción de costos, eficacia y eficiencia. Por el contrario, se trata de dar cuenta de una tendencia adoptada de las empresas privadas que ha tenido repercusiones en la organización de la producción de bienes y servicios en la actualidad con implicaciones en el trabajo. La tercerización es un tema que ha sido poco estudiado a pesar de su relación directa con la evolución del capitalismo en el siglo XXI y su uso cada vez más frecuente por parte de los Estados. Generalmente se estudia cómo el ente estatal ha sido transformado en términos de privatización, no obstante, la tercerización es un proceso que no necesariamente tiene que ver con el traspaso de activos, sino que es un fenómeno aún más complicado de vislumbrar.

En el capítulo uno nos dedicaremos a revisar la literatura más importante hasta el momento para tipificar el fenómeno. Nos centraremos en definir qué es la tercerización, las formas en que se presenta y la diferenciación con otros conceptos con los que generalmente se le confunde. Este capítulo cuenta, además, con un subapartado titulado *Raíces de la tercerización* en el cual se hace un esbozo del origen e importancia que este modelo ha tenido en las últimas décadas. Asimismo, sirve como puente para conectarlo con el capítulo número dos titulado *Ascenso de la globalización. Época de cambios*. Este capítulo está dividido en dos grandes partes, en la primera nos enfocaremos en estudiar cuál era el papel del Estado en la posguerra, tanto para contener a las empresas en sus territorios y comerciar con otros Estados, así como el papel que tenía al interior con la dotación y garantía de ciertos derechos sociales. Por ello es necesario dejar claro que primordialmente el objetivo de esta investigación es ver cómo el Estado dota a los ciudadanos los bienes y servicios que tiene bajo su responsabilidad y cómo la forma de dotarlos a través de la tercerización (como rasgo de la empresa privada) transforma la misma estructura estatal. La tercerización es un modelo que se adoptó por el Estado mexicano tal y como lo conocemos ahora en 1973, precisamente cuando comienzan las transformaciones en el capitalismo, de ahí que la globalización sea un punto de referencia obligatorio. Es a partir de ésta que se comienza a desenvolver la segunda parte de este capítulo en la que la extensión intensiva del capitalismo nos abrirá un camino para poder responder a la primera pregunta que anteriormente planteamos.

De esta manera, nos centraremos en hacer una distinción de la sociedad de masas, en lo referente al modelo de industrialización apoyado en el fordismo-taylorismo y la nueva fase globalizadora en la que los Estados presentan serios problemas frente a una clase empresarial transnacional que cada vez adquiere más poder económico y político y que impulsa la adopción por parte de los entes estatales de esquemas como la tercerización.

En el capítulo tres abordaremos el estado de la tercerización en los aparatos administrativos estatales alrededor del mundo. Haremos referencia, de forma concisa y sin detenernos demasiado, a las premisas que la administración pública ha adoptado del lenguaje de la administración empresarial. Para este fin estudiaremos los postulados de la Nueva Gestión Pública, especialmente en lo referente a la tercerización, que ha sido pionera en el pensamiento administrativo de las últimas décadas. En segundo lugar, estableceremos un panorama general de la tercerización en los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la actualidad, de la que México forma parte.

Por último, en el capítulo cuatro veremos cómo se ha usado la tercerización para la dotación de ciertos servicios en nuestro país. Tomaremos como referencia el servicio de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social porque pertenece a los servicios de salud y seguridad social que más ha tercerizado el Estado mexicano. No sólo están las guarderías del IMSS, también existen las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), las del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, instituciones que también permiten la tercerización mediante subrogación. Como veremos en ese capítulo, la subrogación es una figura tomada del derecho civil para la transferencia de obligaciones por parte del Estado a otros agentes no contemplados cuando el servicio comenzó a operar en la década de 1960 en la que el IMSS proporcionaba el servicio de guarderías de manera directa: con su propia infraestructura, riesgos y con personal contratado directamente por el Instituto.

La Ley del Seguro Social permite que otros agentes presten ciertos servicios, por medio de contratos, que suscribe el IMSS. Ciertamente hay que analizar de qué agente se trata, si de un patrón cuya responsabilidad de proporcionar cuotas para que la seguridad social cubra a

sus trabajadores, si de otras instituciones de salud que forman parte del Estado o de particulares. Vislumbraremos así en qué casos se puede hablar de tercerización y en cuáles no. Desde este momento es preciso apuntar que toda tercerización supone subrogación si nos apegamos a la definición de ésta sobre el traspaso de responsabilidades, costos y riesgos; las empresas privadas y también el Estado lo hacen, pero no toda subrogación supone tercerización. Hacia el final del capítulo cuatro veremos las disposiciones jurídicas que permiten al Instituto delegar el servicio de guarderías y el dramático avance que la tercerización ha tenido. Y como ningún estudio sobre tercerización puede dejar de lado la parte de los trabajadores, el último subapartado está enfocado en comparar a los trabajadores directos del IMSS y a los trabajadores de las guarderías particulares que tienen convenio con el Instituto.

La Ciencia Política está dejando de lado los temas referentes a los efectos de la globalización económica como una nueva etapa del capitalismo, si bien las consecuencias que éste tiene dependen de las condiciones de desarrollo de los países y las regiones, todos los Estados nacionales se encuentran subsumidos en esta nueva etapa cualitativa y cuantitativamente distinta a la anterior. Sobre todo, no se está poniendo énfasis en fenómenos tan complejos como la tercerización que, vale decirlo, será el esquema de organización de la producción y el trabajo característico del siglo XXI cuyas consecuencias ya estamos viviendo. Tan importante será la desconcentración productiva que hace treinta años Gilles Deleuze desde el campo de la filosofía mencionaba a la subcontratación y al trabajo en casa como característicos de las sociedades de control. Como menciona Luis Bueno (2012: 17), la tercerización (u outsourcing) “ofrece un escenario que cobija y promueve la coexistencia de distintos arreglos productivos y organizacionales. Se hace presente en las grandes y pequeñas empresas, en todos los sectores productivos, en la esfera pública y privada y deja de lado la ya vieja contienda sobre la prevalencia del trabajo neofordista o del posfordista que los integra. En pocas palabras, el outsourcing sería un modelo concentrador de formas premodernas, modernas y postmodernas de producción.”

No se puede dar cuenta de los cambios, por ejemplo, en la estructura del sistema de partidos, ni tampoco de la distribución de la riqueza, del incremento de la pobreza y de la aparente debilidad de los gobiernos en la provisión de ciertos servicios sociales sin dar

cuenta de los cambios en el capitalismo de los últimos años y la consecuente estructura de organización de la producción y gestión de la fuerza de trabajo. Las sociedades actuales son muy distintas a las que el mundo conoció hace tres décadas, las transformaciones que hemos experimentado se dan en prácticamente todos los ámbitos de la vida cotidiana, político, social, económico y cultural.

Por ello, es menester recurrir a la multidisciplinariedad. Ante la complejidad de los hechos sociales se debe privilegiar los conocimientos y aportaciones de las distintas ciencias sociales para tratar de comprender un poco más sobre los problemas estructurales que nos aquejan. Es ahí donde la Ciencia Política debe hacer un esfuerzo por salir de los pequeños espacios que ya tiene asegurados como campos propios y trasladar el análisis a problemas en los cuales es imprescindible su presencia.



## **Capítulo 1. La tercerización: abordaje teórico y conceptual**

Hay certeza de dos premisas sobre la tercerización, la primera que es un concepto que como prácticamente todo término que intenta describir una parte de la realidad es controvertido; la segunda, que la tercerización nació y se desarrolló en el seno del sector privado. A lo largo de este primer capítulo abordaremos y desarrollaremos ambas premisas pues son el punto de partida de esta investigación. Las últimas tres décadas han sido de grandes cambios que afectan la vida cotidiana de las poblaciones, los viejos paradigmas de la estabilidad, de la contratación indefinida, la garantía de seguridad social están desapareciendo junto con la bonanza traída por un modelo de industrialización.

Los nuevos arquetipos de los cuales se desprende la tercerización merecen un análisis exhaustivo pues aunque aún estamos transitando hacia nuevas formas de interacción social (en lo referente al trabajo) están moldeando una realidad completamente nueva de la que se desprenden demasiados cuestionamientos. Ante una situación en la que hay más preguntas que respuestas es menester comenzar por lo básico, ¿qué es la tercerización?, ¿cuáles son las diferencias que tiene con otros conceptos? y ¿cuál es la importancia que reviste en la actualidad? Son el punto de partida. De esta manera, el capítulo está dividido en dos apartados fundamentales, uno que está enfocado a la clarificación del concepto y un segundo, dedicado a ver de forma general la razón de ser de la tercerización como parte fundamental de la empresa privada en la actualidad.

### **1.1 Qué es la tercerización**

La tercerización es un fenómeno cuyo alcance es amplio debido a que tiene intersecciones con muchas situaciones que atraviesan los campos de estudio como el jurídico, el económico, el socio-político, etc. Esto es así porque es una nueva forma de organización de la producción y por tanto, reviste consecuencias directas sobre la organización del trabajo, que vale decirlo, afecta la vida cotidiana de las personas. Lo cual sucede porque se desprende de un marco de la vida social en el cual el sello característico es la inestabilidad. Por estos rasgos ha sido campo de estudio de diferentes disciplinas, debido a la amplia gama de implicaciones que reviste.

Para tratar de dar una definición o acercarnos a una es necesario, en primer lugar, revisar la literatura sobre este fenómeno. Como veremos más adelante, la tercerización tiene su origen desde hace más de tres décadas pero tuvo una explosión a finales de la década de 1980 y mostrando mayor vigor en los noventa. Así, para 1996 la que en su momento fue la Industry Commission de Australia definió la tercerización (outsourcing) como “Un acuerdo mediante el cual un organismo contratante celebra un contrato con un proveedor externo a dicho organismo para el suministro de bienes y/o servicios que normalmente se han prestado previamente en el ámbito interno, lo que no implica necesariamente ofertas competitivas” [traducción propia] (Verspaandonk, 2001).

La definición anterior es más o menos similar a la que la gran parte de los teóricos se adscriben, no obstante el concepto no es tan sencillo. Hace más de un lustro Oscar Ermida y Natalia Colotuzzo (2009) realizaron un documento muy completo sobre el estado de la tercerización principalmente en América Latina, que ha servido para dar cuenta de este fenómeno, de su avance, de las múltiples formas que en que se manifiesta e incluso para formular respuestas jurídicas y acciones sindicales.

Este documento titulado *Descentralización, tercerización y subcontratación* comienza, como bien señala Victoria Basualdo (2014), con un esclarecimiento conceptual para diferenciar a la tercerización de otros fenómenos, términos y problemáticas que a veces van acompañadas pero que no tienen una relación de causa-efecto. Así, por ejemplo, se debe distinguir de la terciarización cuyas diferencias van más allá de la gramática ya que ésta última se refiere al sector terciario que comprende el de los servicios y que se les confunde porque éste último ha tomado, junto con el sector financiero y el de la tecnología de la información, la batuta de la economía global (véase apartado 2.2).

De la misma manera, si bien ha habido un alza en la llamada precarización del trabajo no es sinónimo de tercerización; es cierto que son prácticas que muchas veces van de la mano pero no todos los nuevos empleos presentan signos de pauperización, que están por debajo de los mínimos establecidos por las legislaciones. Lo mismo sucede con los contratos a prueba, eventuales, por tiempo definido, entre otros que si bien adoptan características flexibilizadoras contrarias al tipo de relación estable característica del fordismo, no son necesariamente sinónimos de tercerización.

Otra dificultad para definir el concepto de tercerización es que se toma como equivalente de descentralización, externalización, desconcentración, etc. Esto sucede en prácticamente todos los documentos que hablan del tema, por ejemplo, la OCDE usa el concepto de externalización en su traducción de la palabra anglosajona outsourcing. Para Ermida y Colotuzzo (2009) descentralización y tercerización responden a la misma práctica aunque para Victoria Basualdo y Alejandra Esponda (2014: 21), la tercerización puede considerarse un segundo paso de la descentralización porque si bien se busca desconcentrar la producción en unidades autónomas a través de figuras como franquicias, contratos de asistencia o colaboración, entre otras, no significan tercerización en sentido estricto.

El mismo problema lo encontramos con la palabra subcontratación, como veremos en el siguiente subapartado, este concepto es el que más se usa como sinónimo de tercerización, pero para Oscar Ermida es sólo una de las manifestaciones del fenómeno más amplio que encarna en la tercerización. En un trabajo posterior coordinado por Matteo Dean (2009), Oscar Ermida y Álvaro Orsatti dan continuidad a la diferenciación de conceptos y añaden el de flexibilización, cadena productiva, informalización, etc.

Pues bien, para Ermida y Colotuzzo, (2009: 14) “en un sentido más amplio, la tercerización puede ser entendida como la transferencia o la contratación ‘externa’ de cualquier tipo de actividad. Actividades que anteriormente eran desarrolladas internamente, dentro de la estructura de la empresa, se ‘externalizan’, o sea, pasan a ser realizadas en el exterior de la empresa, por ‘tercero’”. Y en el libro coordinado por Dean, Ermida y Orsatti (2009: 15) apuntan:

*La “Tercerización”, “Outsourcing” (“producir fuera”), “Externalización”, “Deslocalización” o “Exteriorización” es un “segundo paso” de la Descentralización al implicar el traslado de determinadas funciones o actividades de un proceso productivo integrado a otras unidades económicas (personas físicas o jurídicas) real o ficticiamente ajenas a la empresa. Ello es el resultado de que la firma identifica una posición de su proceso de negocio que podría ser desempeñada más eficientemente por otra persona o entidad jurídica, lo que le permite concentrarse en la parte del negocio que considera más adecuada.*

Esta gama de conceptos diferenciados y de sinónimos que se refieren al mismo fenómeno no sólo son particularidades de nuestro concepto principal, sino que incluso en los elementos de éste existen distintas palabras para referirse a los actores implicados. En el caso de la empresa principal se usan los análogos: empresa beneficiaria, empresa comitente, empresa central, empresa madre, empresa demandante, etc. Para el actor tercero se usan los de empresa proveedora, subcontratista, periférica, auxiliar, entre otras. En el caso de los trabajadores también hay una división entre aquellos que son empleados de la empresa principal y que generalmente son conocidos como trabajadores directos, permanentes, fijos, de planta, estables, etc; y aquellos que son empleados o están bajo las órdenes de la empresa proveedora que se conocen como trabajadores tercerizados, indirectos, periféricos y en ocasiones, hasta trabajadores inestables, temporales o esporádicos.

Así, es visible que existe un abanico amplio de palabras que son utilizadas cuando nos referimos a la tercerización, algunos que son sinónimos y que se pueden utilizar indistintamente, así como otros que se usan incorrectamente pues, aunque denominan fenómenos que en ocasiones están interrelacionados con la tercerización, tienen dinámicas distintas. Debe mencionarse que las dificultades no son sólo gramaticales, la complejidad de la tercerización estriba en mayor medida en las formas en que se presenta en la realidad empírica. Debido a esto, incluso las legislaciones en cada país que regulan esta nueva forma de organización de la producción y el trabajo difieren ampliamente.

Cuando se revisan las definiciones de tercerización es lugar común encontrar el elemento del contrato. Esto es porque la tercerización reviste varias formas jurídicas y que exigen la revisión de cada caso analizado, incluso cuando a todas se les conozca con el mismo nombre. Ermida y Colotuzzo (2009) distinguen principalmente tres formas en que se presenta:

1. *Subcontratación*; que se refiere al contrato directo entre dos empresas, la principal y la contratista para el cumplimiento de una función de la empresa beneficiaria o el suministro de bienes. En la subcontratación la empresa auxiliar cuenta con su propia infraestructura y sus trabajadores y por lo general la relación entre ambas empresas es duradera; el vínculo que las une es un contrato comercial o civil. Tal vez un ejemplo característico sean los *call centers* formales.

2. *Intermediación*: es la relación que tiene una empresa principal con otra que no cuenta con infraestructura propia para llevar a cabo alguna parte secundaria del proceso productivo. En función de esto, la empresa secundaria se dedica a proporcionar trabajadores a la principal. En ésta, es el lugar físico el punto de encuentro entre ambas empresas pues el intermediario contrata con otros la tarea que la empresa principal le encomienda a éste. Es decir; el intermediario contrata trabajadores no para brindar un servicio final a los clientes, sino a otro empresario (el principal).

Posteriormente, en otro trabajo, Ermida distingue al menos un par niveles de intermediación puesto que no todos conducen a tercerizar. En el primero la empresa intermediaria se dedica a conectar a las partes para que el trabajador establezca una relación bilateral con el empleador principal, después de lo cual el intermediario se retira. En el segundo nivel está la intermediación como se planteó, el intermediario permanece en la relación entre empresa principal y trabajador.

3. *Suministro de mano de obra*; en la cual las empresas secundarias se dedican a proporcionar trabajadores para tareas que son pasajeras, ocasionales o coyunturales. Dependiendo de los casos, en ocasiones se puede entremezclar con la intermediación. Esta es aún más complicada que las anteriores porque si bien la empresa principal firma un contrato con una empresa secundaria que se dedica a suministrar personal para que resuelvan una tarea pasajera u ocasional de la principal, en sentido estricto no se trata de tercerización porque no se encargan de una actividad externalizada por la empresa beneficiaria, sino de una actividad interna. Además de que el papel de la empresa de suministro no se encarga de esa actividad, sino que se dedica únicamente de proporcionar trabajadores. Se trata entonces, de externalización de trabajo. Por esto mismo a veces también se le conoce como subcontratación de mano de obra, que no de bienes y servicios.

Pues bien, para Ermida y Colotuzzo (2009) estas son las formas clásicas de tercerización en las cuales están presentes al menos dos contratos, uno comercial que se celebra entre las empresas y uno laboral que se suscribe entre la empresa periférica y el trabajador. No

obstante, posteriormente Ermida y Orsatti (2009: 25) añadieron un cuarto tipo que no presenta los dos contratos típicos de las formas básicas de tercerización:

4. *Trabajadores autónomos*, pueden ser pequeños empresarios que prestan servicios o proporcionan bienes a otras empresas. Lo que preocupa a los autores es que se está recurriendo a la figura de los autónomos incluso contra quienes no lo son en realidad, poniéndolos como empresas unipersonales que los despojan de su carácter de trabajadores. Es decir; el contrato laboral desaparece en este caso, también puede suceder con las cooperativas de trabajadores.

Por su parte, Enrique Dussel (1998: 6) apunta que hay tres tipos de lo que él llama subcontratación. En primer lugar, la subcontratación a corto plazo mediante la cual una empresa principal busca contratar un proveedor para que colabore por un tiempo reducido y por una cantidad específica ante situaciones coyunturales como sobredemanda o por que necesitan especialidad tecnológica y/ técnica. En segundo lugar, la subcontratación vertical que se caracteriza por una relación entre la empresa principal y la auxiliar más duradera, hay cooperación entre ambas y es considerada siempre en los procesos de integración o desintegración. Por último, se encuentra la subcontratación sistémica que es un híbrido de las anteriores puesto que hay una relación estable pero la jerarquía es semi-horizontal; es decir, comparten los riesgos y por tanto la información y el conocimiento, tal como se muestra en la siguiente tabla.

#### I.1 Tipología estilizada de subcontratación

<b>Tipo de subcontratación</b>	<b>Beneficios</b>	<b>Costos</b>
De corto plazo	-En el corto plazo, menores costos directos para el C.	-Riesgo/incertidumbre para el C y el P. -Costos de C y P al sustituir constantemente al P. -Subcontratación temporal. -Mínimo aprendizaje de C y P.
Vertical	-Relación de largo plazo. -Mayor certidumbre por parte de C y P. -Menores costos para C.	-Riesgo/incertidumbre para C y P. -Mínimo aprendizaje de C.
Dinámica o sistémica	-Relación integral a largo plazo entre C y P. -Máxima certidumbre para C y P. -A largo plazo, menores costos de subcontratación -Máxima difusión de	-Costos distribuidos de C y P a largo plazo. -Costos de asistencia a largo plazo para C y P.

	conocimiento y de economías de escala.	
--	--	--

Fuente: Dussel (1998: 7). C significa contratista y P significa proveedor

Matteo Dean (s/f: 9) prefiere adscribirse a la definición de Fernando Granada y Alejandro Smolje que definen el outsourcing como “la adquisición sistemática, total o parcial, y mediante proveedores externos, de ciertos bienes o servicios necesarios para el funcionamiento operativo de una empresa, siempre que hayan sido previamente producidos por la propia empresa o ésta se halle en condiciones de hacerlo y se trate de bienes o servicios vinculados con su actividad”. Posteriormente, él realiza una tipología dependiendo del tipo y función de la empresa auxiliar que incluye, en primer sitio, al proveedor que es una empresa creada por la empresa principal o en el seno de ésta; la empresa subcontratista que es aquella externa y sin vínculo directo con la principal y, por último, la empresa de servicio que proporciona trabajadores a la empresa beneficiaria.

Un par de años después, Matteo Dean junto con Luis Bueno Rodríguez (2012: 51) definen a la subcontratación (lo usan como sinónimo de tercerización) a la “relación de orden comercial, civil o laboral que se produce cuando existe externalización”. A partir de esta definición categorizan entre subcontratación de bienes y servicios de la subcontratación de mano de obra (aunque en ambos casos el trabajador se ve involucrado). Así, establecen dos rubros: subcontratación externa e interna en función del área de influencia de la empresa beneficiaria; por ejemplo, en el caso de la subcontratación de bienes y servicios los trabajadores están bajo el mando de la empresa auxiliar (externa), no de la beneficiaria. Caso contrario con la subcontratación de mano de obra que sí está bajo las órdenes y mando de la empresa principal (interna).

La externa, constituye el típico caso de tercerización puesto que responde a la especialización técnica y/o tecnológica para llevar a cabo una parte del proceso productivo (bienes o servicios) y que la empresa beneficiaria se ocupe más en el llamado *core business* (actividad central). Aquí hay tres actores y dos contratos, uno de carácter civil o comercial entre la empresa beneficiaria y la subcontratada y un contrato laboral entre la empresa subcontratada y el trabajador. Cabe señalar que para los autores no es la relación contractual lo que determina lo externo o lo interno, sino la aplicación de la cadena de mando; es decir, si la empresa principal ejerce control y supervisión directamente sobre los

trabajadores tercerizados o si primero pasa por la autoridad del tercer actor. Dentro de la subcontratación externa ubican cuatro modalidades:

1. Proveedor clásico de bienes o servicios, que es el caso emblemático de dos contratos, uno comercial y uno laboral en el cual el subcontratista tiene control y autoridad en la cadena de mando respecto a los trabajadores, sólo cuando la empresa subcontratada no puede hacerse cargo de las responsabilidades contraídas con los trabajadores entra en acción la llamada “responsabilidad solidaria” en concordancia con la recomendación 198 de la OIT, aunque sólo aplica en algunos países. En esta categoría se pueden encontrar dos tipos de empresas:
  - Empresa formal autónoma, cuya relación con la empresa beneficiaria es formal por un periodo que puede variar, sea por actividades fluctuantes o permanentes y generalmente estas empresas auxiliares colaboran con más de una beneficiaria.
  - Empresa formal cautiva, puede ser el resultado de que una empresa principal externaliza alguna actividad de su proceso productivo a una empresa creada por ella misma. Lo que constituye la llamada subcontratación falsa, según los autores este tipo está creciendo en México.
2. Cooperativas de trabajadores (auténticas o falsas), que tienen relación con una empresa beneficiaria de orden civil o comercial, aquí no existe una relación laboral formal puesto que no hay trabajadores, sino asociados. Cuando las cooperativas ofrecen sus servicios a una gama extendida de empresas generalmente son auténticas. Las cooperativas falsas se crean por la presión de una empresa beneficiaria que incita a los trabajadores a formar una para, so pena de ser despedidos, desaparecer la relación laboral.
3. Trabajadores a domicilio, por estar bajo la supervisión directa del beneficiario, esta podría ser considerada como subcontratación interna, pero los autores no van más allá en el análisis de ésta pues dicen, se tiene que investigar cada caso para determinar si se aplica el derecho laboral o el mercantil.
4. Trabajadores autónomos, son los más desprotegidos porque generalmente no están tipificados jurídicamente o cuando lo están, se encuentran en el derecho civil. La



línea que divide a los verdaderos autónomos de los trabajadores subordinados es muy tenue.

Estos cuatro casos constituyen lo que se conoce como efecto deslaborizante que “tiene un carácter político ya que incide directamente en la relación de fuerzas existentes entre fuerza de trabajo y capital” (Dean y Rodríguez, 2012: 59) que se abordará en el siguiente capítulo. Por otro lado está la subcontratación interna en donde los trabajadores son suministrados a la empresa beneficiaria por una empresa auxiliar; por tanto, están bajo el mando de la empresa principal. Así, hay una relación civil o comercial entre la empresa principal y la auxiliar, una laboral entre ésta y los trabajadores y una relación laboral no formal entre los trabajadores y la empresa principal. Dean y Rodríguez distinguen tres tipos de modalidades:

1. Clásico *proveedor de personal*, que pueden ser empresa de suministro de personal temporal o permanente, empresa de servicios o cooperativa. Este constituye el típico caso de subcontratación interna, la empresa suministradora o auxiliar se hace responsable de los trabajadores pero las órdenes las da la empresa principal. Generalmente las empresas de suministro de personal son contratadas para trabajos eventuales pero los autores también incluyen servicios secundarios como los de limpieza y seguridad puesto que reciben órdenes de la empresa principal, a pesar de estar en relación laboral con la empresa auxiliar. No obstante, estas modalidades pueden ser híbridas, por ejemplo, cuando los supervisores de la empresa auxiliar se presentan en la beneficiaria para inspeccionar el trabajo de sus trabajadores, en cuyo caso estos estarían bajo dos cadenas de mando.
2. *Intermediario*, que se define únicamente en función de su permanencia o no después de haber suministrado trabajadores a una empresa principal. Si permanece y tiene un papel activo se trata de una empresa de suministro, si se deslinda después de poner en contacto a las dos partes se trata de un intermediario.
3. *Trabajadores autónomos*, que se colocan en ésta categoría porque pueden ser un caso de subcontratación externa como interna.

Así, como podemos dar cuenta, para Dean y Rodríguez (2012:65) el outsourcing está ligado con la externalización de actividades, mientras que la subcontratación está vinculada a las

relaciones laborales que se gestan con la externalización. Esto nos obligaría en la actualidad a replantearnos las viejas categorías con las que se analizaba el trabajo en el siglo pasado. Hablando del caso del sector público, Jordi Mas Sabaté (2000: 5) distingue entre externalización (lo toma como sinónimo de subcontratación) táctica, coyuntural o competitiva de la externalización estratégica, de especialidad o cooperativa. Según Sabaté, en la coyuntural se busca sanear una deficiencia temporal, mientras que el objetivo de la estratégica es aprovechar la especialización de la empresa externa; ambas con relaciones contractuales distintas.

Con estas definiciones no quisimos decir que el trabajo Fordista haya terminado del todo, pero estamos sin duda transitando hacia nuevas formas y modelos productivos y, por ende, de trabajo en las que resulta especialmente complicado definir conceptos tan básicos como los meros actores de la relación laboral clásica, el patrón y el trabajador.

### **1.1.1 ¿Tercerización o subcontratación?**

Como ya se mencionó, uno de los grandes problemas al tratar de definir la tercerización resulta de los múltiples términos que se emplean como sinónimos para referirse a ella. El concepto de subcontratación es el más usado en las equivalencias pero éste engloba ciertas complicaciones que ahora veremos. Retomando de nuevo el documento de Ermida y Colotuzzo (2009), subcontratación tiene al menos tres definiciones y/o usos:

1. *Subcontratación en sentido amplísimo*, se usa para definir cualquier tipo de manifestaciones en que se gesta la tercerización, es decir, como su sinónimo. Según los autores, el sentido es de gran espectro por abarcar la definición tradicional de tercerización, sin especificar bajo qué instrumento legal se presenta.
2. *Subcontratación en sentido amplio*, cuando se está refiriendo más claramente a una forma técnico-jurídica en que se puede manifestar la tercerización.
3. *Subcontratación en sentido estricto*, cuando se refiere a la interacción entre dos empresas, una de las cuales delega una actividad a otra que tiene infraestructura y trabajadores propios y que asume los riesgos de éstos, tal como se definió anteriormente.

Para estos autores, en el que constituye el primer texto de gran envergadura por la tipificación del fenómeno, subcontratación constituye sólo una de las formas que reviste la

tercerización. En efecto, el hecho de que sea definida en su sentido estricto como la interacción de dos empresas, una de las cuales delega ciertas actividades a otra que las realiza en mejores condiciones, con infraestructura y trabajadores propios puede que sea la forma de tercerización menos maliciosa cuando se trata de trabajadores y sus derechos laborales.

En el caso mexicano, la Ley Federal de Trabajo (2015: 4) hace esta distinción precisa en el artículo 15-A. En éste se define a la subcontratación como el régimen en el cual “un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas”. La inclusión de la subcontratación a nivel jurídico fue producto de la reforma de 2012 a la cual se sometió la Ley Federal del Trabajo. En esencia se permitió colocando ciertos candados como la especialización y la no similitud con las funciones llevadas a cabo por los trabajadores directos.

En el otro extremo tenemos a la intermediación regulada en los artículos 12, 13 y 14. Esta figura se encuentra presente desde la Constitución de 1917 y en la Ley Federal del Trabajo de 1931. En ésta, el artículo 5ª apuntaba “Intermediario es toda persona que contrate los servicios de otros para ejecutar algún trabajo en beneficio de un patrón. No serán consideradas como intermediarios, sino como patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios.” En el texto vigente hay variaciones pero se mantiene la esencia.

Por su parte, el Sistema para la Subcontratación Industrial (SSI) agrega el adjetivo Industrial al concepto de subcontratación definiéndola como “una operación mediante la cual una empresa (CONTRATISTA) solicita a otra empresa (SUBCONTRATISTA) que realice, bajo determinadas especificaciones, la transformación, fabricación, acabado adicional de materiales o piezas, ensambles o subensambles para su integración a un producto final que será utilizado o comercializado por el contratista.” (García y Paredes, 2001: 17)

Dean y Rodríguez, como ya vimos usan el concepto de subcontratación en relación con el vínculo laboral que resulta de la externalización de una actividad a alguna empresa auxiliar.

No obstante, la mayor parte de las definiciones de subcontratación son utilizadas como sinónimo de tercerización; ambos conceptos son usados para traducir la palabra anglosajona outsourcing. Empero, hay algunos sitios en internet de carácter empresarial como Mundo Ejecutivo que apunta la diferencia entre outsourcing y tercerización. La primera la definen como la contratación externa de algún proceso de negocio hacia un tercero, mientras que a la tercerización le colocan el adjetivo de laboral y la definen como la contratación de servicios especializados a una empresa que pone a disposición de la primera cierto número de trabajadores.<sup>1</sup>

Esta última definición resulta escueta y sin argumentación suficiente para comparar un término anglosajón con su traducción al castellano. Por lo demás, olvida las múltiples manifestaciones que reviste el outsourcing (o tercerización) y confunde los términos. Justamente ahí estriba una de las grandes dificultades cuando se trata de delimitar los conceptos que aprehenden fenómenos que aún están mostrando sus primeros efectos, los cuales habrán de ser evaluados a la larga.

### **1.1.2 Tercerización y privatización. Conceptos distintos**

Ahora bien, la complicación conceptual incrementa cuando nuestro objeto de análisis está en la tercerización no en el sector privado, sino en el sector público. Desde la ola de políticas agudizada en la década de 1980 de corte liberal (o neoliberal) promovidas por las instituciones mundiales instaladas en Washington hacia los países del tercer mundo, una de las premisas importantes era la reducción del cuerpo estatal que había crecido significativamente durante el siglo pasado. Así, cobró mucha fuerza el concepto de privatización, que en rasgos generales es la venta de activos públicos a entes privados.

El Diccionario de la Lengua Española define privatizar como la acción de transferir una empresa o actividad pública al sector privado, en este punto se complican las cosas puesto que si nos acogemos a esta definición supondría que la externalización de cualquier actividad pública a un ente externo de carácter privado es privatización. Matteo Dean y Luis Bueno Rodríguez (2012: 69) tenían una duda similar e introdujeron la hipótesis del

---

<sup>1</sup> Véase Mundo Ejecutivo, “La diferencia entre outsourcing y tercerización laboral.” Recuperado de: <http://mundoejecutivo.com.mx/management/2016/03/17/diferencia-entre-outsourcing-tercerizacion-laboral>

*outsourcing privatizador* tomando como referencia la denominación de *privatización periférica* de Jorge Schvarzer que la definía como “la desincorporación de funciones y proceso específico de trabajo que se encuentra en manos del Estado, de manera concreta los servicios públicos y sus empresas, los cuales son transferidos al capital privado.”

Le llaman periférica puesto que no se trata de la venta total de alguna empresa pública, sino sólo de actividades específicas que no suponen un cambio aparente a la dirección del Estado. De esta manera el *outsourcing privatizador* supondría que la empresa beneficiaria es el Estado, mientras que las empresas subcontratistas serían empresas privadas que asumen funciones en las cuales anteriormente no incurrían.

Por su parte, Rose Verspaandonk (2001) apunta que si bien el *outsourcing* está relacionado con la venta de activos públicos y al uso de financiamiento privado para proyectos de infraestructura, no son lo mismo. Para la autora, el *outsourcing* tampoco puede ser equivalente a licitación competitiva, puesto que cuando los gobiernos externalizan una tarea lo hacen porque las ofertas internas para llevarla a cabo no se alentaron o simplemente no se permitieron; es decir, no se trata de licitación cuando el gobierno históricamente se había hecho cargo del área que ahora externaliza. En el capítulo cuatro veremos que no importa tanto el tipo de contratación o convenio entre el Estado y los privados, sino las relaciones existentes entre ellos.

Es cierto que las empresas privadas en la actualidad gozan de poder político y económico sin precedentes y que ahora incurren en nuevas áreas que tradicionalmente no eran vistas como viables desde el punto de vista de la ganancia; este proceso se verá en el siguiente capítulo. Como apunta David Ibarra (1990: 54) “el efecto más destacado de la privatización y la desregulación es el de alentar la consolidación de arreglos sociales, donde se acrecienta el papel y el poder de los empresarios en la economía.”

Sin embargo, es menester hacer una distinción entre privatización y tercerización. Ambos procesos están encaminados a una mayor participación del sector privado en actividades y tareas que durante el siglo pasado pertenecieron invariablemente al sector público, ambos dan mayor participación a las empresas pero una, la privatización, tiene que ver con el traspaso de activos o venta de estos, lo que hace distinguible la división entre empresa privada y Estado. Contrariamente, la tercerización implica la interrelación y la intromisión

del sector privado en el aparato administrativo del Estado; esta distinción es fundamental puesto que hablar de tercerización es más complejo. Más adelante, en la segunda mitad del capítulo tres y en el cuatro notaremos que hay una gama amplia de interacciones entre el sector público y privado, por lo que estimamos que hablar de una dicotomía entre éstos de forma tajante reduce la complejidad de la realidad.

De esta manera, para los efectos de esta investigación tomaremos primordialmente el concepto de Oscar Ermida (y sus colegas, primero Natalia Colotuzzo y Álvaro Orsatti después) de tercerización, que en términos generales es definida como el procedimiento mediante el cual una empresa (beneficiaria) externaliza una o unas actividades o funciones a otras unidades económicas (personas físicas o jurídicas) real o ficticiamente ajenas a la empresa. El cual puede tomar cuatro formas jurídicas distintas: subcontratación, intermediación, suministro de mano de obra y trabajadores autónomos. Tomamos esta definición porque ha sido el avance más significativo en la tipificación de la tercerización, además de ser la base para futuras tipologías. Asimismo, tomar una definición que no sólo se acota a la subcontratación, sino que la considera una parte de ella, permite ampliar el espectro y permite observar qué formas adopta la tercerización en el aparato administrativo del Estado.

## **1.2 Raíces de la tercerización**

La tercerización como organización de la producción y el trabajo es un pilar importante en las sociedades posindustriales. Este fenómeno está íntimamente ligado a la decadencia del fordismo-taylorismo como forma hegemónica de organización productiva y de la vida social misma.

De esta manera, debemos señalar puntualmente que la tercerización es una parte fundamental y característica de las sociedades contemporáneas, de la empresa del siglo XXI. El debate académico en torno al origen de ésta no está acabado, hay voces que aclaman que la tercerización no es nueva, que la esencia de ésta ya estaba presente desde hace muchas décadas, comparándola con la descentralización. En efecto, si tomamos en cuenta las múltiples formas que en la actualidad toma, la tercerización tiene un origen remoto. Tan solo la intermediación ya se encontraba en la Carta Magna hace un siglo.

Sin embargo, con los cambios que han tenido lugar en las últimas tres décadas, la tercerización comienza a ser una parte cardinal del modelo productivo hegemónico. La fase globalizadora del capitalismo en la que nos encontramos ha transformado cualitativa y cuantitativamente la forma de producción, si bien el fordismo no ha desaparecido por completo, hemos transitado a un nuevo modelo flexible y de carácter global (véase apartado 2.2) que ha complejizado la forma en que la descentralización se presenta, dando lugar a nuevos esquemas de organización productiva que antes resultaban impensables.

Enrique de la Garza (2012) apunta que la subcontratación (lo usa como sinónimo de tercerización) no es nueva, pero que los cambios en el entorno económico han hecho posible la aparición de nuevas formas de un mismo fenómeno, por ejemplo, la creación de empresas que suministran personal, e incluso las cooperativas. Este autor reconoce, que el toyotismo (del cual se desprende la tercerización como la conocemos desde los ochenta) no sólo fue un modelo productivo, sino el paradigma organizacional que de cierta forma comenzó a desplazar al fordismo-taylorismo (2012: 8).

En ese sentido, desde la reconfiguración del capital ha habido cambios en la organización del trabajo al menos en cuatro aristas que Adrián Sotelo (2007: 181) identifica como desregulación, flexibilidad, precariedad y tercerización. Para el autor, los cuatro ejes son característicos de la nueva división mundial del trabajo, aunque como ya mencionamos, pueden ir acompañadas pero no significa que todos los trabajos tercerizados sean precarios. Lo que importa notar con esto, es que en efecto la tercerización ocupa un lugar central en la organización productiva actual y continúa expandiéndose en distintas industrias y atraviesa también distintos sectores, no sólo se limita al de los servicios.

Es ahora la flexibilidad la que ha tomado el centro de los análisis sobre el trabajo. Precisamente la tercerización es un aspecto sobresaliente y fundamental de la flexibilización de la producción y del trabajo y es así porque el concepto de flexibilidad es más amplio, existe flexibilidad salarial, flexibilidad en la jornada de trabajo, flexibilidad en las funciones que los trabajadores desempeñan (polivalencia), entre muchas otras formas. El Dr. Alfonso Bouzas (1996: 17) habla de dos grandes categorías; por un lado, la flexibilidad formal que se encuentra en los contratos colectivos de trabajo y en las disposiciones legales referentes a la regulación de las relaciones laborales y por otro, la

flexibilidad implícita, que responde a la prueba empírica que no siempre está dentro de un acuerdo escrito formal y responde al equilibrio de fuerzas en disputa, a negociaciones, a eventos coyunturales, etc.

Para poder analizar las distintas formas en que se presenta la flexibilización de las relaciones laborales, Alfonso Bouzas proyecta cuatro rubros: empleo de la fuerza de trabajo; uso de la fuerza de trabajo; remuneración de la fuerza de trabajo y relaciones de la empresa con el sindicato. En el primero de estos se encuentra la contratación por honorarios, el otorgamiento de becas en lugar de contrato laboral y tercerización. La flexibilización, también característica de las nuevas relaciones de producción y laborales destinada a eliminar las rigideces, ha terminado, en algunos casos, por socavar la estabilidad laboral del siglo XX.

Por su parte, Enrique de la Garza (s/f) apunta que la flexibilidad se ha gestado en dos escenarios que surgieron por fenómenos distintos que convergieron históricamente. El primero de ellos tiene que ver con el surgimiento de políticas neoliberales en todo el mundo que pregonaban flexibilización del mercado de trabajo, entendido como la interacción entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. Basado en la economía neoclásica, de lo que se trata es de eliminar cualquier obstáculo ajeno precisamente al funcionamiento del mercado como lo son disposiciones gubernamentales nacionales como el salario mínimo, normatividad que busque el bienestar de la población y los contratos colectivos de trabajo. Toda rigidez que impida la negociación individual entre un trabajador y un empleador es vista como negativa.

El segundo escenario es el de la organización productiva. El toyotismo, como un nuevo modelo productivo surgido en Japón convergió con el neoliberalismo. No obstante, en esta perspectiva se trata de "la flexibilidad al interior de las empresas [que] se mueve entre los ámbitos de la organización del trabajo y los de las relaciones laborales" (De la Garza, s/f: 3).

Así, la tercerización es un nuevo componente complejo y un elemento clave del capitalismo global, nacida y desarrollada en el mundo de la empresa privada con la creciente descentralización de algunas partes del proceso productivo. El origen de la tercerización como la conocemos en la actualidad se puede ubicar en Japón, dentro de la empresa de



automóviles Toyota, específicamente en el modelo del *just in time* (Basualdo, 2014: 42). Gracias a las condiciones políticas, sociales y económicas sufridas por el país asiático en la posguerra, fue posible que se desarrollara este modelo. Principalmente hubo transferencia de tecnología proveniente de Estados Unidos a grandes empresas que se sirvieron de otras más pequeñas para los procesos técnicos, dando así empleo a la gran cantidad de mano de obra poco calificada. Así, las empresas principales podían utilizar los servicios de las auxiliares cuando las circunstancias así lo marcaran, de ahí proviene el nombre de “justo a tiempo”, lo que hacía ganar productividad, compartir riesgos con empresas periféricas y evitar que la producción se estancase cuando la demanda de algún bien disminuía.

Este modelo fue tan exitoso que comenzó a ganar terreno en Occidente debido a las grandes ventajas que ofrecía a los capitalistas asiáticos. Benjamin Coriat (1992) estudió el toyotismo a la luz del pensamiento de Taiichi Ohno, ingeniero en jefe de Toyota que fue el inventor del sistema *Just in Time* y del *Kan-Ban*. En esencia, el toyotismo u ohnismo descansa sobre dos principios básicos, la automatización y autoactivación por un lado, y el sistema just in time por el otro. El primero de ellos conjunta las palabras de autonomía y automatización, refiriéndose a máquinas capaz de detenerse cuando detecten una anomalía en el producto. No obstante, la innovación se centraba en que dicho principio se extendía a la fuerza de trabajo, ya no se trataba, como en la vieja estructura taylorista, de que los trabajadores sólo ejecutaran, sino que se inmiscuyeran en el proceso productivo, de ahí que se le haya denominado autoactivación para el caso del trabajo.

En el segundo pilar, “el trabajador del puesto de trabajo corriente abajo (tomado aquí como ‘el cliente’) se alimenta con unidades (‘los productos comprados’) en el puesto de trabajo corriente arriba (el ‘estante’) cuando lo necesita” (Coriat, 1992: 44) con lo cual se revertía la cadena fordista. Ya no se trataba de una separación entre la planificación (arriba) y la ejecución (abajo), sino que el flujo de información era ascendente, cada puesto notificaba el tipo y la cantidad de las unidades necesarias. Con ello el Kan-Ban conseguía el supuesto de existencias cero en los almacenes. En cuestión de suministro y distribución fueron áreas fértiles para la contratación de otras empresas, e incluso para que desarrollaran ciertas tareas. Ahí la tercerización comenzó a cobrar gran importancia para el ohnismo.

Coriat dedica un capítulo a estudiar las relaciones que tienen la empresa matriz y las pequeñas empresas periféricas subcontratadas. Siguiendo los estudios de Asunama, concluye que hay cuatro supuestos sobre la subcontratación que aplican a varios tipos de ramas productivas, por lo que tienen un aspecto general:

1. La relación de tercerización es de largo plazo, determinada principalmente por el ciclo de vida de los productos.
2. Es una relación institucionalizada y jerarquizada
3. Relación contractualizada, objeto de procedimientos particulares y
4. Relación que favorece e internaliza la innovación

De esta manera, vemos cómo la flexibilidad se contraponía con el trabajo vitalicio, rígido y vertical de la estructura fordista occidental y sobre todo, a la pérdida de productividad que suponía a hiperespecialización y la captación de todas las fases del proceso productivo. Paulatinamente se ha expandido por todo el mundo. Como apunta Matteo Dean (s/f: 6) “La mayoría de las grandes empresas fordistas redujeron, año tras año, la escala de producción, dirigiéndose de manera cada vez más determinada a la subcontratación.” Esto es visible en un par de estudios llevados a cabo por la Confederación Internacional de Empresas de Trabajo Temporario de los que da cuenta Victoria Basualdo (2014: 32) en el cual “se estima que el 25.55% del total de la mano de obra se encuentra en actividades laborales tercerizadas, y el 11.2% de esos tercerizados son a su vez empleados por la tercerización transnacional.”

Este punto trae otra distinción que se debe apuntar sobre la tercerización dentro de los límites nacionales o, como cada vez más ocurre, en el orden global. Nos referimos a la tercerización onshore y offshore que traducidos al español significan “en la costa” o “fuera de la costa”. El primero de ellos, como su nombre sugiere, se gesta entre empresas principales que externalizan una parte de su producción a empresas que se encuentran en los límites de un país (que no pertenecientes o adscritas a ellos); el segundo, se refiere a la utilización de empresas auxiliares que se encuentran en otra latitud, lo que resalta el carácter de una nueva etapa del capitalismo.

Paulatinamente vemos cómo muchos sectores productivos comienzan a adoptar la tercerización como forma de reorganizar la producción, dejando atrás las viejas categorías adscritas principalmente al trabajo industrial. Incluso, la tercerización no sólo se ha erigido a la par del sector terciario, sino que también es aplicado en el secundario y en el primario. Vemos así, la importancia que reviste por ser una pieza clave de los nuevos modelos de gestión organizacional de las empresas privadas que también han ido penetrando en los Estados.

Así, encontramos el surgimiento no sólo de empresas que ofrecen su especialización técnica y/ tecnológica para llevar a cabo una tarea o suministrar bienes, sino también un crecimiento sin precedentes de las llamadas agencias de trabajo temporario, varias de las cuales, tienen carácter transnacional. En el caso mexicano las más sobresalientes son Adecco, Manpower, Randstad y Kelly Services pero también “existen numerosas empresas pequeñas, por lo general de alcance regional o local, que operan más bien como agencias de colocación, sin la diversificación de negocios con la que cuentan las multinacionales.” (Xelhuantzi y Bárba, 2013: 101)

El estudio de la tercerización en el contexto actual se hace imperioso, los avances que hasta ahora se han dado significan grandes pasos en la definición de un fenómeno complicado que se presenta en múltiples formas y que viene acompañado de otras problemáticas. En el capítulo tres y cuatro veremos que la tercerización ha ido tomando lugar en la propia estructura de los Estados, específicamente a través de la subrogación de servicios. Aunque éste fenómeno se ha ido expandiendo hacia el sector público hay diferencias notables en la forma en que se manifiesta en el Estado y más en el mexicano pues ahí el avance ha sido paulatino además de que cuestiones como la polivalencia no aplican a los trabajadores de los particulares.

A pesar de ello, la subrogación de servicios de seguridad social como son las guarderías del IMSS sí es una manifestación clara de tercerización, principalmente porque cambia la estructura clásica y triada característica de la prestación de servicios del Estado hasta antes de la LSS de 1973: empresa-trabajador (directo)-ciudadano (receptor del servicio). En las nuevas interacciones aparece un actor no contemplado con anterioridad, una empresa periférica/auxiliar que en nuestro caso son las guarderías particulares.

## Capítulo 2. Ascenso de la globalización. Época de cambios

*“Los bancos, a partir de ahora privatizados, se muestran pendientes de sus dividendos, y de los elevados salarios de sus dirigentes, no del interés general. La distancia entre los más pobres y los más ricos no ha sido nunca tan importante; y la carrera por el dinero, la competición, nunca tan animada”*

*Stéphane Hessel*

El siglo XX ha sido importante en la historia de la humanidad, ocurrieron sucesos que marcaron fuertemente la economía, la política y la sociedad. El capitalismo tuvo dos grandes fracturas, primero la crisis de 1929, luego la de 1973 las cuales hicieron factible no sólo que la producción de capital cambiara, lo que llevó a este modo de producción hacia una nueva etapa, sino que también transformó al aparato administrativo del Estado en sus atribuciones y en cómo gestionaba las demandas provenientes de una sociedad que hacia el final de la década de 1990 se mostraba cada vez más heterogénea. Es de resaltar que en menos de un siglo el Estado pasó de una faceta liberal a tomar un papel activo en la economía y la seguridad social, para luego, en los últimos años del centenario pasado nuevamente virar hacia la primacía del mercado.

¿Cuáles son los rasgos del capitalismo en el siglo XXI? y ¿Cuáles fueron los factores que hicieron factible la incursión de nuevos paradigmas empresariales como la tercerización en el aparato administrativo del Estado desde la década de 1980? Estas son las interrogantes que guiarán la estructura de este capítulo. Al tratar de dar respuesta a estas preguntas surge la necesidad de establecer un marco de antecedentes general que sirva para marcar las diferencias con el periodo anterior a la globalización, ese es justamente el punto de partida de este apartado.

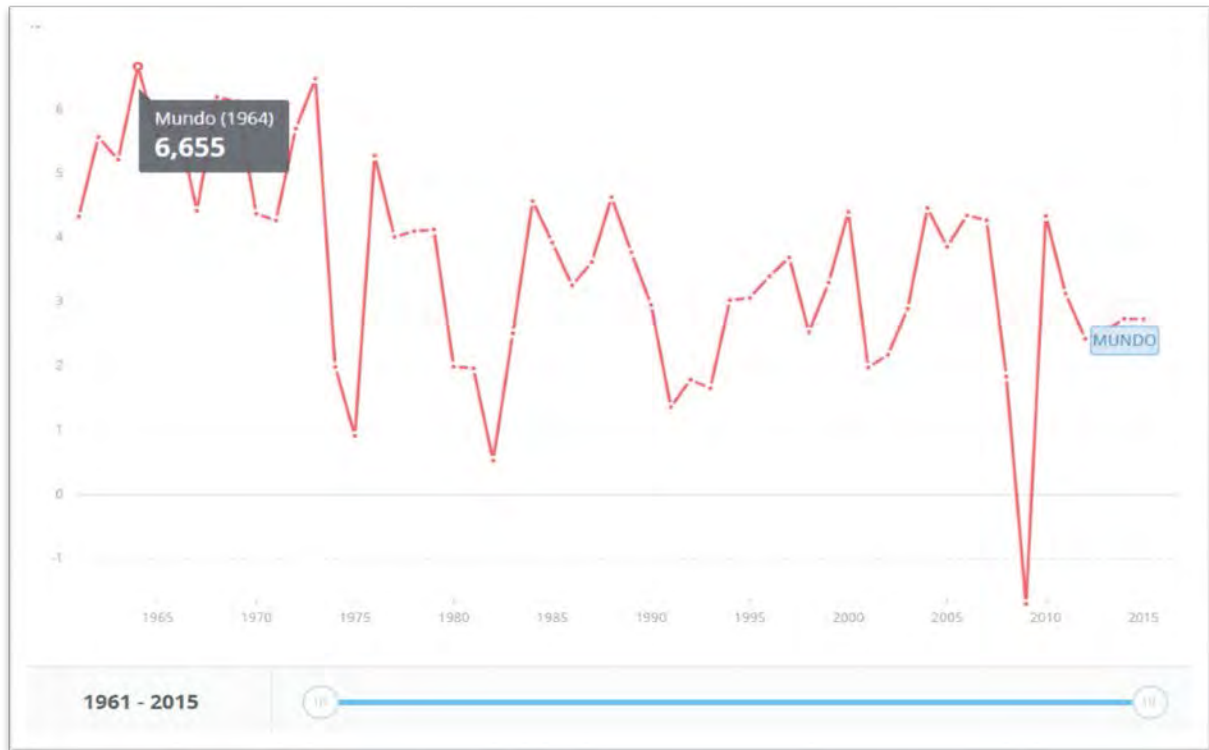
De modo que la estructura de éste se divide en dos, en primer lugar se verá sintéticamente cómo era el capitalismo en el siglo XX (particularmente después de la Segunda Guerra mundial) y el modelo de producción fordista que era el predominante, así como la caracterización de la estructura administrativa del Estado resaltando la importancia que tuvo en la dotación y protección de la seguridad social. En segundo lugar, daremos paso a caracterizar a la globalización y las repercusiones que ha traído en la organización de trabajo y la acumulación de capital, además de los cambios en el Estado con el fin de colocar en contexto al fenómeno de la tercerización que se verá en los capítulos siguientes.

## **2.1 Los años dorados del capitalismo: Internacionalización del capital.**

En términos históricos, el capitalismo en tanto modo de producción ha estado en el mundo alrededor de 500 años en los cuales ha pasado por distintas etapas. El sociólogo William Robinson (2013: 23) hace una caracterización sistemática de los diversos periodos dividiéndolos en cuatro. El primero es el nacimiento del capitalismo como una forma de producción y de organización social del trabajo distinta al feudalismo en Europa, caracterizado por los primeros pasos de expansión europea hacia el exterior, la conquista del continente Americano es prueba de ello. Además es la etapa de lo que Karl Marx llamó la “acumulación originaria” en el capítulo veinticuatro de *El Capital*. La segunda etapa es el capitalismo clásico en el cual surge la burguesía propiamente, se gesta la revolución industrial en Inglaterra y también la Revolución francesa de 1789, lo que dio paso a la formación del Estado-nación moderno. La tercera etapa tuvo lugar en el siglo veinte, se formó el capitalismo monopolista además de que se consolidó un mercado mundial; políticamente tuvo lugar la aparición del fascismo, nazismo y un intento de consolidar el socialismo en los países del este. La cuarta época se refiere a la globalización, tema del que nos ocuparemos más adelante.

Dentro de la tercera etapa se germinó lo que los científicos sociales han nombrado La época de oro del capitalismo que comprende aproximadamente de 1945 a 1970, los *Treinta gloriosos*, los años que siguieron al fin de la guerra mundial y la conformación de un escenario mundial polarizado. No es para menos que se le haya adjetivado de esta forma pues se alcanzó un crecimiento económico a nivel mundial sin precedentes. Según datos del Banco Mundial que abarcan desde 1961 a 2015 indican que la década de los sesenta tuvo el crecimiento del PIB más elevando en la historia; como se puede ver en la gráfica II.1, específicamente en 1964 se alcanzó un porcentaje de 6.65, algo que hoy es impensable. Además, los niveles de desempleo aunque variables entre países, fueron por lo general bajos.

Gráfica II.1. Crecimiento del PIB Mundial (%anual)



Fuente: Banco Mundial, véase URL: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Fue en estos años que el *sueño americano* cobró fuerza una vez consolidado Estados Unidos como la primera potencia capitalista a nivel mundial, desplazando a Inglaterra. La producción de bienes se encontraba en pleno auge y la desigualdad de ingresos llegó a su mínimo durante el siglo XX (para luego incrementarse de nuevo hacia la década de 1990) tal como se muestra en la gráfica número II.2. En ésta es posible visualizar cómo el decil superior tuvo una participación menor en el ingreso nacional estadounidense desde mediados de la década de 1940 hasta 1980 en que asciende de nuevo.

La gráfica permite vislumbrar varias cosas que son clave para los párrafos posteriores; en primer lugar, se aprecia que con el surgimiento de la globalización y de la implementación de políticas de corte neoliberal la riqueza se distribuye más inequitativamente, contrario a lo que sucedió en el periodo de la segunda posguerra en la cual se logró reducir la desigualdad a través de beneficios sociales, lo que nos lleva al segundo punto; la parábola. Ésta abstracción es usada por Colin Crouch para ejemplificar de nuevo el ascenso de las élites y grupos reducidos que influyen en la formación de la agenda y que son los

tomadores de decisiones como en el siglo XIX. Lo que por el momento interesa apuntar es que durante la segunda mitad del siglo pasado gran parte de los países de occidente vivieron un periodo de bonanza que permitió ampliar la clase media y reducir la desigualdad hasta entonces constante.

Gráfica II.2. La desigualdad en los ingresos de los Estados Unidos, 1910-1920



La participación del decil superior en el ingreso nacional estadounidense pasó de 45-50% en la década de 1910-1920 a menos de 35% en la década de 1950 (se trata de la pérdida documentada por Kuznets); luego volvió a subir de menos de 35% en la década de 1970 a 45-50% de 2000 a 2010.

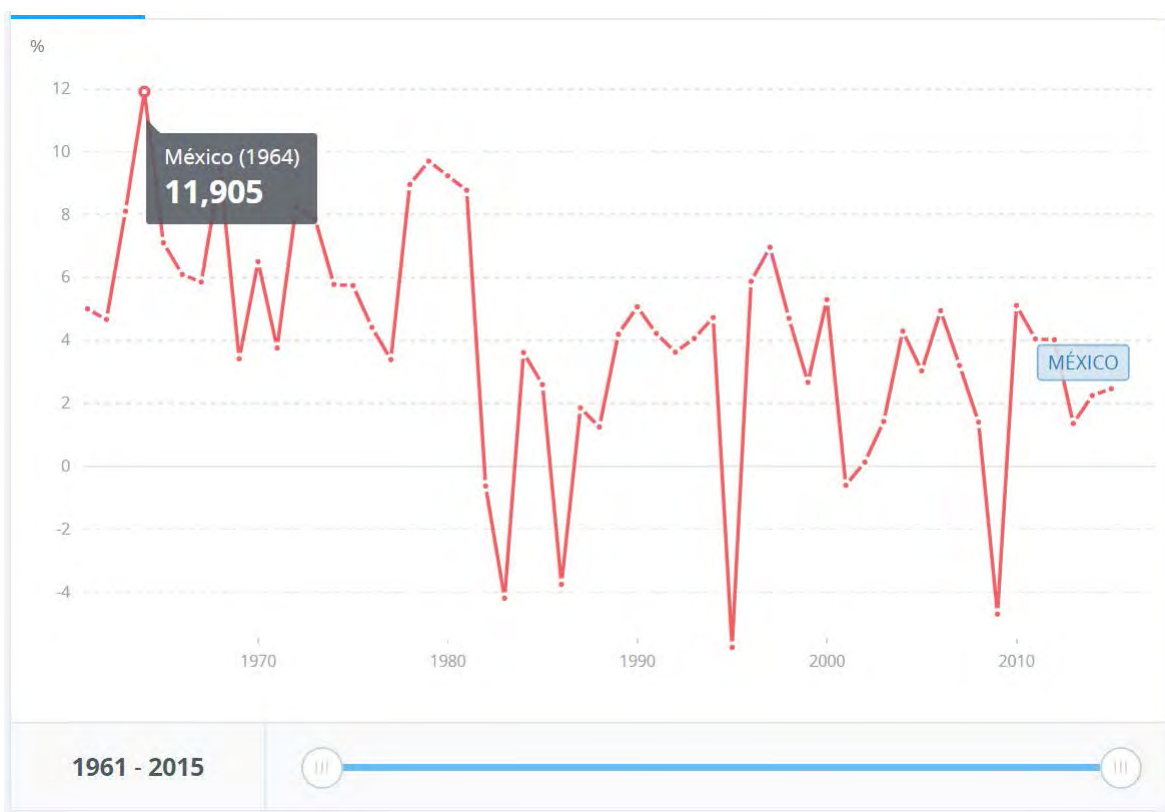
Fuente: Piketty, Thomas. El capital en el siglo XXI. P. 39

En América Latina la bonanza fue bien recibida, en un contexto en el que las grandes potencias mundiales beligerantes dejaron de producir para suministrar bienes y concentrarse en la acción bélica, los países de nuestras latitudes adoptaron el modelo de sustitución de importaciones. Estos procesos beneficiaron a la producción nacional pues se logró reducir (aunque temporalmente) la dependencia respecto a otras naciones, se protegió y priorizó el mercado interno como forma de alcanzar desarrollo económico, se buscó generar industrialización. Por esa razón los países latinoamericanos también experimentaron incrementos sustanciales de su PIB.

Específicamente en México a esta etapa se le conoció como *el milagro mexicano*. Los grandes logros incluyeron niveles de crecimiento económico acelerado jamás registrado, empleo para gran parte de la población con salarios que permitieron a muchas familias

movilizarse socialmente. No sólo era posible tener un empleo que garantizara seguridad social, sino que por primera vez el grueso de la población pudo brindar mayor educación a sus hijos, a la que ellos no tuvieron acceso. Parecía que las promesas de la revolución de 1910 por fin estaban materializándose a la par de otras acciones que los gobiernos sexenales impulsaban. Para nuestro país la década de 1960 también fue significativa, justamente en 1964 se alcanzó el porcentaje del PIB más alto de nuestra historia como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica II.3. Crecimiento del PIB México (% anual)



Fuente: Banco Mundial, véase URL:

[http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?contextual=default&end=2015&locations=MX&name\\_desc=false&start=1961&view=chart&year=1966](http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?contextual=default&end=2015&locations=MX&name_desc=false&start=1961&view=chart&year=1966)

Según un documento de la Secretaría de Economía, la política industrial de México en el periodo 1940-1970 operaba a través de programas de sector específicos para construir un sector manufacturero que produjera bienes de capital e inversiones intermedias<sup>2</sup>. Pero, dentro del marco de desarrollo por sustitución de importaciones las medidas que se tomaron

<sup>2</sup> Véase s/a. *Evolución del comercio exterior de México*. México, Secretaría de Economía, URL: <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.R.pdf>



para fortalecer al mercado interno incluían la solicitud de permisos previos a la importación, la fijación de precios oficiales a algunos bienes que entraban al país, así como el impulso al sector manufacturero que cumpliera con las necesidades del consumo masivo.

A pesar de ello, no se debe pensar que las economías eran herméticas o que las importaciones estaban prohibidas porque ningún país era capaz de producir todos los bienes y servicios que sus sociedades requerían. Las economías estaban insertas en un mercado mundial único; es decir, esta fase del capitalismo es denominada como *internacionalización*, punto clave para entender la posterior fase globalizadora. Aquí entendemos a la internacionalización como “la simple extensión de las actividades económicas a través de las fronteras nacionales” (Robinson, 2013: 33). Es decir, el mercado mundial era el punto de convergencia e interacción de las economías de los países. Cada Estado desarrollaba su propia industria, manufacturaba sus bienes con materias primas que podían ser importadas, y los bienes y servicios finales que no estaban destinados al mercado interno se comerciaban en el exterior, en el mercado mundial.

En esta etapa la producción estaba circunscrita a los límites del Estado, lo cual no es cosa menor. Por ello el aparato administrativo estatal proliferaba sobre otros grupos y asociaciones, era el máximo regulador entre intereses diversos, dictaba la política económica y fue capaz de garantizar y dotar beneficios en materia de política social tal como es visible en el Estado de Bienestar. Por sus características, el capitalismo en la fase de internacionalización condicionó a las empresas que se establecían en territorios determinados para la producción en el que el modelo fordista-taylorista tuvo un papel clave.

### **2.1.1 Modelo Fordista de organización social del trabajo**

La forma que el capitalismo adoptó en la fase de internacionalización hizo factible que las economías nacionales estuviesen conectadas a través de un mercado mundial recién consolidado. Sin embargo, no se debe dejar de lado la organización del trabajo que permitió la producción de bienes y servicios masivos para atender las necesidades de la ciudadanía (principalmente de los trabajadores). No solo eso, el fordismo constituyó una forma de moldear a la sociedad, aquí tocaremos este punto con el fin de diferenciarlo con nuevas formas de organización del trabajo como es la tercerización laboral.

El fordismo hace referencia a un modelo de producción y organización del trabajo en serie denominado así por Henry Ford, quien adoptó la cadena de montaje para producir automóviles en grandes cantidades en tiempos más reducidos, con trabajo automatizado y específico para trabajadores no calificados. Este fue el modelo de producción predominante en el siglo pasado (sobre todo en la fase de industrialización), la producción en masa era el imperativo a seguir para que las ventas incrementaran pues era la forma más efectiva de general plusvalor. Incluso, el incremento de producción era cardinal para reducir los costos. Por esa razón, Ford creía que los salarios debían ser lo suficientemente buenos para que sus propios trabajadores adquirieran sus automóviles; esto permitió que el consumo incrementara y que la clase media comenzara a ensancharse como se apuntó en el apartado anterior.

La producción en masa, por tanto, necesitaba de consumo masivo, como señala Colin Crouch (2004: 16) “por primera vez en la historia del capitalismo, se consideraba que el estado de la economía dependía de la prosperidad del conjunto de los asalariados. Esto se podía ver claramente en las políticas económicas de corte keynesiano, pero también en la lógica subyacente al ciclo de producción y consumo masivos encarnado en los llamados métodos ‘fordistas’ de producción”. Así, el sector secundario que comprende a la industria logró florecer. No es fortuito que desde ese momento la industria automotriz creciera a un ritmo acelerado, más aún, el automóvil se convirtió en el hito tecnológico de las primeras décadas del siglo pasado.

El fordismo estuvo relacionado con los principios de Frederick W. Taylor sobre la administración, principalmente porque establecía el uso de métodos científicos (que a finales del siglo XIX no eran usados) para estandarizar los procesos de producción. De esta manera se puso énfasis en el estudio de los tiempos y los movimientos en el uso de maquinaria y herramientas, en la utilización de la ciencia para asignar puestos de trabajo adecuados al perfil de los empleados, además de que se proponía un acercamiento entre la administración y los trabajadores a través de cooperación entre ambos pero tomando el control de las cuestiones de planeación del proceso productivo y la división específica de tareas (George y Álvarez, 2005: 82).

Este punto es importante socialmente hablando pues a principios del siglo pasado muchos trabajadores pregonaban la toma y socialización de los medios de producción. La administración científica de Taylor iba en contra de ello al proponer la exclusividad de la planeación de la producción a la gestión y estandarizando los procesos, de tal forma que los trabajadores fuesen fácilmente reemplazables. Más tarde, con el ascenso de la socialdemocracia en Europa y de corrientes de izquierda en América, el discurso se moderó y el mecanismo de defensa de los obreros fue la acción colectiva por medio de los sindicatos<sup>3</sup> que buscaban equilibrar las desigualdades con el capital pero no tomar los medios de producción.

Este modelo de gestión y control, por sus características, fue idóneo para el crecimiento de las tasas de sindicalización y la consecuente protección de derechos sociales y laborales pues como las empresas se encontraban dentro de los marcos del Estado nación y como se trataba de trabajo manual en centros de trabajo físicamente estables los trabajadores tenían injerencia directa en la producción, pudiendo así, ejercer presión a su contraparte para negociar colectivamente deteniéndola o sobreproduciendo, aunque después abandonaron esta prerrogativa. Además, contrariamente a la organización del trabajo en la actualidad, en el fordismo la relación de mando era directa, las jerarquías estaban bien especificadas, los contratos de trabajo eran por tiempo indefinido, etc. En ese contexto, la identidad de trabajadores y capitalistas estaba bien marcada y definida y los sindicatos, algunos concentrados en poderosas centrales obreras, daban su apoyo a los partidos de izquierda.

De tal forma que las clases y su división eran perceptibles, de ahí la emergencia de partidos de masas que agrupaban a grupos enormes de asalariados. El ser obrero era una identidad bien circunscrita, con rasgos diferenciables; constituía una clase con capacidad de consumo y era sumamente homogénea. En suma, la sociedad del siglo XX era una sociedad de masas.

Los procesos políticos y económicos que hicieron posible la institucionalización de las relaciones laborales, el reconocimiento de los sindicatos como instituciones no sólo democratizadoras, sino defensoras de los derechos legítimos de la clase trabajadora, así

---

<sup>3</sup> Para un entendimiento más amplio de la evolución del movimiento obrero enfocado en la idea de Democracia Industrial véase Baylos, Antonio (1992), "Control obrero, democracia industrial, participación: contenidos posibles." En Autoridad y democracia en la empresa. Madrid, editorial Trotta.

como el ascenso y consolidación de los derechos sociales estuvieron enmarcadas en la figura del Estado-nación. El modelo de Estado Benefactor, como veremos a continuación, fue importante en la dotación de servicios a gran parte de la población y a consagrarlos como parte esencial de un paquete de nuevos derechos a la ciudadanía.

### **2.1.2 Prominencia del Estado de Bienestar**

Como se mencionó en el apartado anterior, la clase trabajadora tuvo gran influencia en la estructura productiva de la posguerra, y por tanto, estuvo estrechamente vinculada a los beneficios de las políticas de bienestar. Los cambios políticos, sociales y económicos que se gestaron tuvieron lugar en un actor clave que hasta antes de la década de 1930 tenía un papel marginal pues estaba concebido como un ente que debía garantizar la seguridad: el Estado.

Después de terminada la segunda guerra y el mundo polarizado entre dos alternativas de producir y distribuir la riqueza, los países occidentales que participaron activamente en la guerra experimentaron un cambio en los Estados. Como varios autores señalan (Crouch, 2004; Correas, 2011) en aquellos países hubo consenso entre las burguesías y trabajadores para que, una vez finalizada la acción bélica, la clase trabajadora y sus familias gozaran de facilidades para adquirir una vivienda, seguridad alimentaria, servicios de salud de amplia cobertura, en suma, un paquete de seguridad social que garantizara bienestar. Como apunta Claus Offe (1991:136) “El Estado de Bienestar ha sido celebrado a lo largo del periodo de posguerra como solución política a contradicciones sociales”.

Cabe decir que algunos países ya tenían experiencia en la aplicación de políticas sociales de ese tipo, principalmente en Europa durante las primeras décadas del siglo XX en lo relativo a la cobertura en caso de accidente en el trabajo, pensiones y acceso a servicios de salud (Véase Anexo figura 1) en el que el Imperio Alemán fue pionero (véase Anexo figura 2). En Estados Unidos<sup>4</sup> se vio un avance significativo durante el mandato de Franklin Roosevelt, para hacer frente a la *Gran depresión* de 1929 con la puesta en marcha del New

---

<sup>4</sup> Al respecto Tony Judt (2010: 37) apunta en su obra *Algo va mal* que durante la década de 1960 en Estados Unidos "se gestaron los cupones para alimentos, Medicare, la Ley de los Derechos Civiles, el programa Headstart, el National Endowment for the Arts, el National Endowment for the Humanities y la Corporation for Public Broadcasting. Si esto era Estados Unidos, tenía una curiosa semejanza con la 'vieja Europa'"

Deal con el cual, a través de gasto público se pretendía redinamizar la economía y, sobre todo, proteger a los sectores sociales más vulnerables.

No obstante, fue al finalizar la segunda guerra mundial que surgió el modelo de Estado Benefactor propiamente dicho y que se expandió progresivamente en los países de occidente como una medida política, emanada de un pacto social entre trabajadores y capitalistas para contener a la simpatía de las masas por el socialismo real de Europa del Este. Además, las políticas contracíclicas del keynesianismo constituyeron la forma en que el capitalismo dio respuesta a las consecuencias del *jueves negro* que, posteriormente, dio paso a la crisis de 1929.

El Estado Benefactor permitió que los grupos más organizados, que eran los trabajadores, tuvieran oportunidades de acceso a servicios de la seguridad social. En el caso de América Latina no fue la excepción aunque en nuestras latitudes se formaron Estados proteccionistas y paternalistas (cuyos vicios nos han dejado prácticas clientelares y corporativas) y, a pesar de que no se comparaban con los beneficios otorgados en los países del Norte tuvieron avances significativos. Por ejemplo, en México se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (1943), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1959) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1972), todos con una clara marca de clase que hacía de los trabajadores industriales un grupo enorme, protegido e influyente.

Debido a la responsabilidad que el Estado asumía era propietario de muchas empresas públicas que se insertaban en las más diversas ramas de la economía, como señala Carlos Marichal (2003:12) "la trayectoria de las empresas estatales en el México del siglo XX ha seguido un curso que cubre tres fases: una génesis relativamente lenta y prolongada (1920-1960), seguida por una extraordinaria expansión (1960-1982) y una súbita decadencia (1983-1996)."

Tabla II.1. Empresas estatales en México

Periodo	Número de empresas estatales
1920-1940	36
1941-1954	144
1955-1970	272
1970-1982	1,155

Fuente: Elaboración propia con datos de Marichal (2003)

No resulta extraño que el número de empresas pertenecientes al Estado incrementaran de esa forma puesto que el gasto público en el periodo de la posguerra fue el motor de desarrollo aparejado de una política de industrialización para reducir la dependencia de los bienes provenientes del extranjero. La creación de empresas estatales y la nacionalización de otros sectores tenían, entre otros objetivos, el salvaguardar y crear nuevos puestos de trabajo.

Así, el Estado era el eje rector de la vida social y política del siglo XX hasta la década de 1980; era dentro de él que se desarrollaba la actividad económica y a través de él que se llevaba a cabo el comercio exterior. En dicho contexto el ente estatal tenía la capacidad de reaccionar ante las crisis económicas estableciendo una serie de cotos a las importaciones de bienes y servicios provenientes de otros países, además de que la inversión extranjera directa estaba demasiado regulada y no tenía demasiado peso en los sectores importantes de la economía, con lo cual se concluye que la protección del mercado interno era prioritario.

Como el Estado era el responsable de otorgar bienestar y asegurar el empleo, las administraciones públicas de éstos se ensancharon en el transcurso de las décadas de la edad de oro del capitalismo hasta tener niveles deficitarios inimaginables, como señala Enrique Cabrero (1998: 19)

*Desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia (la primera fase del Estado benefactor) En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. Ciertamente, a partir de este cambio de escenario la acción*

*gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.*

### **2.1.2.1 Administración pública burocrática**

Uno de los objetivos de las administraciones públicas alrededor del mundo era poder expandir su cartera de servicios a los ciudadanos, principalmente a los grupos más numerosos y mejor organizados. Para ello, era importante la profesionalización de los servidores públicos y una mayor inversión en infraestructura y aumento en el gasto público. En términos organizacionales, lo más importante era poder conformar un cuerpo cuyos miembros tuvieran un puesto fijo, con tareas claras y específicas y con una jerarquía bien marcada que los hiciera funcionar orgánicamente.

Como apunta Richard Sennett (2013: 25), desde los tiempos de Max Weber las burocracias comenzaron funcionar cada vez más como ejércitos; había una cadena de mando rígida y cada eslabón tenía tareas asignadas. La adopción de modelos de organización militares hicieron de los cuerpos burocráticos unos expertos en la racionalización de recursos y tiempos por la sistematización que tenían en su actuar cotidiano. Por ello, la característica más importante de las administraciones públicas desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, fue la cohesión.

La capacidad de trabajar como un cuerpo que tiene reglas lo hacía menos susceptible a caer en las oscilaciones del mercado y de los intereses políticos. De ahí que la preocupación más importante del pensamiento administrativo era la dicotomía entre burocracia y política. Y en efecto, las empresas privadas funcionaban de esa forma, cada trabajador tenía un lugar asignado dentro de la gran estructura corporativa.

Así, después de la posguerra los Estados asumieron un papel más activo en la dotación de servicios a sus poblaciones, para ello era imprescindible el engrosamiento de las burocracias. Esa tendencia se revirtió a finales de los setenta pero es visible que, al menos desde finales del siglo XIX, la administración pública ha adoptado los esquemas de funcionamiento de las empresas privadas dependiendo la etapa histórica en la que nos

encontremos. Así, con la industrialización y el trabajo estandarizado de las empresas, las burocracias asumieron la organización voluminosa y jerarquizada; como apunta Sennett (2013: 31) “la justificación política y social de una burocracia voluminosa es, pues, más la inclusión que la eficacia.”

## **2.2 Cambio de paradigma: El ascenso de la globalización.**

Desde aproximadamente los últimos años de la década de 1970 el mundo ha transitado a una nueva fase histórica dominada por la comunicación en tiempo real, el uso de los microprocesadores, la convivencia permanente con un mundo virtual, el aumento de la pobreza, la pérdida de la estabilidad en el empleo, la reducción de la seguridad social, entre muchos otros cambios que han moldeado a las sociedades actuales. Por estas características se ha denominado a este periodo histórico como globalización, por la interconexión existente entre todos los rincones del planeta.

En la literatura sobre globalización encontramos un sinfín de definiciones, de acepciones y también de pros y contras de aquellos que afirman que existe, en contraposición de los que la niegan para argumentar que todavía el Estado es la unidad base de la economía a gran escala. En ese tenor, el debate académico de las últimas tres décadas ha discutido la existencia o no del fenómeno en términos de aumento de las exportaciones e importaciones, de si en efecto la adquisición de ciertos productos se puede hacer en cualquier país, etc. En suma, si únicamente se ha intensificado la etapa de internacionalización del capital o si los procesos que vivimos actualmente dan cuenta de una nueva etapa de carácter global.

A principios del nuevo milenio, Vicenç Navarro (2000: 114) criticó el concepto de globalización por considerarlo en primer término, un concepto ideológico expandido por el pensamiento neoliberal que pregona que como los Estados han perdido influencia económica son incapaces de implementar políticas de pleno empleo. El autor argumentaba que aún nos encontrábamos en la etapa de internacionalización del capital, visible por la regionalización de la actividad económica alrededor de Estados Unidos, Alemania y Japón que son los Estados hegemónicos.<sup>5</sup> La línea argumentativa de algunos teóricos que

---

<sup>5</sup> Su argumentación para criticar a las teorías de la globalización discurren en tres sentidos. Primero, que la actividad económica mundial se realiza primordialmente fuera del ámbito de las empresas multinacionales. Segundo, que dichas multinacionales son en realidad empresas nacionales que se extienden a otros países y



rechazan el concepto está basado justamente en el carácter ideológico de éste, presentándolo como un proceso irreversible.

De la misma forma, los estudiosos que aceptan la existencia de la globalización difieren principalmente en los efectos que ha traído consigo, la extensión que ésta ha cobrado y los efectos políticos y sociales. “En términos teóricos, la globalización puede verse esencialmente como el punto próximo a la culminación de un largo proceso de siglos de expansión de la producción capitalista alrededor del mundo y el desplazamiento de todas las relaciones precapitalistas” (Robinson 2013: 21)

A finales de la década de 1970 los países anglosajones se inclinaron por gobiernos que resultaban conservadores pero bastante liberales en sus postulados de política económica. Después de la crisis del petróleo de 1973 y el abandono del sistema de Bretton Woods instaurado en 1944 comenzaron a darse cambios en torno al Estado y al proteccionismo que éste había tenido de su mercado interno y de sus clases trabajadoras.

En 1991 tuvo lugar el final del enemigo socialista en los países de Europa del este y consecuentemente el viejo pacto social de la posguerra se mostraba como una carga para las clases dominantes; se anunciaba así, la victoria definitiva del capitalismo en todo el mundo.

Por primera vez en la historia de la humanidad un modo de producción se había expandido en todos los países del planeta, fenómeno cuyas implicaciones son complejas. En el plano social los avances en política social comienzan a ser desplazados, así como los beneficios sociales para la clase trabajadora en un contexto en que las economías comienzan a estar más interconectadas; como señala Octavo Ianni (2006: 3) “aunque la nación y el individuo sigan siendo muy reales, incuestionables y estén presentes todo el tiempo, en todo lugar, y pueblen la reflexión y la imaginación, ya no son ‘hegemónicos’. Han sido subsumidos formal o realmente por la sociedad global, por las configuraciones y movimientos de la globalización.”

Aquí se encuentra una de las claves para explicar el porqué de la reducción de salarios en los países del Tercer Mundo y la eventual disminución de la fuerza de influencia de las

---

en tercer lugar, que por el punto anterior, deberían ser llamadas transnacionales pues tienen una relación directa con el Estado donde se ubican. (Navarro, 2000: 115)

organizaciones de asalariados. En la medida en que las empresas dejan de estar enmarcadas y subordinadas a los marcos de los Estados nacionales buscan generar ganancias en los mercados externos, por ello una de las prerrogativas de lo que John Williamson llamó el *Consenso de Washington* es justamente la reducción hasta la eliminación de los aranceles para la libre circulación de bienes y servicios. El grupo de consumo de la producción de bienes y servicios ya no sólo se encontraba prioritariamente en las naciones en las cuales la empresa se adscribía, éstas ahora tienen la posibilidad de colocarlos en otras latitudes, la expansión del mercado ya no implica el empoderamiento de las masas trabajadoras en lo referente a sus salarios y de sus condiciones de vida.

Como señala Celso Furtado (1999: 35) esto “explica la reducción de la participación de los asalariados en el ingreso nacional de todos los países, independientemente de sus tasas de crecimiento”<sup>6</sup>. Desde otra perspectiva de este mismo argumento, las clases altas concentran cada vez más el ingreso mundial,<sup>7</sup> esto es visible en la gráfica II.2 de este capítulo para el caso de Estados Unidos (véase apartado 2.1) donde a partir de la década de 1980 el decil superior tiene mayor importancia en el ingreso nacional, tendencia que supera las cifras alcanzadas en el año de la Gran Depresión de 1929.

Es importante señalar que desde el rediseño de la economía hacia finales de la década de 1970, gran parte de las ganancias de las clases dominantes hoy día no provienen de la producción. Los avances tecnológicos desarrollados han posibilitado que los capitalistas busquen obtener ganancias por un lado, en las inversiones financieras<sup>8</sup> y por otro, en el

---

<sup>6</sup> Para este autor el éxito del capitalismo durante el siglo XX descansó en dos procesos conjuntos, por una parte la innovación técnica (lo conlleva a incrementar la productividad) que depende de los empresarios en su búsqueda por generar más plusvalía y, por otra parte, la expansión del mercado que fue aparejado con el crecimiento de la clase trabajadora y que depende principalmente de las fuerzas sociales que buscan incrementar sus ingresos.

<sup>7</sup> Según una nota del diario El País, el 0.7% de la población mundial (34 millones) tiene el 45.2% de la riqueza global mientras que el 71% de la población (3, 386 millones) sólo acapara el 3% de la riqueza. Véase s/a, "Distribución de la riqueza mundial" en El País, 13 de octubre de 2015, URL: [http://elpais.com/elpais/2015/10/13/media/1444754300\\_420807.html](http://elpais.com/elpais/2015/10/13/media/1444754300_420807.html) Además, según un reporte de la UNCTAD titulado *Development and Globalization. Facts and Figures 2016* apunta que para 2015 aún habían 830 millones de personas (el equivalente al 11% de la población mundial) viviendo por debajo de la línea de pobreza internacional.

<sup>8</sup> A pesar de las diferencias teóricas entre los estudiosos de la globalización, en lo que prácticamente todos concuerdan es que en las últimas dos décadas hemos presenciado un incremento de la importancia del sector financiero. Así lo señala Vincenç Navarro (2000: 120) “la especulación del capital financiero, [es] responsable de una economía mundial del casino de tipo especulativo, resultado de la falta de salida de tal

sector terciario que comprende los servicios<sup>9</sup>. Estos son los dos sectores principales de acumulación de capital en la actualidad. El primero de ellos ha tenido una importancia cada vez mayor, desde hace treinta años el valor de las acciones negociadas se ha multiplicado por siete, pues se incrementó su participación en el PIB mundial pasando de 23,7% en 1985 a 167,9% en el 2015 (véase Anexo figura 3). Por ello algunos han utilizado la metáfora de “economía de casino” (Ianni 1996 y Robinson 2013) por las especulaciones que realizan los bancos, las empresas de seguros, etc en detrimento de la llamada economía real. Mientras que el sector productivo ha sufrido descabros, principalmente en el sector primario y en el secundario que comprende a las industrias pues recurriendo a datos del Banco Mundial es visible que, particularmente en los últimos diez años, la participación de la industria en el PIB ha descendido de forma constante (véase Anexo figuras 4, 5 y 6), alcanzando un mínimo en 2009 resintiendo los efectos de la recesión del año anterior.

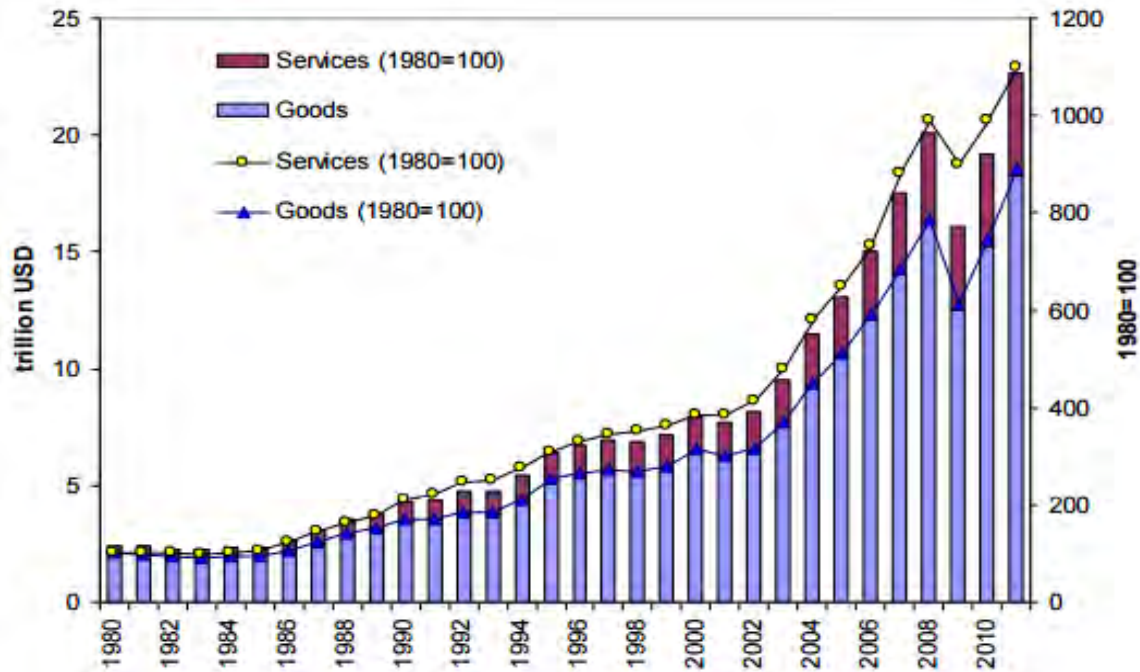
Por su parte, el sector terciario está en pleno auge, así da cuenta la ONU a través de un foro organizado por la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) que tuvo lugar en Beijing en 2013 titulado Global Services Forum en el cual destacaron la importancia del sector servicios no sólo en los países más desarrollados, sino también en aquellos más pobres que tradicionalmente habían destacado por sus actividades en el sector primario (ver Anexo, figura 7). Como se puede ver en la gráfica II.4, desde 1986 el sector terciario comenzó a despegarse del secundario en la exportación mundial.

---

capital en actividades productivas.” Por su parte Celso Furtado (1999: 47) apunta que “el crecimiento del intercambio internacional de servicios, especialmente financieros y tecnológicos, se da en detrimento del comercio de bienes tradicionales”. Así también lo hace Noam Chomsky en un documental titulado *A Requiem for the American Dream* (2015) resultado de una serie de entrevistas en las que destaca los cambios estructurales de las últimas décadas y el poder creciente de las corporaciones transnacionales.

<sup>9</sup> Estos sectores de avanzada han sido los que han moldeado los valores dentro de las empresas, no es fortuito que ahí se encuentre la mayor acumulación de riqueza en la actualidad. En una nota del diario El País realizaron un listado de las personas con las fortunas más acaudaladas hacia el final del 2016 de los cuales siete de ellos figuraban específicamente en el sector de la tecnología y otros cuatro en el sector financiero, de inversiones y en el petrolero. El resto se encuentran en el comercio de diferentes bienes pero ninguno se adscribe al sector industrial.

Gráfica II.4. Exportaciones mundiales de bienes y servicios 1980-2011



Fuente: UNCTAD (2013)

Así, la política de industrialización adoptada en el periodo de la posguerra comenzó a revertirse. Las consecuencias son relevantes para entender el declive del fordismo como modelo de organización del trabajo predominante en el mundo; asistimos a lo que autores como Daniel Bell (1973) denominaron la *sociedad posindustrial*. Esta tendencia hacia la terciarización (sector terciario) está, en muchas ocasiones, en concordancia con la tercerización laboral puesto que gran parte de las actividades que antes estaban concentradas en las empresas fueron trasladadas a otro agente que las llevara a cabo en mejores condiciones y asumiendo como propios los riesgos derivados (Basualdo 2014).

Por esta razón los rasgos más sobresalientes de la globalización, que dan cuenta de un cambio cualitativo en el capitalismo son la prominencia del sector financiero y la desconcentración de la producción. Este último aspecto es el que nos interesa puesto que rompe con el esquema de la producción dentro de los confines del Estado-nación que hasta hace treinta años tenía una posición hegemónica indiscutible bajo modelos productivos tendientes a la industrialización. Como bien señala Matteo Dean (s/f: 4), tenemos que “hablar de hegemonía de un sistema productivo: esta es la capacidad de un sistema productivo de imponer a los otros sistemas productivos sus propias formas, modalidades, estructuras, tecnologías, etc.”

Las empresas no sólo han ido abandonando el modelo de fabricación en masa característico del fordismo puesto que la economía ya no está basada primordialmente en la producción de bienes, sino que además aquellas áreas de la industria que aún operan de manera significativa, por ejemplo la industria automotriz<sup>10</sup>, desconcentran la producción en diversas partes del mundo, como apunta Octavio Ianni (1996: 6) “La fábrica global sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social y técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global. El modo capitalista de producción entra en una época propiamente global, y no internacional o multinacional.”

Esta tendencia que facilita la movilidad del capital ha sido posible gracias a los avances en telecomunicaciones e informática que son los aspectos más visibles y más estudiados de la globalización. Hoy día es factible que la producción de un punto específico del planeta se mueva a otro a través de un clic, además de que es viable coordinar todas las operaciones desde una sucursal matriz gracias a la comunicación en tiempo real, aprovechando la especialización técnica de algunos países para mejoras ciertas etapas del proceso<sup>11</sup>. Así, damos cuenta de que el avance vertiginoso de la tecnología es un aspecto inmanente al modo de producción capitalista (Osorio, 2012) en su búsqueda de nuevos mercados que permitan la multiplicación y libre circulación del capital. Y no sólo eso, a su vez son esos servicios electrónicos los más demandados por las empresas y los gobiernos con terceros

---

<sup>10</sup> La industria automotriz ha sido dinámica incluso en el siglo XXI, ahí se han moldeado modelos de producción y organización del trabajo como el fordismo, el Toyotismo y el Ohnismo. Además, su importancia está incluso en los salarios, pues los trabajadores perciben mayores ingresos que en otras industrias. Para tener un panorama de la industria automotriz en México véase el trabajo de Alfonso Bouzas y Alex Covarrubias (2016) *Empleo y políticas sindicales en la industria automotriz de México*.

<sup>11</sup> En un pequeño ensayo que vio la luz en el 2002, Alessandro Baricco (2002: 44) apuntaba que “el mundo globalizado es un mundo que puede construirse sólo si se suspende una parte considerable de las reglas respetadas hasta ahora. Un buen ejemplo es el triunfo de las llamadas zonas de libre comercio: partes del mundo en las que es posible producir y comerciar con una presión fiscal mínima, con controles sindicales insignificantes, con ningún problema respecto a la protección del medio ambiente; es decir, casi sin reglas. No es casualidad que sea allí donde las multinacionales (y no sólo ellas) han ido a buscar el oxígeno necesario para hacer real la globalización.”

dedicados exclusivamente al procesamiento de datos, la tercerización laboral se hace presente de forma significativa.<sup>12</sup>

Incluso la Organización Internacional de Trabajo ha realizado reportes sobre lo que denominan *cadena mundiales de suministro* que ciertamente, es un concepto mucho más complicado porque engloba distintos fenómenos que están estrechamente imbricados en la economía global. Este concepto está definido por la OIT (2016: 1) como “la organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos a los consumidores a través de insumos y diversas fases de desarrollo, producción y entrega.” Su complejidad estriba en que este término abarca las transacciones de la Inversión Extranjera Directa (IED) pertenecientes a las empresas transnacionales, así como las dinámicas de abastecimiento mundial que incluyen a las empresas tercerizadas.

De esta forma vemos las transformaciones que se han gestado en las últimas décadas que marcan un punto de referencia para diferenciar la etapa anterior de internacionalización con la nueva etapa globalizadora. En primer lugar, los Estados ya no contienen a las grandes empresas dentro de sus marcos<sup>13</sup>, ante las amenazas que hacen éstas para retirar su inversión los gobiernos se ven presionados por ellos y por los miles de trabajadores que viven los estragos del desempleo. Las transnacionales están un pa so adelante, exigen políticas fiscales que no los perjudiquen, buscan seguridad interna para poder operar dentro de un territorio determinado, así como sistemas de relaciones laborales que garanticen el menor número de conflictos con sus contrapartes sindicales. En segundo lugar, la capacidad de reacción de los sindicatos se ha mermado significativamente pues estos, en su mayoría, aún operan de forma tradicional atendiendo a cuestiones salariales y de condiciones de trabajo para sus, cada vez más, reducidos gremios que aún gozan del trabajo característico del siglo pasado sin mirar a los trabajadores más volátiles que van en aumento.

---

<sup>12</sup> Al respecto, un informe de la OCDE (2015: 248) sobre el panorama de las Administraciones Públicas señaló que “El uso de los servicios de la administración electrónico por las empresas es mayor que el de las personas físicas. Esto puede ser un reflejo del hecho de que en muchos países el uso de los canales digitales es obligatorio para las empresas. En promedio en toda la OCDE en 2013, el 83% de las empresas reportaron haber usado Internet para obtener formularios/información de sus autoridades públicas y el 78% habían remitido un formulario cumplimentado online.”

<sup>13</sup> A pesar que los Estados no tienen las mismas atribuciones que unas décadas atrás, la figura del Estado sigue siendo central. Contrariamente a lo que muchos estudiosos dan por sentado en lo referente al debilitamiento de los Estados en materia económica, Jaime Osorio (2014) apunta que el capitalismo necesita un sistema interestatal para reproducirse pues es central para sentar los cambios económicos y políticos.

Asimismo, las organizaciones de trabajadores actúan dentro de los parámetros de los Estados debido a que surgieron y tuvieron auge en el siglo XX; si la globalización ha traído consigo el estandarte de la libre circulación de bienes y servicios no lo ha hecho así con la mano de obra. De cualquier forma la migración es otro de los grandes debates en la actualidad desde la politología, la sociología, la economía y los estudios culturales puesto que los miles de trabajadores que se desplazan a los países más desarrollados en búsqueda de mejores condiciones de vida han despertado el recelo de los sectores más racistas que ven en los inmigrantes la encarnación de un desconocido cuyo objetivo es arrebatárles su fuente de trabajo. Esta consecuencia traerá en un futuro próximo gran atención de la ciencia política debido al resurgimiento de los partidos de extrema derecha enarbolando una plataforma en lo fundamental racista que atiende al contexto mundial de reubicación de los puestos de trabajo.

Por tanto, las organizaciones sindicales se encuentran en la encrucijada de pertenencia nacional y acción global en un contexto en que las empresas han cambiado. Los nuevos rasgos demuestran que las viejas jerarquías características del trabajo asalariado se difuminan para dar paso a la descentralización, con las nuevas formas de organización del trabajo que contemplan la aparición de la tercerización lo cual hace más complicado el trabajo de organización de trabajadores que, por si fuera poco ven desvanecer la estabilidad laboral del siglo XX. La competencia entre trabajadores a nivel mundial crece así como el desempleo y los contratos por tiempo determinado.

### **2.2.1 Expansión intensiva del capital**

Una de las características del capitalismo como modo de producción es que a lo largo de su historia se ha ido expandiendo paulatinamente pues, “a diferencia del anterior sistema feudal –y, en tal caso, a diferencia de otros tipos de sistemas sociales que el mundo ha conocido-, el capitalismo es expansionista por naturaleza. Para sobrevivir, el capitalismo requiere acceso constante a nuevas fuentes de mano de obra barata, tierra, materias primas (cultivos y minerales) y mercados.” (Robinson, 2013: 21)

Por esta razón, hay una diferenciación entre la economía capitalista y la anterior, el feudalismo. Ambos nacieron en Europa, pero éste último, reinante durante la Edad Media estaba basado en la agricultura para satisfacer las necesidades de una cierta extensión de

tierra cuyo vínculo social característico era el existente entre el señor feudal y los vasallos que nacían y morían como propiedad de aquéllos. En el capitalismo los hombres son libres para vender su fuerza de trabajo al empleador que desee para poder sobrevivir, lo que se traduce a un imperativo de movilidad que comenzó justamente con el ascenso de una nueva clase social dedicada a la artesanía, la orfebrería y el comercio que no estaba arraigada a un territorio definido. Así, “el comercio por primera vez en la Historia, empezó a hacerse mundial, a la vez que centenares de miles de campesinos dejaron la ocupación típica de los tiempos medievales, para convertirse en comerciantes.” (Arredondo, 1974: 11)

Este proceso generó el crecimiento de las ciudades y del intercambio de mercancías para la obtención de una ganancia, lo que condujo a la búsqueda de nuevas rutas comerciales y a la expansión de las potencias coloniales (Inglaterra, Francia, Portugal, Holanda y España, principalmente) a Asia, África y la América descubierta a finales del siglo XV. Así, la colonización, la extracción de riquezas y la explotación de la fuerza de trabajo de forma violenta fueron los pilares del ascenso de capitalismo. Posteriormente se gestó la revolución industrial en Inglaterra y la Revolución Francesa, que derribaba el viejo orden feudal, de esta manera se consolidaban los Estados-nación como figuras centrales de poder político y económico.

En todos estos periodos escuetamente caracterizados encontramos un punto medular, el capitalismo desde su nacimiento como orden social y económico, busca expandirse para poder subsistir. En la actualidad, y desde la caída del socialismo real la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el capitalismo se erigió como el máximo ganador pues se propagó por todos los países del planeta. Aquí llegamos a una idea clave de este trabajo siguiendo un punto importante detallado por William Robinson (2013) según el cual el capitalismo amplía su marco de injerencia en dos sentidos, extensiva e intensivamente.

El primero de ellos está referido a la mercantilización alrededor del mundo, es decir, se ha expandido incesantemente hasta imperar en todos los países, lo cual, como ya se señaló, comenzó con la colonización de los países periféricos. El segundo, el de la ampliación intensiva es la que nos interesa para términos de esta investigación puesto que se refiere a la entrada del capital a áreas y actividades que anteriormente habían estado fuera de su alcance, “esferas no comerciales de la actividad humana -esferas públicas manejadas por



los Estados y esferas privadas vinculadas a la comunidad y la familia- son disueltas, mercantilizadas y transferidas al capital” (Robinson, 2013: 26)

En la actualidad, el capitalismo se ha extendido a prácticamente todos los rincones del planeta, difícilmente hay un punto geográfico que se sustraiga por completo a las dinámicas e influencia de éste. La naturaleza del modo de producción capitalista lo hace expandirse para su propia reproducción; como territorialmente ha alcanzado un límite ahora se inserta en actividades que estuvieron, históricamente, fuera de su marco de acción.

Hasta ahora, los estudios que se han hecho giran en torno a áreas que ha ido ocupando el capital y que anteriormente pertenecían al Estado como son el de la salud y la educación puesto que son dos de los pilares de la vida cotidiana de las personas.

Estos, por lo general se subsidian o se privatizan, así como de las empresas productivas estatales que se traspasaron al sector privado. Sin embargo, es escasa la literatura que explore la forma en que el propio Estado ha delegado ciertas funciones de gestión fundamentales en el actuar gubernamental a un actor tercero por medio de la tercerización, lo cual no implica la privatización; ahí es donde este trabajo pretende incursionar. Pero antes resulta menester caracterizar el predominio que hoy día tienen los valores del mercado puesto que este avance de las empresas encarnado en la globalización encuentra su justificación ideológica en el ascenso de los valores privados y mercantiles.

### **2.2.2 El auge de la empresa privada como modelo institucional a seguir: Poder político y económico sin precedentes**

Este breve apartado sobre el poder de las empresas sirve para dar cuenta que hay actores políticos con capacidad de influencia exacerbada en comparación de otros, lo que resulta en graves problemas para las democracias actuales. Asimismo, es una antesala para abrir camino en encontrar respuesta ante la pregunta de cuál ha sido el avance de los modos de gestión y organización del trabajo que se verán en el siguiente capítulo, por ello no quisiéramos detenernos tanto en este punto, que es importante pero periférico para este estudio.

En las últimas tres décadas hemos presenciado un fenómeno sumamente complejo, las empresas transnacionales han asumido un poder nunca antes visto, se han apoyado en

nuevas tecnologías para incrementar la acumulación, han surgido nuevas ramas potencialmente lucrativas como la bolsa de valores, las empresas de seguros, etc. Sin duda, asistimos a una época de estupor por los valores del mercado y de la figura de las empresas privadas como el modelo a seguir.

Debido a la imagen expandida de aptitudes como el éxito, la eficiencia, la eficacia, entre otros, la empresa privada se ha colocado en la cúspide de los modelos institucionales ejemplares. En la actualidad, el discurso las ha exaltado y no es para menos; las corporaciones transnacionales han adquirido un poder político y económico sin precedentes. La literatura en las ciencias sociales sobre empresarios es vasta, hay múltiples estudios sobre esta pequeña fracción de la sociedad desde una diversidad muy completa de enfoques. Sin embargo, es de resaltar que estos trabajos aún revisan la importancia de los empresarios en referencia a su actividad dentro un Estado-nación definido.

Incluso, como ya se señaló en el apartado sobre el cambio cualitativo en el capitalismo (véase 2.2) el debate actual sobre globalización se centra especialmente entre aquellos que la niegan, tomando como base los argumentos de un incremento en las actividades económicas de los Estados, como los que la aceptan como una nueva fase en este modo de producción.

Actualmente la escuela del capitalismo global (principalmente William Robinson y Leslie Sklair) han dado avances teóricos importantes sobre la formación de una clase capitalista transnacional como una consecuencia directa de la globalización que, precisamente, ya no tiene un arraigo territorial y cuyo capital no tiene identidad nacional concreta. Como apunta Robinson (2013: 66) “La decreciente capacidad de las fuerzas sociales basadas en el Estado-nación para intervenir en el proceso de acumulación de capital y determinar las políticas económicas refleja el nuevo poder que el capital transnacional ha adquirido sobre las clases populares.”

Lo que esta premisa deja ver es que las actuales condiciones de las que goza la clase capitalista le dan una ventaja sobre la clase trabajadora que tal vez, solo era equiparable con las condiciones de acumulación de riqueza que tuvieron en el siglo XX cuando el Estado tenía un papel predominantemente de garante de la seguridad. Sin duda hoy día la clase capitalista tiene mayor influencia que en el pasado, pues como se ha mencionado,

condiciona a los Estados para no mover su capital, incluso, son los propios contribuyentes de los países los que rescatan a las empresas y bancos cuando están al borde de la quiebra, ejemplos hay muchos, el más reciente tiene que ver con el rescate de las empresas hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac por el gobierno de Estados Unidos para evitar el colapso de la economía.

Producto de esa misma crisis, el gobierno mexicano otorgó 50,000 millones de pesos en préstamos a compañías que se vieron comprometidas e imposibilitadas a pagar la deuda a corto plazo. En 1998, también en México y como consecuencia de la crisis financiera ocasionada unos años atrás, Ernesto Zedillo envió una iniciativa al Poder Legislativo para que el, en ese entonces, Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) se convirtiera en deuda pública. Pareciera que las leyes del mercado no operan para las grandes corporaciones pues, entre los ideales del libre mercado el rescate es inconcebible.

Ahora bien, la capacidad económica de las empresas también se traduce en poder político. Hace más de una década, Colin Crouch (2004) vislumbraba el surgimiento de lo que él llamó Posdemocracia en la cual veía que las viejas instituciones de la democracia liberal se estaban socavando. El punto central en su argumentación es que las corporaciones privadas ostentan un poder político mayor al de otros estratos sociales y que la pobreza ha incrementado considerablemente, lo que hace pensar en las condiciones socio-políticas y económicas del siglo XIX y la primera mitad del siglo pasado, antes de que las instituciones democratizadoras del Estado de Bienestar aparecieran. Esto lo lleva a plantear la figura de una parábola en la cual si bien no estamos en el mismo periodo histórico que hace cien años, sí hay una variable importante, el poder de las empresas. Así, contrariamente a los recientes estudios sobre los avances democráticos en todo el mundo, apunta que:

*No cabe duda de que la calidad democrática ha experimentado un avance por el hecho de que los políticos estén en la actualidad más atemorizados de lo que lo estuvieron sus predecesores a la hora de confeccionar la agenda política, y de que prefieran determinarla en su mayor parte a partir de los resultados arrojados por técnicas de investigación de mercado y por encuestas de opinión. Esta visión optimista de la democracia actual no tiene*

*en cuenta el importante problema que supone el poder de las élites corporativas. (Crouch, 2004: 26)*

La democracia liberal limita la participación de las masas a la actividad electoral cada cierto tiempo, no obstante la democracia supone cierta igualdad a la hora de influir en la agenda pública y lo que en la actualidad experimentamos es justamente una ventaja considerable de las empresas, como en el pasado. Las consecuencias políticas que este fenómeno reviste son trascendentales pues las empresas tienen grupos de asesores y de cabilderos que tienen contacto directo con los legisladores de los países, lo cual evidentemente se refleja en las prioridades de las agendas públicas. Una idea que apoya la imagen de la parábola propuesta por Crouch es la de Celso Furtado (1999: 35) quien apunta, en relación al desprendimiento de las empresas del Estado, que “las iniciativas de los empresarios tienden a escapar del control de las instancias políticas. Se retorna así al modelo original del capitalismo, cuyo dinamismo se basaba en las exportaciones y en las inversiones en el exterior.”

A pesar de ello, el volumen de exportaciones de bienes y servicios en la actualidad es muy superior que las que se dieron con anterioridad. Sólo hubo una caída drástica en 2009 producto de la crisis inmobiliaria, pero la tendencia es creciente. Lo mismo sucede con la Inversión Extranjera Directa (IED) que en 2015 llegó a los 2,111 billones de dólares en todo el mundo lo que ciertamente da luz cuantitativamente del alcance global de los inversionistas<sup>14</sup> (Véase Anexo 8 y 9).

En la actualidad, algunas empresas de carácter transnacional ostentan más poder económico y político que ciertos países. Un estudio de la fundación Global Justice Now apunta que existen alrededor de 40,000 corporaciones transnacionales, además, de las cien entidades económicas más grandes 69 son empresas y sólo 31 son países (GJN, 2016). Según este estudio, Estados Unidos encabeza la lista junto con los países del G-7 y China y Brasil, pero en el décimo lugar se encuentra Walmart cuyos ingresos se calculan en 482,130

---

<sup>14</sup> Octavio Ianni (:32) apuntaba en relación a esto que “Con la nueva división internacional del trabajo, la flexibilización de los procesos productivos y otras manifestaciones del capitalismo en escala mundial, las empresas, corporaciones y conglomerados transnacionales adquieren preeminencia sobre las economías nacionales... Tanto es así que las transnacionales rediseñan el mapa del mundo en términos geoeconómicos y geopolíticos muchas veces muy diferentes de los que habían sido diseñados por los Estados nacionales más fuertes.”

millones de dólares. Por si fuera poco, diez de estas empresas que incluyen a Exxon Mobil, Volkswagen, Toyota Motor, Apple, entre otras, suman un valor similar al PIB de los 180 países más pequeños del mundo.<sup>15</sup>

Así, hace quince años Leslie Sklair (2002) señaló que “las ETN y sus aliados son actores políticos y que logran un éxito significativo al transmitir su mensaje de que no ha y alternativa al capitalismo global. El camino hacia la prosperidad para todos, afirman las corporaciones, es a través de la competitividad internacional decidida por el mercado "libre" y el comercio "libre", instituciones y procesos que controlan en gran medida a través de sus amigos y aliados en gobiernos locales y nacionales y organizaciones internacionales”. A pesar del mensaje ideológico, la competencia resulta un obstáculo en la acumulación de plusvalor.

Ahora bien, cuando nos referimos al desprendimiento de las corporaciones empresariales de los Estados no significa que sean todas las empresas (si bien las locales deben tener vínculos con otras más grandes para sobrevivir), ni que los entes estatales han perdido importancia. Más bien, lo que se pretende resaltar aquí es que el modelo empresarial de los sectores de avanzada ha sido adoptado por el Estado, en lo referente a la tercerización de ciertas actividades clave como se verá en el próximo capítulo.

---

<sup>15</sup> Véase Pozzi, Sandro (2016). “10 empresas más grandes que 180 países” en El País, 30 de septiembre de 2016, URL: [http://economia.elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102\\_454818.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102_454818.html)

### **Capítulo 3. Tercerización en el aparato administrativo del Estado**

“Government outsourcing can be defined as the delivery of public services by agents other than government employees” (Alonso, Clifton y Díaz-Fuentes, 2011: 7)

La globalización ha traído cambios en la organización y gestión del trabajo, las viejas formas en las organizaciones que habían prevalecido hasta la década de 1970 poco a poco se van desvaneciendo dando paso a nuevas formas flexibles de las cuales el Estado nación no está exento. El pensamiento administrativo público ha adoptado ciertos paradigmas de la empresa privada, hoy día la tercerización también es utilizada por los gobiernos y es una tendencia cada vez mayor. De esta forma, este capítulo está dividido en dos grandes apartados. En el primero, se hará una revisión de las ideas de la Nueva Gestión Pública, primordialmente en lo referente a la externalización de funciones en los gobiernos; por ello se busca hacer una conexión con el capítulo anterior en el que resaltamos el papel de las empresas privadas como los modelos institucionales a seguir en la actualidad. En el segundo gran apartado de este capítulo, se ofrece un panorama general de la situación de la tercerización en las administraciones públicas alrededor del mundo para posteriormente, dar paso al caso específico de México.

#### **3.1 Incursión del modelo empresarial en la Administración pública**

El modelo de las empresas privadas ha incursionado en los aparatos administrativos del Estado. En las últimas dos décadas hemos visto cómo desde la liberalización de los mercados y la adopción de políticas económicas de corte neoliberal, los modelos de la empresa pública han convergido con los de la empresa privada. Las reformas al sector público iniciadas a finales de la década de 1970 promovían fundamentalmente “la adopción por parte del sector público de las prácticas del sector privado y hace hincapié en la búsqueda de una mayor eficiencia del sector público.” (Verspaandonk, 2001)

Los cambios en la estructura ejecutiva de los Estados estaban encaminados a cambiar los valores y las apreciaciones que se tenían sobre los servicios proporcionados por los gobiernos durante la prominencia de los Estados benefactores. Cada vez más servicios públicos están siendo externalizados a las empresas privadas, principalmente en el sector

sanidad y en los servicios educativos<sup>16</sup>; hay un número creciente de corporaciones aseguradoras y hospitales privados, así como de escuelas de todos los niveles educativos cuyo acceso está restringido a los individuos que puedan pagarlas. Aunque se hace más evidente a nivel superior, en el que se imparten licenciaturas que el propio mercado demanda como administradores de empresas e ingenieros.

Otro ejemplo es el de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en el caso de nuestro país. Esta institución que hasta hace un lustro era una empresa descentralizada, fue la industria que significó el motor de la economía durante el siglo pasado hasta la crisis en la primera mitad de 1970. Hacia 2013 se aprobó la Reforma a la Constitución en materia de energía, la cual daba entrada al sector privado en las operaciones de PEMEX, al respecto, un investigador del Tecnológico de Monterrey señaló que “El reto fundamentalmente es lograr una eficiencia empresarial que no es muy común en la gente que viene del sector público. Será un reto convertir una empresa estatal que no está acostumbrada a la productividad y la racionalización del gasto y que no está acostumbrada a ser eficiente, necesariamente requiere una nueva cultura y no se da de la noche a la mañana” (FORBES, 2013)

Esta afirmación es una prueba del auge del mercado, si bien estos sectores son distintos entre sí, es visible que las empresas privadas comienzan a tener un papel decisivo en la toma de decisiones sobre la forma de ofrecer un servicio que no ha estado encuadrado en la lógica del mercado. “Además de dominar la economía, se convierten en la clase que también domina la actividad estatal” como afirma Crouch (2004: 71)

La manera de imbricarse en las administraciones públicas y en la manera de concebir el papel de los gobiernos en la planeación, provisión y evaluación de servicios, bienes y programas públicos incluyen formas diversas de interrelación de lo público y lo privado. Entre las formas contractuales entre estos se encuentran las licitaciones y concesiones, la adjudicación directa hasta la venta de activos. De esos marcos se desprenden las relaciones que hay entre los agentes participantes; un análisis de cada caso ayuda a percibir si se trata de privatización o de tercerización que son las expresiones más visibles de lo que se

---

<sup>16</sup> Richard Sennett (2013: 14) apunta sobre esto que “los valores de la nueva economía se convirtieron en punto de referencia para la manera en que el gobierno concibe la dependencia y la autogestión en materia de pensiones y de atención a la salud, o sobre la clase de habilidades que debe proporcionar el sistema de educación.”

denominó como extensión intensiva del capitalismo (apartado 2.2.1) en la cual el capital se introduce en actividades que antes no eran de su interés.

Esto lo puede hacer gracias al enorme poder que han adquirido las empresas privadas, principalmente las que son de carácter global y que tienen la capacidad de influir en las agendas públicas y en las políticas sociales. El capitalismo, había estado controlado hasta hace poco más de treinta años por las limitaciones fronterizas de los Estados que tenían en la política económica e industrial una herramienta poderosa para equilibrar las desigualdades y, eventualmente, poder distribuir de mejor manera la riqueza. Esto hoy día ya no es tan sencillo por las ventajas comparativas que tienen los grupos empresariales, lo que les permite penetrar en actividades potencialmente lucrativas; el Estado con las contribuciones e impuestos directos e indirectos de los ciudadanos es un objetivo succulento.

Paulatinamente, los cuestionamientos sobre los efectos que tiene la imbricación del sector privado en el aparato administrativo estatal han sido una creciente preocupación porque cada vez más actividades están siendo delegadas de formas diversas justificando estas acciones con la ineficiencia de un Estado que sigue siendo partícipe de la economía.

Desde la incursión del neoliberalismo hemos presenciado cómo “los gobiernos están renunciando cada vez más a tener un papel relevante en el ámbito de los servicios públicos (lo que supondría proporcionar a los ciudadanos unos servicios más o menos similares y de alta calidad) para exigir a sus diferentes departamentos que actúen como empresas privadas...Para lograr esto, algunos servicios públicos son privatizados o subcontratados, o bien permanecen en la esfera pública pero gestionados como una empresa privada.” (Crouch, 2004: 67)

La tercerización o subcontratación de bienes y servicios, a diferencia de la privatización que ha gozado de mucha atención, es justamente un punto de interés para la Ciencia Política que no ha sido muy estudiada. No obstante, tiene importancia en tanto es una práctica del sector privado que en poco tiempo ha penetrado en las raíces del sector gubernamental. No es tan visible como la privatización, las relaciones entre actores en la tercerización es más compleja debido a que los servicios siguen siendo responsabilidad de los Estados, y aunque los particulares los entreguen a su nombre, ya no es el sector público.



Siguiendo a Richard Sennett, los sectores de avanzada (finanzas, tecnología, etc.) son ahora los pioneros en las directrices del modo de producción capitalista y en torno a éstos se han reorganizado las burocracias<sup>17</sup> adoptando sus formas de operación. La tercerización es uno de los modelos más utilizados por estos sectores pioneros que mueven la economía. Es cierto que cada país merece un análisis propio sobre las consecuencias y virtudes en términos de racionalización y eficacia pero enfáticamente apunta que “las nuevas instituciones, como hemos visto, no son ni más pequeñas, ni más democráticas; en cambio, el poder centralizado ha sufrido una reconfiguración, pues el poder se ha separado de la autoridad.” (Sennett, 2013: 154)

Este punto merece atención ya que al delegar servicios al sector privado muchas veces se hace en nombre de la eficiencia y en el ajuste al gasto público para mejor la producción y dotación de estos. No obstante, el objetivo último de los Estados no es la plusvalía, la ganancia se mide no en términos monetarios, sino en legitimidad. En un momento en que los gobiernos se ven gravemente afectados por su incapacidad de generar políticas similares a las de hace cincuenta años, los modelos empresariales siguen ganando terreno. A propósito Colin Crouch (2004: 74) señala:

*A medida que el gobierno externaliza y subcontrata un número creciente de sus actividades propias (habitualmente por recomendación de personas del sector privado), el valor potencial de poder acceder a la consecución de contratos estatales también aumenta...si uno de los rasgos definitorios de la política actual es el desplazamiento desde la política de partidos al modelo liberal de grupos de presión y colectivos de activistas, entonces nos encontramos frente a un importante fenómeno que señala que el modelo de los grupos de presión permitirá que aumente aún más el poder de las grandes empresas y de aquéllos que ocupan los puestos relevantes en su seno. El poder que éstos poseen ya en sus respectivas empresas se traducirá en un poder político aún mayor que supondrá un importante desafío a los equilibrios democráticos.*

---

<sup>17</sup> Para el autor el concepto de burocracia es un sinónimo de organización puesto que en él engloba la burocracia del Estado, así como el cuerpo operante de las instituciones privadas.

El objetivo principal de este apartado era justamente ver cómo hay una exacerbación de los valores del mercado y que las nuevas formas de organización de trabajo características de la globalización, específicamente la tercerización, están siendo incluidas en actividades donde antes no lo hacían. Lo que ahora corresponde es justamente ver qué perspectiva tiene el pensamiento de la administración pública sobre la tercerización de bienes y servicios tradicionalmente provistos por el Estado y después dar un panorama de la situación en que ésta se encuentra alrededor del mundo.

### **3.2 Tercerización como pilar de la Nueva Gestión Pública**

La Nueva Gestión Pública es una escuela de pensamiento administrativo público (aunque no es homogénea) que nació precisamente en los países anglosajones durante la década de 1970 bajo el nombre de *public management*. Según Enrique Cabrero (1998: 23) en España se adoptó bajo el nombre de gestión pública y en algunos países de América Latina se le conoce como gerencia pública. Es importante tenerla en cuenta puesto que sus postulados y reformas han sido aplicados a lo largo del mundo, además de que en términos generales es una doctrina que pretende adoptar los fundamentos de gestión de las empresas privadas al sector público (Alonso, Clifton y Díaz-Fuentes, 2011: 5).

Barry Bozeman distingue entre sus dos orígenes principales los cuales divide en enfoques; el “P” que viene de la escuela de las políticas públicas, y por otra parte el enfoque “B” que surge de las escuelas de negocios de las empresas privadas que hacen que la línea de lo público y lo privado sea cada vez más diluida. Siguiendo la línea argumentativa que hemos trazado, es éste segundo enfoque el que nos interesa por ser el dominante y por sus implicaciones en el cuerpo administrativo, como apunta Bozeman (1998: 40), este enfoque está “más orientado hacia los procesos. Así, los temas relacionados con diseño de organizaciones, personal, presupuestación, etc, interesan a este enfoque” que cabe decir, son algunos de los puntos centrales que toca la tercerización.

Cabe resaltar que por ser una doctrina sus premisas a veces chocan, no es una doctrina homogénea y la parte más libertaria de la NGP pregona argumentos que dan prioridad al mercado como transacciones entre clientes y agentes públicos (ciudadanos y burócratas) y no como relaciones de largo plazo, además, cuando se trata del control de la burocracia por

parte de intereses poderosos como son los empresariales, esta fracción de la teoría responde que se resuelve “a través de un argumento técnico y moral: una vez que un programa público sigue reglas racionales (en oposición a reglas burocráticas o políticas), los actores (tanto gerentes como ciudadanos) actúan racionalmente porque lo que es moralmente correcto es actuar de manera racional.” (Arellano y Cabrero, 2005: 603)

Las disertaciones sobre el origen de esta escuela del pensamiento que ciertamente se ha llevado a la práctica, han sido numerosas. Lo que resulta visible es que los enfoques del mercado han sido los que han avanzado de forma predominante; el cuestionamiento importante aquí es ¿Cuál es la concepción sobre el uso de la tercerización que tiene la Nueva Gestión Pública?

A finales de la década de 1990 Brinton Milwar, Keith Provan y Barbara Else (1998), en una obra que recolectaba distintos puntos de vista sobre la NGP, retomaron el concepto del *Estado hueco*, que es un símil con el de *corporación hueca*, para dar cuenta de una nueva forma de organización cuya matriz se centraba principalmente en cuatro aspectos: investigación y desarrollo, diseño, mercadeo y control financiero, lo demás estaba delegado a terceros, el ejemplo más claro era la empresa de calzado deportivo Nike.

La expresión que estaban retomando de trabajos anteriores daba cuenta de la importancia que cada vez más tenía la participación de terceros en la provisión de bienes y servicios en Estados Unidos. Ya desde finales de los ochenta había alrededor de cuatro trabajadores indirectos por cada trabajador en la nómina del gobierno federal estadounidense y una fracción pequeña del presupuesto (15%) estaba destinado a programas directamente administrados por la federación. Estaba claro que paulatinamente el gobierno federal delegaba responsabilidades no sólo a los estados y a las ciudades, sino también a entidades no gubernamentales y ante eso se estaba gestando una preocupación, “cómo controlar la conducta de personas que no son servidores públicos y cuya lealtad, además de servir a sus clientes, está comprometida con la prosperidad de sus propias empresas o con sus vocaciones altruistas.” (Milwar, Provan y Else, 1998: 413) Hoy día la preocupación sigue latente, no hay evidencia que permita determinar cuál es la mejor forma de delegar los servicios estatales.

No obstante, sí hay evidencia de que en la mayor parte de los casos las empresas contratistas juegan un papel importante para orientar a los gobiernos a externalizar algunas de sus actividades. Así, la noción del Estado hueco está relacionada con la participación de terceros en los servicios, en la delegación de éstos y en el creciente papel del Estado como supervisor en grandes áreas de las que anteriormente se hacía cargo como las prisiones, los centros de salud, transporte, etc. Es cierto que en Estados Unidos se gestaron las condiciones para que este fenómeno tercerizador florezca por el carácter federado de su sistema, más adelante veremos que los Estados federados son más proclives a tercerizar (aunque depende de cada caso) por la importancia que tiene la autonomía política y económica de las entidades.

Por el momento, conviene decir que la tercerización de actividades del Estado, las entidades federativas y las localidades ha sido poco estudiada por ser un fenómeno reconocido hace un par de décadas. Lo cierto es que una de las conclusiones de ese estudio (basado en servicios de atención a enfermos mentales graves en Estados Unidos) es que la forma de “oquedad” de las empresas privadas, en relación con la de las actividades estatales es distinta puesto que en la segunda a veces se pierde la capacidad de evaluar a las empresas que entregan servicios a los ciudadanos. Pero tal vez, una más importante es que las corporaciones privadas que son matrices, rediseñan sus esquemas de producción y dan instrucciones precisas sobre lo que las empresas tercerizadas deben hacer; en el caso de las actividades estatales hay una movilización de las empresas subcontratadas para hacerse de un contrato con el Estado; el papel de éstas es clave en el rediseño de la estructura para otorgar servicios públicos.

En el caso del servicio de atención para enfermos mentales graves, un actor importante fue un empresario que empujó el rediseño de la estructura para la producción del servicio, “los empresarios de las políticas desempeñan papeles clave en los sistemas de servicios descentralizados. A menudo forjan nexos informales que mantienen unido el sistema...o bien aportan la energía y las ideas necesarias para conseguir que el sistema adopte innovaciones.” (Milwar, Provan y Else, 1998: 419)

El comportamiento de los entes externos con los que los Estados tienen vínculos también ha sido punto de análisis de la teoría del principal y el agente. Esta teoría, también conocida

como *teoría de la agencia* se basa en los modelos de la elección racional y tiene como centro la relación que existe entre un cierto grupo de actores, algunos de ellos llamados agente(s) y otro(s) principal(es). El agente, lleva a cabo acciones a nombre del principal, éste por su parte, “puede tomar decisiones que afectan los incentivos del agente para tomar cualquiera de sus diversas acciones posibles.” (Gailmard, 2014: 2)

Dichas decisiones tomadas por el principal, que conforman los incentivos del agente constituyen, para esta teoría, un contrato. Esta figura es central debido a que este modelo principal-agente, nació en el seno de las empresas privadas. Siguiendo a Alejandro Canales, se trata de la delegación de ciertas actividades de un propietario (principal) a un ente externo (agente) que está en mejores condiciones (puede ser infraestructura o conocimientos) para desarrollar una tarea. El contrato, es el punto medular de interacción entre ambos entes (pueden ser varias agrupaciones u organizaciones) puesto que regula las acciones de cada uno. Lo óptimo es que ambas partes tengan información completa sobre el otro y sobre los procesos que cada cual llevan a cabo, no obstante, siempre hay asimetría en la información que manejan. Esta es la razón por la cual la teoría principal-agente ha sido modelo en los estudios sobre rendición de cuentas; la asimetría de información está presente en prácticamente toda relación contractual.

Generalmente, aunque no en todos los casos, el agente posee información importante que no tiene el principal. De ahí se generan ciertas dificultades para éste a la hora de seleccionar agentes para establecer una relación contractual, pero sobre todo, el problema vital estriba en cómo puede el principal (en nuestro caso el Estado) controlar las acciones del agente (particulares que prestan servicios), o al menos disminuir el abanico de posibilidades de elección. Aquí se encuentra el punto central de la tercerización por parte del Estado, puesto que el ente estatal tiene objetivos e intereses completamente distintos de los agentes particulares.

En ese sentido, Sean Gailmard (2014) apunta que hay dos tipos de modelos en la teoría principal-agente. El primero de ellos se enfoca en estudiar el riesgo moral o acciones ocultas y el segundo en la selección adversa o la información oculta. En las dificultades sobre riesgo moral, la trascendental tiene que ver con que el principal no puede controlar directamente las acciones del agente; ambos tienen percepciones distintas. La herramienta

que tiene el principal es básicamente la evaluación de las acciones ya tomadas, castigando o premiando al agente. Por su parte, la selección adversa a diferencia de la anterior, sí tiene control directo de las acciones, como apunta el autor (2014: 4) “En los modelos de selección adversa pura, el principal puede ser capaz de especificar los costos que el agente debe incurrir para tomar diversas decisiones, o incluso prohibir ciertas decisiones directas por el agente o exigir una determinada.” El problema surge cuando el principal no sabe qué acción debe pedir al agente. Este tipo de riesgos, por salir a la luz tiempo después de la firma del contrato, están más controlados con mecanismos como los controles de calidad y la constante evaluación.

Esta teoría permite explicar la relación existente entre el principal, el Estado, y la multiplicidad de agentes con los cuales establece relaciones contractuales. Sobre todo, permite ver la manera en que se relacionan y cómo el Estado mantiene el control sobre estos nuevos agentes que se dedican a desarrollar tareas que antes estaban en sus manos. En el capítulo cuatro veremos que una de esas tareas es el servicio de guarderías, particularmente aquellas administradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Cuando el Estado (principal) delega ciertas tareas a terceros (agente) por cualquier motivo, tiene que estar seguro de que cuenta con la información necesaria sobre estos, además de establecer claramente las obligaciones y la forma en que deben desempeñar sus funciones y, sobre todo, idear maneras de mantenerlas bajo control teniendo en cuenta que su mayor motivación para establecer un vínculo con el Estado es de carácter monetario.

De esta forma el carácter vinculante del Estado con nuevos actores es un vértice de la Nueva Gestión Pública. Existen puntos básicos que son fundamentales a esta doctrina (Véase Anexo 10); entre las que destacan la competencia en el sector público, la reducción de la burocracia, la descentralización, convertir a las burocracias centralizadas en agencias y, por supuesto, la tercerización. Siguiendo a Alonso, Clifton y Díaz-Fuentes (2011: 8), el uso de la tercerización en el sector público está basado en la teoría de la elección pública la cual señala que los políticos y los burócratas tienen un comportamiento que beneficia sus propios intereses, por ejemplo sobreproducen servicios con fines políticos, lo que conduce a una sobre carga, un déficit presupuestario e ineficiencia. Por ello, la Nueva Gestión Pública considera que la tercerización es un factor que puede producir servicios ahorrando recursos.

Ahora bien, estos autores tienen tres hipótesis acerca del uso de la tercerización que van detallando con ciertos argumentos. La primera es que la tercerización reduce el gasto público y el número de empleados directos de la administración pública; la segunda es que la tercerización no necesariamente implica la reducción del gasto público debido a los altos costos de transacción asociados con las imperfecciones del mercado. La tercera hipótesis es la que nos interesa pues si bien los costos en el corto plazo pueden reducir, en el largo plazo pueden tener un efecto contrario aumentando el gasto público. Esto porque las empresas, en su búsqueda por obtener mayores ganancias pueden elevar el precio de los servicios otorgados directamente a los ciudadanos cuando se renegocian los contratos, sobre todo cuando surgen imprevistos o la competencia es nula. En efecto, estas primeras hipótesis son confirmadas por modelos econométricos; la tercerización no necesariamente significa una reducción en el empleo directo de la administración pública, pero tampoco hay indicio de que su adopción conduzca al ahorro en el largo plazo.

Hasta ahora hemos visto cómo el capitalismo se ha entrado a una etapa global en la cual el sector privado tiene prominencia como modelo institucional, por ello se pregona por el uso de herramientas del mercado en todos los ámbitos de la vida social, incluso en el Estado. La tercerización ha sido una estrategia del sector privado que no ha sido tan estudiada como otros mecanismos tales como la privatización; sin embargo, está presente en un gran número de países, ¿Cuál es la situación actual del uso de la tercerización por parte de los Estados alrededor del mundo? Es la pregunta que guiará el siguiente apartado.

### **3.3 Tercerización en la Administración pública: una tendencia creciente**

Como parte de este nuevo esquema de organización de producción y trabajo inserto en el marco de la globalización y arraigado en las ideas de la Nueva Gestión Pública, la tercerización se ha ido introduciendo al aparato administrativo de los Estados alrededor del mundo bajo las premisas de hacer más con menos recursos, de ser más eficiente y desburocratizar los procesos.

Las consecuencias de estas premisas no son menores, el impacto que han tenido las empresas ha sido impresionante y desde hace unos años ha trastocado la propia estructura del Estado, al menos en lo referente a la parte ejecutiva de los gobiernos. Las

administraciones públicas son importantes en tanto llevan a cabo la materialización de los programas políticos instalados en el gobierno, cumplen tareas de diversa índole y son el contacto institucional formal con los ciudadanos; son en suma, las encargadas de hacer visibles los principios sociales del ente estatal para los cuales fueron creados.

En los últimos años se ha presentado la tercerización como una tendencia de reducción de costos y de transferencia de riesgos, que atiende a la descentralización, una de las características de las formas de interacción social actuales. El discurso de redes está inmerso en esta lógica, lo que haría pensar que la descentralización es sinónimo de horizontalidad, lo cual no resulta ser del todo correcto.

Recuérdese que en el primer capítulo se definió el concepto de tercerización como una relación comercial y laboral donde aparece un actor externo que tiene interacción con la empresa beneficiaria y con los trabajadores, puesto que será de suma importancia para entender la complejidad de la inclusión de estas formas de organización de trabajo. Jordi Mas Sabaté (2000: 4) apuntaba hace algunos años que “La externalización de servicios públicos consiste en la transferencia a otra organización de una actividad, que o bien la ha venido realizando directamente la Administración Pública o bien considera necesario realizarla a partir de un momento dado, mediante un proceso competitivo que se formaliza en un acuerdo.”

La tercerización, incluida en la estructura interna de la Administración pública trastoca muchos temas relevantes, no sólo es una estrategia que permite el ahorro de gastos en empleos públicos, es una forma de lograr transferir los riesgos a un actor tercero que cambia significativamente las relaciones sociales gestadas entre un empleador y un trabajador en el viejo esquema burocrático. Por principio la adopción de ésta tiene que ver con los ingresos de los países, la deuda externa y el déficit presupuestario. En 1989 John Williamson daba cuenta de las políticas recomendadas (y prácticamente impuestas) por las grandes instituciones financieras con sede en Washington D.C. como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, entre las cuales se encontraba una estricta política fiscal que evitara incrementar el déficit presupuestario en relación al Producto Interno Bruto y la ampliación de la base tributaria; lo



que estaba detrás de eso era el supuesto ahorro por parte de los países, principalmente los del tercer mundo para poder afrontar la crisis y pagar los intereses de las deudas contraídas.

Además, para eficientizar las obsoletas empresas que eran propiedad de los Estados tenían que cederlas a los privados que harían un mejor papel al administrarlas. Así, hubo una reducción significativa de activos estatales (para el caso mexicano véase el apartado 2.1.2) para tratar de revertir el déficit; el punto, según estas instancias era el ahorro, el ajuste y recorte del gasto social como pasos para focalizar mejor los esfuerzos de las administraciones en sus áreas de especialización. No obstante, la tercerización laboral no es tan tajante como la privatización ni tampoco tan visible, mientras que la segunda implica el traspaso de activos la primera significa interpenetración de las empresas en el corazón de la estructura administrativa.

El punto importante aquí es que en la actualidad los gobiernos permiten la implementación de tercerización debido al presupuesto escaso, a que buscan maximizar los esfuerzos haciendo más con menos, y un largo etcétera, esa es la justificación que ofrecen. Por ello otro tema que toca está en relación con las finanzas públicas, es decir, con los ingresos y los egresos anuales de los gobiernos.

El papel de las administraciones públicas es complejo, siguiendo el punto anterior, tienen que realizar tareas de toda índole con presupuestos que generalmente están en función del crecimiento anual del PIB. Después de la devastadora crisis económica de 2008 se redujo considerablemente el Producto Interno Bruto de los países, generó desempleo y por tanto, causó graves problemas en la recaudación fiscal para financiar los bienes y servicios prestados a las poblaciones. Aunado a ello, México ha tenido históricamente problemas graves en la recaudación, cuyas causas son diversas pero una importante es que una parte significativa de la Población Económicamente Activa labora en actividades informales. La deficiencia en la recaudación en nuestro país sólo es superado por países de otras latitudes en los que, curiosamente y al igual que en nuestro país, las empresas transnacionales buscan establecerse como la India, Indonesia y China.

Por supuesto que la tercerización también tiene una conexión directa con el empleo público, pues cuando se estudia el papel de la externalización de servicios aunque se trate de un

problema organizacional, los trabajadores sufren consecuencias considerables. De una parte están los empleados directos del gobierno, que alrededor del mundo constituyen un sector privilegiado por la estabilidad laboral y el goce de seguridad social (como servicios de salud pública y pensiones por jubilación), y por otra, están los trabajadores que forman parte de las empresas o asociaciones sin ánimo de lucro (que son la minoría) que se encuentran bajo circunstancias parecidas a las de otros trabajadores tercerizados en el sector privado, flexibilidad laboral, contratos por tiempo delimitado, rotación, etc.

La forma de gestionar y organizar la fuerza de trabajo constituye sin duda un punto importante a considerar cuando se estudia la tercerización en el sector público. Así, las nuevas formas de Gestión de Recursos Humanos están ligadas también al uso de tercerización aunque por lo general las reformas aplicadas en esta materia han tenido repercusiones en los trabajadores propios de las administraciones públicas, aquellos que son de base.

Por último, pero no menos importante, la decisión de externalizar se encuentra imbricada con los temas de contratación pública estratégica dependiendo de las prioridades de los gobiernos en turno, por ejemplo los relacionados a la preservación del medio ambiente, al apoyo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) pero, primordialmente tiene que ver con la contratación de empresas dedicadas a las tecnologías de la información para la implementación del llamado gobierno electrónico.

Así, es evidente que la tercerización no ha recibido la atención que merece un tópico cada vez más frecuente en estructuras que tradicionalmente han estado centralizadas. Hoy prácticamente todos los gobiernos de los países avanzados y los que están en vías de desarrollo han implementado la tercerización en sus aparatos administrativos. Por supuesto que el grado de implementación de ésta depende de muchos factores como las leyes vigentes en la materia, pero sin duda es menester resaltar el panorama general de este fenómeno en áreas que precisamente las empresas privadas no tenían acceso.

### 3.3.1 La tercerización en las administraciones públicas en el mundo

Es bien sabido que los países anglosajones siempre han sido pioneros en cuanto a la aplicación de reformas económicas y sociales de carácter liberal y han estado a la vanguardia del mundo capitalista por lo menos en los últimos dos siglos. Ejemplo de ello fue sin duda las reformas de carácter *neoliberal* que tomaron la escena a mediados de la década de 1970 en Nueva Zelanda, extendiéndose hacia Estados Unidos y el Reino Unido, las cuales estuvieron acompañadas por el ascenso del conservadurismo en el plano político con Ronald Reagan y Margaret Thatcher como los principales impulsores de las reformas. Australia, por su parte no se quedó atrás y en la página web del Parlamento de ese país ya estimaban en el año 2001 que “aproximadamente 100,000 contratos [de tercerización] del Gobierno de la Commonwealth por un valor de 10,000 dólares o más están en funcionamiento en cualquier momento y que el valor en dólares de los contratos aumentó en un cuatro por ciento en 1999-2000.” (Verspaandonk, 2001)

Resulta importante señalar que la tercerización en el sector público en Australia comenzó en la década de 1980 con el gobierno de Bob Hawke y Paul Keating (1983-1996) los cuales iniciaron una reforma económica de amplio espectro atendiendo al contexto internacional. Esta agenda tenía como propósito impulsar la reducción del papel del gobierno en "áreas como la protección a la industria, regulación y provisión de servicios. Las políticas incluyeron reforma a las tarifas, desregulación financiera, corporatización, privatización y la extensión del principio del 'usuario paga'". (Verspaandonk, 2001) El carácter de las reformas impulsadas en Australia fue extensivo a todos los países del planeta (exceptuando a la URSS) y se tomaron como una receta para los males que había traído el Estado Benefactor sin importar la tendencia política, tanto así que el gobierno de Bob Hawke como primer ministro pertenecía al Australian Labor Party.

Así, en la década de 1990 el gobierno australiano ya tercerizaba servicios de información y tecnología, comunicaciones de ambulancias, centros de detención y servicios de apoyo a la defensa. Inclusive han tenido experiencias en la contratación externa de la gestión de programas para desempleados en los cuales las empresas subcontratadas se encargan de otorgar empleo o educación de tiempo completo por trece semanas a los clientes (en este caso son los beneficiarios, los desempleados). (OCDE, 1997: 3)

En América Latina también es conocido el uso de la tercerización y Chile es ejemplo de ello. La Dirección del Trabajo del gobierno chileno apunta que quien determina los alcances de la ley de subcontratación es la Contraloría General de la República, la cual ha pronunciado que aplica para “organismos de la Administración del Estado la responsabilidad solidaria de la empresa principal respecto de las obligaciones laborales y previsionales de dar que afecten a los contratistas y subcontratistas en favor de los trabajadores de éstos, incluidas las eventuales indemnizaciones legales por término de la relación laboral, así como al derecho de la empresa principal a ser informada sobre el monto y estado de cumplimiento de tales obligaciones y a retener la suma a la que asciendan éstas en caso de que el contratista o subcontratista no acredite su cumplimiento íntegro.”

En el caso de México, en la capital se han lanzado convocatorias de licitación incluso para el diseño, implementación, instalación, operación y mantenimiento de un Sistema de recaudo y control de acceso a la red de servicio público en la Ciudad de México por medio de tarjetas multimodal que requiere especialización en ingeniería. En la convocatoria lanzada por el gobierno de la ciudad se señala que "El Licitante Ganador podrá subcontratar a cualquier tercero, nacional o extranjero para la prestación de los Servicios objeto de la Licitación, siempre y cuando su monto no exceda del 10% del monto total del Contrato y que el Licitante así lo manifieste expresamente en su Proposición." (Secretaría de Finanzas, 2009: 13)

Asimismo, la Secretaría de Economía en México ha impulsado programas en apoyo al sector de las Tecnologías de la Información (TI) como parte del Plan Nacional de Desarrollo. El Diario Oficial de la Federación publicó en diciembre de 2014 las reglas para el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) en la que se busca encadenamiento digital, es decir, la tercerización de Tecnologías de la Información, así como de recursos humanos y procesos de innovación digital (DOF, diciembre 2014).

Los casos de países que tercerizan actividades son numerosos, aunque a veces son difíciles de rastrear por el espectro tan grande que cubre la administración pública. Estos van desde la tercerización de servicios de limpieza en los hospitales (como el Hospital Nacional en Copenhague, Dinamarca), la de funciones de auditoría (en Nueva Zelanda), los servicios de

imprensa (Administración de Impuestos y Aduanas en Holanda), hasta centros de tratamiento residencial para niños con problemas conductuales y emocionales (en Islandia) (OCDE, 1997). Colombia, por su parte, terceriza algunas partes de su servicio de salud (Torres y Ángel, 2004).

En este momento se hace imperioso remarcar una premisa importante: el uso de la tercerización es cada vez más frecuente. Este crecimiento varía considerablemente entre los países, principalmente en las áreas que han externalizado e incluso en la forma, puesto que esta actividad conlleva una planeación estratégica para contratar corporaciones que ofrezcan ventajas significativas. Lo que podemos observar es que paulatinamente ha ido aumentando la tercerización en los gobiernos desde la década de los noventa con especial mención de los países anglosajones.

Como se acaba de ver, si hay un área que esté siendo tercerizada cada vez más es la de las tecnologías de la información<sup>18</sup>. No es fortuito, los nuevos paradigmas en el campo de la administración pública incluyen el internet como la conexión entre los gobiernos y los ciudadanos (lo que se conoce como e-government), además las personas están en constante interacción con el mundo virtual lo que hace imprescindible acercarse a estos, escuchar sus demandas y dar cuenta de sus preferencias. De hecho, la mayor parte de los estudios que se han llevado a cabo sobre las áreas que son susceptibles de tercerizar en los gobiernos tienen que ver con las tecnologías de la información (IT por sus siglas en inglés). Estados Unidos y el Reino Unido han invertido una suma considerable de dinero que ronda arriba de los 13 billones de dólares en la instalación y mantenimiento de sistemas, de bases de datos, etc (s/a, 2010: 2) Incluso existen investigaciones desde el área de la ingeniería y la administración de empresas que evalúan los resultados de delegar los sistemas computacionales al sector privado, estos servicios son considerados una herramienta útil en la resolución de problemas públicos.

No obstante se debe hacer una distinción fundamental. Existen ciertas áreas y servicios que por su naturaleza son justificables para ser tercerizados, por ejemplo, los que se refieren a

---

<sup>18</sup> Véase el estudio de Daniel Bugler y Stuart Bretschneider (1998) titulado “El impulso de la tecnología o la realización del programa: El interés en nuevas tecnologías de información dentro de las organizaciones públicas” en Bozeman, La Gestión Pública: Su situación actual.

limpieza, comedor, pago de nómina e incluso los que tienen que ver con tecnologías de la información puesto que necesitan de especialización o simplemente no constituyen el área central de las funciones del gobierno. Estos servicios son intermediarios, es decir, son contratados por las administraciones públicas para su propio uso con el fin de agilizar los procesos y cumplir de manera óptima sus tareas y funciones. Sin embargo, hay una tendencia cada vez mayor alrededor del mundo en la cual las administraciones públicas externalizan el propio centro de sus funciones, áreas que históricamente han estado y tendrían que estar bajo la planeación y ejecución directa de los gobiernos. Esta es una de las consecuencias directas de lo que en el capítulo anterior se definió como expansión intensiva del capitalismo.

Por ejemplo, en el caso de Australia se han delegado los centros de detención que son una parte sustantiva del Estado por los temas de seguridad pública y de reinserción social. Lo mismo ocurre en Estados Unidos, "el complejo privado inmigrante-carcelario-industrial es una industria en pleno auge. Los inmigrantes indocumentados constituyen el sector de más rápido crecimiento en la población carcelaria de Estados Unidos, donde son detenidos en centros privados de detención y deportados por compañías privadas subcontratadas por el Estado." (Robinson, 2013: 9)

Lo mismo sucede, por ejemplo, con el Ministry of Community and Social Services el cual tiene la responsabilidad en el sistema de implementación de programas y servicios sociales en Canadá<sup>19</sup> pero gran parte de éstos los proveen instituciones privadas o instituciones sin ánimo de lucro. Colombia es el típico caso latinoamericano que terceriza los servicios de salud en gran escala.

*La tendencia hacia la subcontratación de funciones centrales del gobierno ha intensificado el debate sobre la conveniencia de la subcontratación porque se percibe que está en juego la naturaleza de la prestación de servicios del gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía. Las cuestiones de rendición de cuentas y la posible erosión de los Valores del*

---

<sup>19</sup> Para mayor detalle del funcionamiento de la externalización de programas sociales en Canadá véase Panet, Phillip y Trebilcock, Michael (1998). "Contracting-out social services" en Canadian Public Administration, Volume 41, Issue 1, pp.21-50, marzo 1998.

*Servicio Público y el Código de Conducta son dos cuestiones importantes que derivan gran parte de su importancia por la sensibilidad de los servicios que se están subcontratando. (Verspaandonk, 2001 la traducción es propia)*

Así, se hace menester dar cuenta de los panoramas actuales de la tercerización de servicios por parte de los gobiernos en la actualidad. En esto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de gran ayuda puesto que desde el 2009, y con una producción bienal, han publicado una serie de estudios (Government at Glance) cuyo principal propósito es proporcionar datos de la situación de las Administraciones Públicas. Ya desde el primer trabajo publicado apuntaban sobre el tema que nos aqueja que “La tercerización, coproducción y sociedades público-privadas, han afectado a la mayoría de los sectores de gobierno, incluyendo el desarrollo de armas, cuidado a personas mayores, la custodia en los establecimientos penitenciarios, y la prestación de ayuda extranjera.” (OCDE, 2009: 87)

Antes de pasar a los datos se debe tener claro que la tercerización forma parte de los costos de producción de bienes y servicios, justamente esa es la razón por la cual se busca cederlos a un tercero, por el supuesto ahorro que supone a los gobiernos. Los costos de producción incluyen tres aspectos: consumo de capital fijo<sup>20</sup>, la remuneración a empleados públicos (son los que están contratados directamente por el gobierno) y, por último, los costes de bienes y servicios tercerizados que son usados por la Administración (los intermedios), así como los que prestan a los ciudadanos.

Ahora bien, la variación en el grado de tercerización de bienes y servicios tiene que ver con muchos factores como por ejemplo la trayectoria histórica de las administraciones públicas, la valorización nacional acerca de los servicios públicos, la cantidad y calidad de éstos, cuáles son los que son susceptibles de tercerizar, puesto que no todos los gobiernos proporcionan los mismos, etc. Esto es debido a que “Las decisiones sobre la suma y el tipo de bienes y servicios a prestar, así como cómo producirlos mejor, son a menudo de

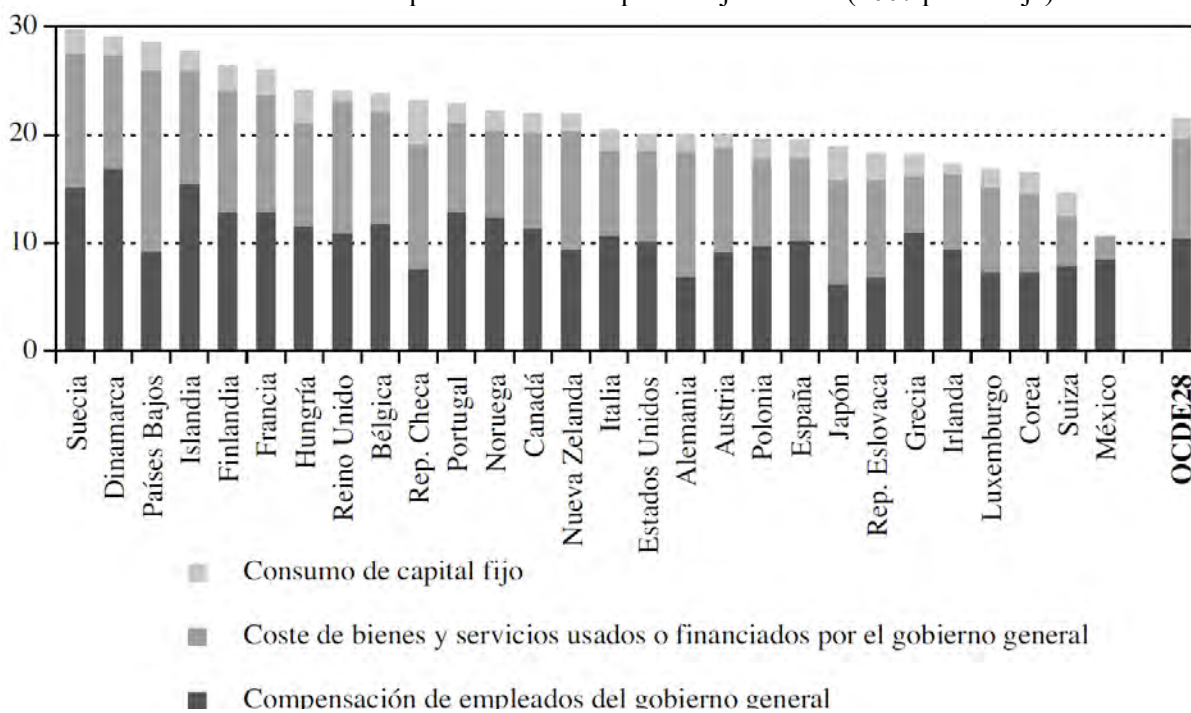
---

<sup>20</sup> “Representa la declinación experimentada durante el periodo contable, en el valor corriente de los activos fijos que posee y los que utiliza un productor, a consecuencia del deterioro físico, de la obsolescencia normal o de daños accidentales normales. Excluye: el valor de los activos fijos destruidos por grandes desastres naturales o actos de guerra” Definición de INEGI.

naturaleza política y están basadas en el contexto social y cultural de un país.” (OCDE, 2009: 88)

Así, nos encontraremos con que para 2007 (excepto México cuyos datos en la gráfica III.1 son de 2004 y Nueva Zelanda de 2005) los países nórdicos como Suecia y Dinamarca gastaban gran parte de su Producto Interno Bruto en el costeo de servicios, hasta el 30% de éste. Hablando de México, es visible que el gasto en la producción de servicios representa poco más del 10%, no se invierte demasiado en servicios, incluso si se recurre a datos de gasto por habitante también es de los que invierten menos. Por otro lado, hace una década eran los Países Bajos, República Checa, Nueva Zelanda y Alemania los que más tercerizaban, comparativamente con otros países. Enseguida, en la gráfica III.2, se puede hacer una comparación del valor de los bienes y servicios producidos a lo largo de una década, la base se amplía y hay datos de más países. Es visible una tendencia en aumento de costo en los servicios producidos mediante tercerización en prácticamente todos los países, incluido México.

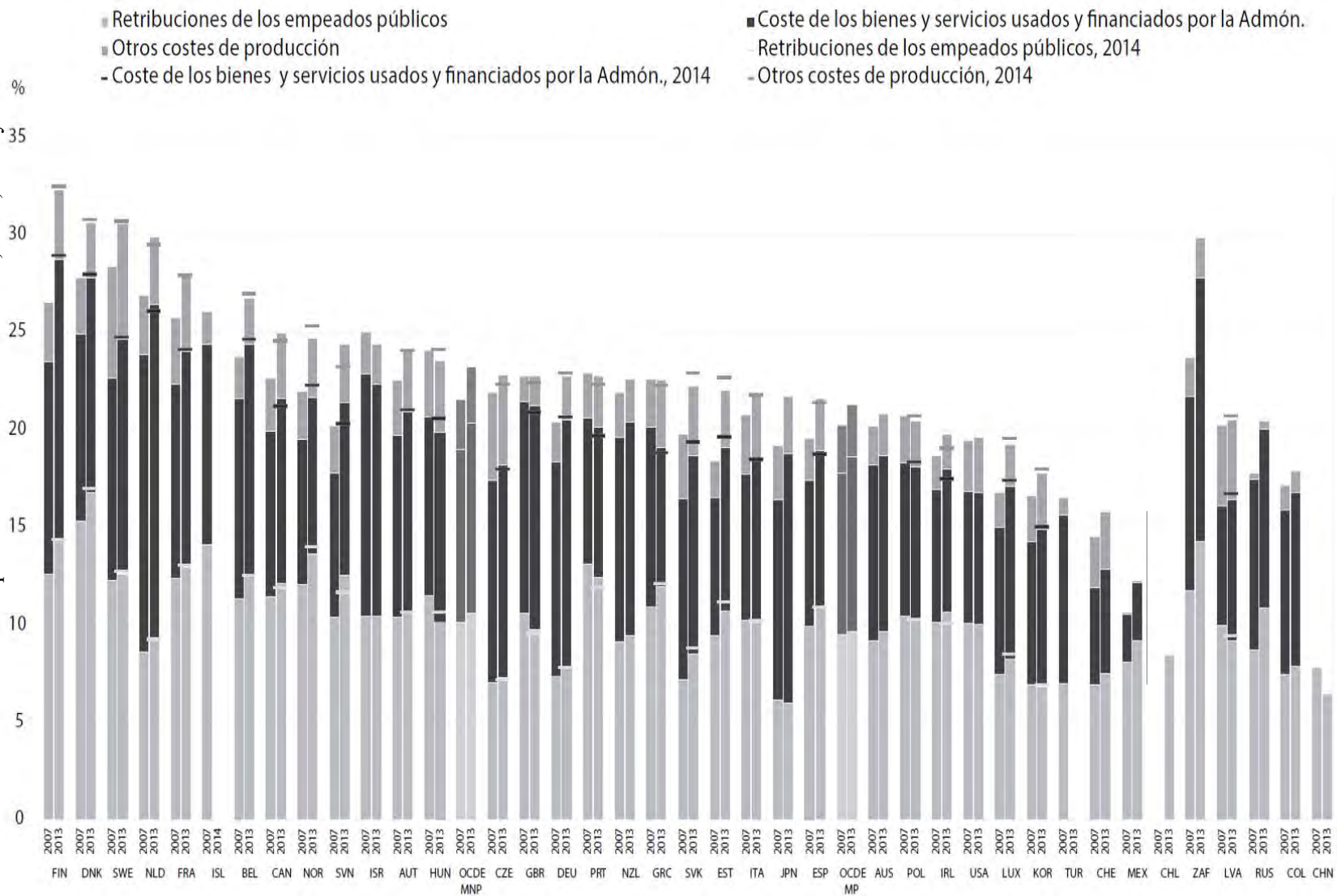
Gráfica III.1. Costes de producción como porcentaje del PIB (2007 porcentaje)



Fuente: OCDE, 2009: 90



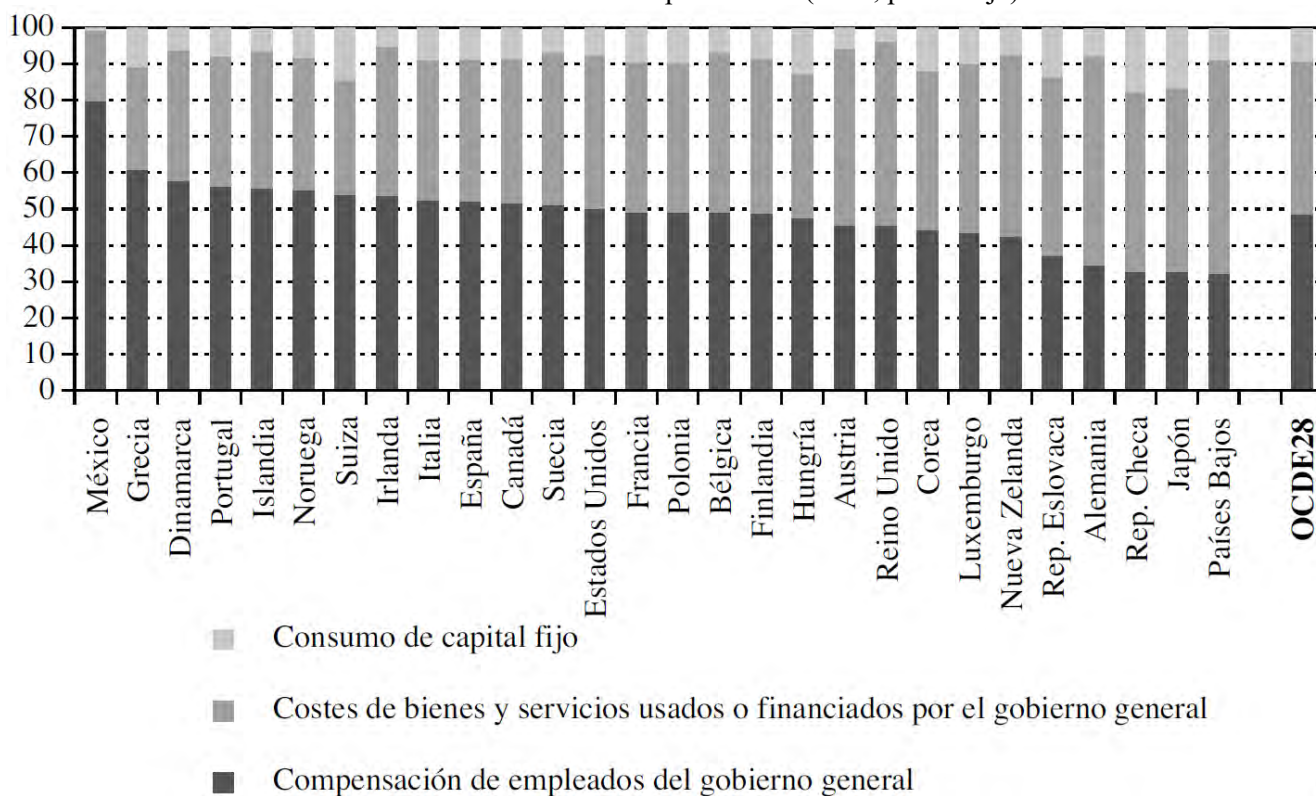
Gráfica III.2. Costes de producción en relación con el PIB, 2007, 2013 y 2014



Fuente: OCDE, 2015: 136

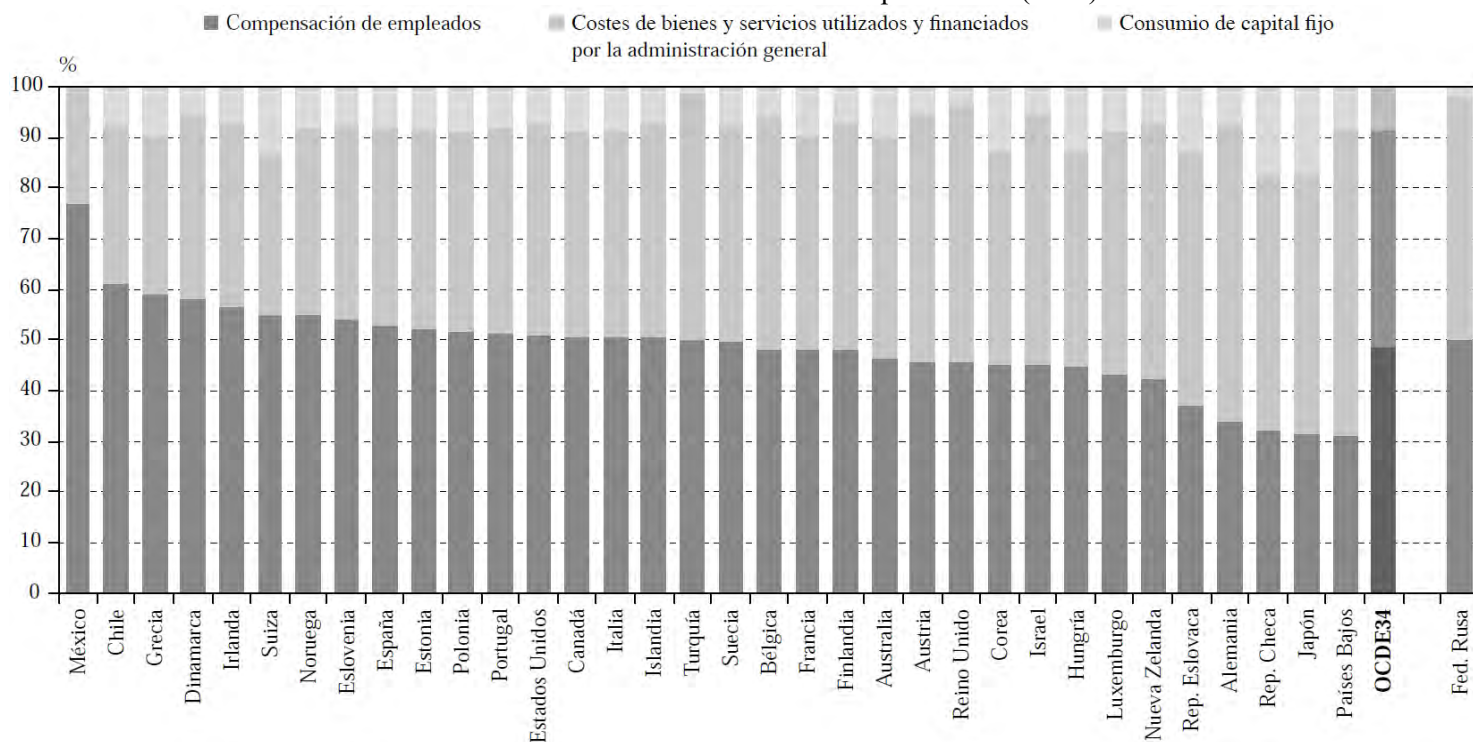
En la gráfica número III.3, así como en las subsiguientes, se muestran la distribución de los costos de producción de cada país miembro de la OCDE de la que hay datos disponibles. Para poder visualizar la propensión de los últimos quince años en lo referente al avance de la tercerización de bienes y servicios se pondrán los gráficos de los años 2007, 2009, 2011, 2013 y 2014.

Gráfica III.3. Estructura de costes de producción (2007, porcentaje)



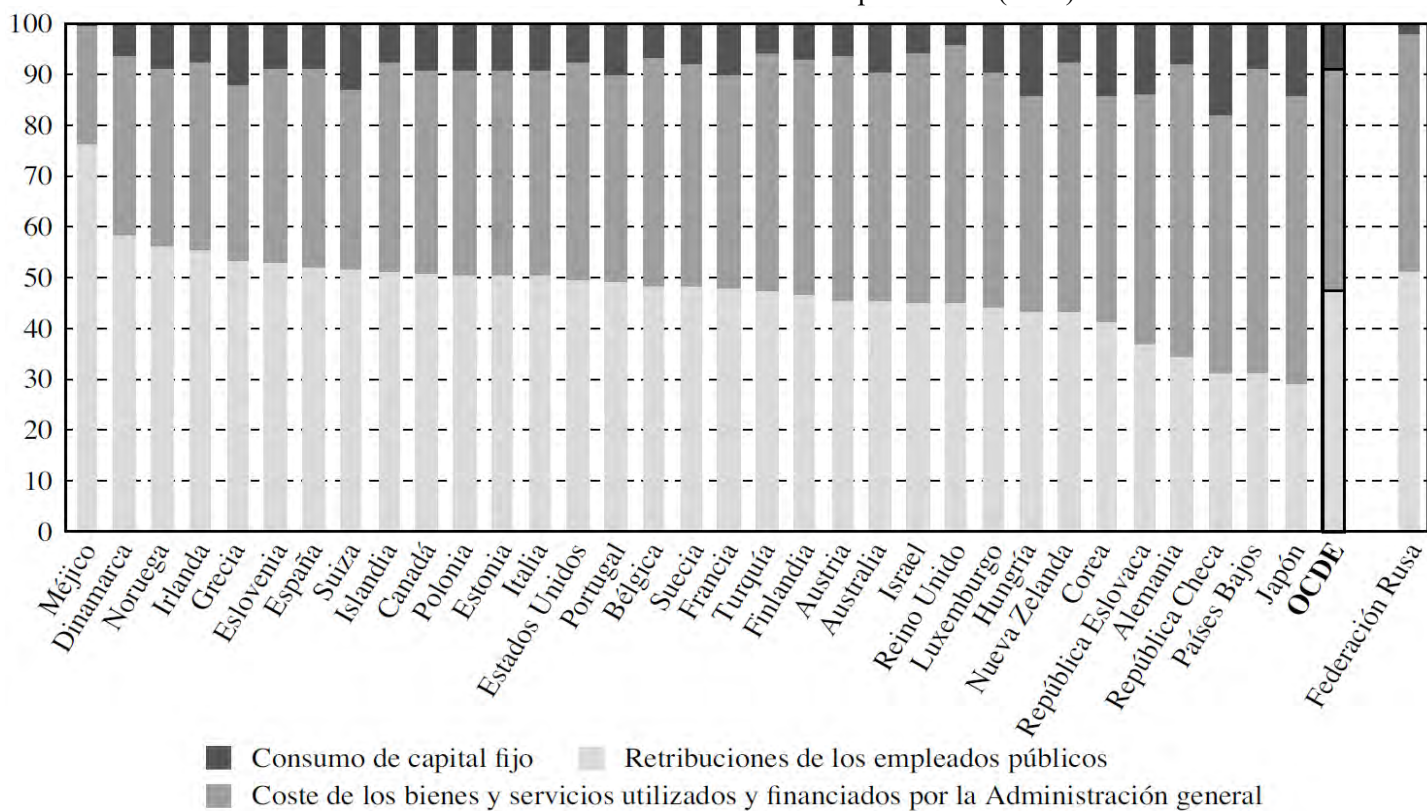
Fuente: OCDE, 2009: 91

Gráfica III.4. Estructura de los costes de producción (2009)



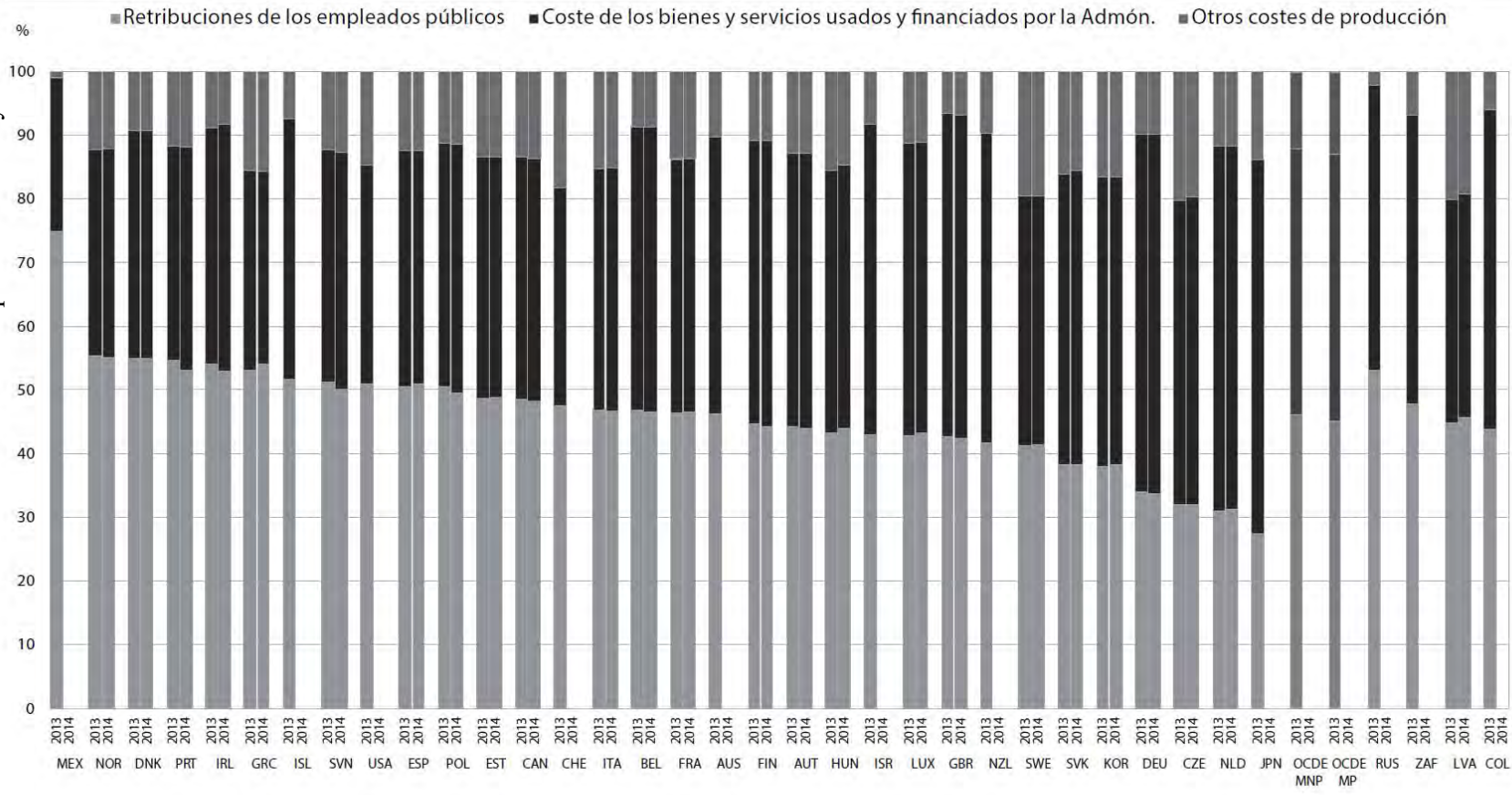
Fuente: OCDE 2011: 118

Gráfica III.5. Estructura de los costes de producción (2011)



Fuente: OCDE, 2013: 139

Gráfica III.6. Estructura de los costes de producción 2013 y 2014



Fuente: OCDE, 2015: 137

Podemos percatarnos que, en efecto, la tercerización de bienes y servicios en los gobiernos es un fenómeno creciente. Cada vez más países lo utilizan y con mayor frecuencia; hasta donde hay datos disponibles Países Bajos, Japón y Alemania siguen liderando la lista. Los países anglosajones como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia se encuentran en el promedio de la OCDE con excepción de Canadá que se ha mostrado más reticente a adoptar estos esquemas. Por su parte, México es el país que menos recurre a la subcontratación de bienes y servicios, aunque se debe resaltar que ha habido un aumento de 5% en el coste de estos durante el periodo que comprende de 2004 a 2014.

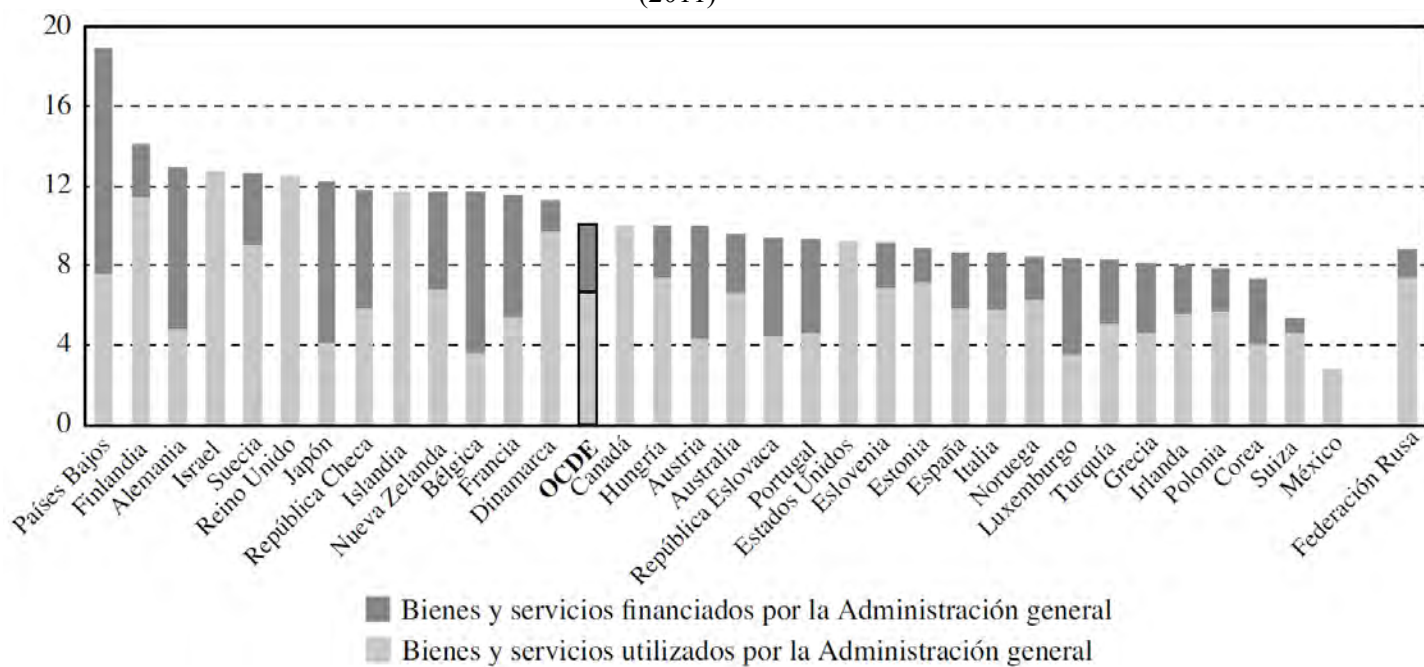
Asimismo, un aspecto importante es que el costo en la producción de bienes y servicios en relación al PIB han aumentado en prácticamente todos los países de la OCDE y lo que es de mayor importancia es que no ha aumentado el rubro de remuneraciones (que incluye salarios y prestaciones sociales) a los empleados del sector público, sino que ha aumentado el valor de los bienes y servicios producidos por entidades tercerizadas. Sólo en 2009 se invirtió la tendencia hacia la alza en los costes de producción y cayó un punto porcentual, lo interesante es que más de la mitad del ajuste (56%) se gestó en las remuneraciones a los empleados directos del gobierno y no en las actividades de tercerización (OCDE, 2013: 137). En su conjunto, la variación que tuvo en el periodo 2007-2013 fue un incremento de 1.1% principalmente porque los costos de las corporaciones privadas también aumentaron (OCDE, 2015: 134).

Cabe resaltar que lo que se mide es el valor de la producción, no la cantidad ni la calidad de bienes y servicios, pudiese ser que los incrementos que percibimos en las gráficas se den en los contratos firmados con las empresas subcontratadas o que en realidad sí se estén delegando mayores actividades. De cualquier manera la tendencia de tercerización como un pilar del capitalismo global es comprobable, así como la reducción paulatina de las remuneraciones y una baja en las tareas desempeñadas por empleados públicos.

Por otra parte, y antes de continuar con la tercerización en nuestro país, es menester recordar la diferenciación crucial entre bienes y servicios intermedios que son aquellos que la administración pública externaliza para su propio uso y que son fácilmente justificables y aquellos que constituyen el centro de sus funciones como son la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos puesto que esto cambia el sentido de las administraciones como

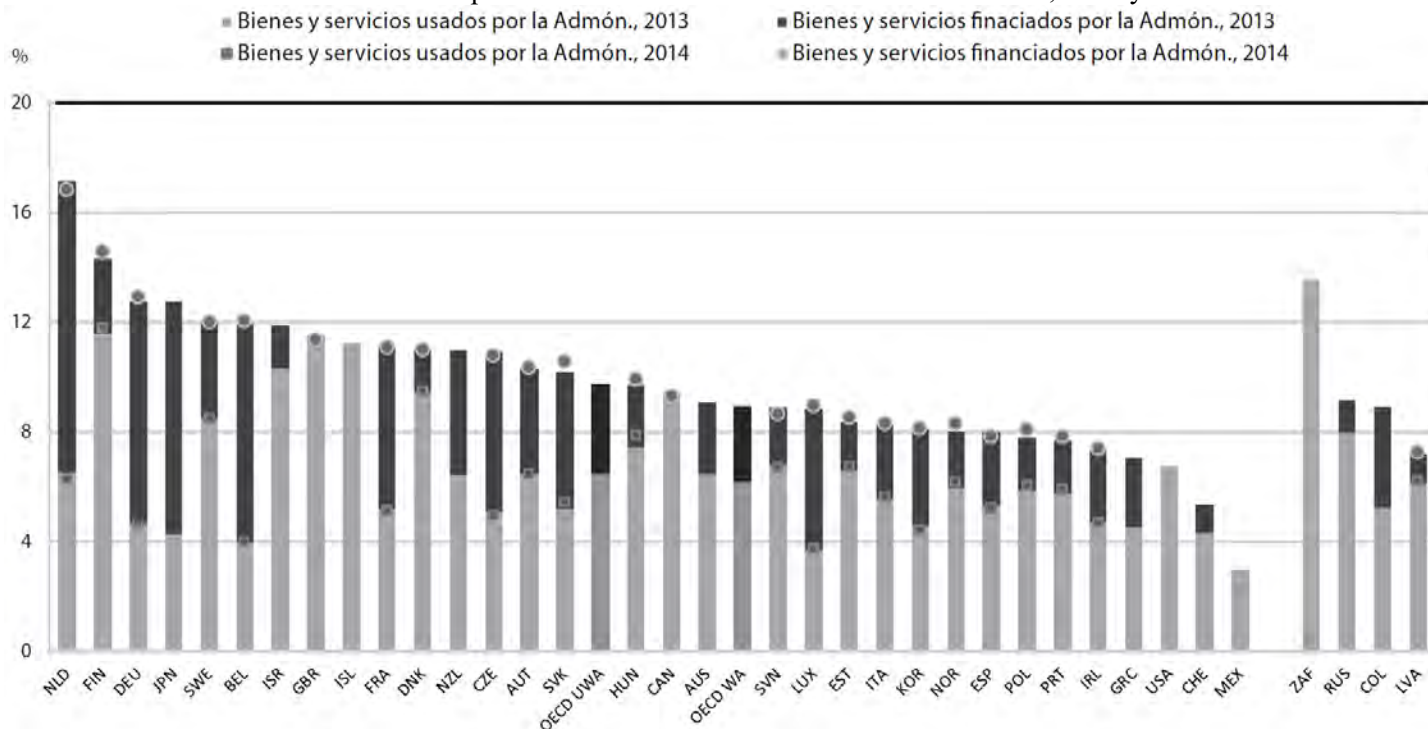
la parte ejecutiva del Estado. Desde 2013 la OCDE comenzó a dar cuenta de esta diferencia e incluyó por separado los gastos de las Administraciones públicas tercerizados entre aquellos costeados y utilizados como insumos y aquellos finales que son proporcionados a los ciudadanos, tal como se muestra a continuación.

Gráfica III.7. Gastos de la Administración general en externalizaciones como porcentaje del PIB (2011)



Fuente: OCDE, 2013: 140

Gráfica III.8 Gasto público en externalización en relación con el PIB, 2013 y 2014



Fuente: OCDE 2015: 137

Aquí nos encontramos con una dificultad puesto que países como México, Estados Unidos, Canadá, entre otros, no separan en sus cuentas nacionales entre tercerización intermedia y tercerización final que es la que nos ocupa. Pero se pueden extraer los datos importantes hasta 2014, por ejemplo, que en promedio, 8.9% del PIB se destinaba a la tercerización, 17.1% en Holanda como el más alto y México, con 3.0%. Además, Bélgica ya se posiciona, junto con Países Bajos, Alemania y Japón entre los países que más subcontratan de manera directa, es decir, que una entidad privada o sin fines de lucro presta directamente los bienes y servicios (más del 60%) (OCDE, 2015: 134). La pregunta que surge en este punto es, ¿qué hay de la tercerización en el gobierno mexicano?

### 3.3.2 Tercerización en la administración pública en México

Con los datos que acabamos de revisar parecería que no hay un avance real de la tercerización en nuestro país. Los empleados directos de la administración pública en México todavía siguen representando el costo principal en la dotación de servicios (74,8%). Además, al igual que en la mayor parte de los miembros de la OCDE (45.2% en promedio) es un sector que todavía goza de los beneficios consagrados en el siglo pasado. Es un sector

privilegiado el cual, por la naturaleza de las tareas que desempeñan, han visto sus condiciones de vida menos degradadas que las de sus pares del sector privado.

La amplia gama de responsabilidades del Estado requieren un cuidado especial a la hora de tercerizar, lo que es distinto en el sector empresarial en el cual la Dirección puede tomar las decisiones en función de un balance pérdidas-ganancias. Esto se menciona porque pareciera ser que México es un país que aún conserva el anterior esquema jerárquico, lo cual sólo es parcialmente cierto. La tercerización en el sector privado ha incrementado con mayor vigor que en el público pasando de 8.6% del personal ocupado en 2004 a 13.6% en 2009 y llegando al 16% en el 2014 según datos del INEGI. Lo que es de resaltar es que el llamado outsourcing ha crecido más rápido que la propia generación de empleos. Incluso, ese incremento significativo se dio antes de la aprobación de la Reforma Laboral de 2012 que, por primera vez, aceptó y regularizó la subcontratación aunque en las reformas a la Ley del Seguro Social en 2009 ya se hablaba de outsourcing.

La tercerización en el sector privado se da en muchas ramas productivas, la construcción y la confección son dos de las que tradicionalmente recurren a estos mecanismos; la primera por la eventualidad de las obras y la segunda, por el traslado de costos a terceros e incluso a trabajadores autónomos. La confección es una industria que externaliza por excelencia, la gran parte de estudios sobre los efectos de la globalización como el outsourcing y el offshoring, utilizan el sector de la confección como un ejemplo clásico de maquila, característico de regiones con mano de obra barata como el norte de México, Vietnam, Indonesia, etc.

Asimismo, desde hace veinte años ya se comenzaban a presentar casos de tercerización en sectores emergentes como las aseguradoras y el sector siderúrgico en nuestro país. Los estudios de caso de Leonard Mertens y Roberto Wilde (1999) sobre estos sectores en relación a los salarios, la forma de contratar, la relación de la empresa beneficiaria y las subcontratistas con el sindicato, las prestaciones de los trabajadores y otras categorías ayudan a vislumbrar que la tercerización en nuestro país se gestaba al menos quince años antes de la aprobación de la Reforma Laboral de 2012. Otro ejemplo es el estudio de Dussel (1998) que analiza cómo se fue desarrollando la subcontratación en el sector tecnológico en Jalisco a mediados de los noventa.



En el caso de la tercerización en la administración pública en nuestro país el avance ha sido más lento y la información al respecto es aún difícil de encontrar. Pero si nos avocamos a hacer una pesquisa de los servicios que más se tercerizan encontraremos que son aquellos periféricos como limpieza, comedor, y cada vez más, los servicios de sistemas computacionales, de comunicación y bases de datos que sirven como insumos a la administración pública para llevar acabo de manera óptima las funciones que le competen; es decir, la tercerización en la administración pública en México aún se lleva a cabo prioritariamente en el nivel intermedio.

En este nivel muchas dependencias tercerizan, desde las secretarías de Estado que incluyen a la de Trabajo y Previsión Social, hasta organismos de servicios sociales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre muchas otras, para las cuales existen una serie de reclamos en los diarios en los últimos años.

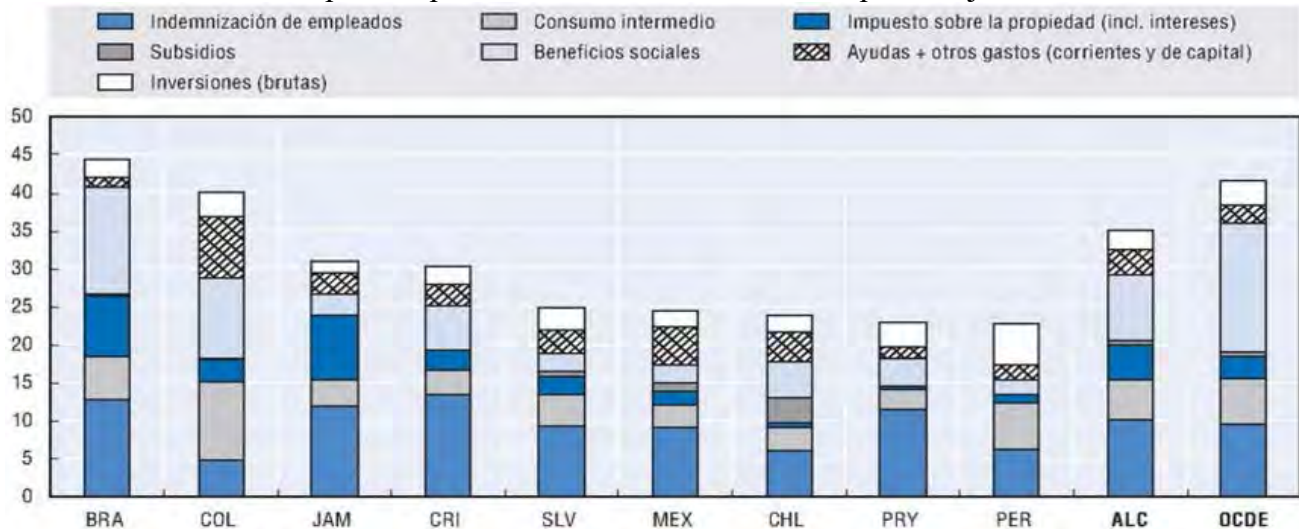
En la tabla siguiente podemos dar cuenta de los últimos datos sobre los gastos de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe en la que se puede ver que en nuestro país comparativamente con otros, las retribuciones a empleados propios sigue siendo el medio principal para la producción y entrega de bienes y servicios. Por su parte, el consumo intermedio (bienes y servicios tercerizados usados por la administración pública) ha tenido un incremento de 0.8 de 2007 a 2014. En la gráfica número III.9 se puede apreciar la distribución de los gastos de las administraciones.

Tabla III.1. Estructura del gasto de la administración pública por transacción económica, 2014 y cambio de 2007-2014

	Indemnización de empleados		Consumo intermedio		Subsidios		Ingresos de la propiedad (incl. intereses)		Beneficios sociales		Ayudas y otros gastos (corrientes y de capital)		Inversiones (brutas)	
	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	2007-14	2014	Variación 2007-14
Brasil	28.9	-1.7	12.8	-3.5	0.8	-0.1	17.7	-0.6	31.3	4.8	3.1	1.2	5.4	0.0
Chile	25.8	1.8	12.8	-0.1	13.9	-8.3	2.3	-0.7	20.1	-0.4	15.7	9.8	9.5	-2.1
Colombia	12.1	-9.2	26.1	8.5	0.6	-0.6	6.6	-3.8	26.6	7.0	20.2	3.5	7.7	-5.5
Costa Rica	44.2	3.4	10.4	-1.9	0.0	-1.9	8.6	-4.9	19.4	-1.2	9.1	4.7	7.8	1.4
El Salvador	37.8	-0.4	16.5	0.7	3.0	0.2	9.3	-1.8	9.5	-1.0	11.8	1.5	12.0	0.8
Jamaica	38.4	..	11.6	4.4	0.0	0.0	26.7	-5.3	9.2	3.6	9.2	..	5.1	-2.5
México	37.6	2.0	12.2	0.8	4.5	0.1	7.3	-2.6	9.3	-0.4	20.4	-1.9	8.8	2.0
Paraguay	49.5	-2.1	12.0	2.2	0.1	0.0	1.7	-5.2	15.9	-5.1	6.2	1.3	14.6	8.9
Perú	27.3	-1.4	26.7	0.0	0.0	0.7	4.6	-0.4	9.3	1.7	8.1	0.2	24.1	-0.8
ALC	29.1	-2.5	14.6	-1.0	2.0	-0.3	13.0	-1.2	24.6	3.8	9.4	1.5	7.3	-0.3
OCDE	23.1	-1.2	14.3	-0.6	2.0	0.1	6.7	-0.7	40.5	3.7	5.7	0.2	7.7	-1.4

Fuente: OCDE, 2016: 65

Gráfica III.9. Gasto público por transacción económica como porcentaje del PIB, 2014



Fuente: OCDE, 2016: 63

Los gráficos nos sugieren que la tendencia de tercerización en el consumo intermedio en América Latina está creciendo a un ritmo menos acelerado que los países desarrollados. No obstante, países como Colombia habían llegado a 26.1%, superior a la media incluso de la OCDE.

En México, el 28 de diciembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el CLASIFICADOR por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, en el cual se contempla la tercerización de bienes y servicios. Esta se encuentra en el capítulo de Servicios Generales (3000), en el concepto de Servicios Profesionales, científicos, técnicos y otros servicios (3300), en la partida genérica de Servicios profesionales, Científicos y

Técnicos Integrales (339) y en la partida específica de Subcontratación de servicios con terceros (33901).<sup>21</sup>

En ese tenor, uno de los sectores más importantes de la seguridad social, es actualmente uno de los que más ha optado por la tercerización como una forma de eficientizar sus procesos; nos referimos al sector salud. Así lo ha hecho el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) desde la administración de Felipe Calderón pues en la búsqueda de prácticas que mejoraran el abastecimiento nacional de medicamentos y su distribución, encontraron en la tercerización la práctica más viable. Esta acción fue parte del Programa para la Mejora Sustantiva del Abasto de Medicamentos y Material de Curación en las Unidades Médicas que comenzó en 2009 (ISSSTE 0063700115109, 2009).

Principalmente en estas actividades que no son el centro o el *Core* de la administración pública son fácilmente justificables para tercerizar con empresas privadas, pero hay algunas actividades centrales que no se toman como tercerización porque se usan otras figuras legales para delegar servicios a particulares. No obstante, servicios médicos y guarderías están siendo tercerizadas cuando se analizan los intercambios e interacciones entre los actores implicados.

---

<sup>21</sup> Según el Diario Oficial de la Federación, la Subcontratación de servicios con terceros comprende “Asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios provenientes de la subcontratación que las dependencias y entidades lleven a cabo con personas físicas o morales especializadas, que resulten más convenientes o generen ahorros en la prestación de bienes o servicios públicos, tales como: servicio de mantenimiento, maquila de productos, medicamentos, servicio médico, hospitalario, de laboratorio, entre otros. Lo anterior, cuando no sea posible atenderlos de manera directa por la propia dependencia o entidad.”

## **Capítulo 4. Subrogación del servicio de guarderías: ¿Una forma de tercerización en la Administración Pública?**

Ya hemos visto a lo largo de este trabajo la dificultad tanto conceptual como empírica de la tercerización por las múltiples formas que reviste. Hemos repasado también, el contexto en que esta práctica de organización de la producción y del trabajo es una característica importante de la sociedad global que tiene, como rasgo económico distintivo, la fragmentación de la producción en distintas entidades y, por tanto, provoca cambios a la vieja estructura social fordista. Y como rasgo político, la prominencia e influencia sin precedentes de los grupos empresariales. Si hasta este punto hemos encontrado dificultades, éstas aumentan cuando se trata de llevar el análisis del ámbito de la empresa privada al de la empresa pública.

Para esto último, establecimos un puente teórico que nos ayuda a vislumbrar cómo se han adoptado esquemas de la empresa privada en la estructura administrativa del gobierno. Esto a través del concepto de extensión intensiva del capitalismo cuyo poder explicativo estriba en que el capital se ha extendido ya por todo el planeta, coaccionando o eliminando modos de producción anteriores a éste o que se oponen a él. Ello ha conducido a que las empresas privadas ingresen en áreas de las que históricamente estuvieron excluidos por el poder estatal de las naciones y en algunos casos, porque estas áreas no representaban atractivos económicos de acumulación para los capitalistas.

En las últimas dos décadas hemos visto cómo la lógica del mercado ha permeado incluso en la estructura de los gobiernos, aunque el proceso ha sido más paulatino pues aún hay reticencia de las burocracias y porque en gran medida depende de la conformación histórica de cada país, del grado de resistencia que tienen los sindicatos del sector público y de la relación existente entre éste y el sector privado. En la actualidad ya podemos encontrar indicios de tercerización en la administración pública en dos sentidos, la de consumo intermedio que sirve de insumo para que la administración se centre en las áreas de su competencia, así como en aquellas que no tiene especialidad técnica y tecnológica o que son tareas periféricas. Por tanto, este tipo de tareas son justificables de externalizar con ciertas empresas dedicadas a ellas; generalmente en este rubro se encuentran las tareas de limpieza, distribución, suministro de medicamentos, comedor, etc.

La segunda vertiente es todavía más complicada, esto es, la tercerización de bienes y servicios que son entregados directamente a los ciudadanos, algunos de los cuales forman parte de su razón de ser (core) ¿Se puede considerar todo tipo de delegación de algunos servicios a terceros como indicativo de tercerización?, ¿Qué tipo de tercerización encontramos en la administración pública en México? y ¿Cuáles son las ventajas/desventajas? Estos son los cuestionamientos que guiarán este capítulo.

#### **4.1 Guarderías como actividad central del Estado: el caso del IMSS**

Intentar obtener información sobre los servicios tercerizados que son directamente entregados a los ciudadanos en nuestro país es todavía complicado. Esto se puede explicar en parte, gracias a que generalmente son los bienes y servicios intermedios y/o periféricos los que se han delegado a terceros; aquellos que son entregados a los ciudadanos directamente aún son pocos. Como vimos en el capítulo anterior, de los países de la OCDE México es el país que mayormente sigue produciendo servicios con sus propios trabajadores. No obstante, podemos encontrar ciertos casos en los que si bien, en un principio cuando se dio participación al sector privado no se trataba en esencia de tercerización, posteriormente sí se hizo presente rebasando las formas primigenias de interacción entre el sector público y privado.

Este es el caso del servicio de guarderías que originalmente fue creado en el siglo XX como un derecho para las trabajadoras. Como parte del sector salud, las guarderías hoy día pueden considerarse como uno de los componentes más importantes de los derechos sociales de los Estados modernos, al menos desde la segunda mitad del siglo pasado. De hecho, las investigaciones que abordan este servicio abundan desde distintas disciplinas, primordialmente desde la psicología, el trabajo social, etc. Aquí nos interesa porque es uno de los servicios que más ha tercerizado el Estado mexicano en las últimas décadas.

Los centros de cuidado y desarrollo infantil nacieron y son importantes en tanto son la materialización de una parte cardinal de la seguridad social que permite el óptimo desarrollo de las familias. Ya desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se estipuló que todo ser humano debe disfrutar del derecho a la seguridad social. Las guarderías comenzaron a formar parte de ésta en los países europeos, precisamente cuando el trabajo

de las mujeres se hizo imprescindible durante la segunda guerra donde se necesitaba mano de obra que cubriera los puestos de los trabajadores reclutados al frente. Paulatinamente se han ido adhiriendo al mercado de trabajo, comienzan a ocupar cargos importantes y su cantidad en las Universidades alrededor del mundo es considerable.

En nuestro país, el reconocimiento de las guarderías como parte de la seguridad social llegó hasta la década de 1960 con su inclusión a nivel constitucional. Como apunta Clotilde Juárez (S/f: 01) "A partir de la década de los 60s, el Artículo 134 de nuestra Constitución estableció que el cuidado infantil sería un derecho laboral de las madres trabajadoras de Gobierno Federal, a partir de lo cual los servicios se mejoraron incluyendo nutrición y cuidado físico para los niños pequeños." No obstante, no fue sino hasta 1973 que la Ley del Seguro Social la incluyó como un seguro de las madres trabajadoras; treinta años después del nacimiento de la institución clave en el otorgamiento de los derechos sociales, el IMSS.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) nació durante la administración de Manuel Ávila Camacho en 1943 como parte del Estado proteccionista característico de mediados del siglo pasado, para dar protección social al grupo mayormente organizado y representativo de la sociedad de masas; los trabajadores. En 1944 cuando comenzó sus operaciones, la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) ya se había puesto en marcha, la guerra en Europa estaba a pocos meses de terminar y en el plano nacional la mayor parte de las organizaciones obreras ya habían sido cooptadas por las grandes centrales corporativas. Esto último no era suficiente, las promesas de la Revolución en lo referente a la seguridad social tenían que ser satisfechas puesto que los trabajadores, un porcentaje considerable de ellos parte de una clase media en ascenso, necesitaban protección.

Una fracción importante de la seguridad social prevista en el artículo 123 de la Constitución Política se materializó con la creación del IMSS. La fundación de éste suponía la garantía de acceder a la salud, a tener un respaldo en caso de accidentes y a otros servicios más para las familias de los trabajadores una vez que éstos fuesen afiliados. Por eso el servicio de guarderías es un pilar del Estado moderno, lo es por las implicaciones a la seguridad social que "es una pieza fundamental porque es instrumento imprescindible para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello en el núcleo o corazón del Estado

Social y Democrático de Derecho” (Aparicio, 2017: 2) y también lo es, en tanto que posibilita la garantía del derecho a tener un empleo a las mujeres, responsabilidad del Estado.

En la actualidad, el marco jurídico que regula su operación es la Ley del Seguro Social de 1995 que estipula la existencia de dos regímenes de afiliación: uno obligatorio que comprende a los trabajadores que reciben una remuneración por una labor subordinada y personal a un patrón (sin importar su personalidad jurídica) y a los socios de sociedades cooperativas el cual también permite la adhesión voluntaria a los trabajadores domésticos, las personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, comuneros, colonos, ejidatarios e incluso a los trabajadores independientes como los profesionales, comerciantes y aquellos trabajadores no asalariados siempre que no pongan en riesgo la estabilidad financiera del IMSS, según el artículo 226 de esta ley. Por otra parte, un régimen voluntario cuyos seguros están prácticamente enfocados al de enfermedades y maternidad. En el artículo 11 se establecen los seguros que comprende el régimen obligatorio, los cuales son:

- I. *Riesgos de trabajo;*
- II. *Enfermedades y maternidad;*
- III. *Invalidez y vida;*
- IV. *Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y*
- V. *Guarderías y prestaciones sociales*<sup>22</sup>.

Los seguros de la adhesión voluntaria al régimen obligatorio dependen del tipo de asegurados estipulados en el artículo 13 y están regulados en el artículo 222 en los que prácticamente para ninguno cubre el de Riesgos de Trabajo y el de Guarderías y prestaciones sociales, quedando reservados para el régimen obligatorio (art. 11).

---

<sup>22</sup> La subrogación también aplica en los servicios de salud de los trabajadores del servicio público de banca y crédito, del Banco de México y del Patronato del Ahorro Nacional pues en la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 17:

*Los trabajadores y los pensionados de las instituciones, así como sus familiares derechohabientes, gozarán de los beneficios que establece la Ley del Seguro Social, correspondientes a los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y guarderías para hijos de aseguradas. Asimismo, dichos trabajadores gozarán de la ayuda para gastos de matrimonio que señala la propia Ley. Estos beneficios serán satisfechos por el Instituto Mexicano del Seguro Social en los términos del convenio de subrogación de servicios y, en lo no previsto por éste, por las propias instituciones.*

El 19 de enero de 1943 se publicó la primera Ley del Seguro Social que como todo organismo de la Administración Pública Federal de esos años, tenía la rectoría de todas las funciones a su cargo, había centralización y jerarquización y sus disposiciones atendían a la organización del trabajo Fordista, en un contexto de industrialización y crecimiento económico sin precedentes. Fue en la Ley del Seguro Social de 1973, dos años después del fin del sistema de Bretton Woods, en la que expresamente se daba entrada a los acuerdos entre instituciones públicas de salud, así como con particulares para la prestación de ciertos servicios cuya responsabilidad es del IMSS. Dichos servicios eran los relativos a Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad según lo dispuesto en el artículo 97 (art. 89 en la Ley de 1995).

Pero, ¿bajo qué forma legal se permitía que los privados entregaran directamente ciertos servicios de seguridad social a los ciudadanos derechohabientes y sus familias? En la LSS de 1973 se usó por primera vez, expresamente, la figura de subrogación para la entrega en dinero y en especie de algunos servicios proporcionados por el IMSS, lo que constituiría un cambio significativo en la manera de cumplir con las responsabilidades del Instituto.

#### **4.2 Figura de Subrogación en los servicios del IMSS**

La subrogación es un concepto jurídico que en su acepción más simple significa “sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa” según el Diccionario de la Lengua Española. La subrogación es una figura del derecho civil que de alguna forma regula la cesión de obligaciones y derechos entre particulares. Por ello, para que exista subrogación debe existir una obligación válida, la cual se traspa de un sujeto a otro en una relación existente entre tres sujetos:

1. Deudor, que es aquel que tiene obligaciones/deuda/responsabilidad frente al acreedor;
2. Tercero, que es el que intervine en el pago de la deuda/prestación de servicio, etc.
3. Acreedor, que es el que tiene derecho de deuda frente al deudor.

Miguel Ángel Zamora (2016: 327) apunta que "técnicamente, la subrogación se presenta cuando una persona substituye a un acreedor en una relación obligacional"; es decir, se gesta un traspaso de obligaciones cuando un tercero tiene interés en el cumplimiento de



éstas que el deudor tiene con el acreedor. En virtud de ello, el tercero paga y/o cubre el monto de la deuda para así obtener los derechos del acreedor original o cuando el tercero y el acreedor llegan a un acuerdo que también tiene como resultado la transmisión de privilegios y obligaciones frente al deudor. Al respecto el Código Civil Federal (2016: 191) apunta en su artículo 2058 que:

*La subrogación se verifica por ministerio de la ley y sin necesidad de declaración alguna de los interesados:*

*I. Cuando el que es acreedor paga a otro acreedor preferente;*

*II. Cuando el que paga tiene interés jurídico en el cumplimiento de la obligación;*

*III. Cuando un heredero paga con sus bienes propios alguna deuda de la herencia;*

*IV. Cuando el que adquiere un inmueble paga a un acreedor que tiene sobre él un crédito hipotecario anterior a la adquisición.*

En este concepto jurídico hay una distinción que los especialistas en el tema precisan; por un lado la subrogación convencional y, de otro, la subrogación legal. La primera de ellas se hace bajo acuerdo y contrato entre el acreedor y un tercero; la segunda se gesta por disposición de la ley (*ipso iure*) y no necesita la declaración de los implicados; es decir, no se requiere de un acto voluntario para que apliquen las consecuencias de la norma. Esta segunda es la que está regulada en el artículo 2058.

Así, damos cuenta de que la subrogación es una figura de traspaso de derechos y privilegios entre sujetos, el acreedor original (subrogante) y el tercero implicado (subrogado) que tiene interés en la obligación que se gesta frente al deudor. Ahora bien, la pregunta en este punto es, ¿Cómo se adecúa la subrogación a los servicios que son responsabilidad del Estado?

En primer lugar, la Ley General de Salud (2017) en su artículo quinto apunta que el Sistema Nacional de Salud está compuesto por dependencias y entidades de la Administración Pública (en todos sus niveles), así como las personas físicas y morales del sector social y privado que presten servicios de salud. Más adelante, en el artículo octavo establece "Con propósitos de complemento y de apoyo recíproco, se delimitarán los universos de usuarios y las instituciones de salud podrán llevar a cabo acciones de

subrogación de servicios." Este artículo da paso a la participación de las instituciones privadas para que presten los servicios que están en manos del Estado.

En segundo lugar, la Ley del Seguro Social (2015) cuya última reforma tuvo lugar en diciembre de 2015, apunta en su artículo 89 que:

*El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:*

*I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;*

*II. Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto. Los convenios fijarán el plazo de su vigencia, la amplitud del servicio subrogado, los pagos que deban hacerse, la forma de cubrirlos y las causas y procedimientos de terminación, así como las demás condiciones pertinentes;*

*III. Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse, si se tratare de patronos con obligación al seguro, en la reversión de una parte de la cuota patronal y obrera en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos. En dichos convenios se pactará, en su caso, el pago de subsidios mediante un sistema de reembolsos. Estos convenios no podrán celebrarse sin la previa anuencia de los trabajadores o de su organización representativa;*

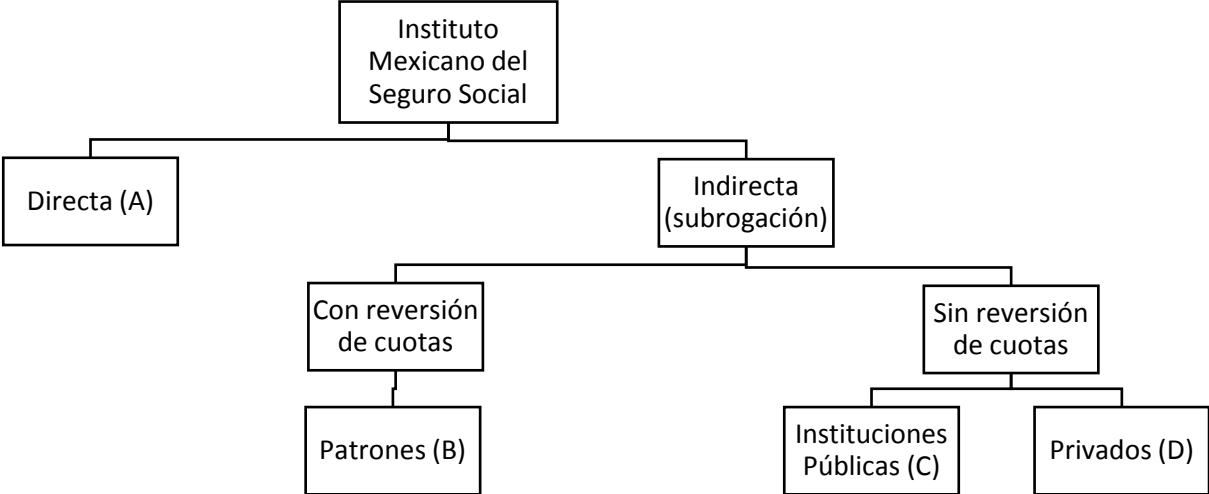
*IV. Mediante convenios de cooperación y colaboración con instituciones y organismos de salud de los sectores públicos federal, estatal y municipal, en términos que permitan el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada de todas las instituciones y organismos. De igual forma, el Instituto podrá dar servicio en sus instalaciones a la población atendida por dichas instituciones y organismos, de acuerdo a su disponibilidad y sin perjuicio de su capacidad financiera.*

Antes de analizar las consecuencias que estas disposiciones legales tienen, primero es menester establecer una división sobre las formas en que este artículo implanta para otorgar servicios a los ciudadanos derechohabientes. La fracción I indica que se pueden otorgar servicios en instalaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social y por personal contratado de éste; es decir, la primera forma para otorgar servicios (y la originaria) es de

forma directa. El corolario de la premisa anterior es que la segunda gran clasificación es la indirecta, dentro de la cual hay más subclasificaciones. Tomemos para este segundo nivel, la deducción que realiza Ignacio Ocampo (2010: 147) sobre la subrogación con reversión de cuotas y, por otra parte, la subrogación sin reversión de cuotas.

La primera de ellas está contenida en la fracción III del artículo 89 en la cual se establece que puede haber reversión de cuotas, en función de la cuantía de los servicios prestados, a los patrones que teniendo obligaciones de aportar al Seguro Social, presten ellos mismos los servicios médicos y hospitalarios. La segunda, la subrogación sin reversión de cuotas está regulada en la fracción II y tiene como propósito establecer convenios con instituciones de salud públicas y privadas que presten los servicios a nombre del Instituto Mexicano del Seguro Social y por tanto, se supone que debe otorgarlos en las mismas condiciones que lo hace el IMSS. Aquí, quisiéramos dividir esta subcategoría en función de los actores a los que se delegan los servicios. De esta manera, podría establecerse la prestación del servicio como se visualiza en el siguiente gráfico.

Gráfico IV.1 Formas en las que el IMSS presta servicios



Fuente: Elaboración propia

**4.3 Tercerización en la subrogación de servicios**

Gran parte de las investigaciones que hasta el momento se han llevado a cabo tanto en el campo de las ciencias sociales como del derecho y que han estudiado la figura de subrogación de los servicios que son responsabilidad del Estado mexicano han pasado por alto las diferentes formas de interacción entre el sector público y el sector privado, o, en los

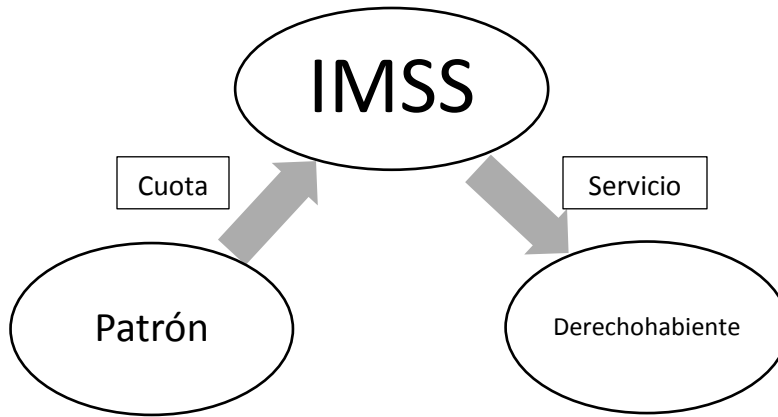
términos del capítulo anterior, no ha diferenciado las múltiples formas que reviste la expansión intensiva del capitalismo.

Algunas de ellas, de hecho, han dado cuenta de las tendencias que han ocupado el centro de atención de la Administración Pública en lo referente a las directrices de la administración de empresas que han permeado la actividad de la primera (Hernández Güereca, 2008) como la subcontratación y subrogación y otras más generales como la privatización y la desregulación. Ese ha constituido un gran paso en términos académicos para la clarificación y delimitación de conceptos, evitando lo que Giovanni Sartori llamó “estiramiento conceptual”. De esta forma hemos superado la muy generalizada tendencia de considerar como privatización a toda interacción entre el sector público y privado.

Ello nos ha conducido a pensar y reflexionar sobre las maneras en que el capital se ha ido haciendo de espacios en esferas de las que históricamente había estado relegado. No obstante, dentro de la subrogación que ha sido la vía para delegar bienes y servicios a agentes privados hay variaciones, una de las cuales nos lleva a afirmar que se trata de tercerización. En la actualidad, cuando el Estado mexicano, a través de sus dependencias centrales y paraestatales habla de *outsourcing*, únicamente lo hace para referirse a aquellos bienes y servicios periféricos que son contratados como insumos (intermedios) por la Administración Pública, no así con los bienes y servicios que delega a terceros para que los proporcionen a los ciudadanos. En estos casos se usa el concepto y la figura jurídica de la subrogación.

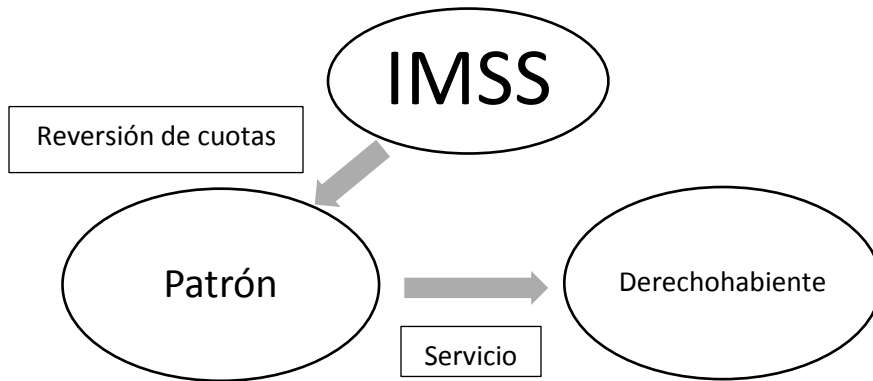
Al examinar las vías en que se prestan los servicios de manera indirecta (subrogados), damos cuenta que a pesar de que se usan alianzas y convenios distintos dependiendo de los actores que los proporcionen, encontramos tercerización. Para ejemplificar esto usaremos los siguientes diagramas.

Gráfico IV.2. Forma directa de proporcionar servicios (A)



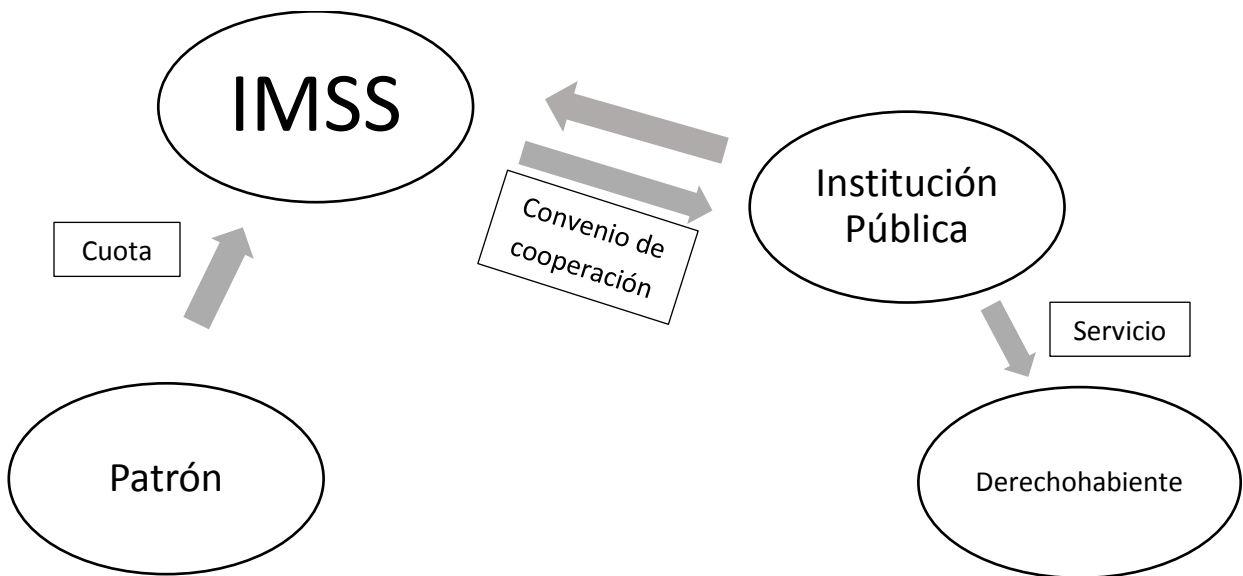
Fuente: Elaboración propia

Gráfico IV.3. Subrogación con reversión de cuotas (B)



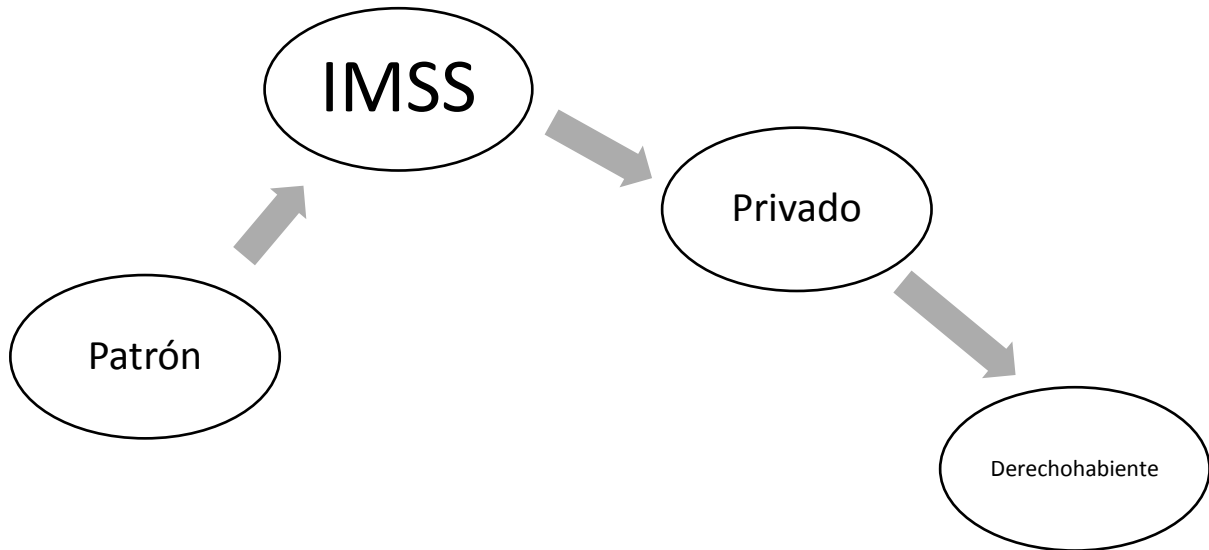
Fuente: Elaboración propia

Gráfico IV.4. Subrogación a otras instituciones públicas (C)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico IV.5. Subrogación a instituciones privadas (D)



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico IV.2 es posible ver la forma primigenia en la que el IMSS proporcionaba los servicios a los derechohabientes. Es la forma más básica y responde al modelo de organización de la producción y trabajo característico de las sociedades industriales del siglo XX y al modelo burocrático clásico de la Administración Pública que concentraba todas las etapas del proceso de producción de servicios en manos de sus trabajadores. En nuestra clasificación, corresponde al tipo (A) cada vez más decreciente.

El siguiente gráfico está asignado ya al modelo indirecto, específicamente a aquél que estipula la fracción III del artículo 89 de la Ley General del Seguro Social. En ésta, los patrones cuya infraestructura les permita prestar servicios médicos y hospitalarios en sus propias instalaciones pueden hacerlo a cambio de que el IMSS les devuelva una parte proporcional de cuotas obrero-patronales en función de la cantidad y naturaleza de los servicios prestados. Se trata de un modelo básico de subrogación por parte del Estado en el cual, si bien el Seguro Social no proporciona servicios directamente, lo único que hace es transferir la obligación a quien por principio ya está obligado a pagar al menos una parte de ellos. No es objetivo de este trabajo el simplificar una realidad muy compleja, pero poniéndolo en términos sencillos se podría revertir el argumento. Diríamos que el patrón en la génesis de la seguridad social delega al IMSS la tarea de otorgar bienes y servicios de

salud garantizados en la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo. Por estas razones, el tipo B es el tipo de subrogación clásico; el patrón subrogado adquiere las obligaciones ahora conferidas al IMSS.

Por principio, este tipo encarna una posición desventajosa a los derechohabientes frente a la clase capitalista por cuestión de costos, incapacidades, etc. Ante eso, la misma fracción II insta un coto señalando que sólo se podrá subrogar en los términos de dicha fracción, únicamente bajo el consentimiento de los trabajadores y sus organizaciones sindicales. A esta situación tal vez valdría añadir la problemática de los sindicatos corporativos, característicos de la sociedad posrevolucionaria en nuestro país y parte medular del Estado mexicano durante la sociedad de masas o los de protección patronal, cuyo auge es más reciente.

El tercer tipo es una subdivisión de la subrogación sin reversión de cuotas que emana de la fracción II y que dividimos para efectos de categorización. El tipo C da cuenta de la delegación de los servicios del IMSS que son medulares y que constituyen el *core* de su actividad; en este esquema ya aparece un actor externo que no estaba presente en los dos tipos anteriores. Se trata de otras instituciones y organismos públicos que pueden prestar los servicios en especie y también los subsidios del ramo de riesgos de trabajo. Este tipo de subrogación se hace por convenio del Instituto con dichos organismos y principalmente los lleva a cabo para cubrir a los derechohabientes que se localizan en zonas donde éste no tiene alcance.

De ahí se deriva la relación con la fracción IV que faculta al IMSS a firmar acuerdos de colaboración con instancias públicas de todos los órdenes de gobierno. Por eso, este tipo es una encarnación, no de la privatización ni de la subcontratación, sino de la descentralización, un viejo tópico conocido del federalismo. A pesar de que faculta al Instituto para delegar servicios, las otras instituciones siguen siendo parte del cuerpo administrativo del Estado y, a su vez permite que el IMSS también atienda a los usuarios de las instituciones con quienes tiene convenio; se trata por tanto de acuerdos de cooperación interinstitucionales que no afectan en esencia la forma de otorgar servicios.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Dando sustento a esta premisa en términos jurídicos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 1° fracción VI señala que “Los contratos que celebren las dependencias con

Por último, tenemos el tipo D que al igual que el anterior, emana de la figura de subrogación sin reversión de cuotas que faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para firmar convenios con terceros para que presten servicios a su nombre. Por supuesto que la diferencia radica en la naturaleza de esa persona física o moral a la que se le permite incursionar en la prestación de servicios responsabilidad del Estado. El dar entrada a los privados cambia el sentido de lo público que había predominado hasta finales de la década de 1970; esto llevó a que se gestaran fuertes choques a nivel mundial para implantar proyectos económicos y políticos que tenían opiniones distintas en lo referente a la participación del Estado en la economía.

Pues bien, se dio cabida a la participación de los entes privados en la producción de servicios estatales y el tipo D es prueba de ello. Hemos recalcado que no toda participación de los entes privados significa privatización ni tampoco toda subrogación es tercerización, pero en el caso del tipo D encontramos que en efecto la subrogación toma forma de tercerización. Retomemos algunas precisiones conceptuales expuestas en el capítulo uno, primero la que da Oscar Ermida y Natalia Colotuzzo (2009: 14) que apuntan “la tercerización puede ser entendida como la transferencia o la contratación ‘externa’ de cualquier tipo de actividad. Actividades que anteriormente eran desarrolladas internamente, dentro de la estructura de la empresa, se ‘externalizan’, o sea, pasan a ser realizadas en el exterior de la empresa, por ‘tercero’”. En este caso se transfiere una actividad que anteriormente había sido desarrollada dentro del Instituto a un agente que en principio no lo hacía. En el sector privado referíamos esto como una empresa beneficiaria que contrataba a un tercero para que llevara a cabo una actividad en mejores condiciones, en el caso del IMSS para dar a entender la idea de la tercerización podríamos suponer que se trata de la empresa beneficiaria que conviene con un tercero el desarrollo de una actividad, específicamente la producción en especie de servicios de salud. Aunque como apuntamos, hablar de tercerización en el sector público es más complicado debido a que el IMSS sólo es beneficiario en tanto libera parte de la carga que está bajo su responsabilidad pues a

---

las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.”



diferencia de una empresa privada, no genera plusvalor, sino que es una Institución tripartita que otorga seguridad social. Esto debe tenerse claro como apunte metodológico para evitar pensar que trasladamos el concepto sin más, estirándolo a situaciones que no responden a sus elementos constitutivos, quedando vacío.

Siguiendo la línea argumentativa, en este tipo D la institución privada constituye un tercer actor implicado que produce un servicio no ya para que el Instituto se centre en sus funciones sustantivas, sino que se encarga justamente de proporcionar la función central del IMSS en tanto ente garante de la seguridad social. Aquí hablamos de un actor que no se encuentra en los tipos anteriores y cuya naturaleza lo hace buscar contratos para la obtención de una ganancia.

Recuérdese que entre las definiciones básicas y más visibles de la tercerización, al menos las referentes a la subcontratación, la intermediación y el suministro de mano de obra, existen tres actores fundamentales: la empresa beneficiaria, la empresa auxiliar (o suministradora) y los trabajadores cuya relación está explicitada precisamente en un contrato comercial entre la empresa central y la periférica y un contrato laboral entre los segundos y los trabajadores. Trasladándolo a nuestro caso, el IMSS (beneficiario) externaliza una parte de su proceso productivo (en realidad es una función central) mediante un contrato comercial con un tercero (empresa periférica no pública) que a la vez tiene sus propios trabajadores los cuales no tienen una relación de subordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social. En los términos de Dean Matteo y Luis Bueno Rodríguez se trataría de subcontratación externa puesto que los empleados de las instituciones privadas no están bajo el mando directo del Instituto, además de que la externalización es de servicios, no de mano de obra.

En términos de Ermida y Colotuzzo/Orsatti se trataría de tercerización en su modalidad de subcontratación; es decir, se delegan bienes o servicios a una entidad externa para que los realice con sus propios trabajadores, su infraestructura y asumiendo los riesgos que eso conlleva. Este traspaso de riesgos desemboca en el uso de la figura jurídica de la subrogación que sirve, como hemos visto, para el traspaso de obligaciones. Denominamos así al tipo D como tercerización mediante subrogación. En suma, consideramos que hay tercerización debido a que:

1. Hay un agente externo que no estaba presente con anterioridad en la estructura organizativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.
2. Esta empresa auxiliar presta servicios con su propia infraestructura, trabajadores y asumiendo los riesgos que eso conlleva (Traspaso de obligaciones y riesgos).
3. Tiene relación con el Instituto Mexicano del Seguro Social mediante un convenio de carácter civil/comercial y a su vez, unos de carácter laboral con sus trabajadores.
4. Los trabajadores de la empresa auxiliar no están bajo el mando directo del IMSS.
5. El convenio que suscriben el IMSS y las empresas auxiliares va más allá de la tercerización de insumos o bienes intermedios usados por el primero, sino que presta los servicios medulares de éste.

Se trata, tomando las clasificaciones de Ermida, de tercerización en su modalidad de un típico caso de subcontratación. En las de Matteo Dean, también de un caso de subcontratación externa. Vislumbramos que este tipo de subrogación no constituye privatización en tanto definimos a ésta como el traspaso de activos estatales a empresas privadas. Hablamos entonces de la imbricación de las empresas privadas en el seno del Estado, lo que requiere de un análisis exhaustivo sobre las diferentes formas de interacción entre ambos. Podemos concluir que en la actualidad la tercerización en los servicios que son responsabilidad del Estado y que externaliza para que los agentes del mercado los entreguen a los ciudadanos (para nuestro caso, los derechohabientes) constituyen tercerización mediante subrogación. No obstante, no toda subrogación implica tercerización.

Como vimos en los capítulos anteriores, la nueva etapa del capitalismo que enaltece la descentralización como una de sus máximos estándares y una economía de especulación hicieron que la clase capitalista concentrara poder sin precedentes; así, la empresa tomó un lugar privilegiado en el imaginario social en sentido ideológico y se expandió viralmente la idea de que sus prácticas de gestión eran más efectivas que las de un obeso y burocratizado aparato administrativo estatal.

La justificación última era la incapacidad financiera del Estado para atender una sobredemanda que crecía vertiginosamente. Las empresas privadas lograron, al fin, acceder

a la estructura del Estado. No sólo burlaron las barreras que éste les había impuesto para evitar que se infiltraran en áreas estratégicas para mantener en pie la llamada soberanía nacional, sino que penetraron su propia organización y han estado en proceso, durante las últimas tres décadas, de reordenarla con sus hábitos y costumbres.

#### **4.4 Avance de la subrogación en el servicio de guarderías del IMSS**

##### **4.4.1 Marco jurídico**

Hemos señalado que los recursos asignados por los gobiernos para pagar bienes y servicios que son entregados directamente a los ciudadanos son más complejos en sus variantes y en las consecuencias que trae consigo que los de consumo intermedio. Los de consumo intermedio son fácilmente identificables y justificables para ser sujetos a tercerización (generalmente en su forma de subcontratación) pero aquellos proporcionados para el consumo final de los individuos pueden tener variantes en la forma en que el sector público y privado se relacionan. Por ejemplo, en algunos países puede incluir el reembolso a los ciudadanos por las consultas y/o medicamentos que han pagado a hospitales privados, lo mismo que escuelas, así como también las transferencias monetarias. Éstas, no implican necesariamente tercerización y por eso hay que estudiar cada caso.

En nuestro país se ha dado paso a la participación de agentes privados y externos al tripartismo orgánico del IMSS, así como a otras instituciones públicas de salud, en la producción de servicios. En el esquema del apartado anterior apuntamos que mientras la segunda hace posible la descentralización y la cooperación entre instituciones que pertenecen al aparato administrativo del Estado, la primera encarna tercerización mediante subrogación. Cuando se estudia la Ley del Seguro Social de 1973 como la de 1995, es posible visualizar que cuando se habla de subrogación de servicios ésta aparece dentro del capítulo referente al ramo de Enfermedades y Maternidad. Empero, en este punto nos compete ver cómo ha avanzado la subrogación del servicio de guarderías del IMSS.

El seguro de guarderías apareció por primera vez en la LSS de 1973 bajo el nombre de *Guarderías para hijos de aseguradas*. Por supuesto que su incorporación a la seguridad social se debe primordialmente al incremento de mujeres en el mercado de trabajo remunerado, ya en 1970 la tasa de participación económica femenina se ubicó en 16.4%,

cifra que se incrementó hasta 44.3% en 2015 (IMSS, 2016: 158). Esto se ve reflejado en los artículos de esa ley que comprenden el capítulo referente a este seguro, los cuales van del 184 al 193. En ellos se explicita que el servicio se otorgará a los hijos de las madres trabajadoras que no puedan hacerse cargo del cuidado de sus descendientes durante su jornada de trabajo.

Dicha situación cambia en la LSS de 1995 donde se abre un abanico de beneficiarios; ya no sólo se trata de la madre trabajadora, sino también del trabajador viudo o divorciado y de los derechohabientes que tengan la patria potestad de un menor. Se reconoce así, los cambios que también han tenido instituciones tradicionales como la familia, por tanto, se transforma su denominación a seguro de *Guarderías y de las Prestaciones Sociales*, que es el ramo número V para el régimen obligatorio.

Este ramo está destinado al cuidado de los menores, la prevención de accidentes, enfermedades, entre otras actividades que se financiarán con las cuotas patronales que comprenden el 1% del salario base de cotización para este ramo. Lo que no cambia es lo referente a la subrogación del servicio de guarderías que en la LSS de 1973 estaba permitida en el artículo 192. En la Ley vigente es el artículo 213 el que permite la subrogación pues apunta que:

*Artículo 213. El Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.*

En nuestro esquema, la primera parte que habla sobre reversión de cuotas se trata del tipo B, un patrón que tiene la obligación de otorgar el servicio a los trabajadores que cumplen con los requisitos y que tiene la infraestructura, los medios y el personal para otorgarlo puede hacerlo a cambio de que el IMSS le reembolse cuotas obrero-patronales proporcionales a la cantidad y naturaleza de los servicios. Inmediatamente indica que se pueden celebrar convenios de subrogación de servicios; en términos de este artículo, subrogación no se aplica explícitamente a los patrones que dentro de sus instalaciones prestan el servicio de guarderías a sus trabajadores a cambio de que el IMSS le reembolse una parte de cuotas obligatorias, sino que se regulan como *convenios de reversión de*

*cuotas*. Subrogación se aplica a los acuerdos que el IMSS firma con instituciones públicas o privadas para que presten el servicio, según lo estipulado en el artículo 89. No obstante, recuérdese que más arriba seguimos a Ignacio Ocampo que usa la división entre subrogación mediante reversión de cuotas y subrogación sin reversión puesto que a final de cuentas, el IMSS cede su obligación en la prestación de servicios a otros que lo proporcionan en nombre de éste. Sin embargo, en el artículo 237-A la reversión de cuotas sí es enmarcada en la figura de subrogación.

De esta forma, dentro del servicio de guarderías que presta el IMSS hay diversas modalidades específicas que se encuadran en la gráfica que titulamos *Formas en las que el IMSS presta servicios*. En la prestación directa, las modalidades son Madres IMSS (tipificada con la letra M) y Ordinario (G). En la prestación indirecta se encuentran Vecinal Comunitario Único (U), Guardería Integradora (Y), Guardería en el Campo (C) y, por último, Reversión de cuotas (R). Para esto, el artículo 237-A faculta al Instituto para firmar convenios de prestación del servicio en forma indirecta señalando:

*Artículo 237-A.- En aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo, para que éstos otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie correspondientes al Seguro de Enfermedades y Maternidad a que se refiere la Sección Segunda, Capítulo IV, del Título Segundo de esta Ley, relativas a servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse en la reversión de una parte de la cuota obrero patronal en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios otorgados, a través de un esquema programado de reembolsos, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.*

*Asimismo, en aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de guardería que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo y organizaciones de trabajadores eventuales del campo para la subrogación de los servicios que contempla el Ramo de Guarderías a que se refiere la Sección Primera, Capítulo VII, del Título Segundo, de esta Ley, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.*

Estas son las disposiciones legales que hacen factible la transferencia del servicio de guarderías a terceros. Conviene retomar las modalidades que tiene tanto el servicio directo proporcionado por el IMSS, así como las posteriores que se le otorgaron a agentes privados. La siguiente tabla esquematiza las modalidades existentes para ambos tipos de prestación del servicio.

Tabla IV.1. Modalidades de guarderías IMSS

<b>Tipo de prestación</b>	<b>Esquema</b>	<b>Año de creación</b>	<b>Información</b>
Directa	Madres IMSS (M)	Década de 1960	Nace para atender a las madres trabajadoras del IMSS. Aún opera sólo para esta población.
	Ordinario (G)	1974	Operan con personal del IMSS. Destinada a trabajadores del régimen obligatorio.
Indirecta	Vecinal Comunitario Único (U)	1995	Se crea gracias a la gran demanda que tenían las otras modalidades. Originalmente, este esquema permitió la firma de convenios con privados que ya contaban con espacios para el cuidado de menores como jardines de niños y guarderías privadas que referían un cumplimiento de todas las disposiciones estipuladas por el IMSS para su operación. Fungió como válvula de escape a la gran demanda pues para el periodo 1995-2000 pasó de 47 mil 691 a 103,299 niños atendidos.
	Integradora (Y)	2004	La peculiaridad de este modelo es que además de recibir a niños de trabajadores del régimen obligatorio, también lo hace con menores que tienen una discapacidad.
	Guardería en el Campo	2005	Nace con la incorporación de los trabajadores eventuales del campo a la seguridad social. El carácter de esta modalidad es parecida a la

	(C)		Reversión de Cuotas puesto que según el acuerdo mediante el cual se aprueban las Reglas de operación para las Guarderías del Campo (DOF, 2012: 3) “Las guarderías deberán estar ubicadas dentro de los campos agrícolas, en las zonas aledañas a los mismos o en localidades cercanas a los campos donde habitan los trabajadores.”
	Reversión de cuotas (R)		Patrones con capacidad de brindar el servicio de guarderías en sus propias instalaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Diario Oficial de la Federación (2010) y Hernández Güereca (2006)

Como podemos apreciar, en los últimos años se ha dado oportunidad a los particulares de que ofrezcan el servicio. Las modalidades indirectas, salvo la reversión de cuotas, fueron permitidas en los últimos treinta y cinco años y han ido en aumento. Retomando los esquemas del apartado 4.3, apuntamos en el último de ellos (gráfico D), que la facultad que tiene el instituto de firmar convenios con particulares sin reversión de cuotas constituye un ejemplo claro de tercerización por subrogación. Es preciso ahora señalar que tanto lo es de esa forma, como también cuando un patrón contrata a alguien para que preste este servicio en su nombre en lugar de aportar las cuotas correspondientes al Instituto o brindarlo en sus instalaciones con su propio personal.

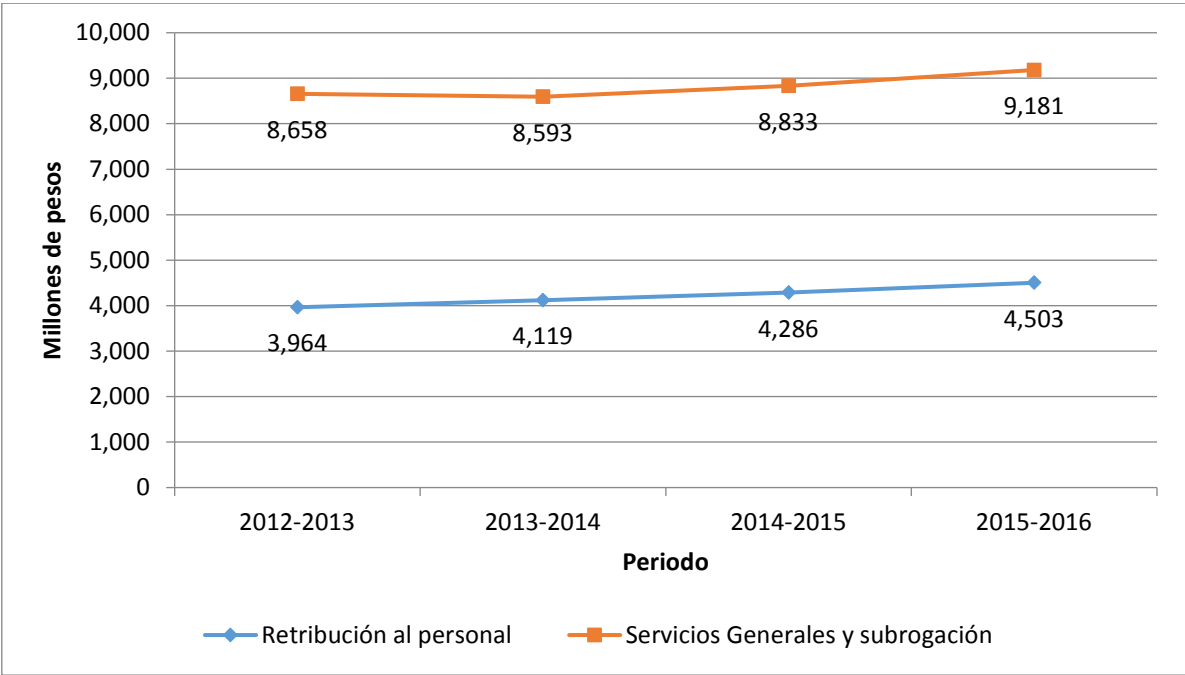
#### 4.4.2 Cifras

La principal justificación para dar cabida a los contratos con terceros fue la viabilidad financiera y la deficiente cobertura que estaba teniendo el servicio de guarderías. Ese argumento tampoco resulta descabellado, como ya apuntamos, la integración de las mujeres al mercado de trabajo remunerado ha sido significativa en los últimos cuarenta años. La fuerza de trabajo femenina presionó a la seguridad social en nuestro país a adherir un elemento nuevo que hasta hace seis décadas era impensable. Las mujeres ya no sólo se dedican exclusivamente al cuidado de los menores, sino que tienen la necesidad (también por las recurrentes crisis capitalistas) de hacer frente a las adversidades económicas. Se han

integrado al mercado de trabajo y demandan por tanto, servicios de guardería reservados también, para otro tipo de trabajadores.

Para el periodo 2015-2016, el monto destinado por el Instituto a este seguro que, como sabemos, también contempla prestaciones sociales (centros vacacionales, actividades culturales y deportivas, entre muchas otras) fue de 16,561 millones de pesos corrientes con registro parcial<sup>24</sup>, de los cuales 80% estuvo destinado al ramo de Guarderías. Dichos egresos engloban entre sus gastos de funcionamiento las partidas: materiales y suministros, servicio de personal y una tercera categoría que es servicios generales y subrogación de servicios. En la siguiente gráfica podemos visualizar la tendencia de gasto de las últimas dos partidas desde el 2012.

Gráfica IV.6. Costo neto con registro parcial para el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales



Fuente: Informes del IMSS al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión de 2012 a 2016

Recordemos que en el capítulo anterior, apuntábamos que los gobiernos producen servicios por dos vías: a través de su propio personal (burocratización) o delegándolos a terceros para que los provean directamente a los ciudadanos. Cuando se prefiere esta opción, hablamos

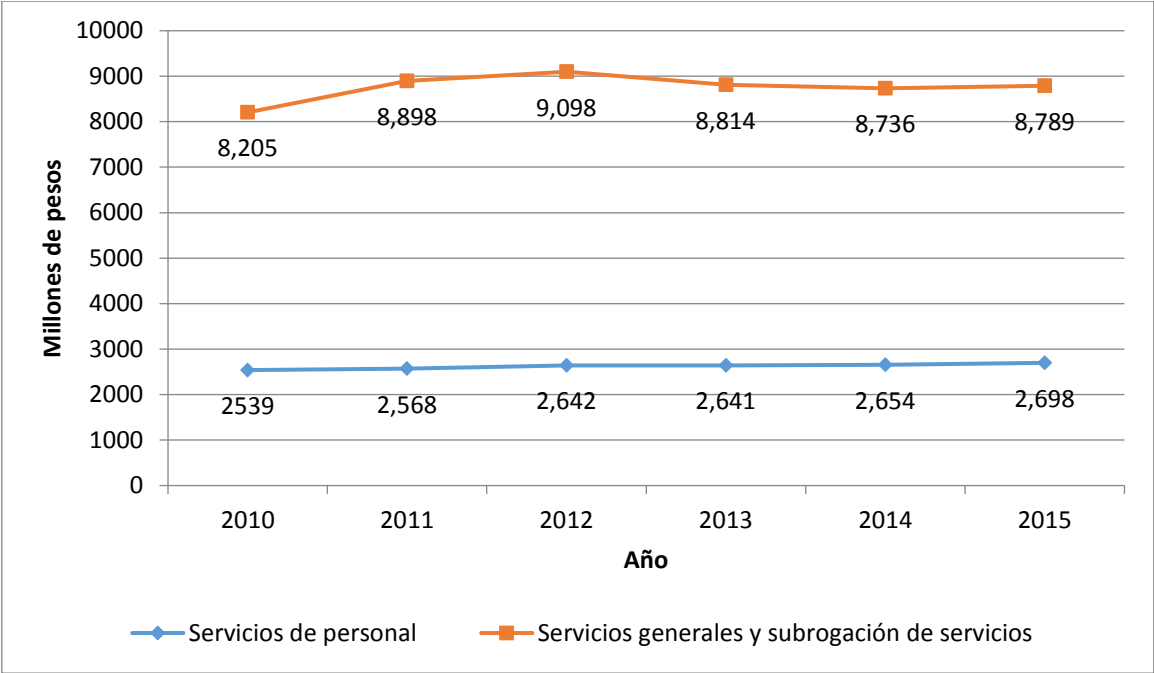
<sup>24</sup> Registro parcial, a diferencia de registro total no contempla el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) que hace variar los montos de manera significativa, al menos en aquéllos relacionados con el personal del IMSS. Por ejemplo, el costo neto con registro parcial de este seguro para el periodo 2015-2016 fue de 16,561 millones de pesos, mientras que con registro total asciende a 36,447 millones de pesos corrientes.



de externalización o tercerización en el supuesto caso de que el tercero sea un agente ajeno a la estructura organizativa/administrativa del Estado. De esta forma, lo que podemos apreciar en la gráfica es que la tendencia en ambas partidas ha ido en aumento constante pero la de subrogación de servicios duplica a la retribución al personal directo del IMSS. Mientras que para periodo 2012-2013 se destinaron 3,964 millones para el pago de personal del Instituto, la subrogación alcanzó 8,658 millones. Ya en el periodo más reciente 2015-2016, para la primera se emplearon 4,503 millones y 9,181 para la subrogación de servicios.

Ahora bien, enfocándonos exclusivamente en el ramo de Guarderías de este seguro, la diferencia de los recursos asignados a las dos partidas que nos conciernen, es aún más grande. De 2010 a 2015 hubo una variación al alza en el monto destinado al pago del personal del IMSS de 159 millones de pesos, por su parte, el de subrogación de servicios y servicios generales también incrementó en esos cinco años pero por 584 millones, el triple de lo que representa al Instituto gestionar y otorgar los servicios de guardería con su propio personal, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica IV.7. Gastos del ramo de guarderías por producción de servicios 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de IMSS 2016, p. 163

Llegados a este punto se puede objetar, con razón, que la suma gastada en cada una de las partidas no es indicativa del nivel de tercerización existente. Y es cierto, los montos

asignados no permiten medir la calidad ni la cantidad de servicios generados de una forma u otra. Pudiera ser que los gastos por tercerizar las guarderías sean muy elevados a causa de los estándares de calidad que deben tener las guarderías si quieren hacerse con un contrato, o que los costos de otorgar el servicio de forma directa sean muy bajos.

A esto se añade la dificultad que trae el hecho de que los informes sobre el estado financiero del IMSS contemplen en la misma partida la subrogación de servicios y servicios generales. Sin embargo, permite formar una idea de hacia dónde se está inclinando la propensión; al menos en la asistencia de guarderías del IMSS que es nuestro caso, el Instituto ya no es el principal dotador del servicio, aún tiene la obligación y responsabilidad de otorgarlo pero ya figura, mayormente, como beneficiario final (en términos de empresa privada) del trabajo que los agentes externos realizan, veamos porqué.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha tenido un decremento paulatino en el número de guarderías totales en los últimos años, las propias y las que trabajan a su nombre. En 2009 había 1,568 unidades que ofrecían el servicio, para 2015, el número se había reducido a 1,386. En cada año de ese periodo, la ocupación total rondaba entre el 83.5 y el 85.8%, mientras que la demanda no atendida oscilaba entre el 8.3 y el 17.8%. En otras palabras, las guarderías no funcionan a su máxima capacidad pero hay un porcentaje considerable de solicitudes pendientes. De cualquier forma, no sólo el número de guarderías disminuyó en dicho periodo, sino también los niños inscritos, las solicitudes pendientes y, consecuentemente, la demanda no atendida.

Gráfica IV.8. Estadísticas del servicio de guarderías del IMSS, 2009-2015

Año	Guarderías (a)	Capacidad instalada <sup>1/</sup> (b)	Niños inscritos <sup>2/</sup> (c)	Solicitudes pendientes <sup>3/</sup> (d)	Demanda total (e)=(c)+(d)	Ocupación (%) (f)=(c)/(b)	Demanda no atendida (%) (g)=(d)/(e)
2009	1,568	242,899	204,169	38,741	242,910	84.1	15.9
2010	1,459	234,815	199,232	42,029	241,261	84.8	17.4
2011	1,453	235,957	201,153	43,532	244,685	85.2	17.8
2012	1,451	239,410	203,511	22,852	226,363	85.0	10.1
2013	1,416	236,749	203,180	18,372	221,552	85.8	8.3
2014	1,395	234,045	199,563	19,026	218,589	85.3	8.7
2015	1,386	235,586	196,709	17,854	214,563	83.5	8.3

<sup>1/</sup> La capacidad instalada corresponde al número de lugares que tiene disponible el Instituto para otorgar el servicio de guardería.

<sup>2/</sup> Los niños inscritos son los que están registrados y asisten a las guarderías.

<sup>3/</sup> Las solicitudes pendientes se refieren a los niños cuyo proceso de inscripción está en trámite a la fecha de corte de la información.

Fuente: Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, IMSS.

Fuente: IMSS, 2016: 160

La cuestión entonces es, ¿cuántas de esas guarderías operan bajo la infraestructura, riesgos y personal de terceros? Más aún, de las unidades que ofrecen el servicio de forma indirecta ¿cuáles se pueden considerar que constituyen un caso claro de tercerización (mediante subrogación)? La información sobre las distintas modalidades de guarderías que arriba establecimos se vuelve crucial; en la siguiente tabla se muestran el total de guarderías que operan en la actualidad. Esto permite cuantificar y visualizar la tendencia que ha tenido el IMSS puesto que hay una clara y abrumante inclinación por delegar el servicio a terceros.

Tabla IV.2. Número de guarderías por modalidad

Delegación	Guarderías directas		Guarderías Indirectas			
	Madres IMMS (M)	Ordinario (G)	Vecinal Com. Único (U)	Integradora (Y)	G. en el Campo (C)	Reversión de cuotas (R)
1 Noroeste D.F	2	11	52	0	0	0
2 Noreste D.F	1	13	12	0	0	0
3 Suroeste D.F	4	12	23	1	0	0
4 Sureste D.F	0	8	20	1	0	0
Aguascalientes	0	1	23	1	1	0
Baja California Norte	0	3	75	4	0	0
Baja California Sur	0	1	12	0	0	0
Campeche	0	1	7	0	0	0
Coahuila	0	6	52	1	0	0
Colima	0	1	19	0	0	1
Chiapas	0	2	12	0	0	0
Chihuahua	0	9	77	1	0	0
Durango	0	2	14	1	0	0
Edo Méx Oriente	0	5	54	0	0	0

Edo Méx Poniente	1	2	32	0	0	0
Guanajuato	0	5	50	3	0	0
Guerrero	0	3	11	1	0	0
Hidalgo	0	2	16	0	0	0
Jalisco	0	6	85	3	0	0
Michoacán	0	3	33	1	1	0
Morelos	0	2	27	2	0	0
Nayarit	0	1	17	0	0	0
Nuevo León	0	5	72	3	0	0
Oaxaca	0	1	14	0	0	0
Puebla	0	4	33	0	0	0
Querétaro	0	1	28	0	0	0
Quintana Roo	0	1	18	1	0	0
San Luis Potosí	0	2	27	0	0	0
Sinaloa	0	2	35	2	10	0
Sonora	0	7	64	3	0	0
Tabasco	0	1	6	0	0	0
Tamaulipas	0	5	66	2	0	0
Tlaxcala	0	1	5	0	0	0
Veracruz Norte	0	3	34	0	0	0
Veracruz Sur	0	0	27	0	0	0
Yucatán	0	1	31	1	0	0
Zacatecas	0	1	27	0	0	0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>134</b>	<b>1,210</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia con el listado de guarderías del IMSS

De las 1,387 guarderías que forman parte del registro del Instituto a marzo de 2017, sólo 142 son propiedad del IMSS, el resto opera con personal, infraestructura y riesgos de terceros; la vía indirecta hoy impera dramáticamente. Ahora bien, es preciso retomar las distintas modalidades de guarderías del subapartado anterior y las formas en que éstas operan.

En primer lugar, y siguiendo el esquema del apartado 4.2, hay una sola guardería que funciona bajo el mecanismo de Reversión de cuotas clásico que se establece en la Ley del Seguro Social para este seguro y para el de Enfermedades y Maternidad. En segundo lugar se encuentran las Guarderías en el Campo cuya reglamentación, como ya vimos, se localiza en el artículo 237-A. Como su nombre lo indica, atienden a trabajadores agrícolas y se ajustan a su jornada de trabajo desde 1999, año en que fueron incluidos en la seguridad

social y cuyas actividades en el sector primario se llevan a cabo comenzando el segundo semestre del año.

Estas guarderías son de carácter especial y sólo pocas delegaciones del Instituto las tienen registradas. Aguascalientes, Michoacán pero sobre todo Sinaloa concentran las doce unidades de este tipo que, clasificándolas, estarían incluidas en la categoría de subrogación con reversión de cuotas, pues, según el acuerdo ACDO.SA2.HCT.241012/266.P.DPES publicado en el Diario Oficial de la Federación (2012) los patrones del campo están obligados a contar con instalaciones para prestar el servicio de guardería en sus empresas.

En tercer lugar se encuentran las guarderías Integradora (Y) y Vecinal Comunitario Único (U) que comenzaron operaciones en 2004 y 1995, respectivamente. En el caso de la segunda, surge en el mismo año que entró en vigor la Ley del Seguro Social vigente y formó parte de una reestructuración dentro del Instituto. El esquema Vecinal Comunitario Único se creó mediante el acuerdo 17.1 de la entonces Comisión Ejecutiva para la Reorganización Administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social; posteriormente, en 1999 la Coordinación de Guarderías de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales emitió las bases para la subrogación de este tipo de guarderías.

Ambas están englobadas en la categoría de subrogación sin reversión de cuotas pues, en esencia, se facultó al IMSS para firmar convenios con guarderías particulares que ya operaban. Es importante mencionar que no importa demasiado el mecanismo por el cual se firme el contrato, sea por licitación, adquisición directa o invitación a cuando menos tres personas, sino la relación que tiene con el Instituto, el patrón y finalmente el derechohabiente.

Estos dos tipos incluyen un actor que en principio no estaba presente. Si nos remitimos al esquema IV.2 del apartado 4.3 e n donde se encuentra el patrón, el Instituto y el derechohabiente (ciudadano) estamos frente a la posición clásica del Estado que concentraba todo el proceso de producir servicios y bienes públicos. Si bien el obligado principal es el patrón, el IMSS como representante del Estado, supuesto árbitro entre el trabajo y el capital se formó para dotar seguridad social; por eso es un órgano tripartito encargado de otorgar los derechos consagrados en la Carta Magna. Desde la LSS de 1973 y todavía más en la de 1995, se dio amplia participación a los particulares para brindar un

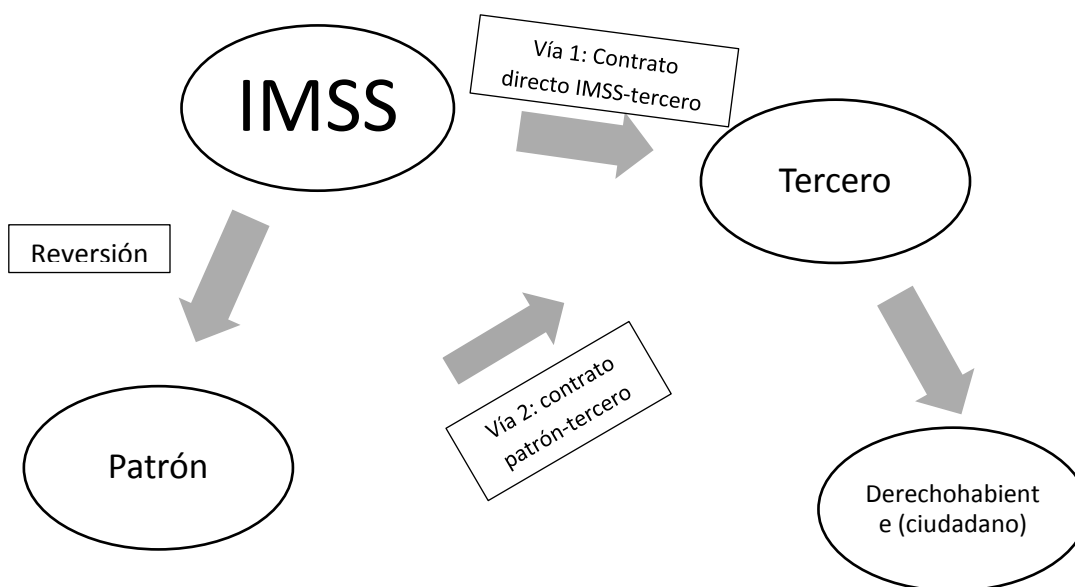
servicio pero no de la misma forma en que generalmente operan los tipos indirectos que ya mencionamos (reversión de cuotas y guarderías del campo, de creación más reciente) en los cuales, sólo se delega la responsabilidad de brindar el servicio de guarderías a un actor que ya estaba originalmente implicado a cambio de la devolución de una parte de las cuotas obrero-patronales.

En los tipos de guardería Integradora y Vecinal Comunitario Único ingresan terceros/agentes externos a la relación original. Hay contratos de carácter civil/comercial con el IMSS y laborales con sus trabajadores, los cuales no están bajo el mando directo del Instituto; además, los terceros prestan los servicios encomendados con su propio personal, con su infraestructura y asume los riesgos que conlleva. Están encuadrados en el esquema IV.5 y son los ejemplos claros de tercerización mediante subrogación.

El avance de este tipo de guarderías en los últimos años ha sido exorbitante, el 88.9% del total de guarderías operan bajo estos esquemas. No obstante, las categorizaciones de subrogación con reversión de cuotas y subrogación sin reversión de cuotas no son limitativas, los otros esquemas que arriba enunciamos como clásicos de la subrogación con reversión de cuotas puede que no lo sean del todo, de esa forma el porcentaje podría ser mayor.

Por ello, hablamos de tercerización cuando se cumplen las características ya enunciadas, cuando el IMSS contrata directamente a los terceros pero también cuando los patrones, bajo pretensión de que se les reembolse un monto dado, también acuden a terceros para que lleven a cabo una función que les corresponde. Por ello es imperativo analizar a los actores implicados en el proceso productivo del siglo XXI, sean privados o estatales y sobre todo, las relaciones existentes entre estos. En el siguiente gráfico es posible ubicar las formas en que se puede gestar la tercerización de los servicios de guarderías; algunos esquemas son perfectamente ubicables en la vía 1, la integradora y el vecinal comunitario único, los otros están encuadrados legalmente en la subrogación con reversión de cuotas pero si se recurre a un actor tercero, nos encontramos en la vía 2 de tercerización.

Gráfico IV.9. Tercerización mediante subrogación (E)



Fuente: Elaboración propia

Estas vías han crecido en los últimos veinte años al punto de convertirse en el modo predilecto de otorgar el servicio de guarderías. Ha habido una reducción en el número de contratos otorgados en los últimos ocho años pero la tendencia del IMSS a delegar las obligaciones en algunos seguros como el de Guarderías y Prestaciones Sociales es evidente. La exegesis que dan las autoridades del Instituto desde hace más de dos décadas recae en la cuestión financiera, si se abre el espectro de instituciones que puedan otorgar el servicio se amplía la cobertura y, al menos en eso, reside un argumento fuerte para firmar convenios.

Así, pareciera imperiosa la necesidad de ampliar los acuerdos y convenios con otros actores para que presten los servicios a nombre del Instituto. El crecimiento de éstos ha sido tal que según el *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2015-2016* (2016: 159), en diciembre de 2015 la capacidad del IMSS para otorgar el servicio de guarderías era de 30 mil lugares en 142 unidades, mientras que los terceros en conjunto tenían una capacidad de 206 mil lugares en 1,244 unidades. Es decir, que de los lugares disponibles totales, los servicios directos del Instituto significaban 12.7%, el resto (87.4%) lo tenían los privados. En otras palabras, el Instituto atendió a menos de la cuarta parte de los menores registrados en guarderías.

## 4.5 Trabajadores

Hay un punto pendiente sin el cual esta investigación omitiría una parte crucial sobre la tercerización. Esto es, qué sucede con la otra parte, con aquella que se encarga del cuidado de los menores, con la contraparte del contrato civil/comercial que tiene la empresa auxiliar. Las discusiones en torno a la tercerización (capítulo 1) han considerado a los trabajadores como sujetos que en mayor medida han sufrido las consecuencias de la delegación de ciertas actividades que antes formaban parte de las empresas. No es para menos, la tercerización constituye un cambio de paradigma en la forma de producción capitalista que sin importar su añejo origen, se perfila como el modelo de organización del trabajo característico de la globalización.

Como toda forma de organización del proceso productivo, la tercerización tiene necesariamente consecuencias en el factor trabajo. Tanto así, que la literatura existente ha hecho distinciones entre trabajadores principales, directos, de la empresa madre y aquellos que son contratados por las empresas periféricas. En este subapartado esbozaremos un par de variables de las tantas que se han considerado para medir la calidad de un *empleo digno*, para comparar dos tipos de trabajadores: los que son contratados directamente por el IMSS y los que laboran para las guarderías particulares con las que el Instituto tiene convenio.

Realizar este ejercicio de comparación sirve para materializar el entramado teórico abordado en el capítulo 2. Se contraponen el trabajo de la época de industrialización (sector secundario) con el trabajo del sector servicios. El trabajo organizado bajo el fordismo-taylorismo contra el trabajo típico del toyotismo o, en los términos de la actividad de la administración pública del Estado, el trabajo representativo de la burocratización y la de los postulados de la Nueva Gestión Pública.

La primera gran diferencia y una de las más importantes es que los trabajadores de las 142 guarderías directas del Instituto están adscritos y representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), caso contrario a los trabajadores de cada una de las 1,255 unidades que prestan el servicio de forma indirecta. Los segundos no están vinculados entre sí, no cuentan con una organización que los agrupe a lo largo del territorio nacional y, por tanto, sus posibilidades de acción colectiva son nulas.



La realización del derecho de asociación resulta relevante debido a que las categorías de trabajadores en el caso del personal del IMSS y sus remuneraciones se encuentran establecidas en el Contrato Colectivo de Trabajo y en los Profesiogramas, tal como disponen los Lineamientos para la prestación del servicio de guarderías que se desprenden de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Esta disposición jurídica apunta que para el caso de los perfiles en las guarderías de prestación indirecta, es el IMSS quien los determinará. En la siguiente tabla, cuya información se extrae de una presentación realizada por la titular de la División de Desarrollo Integral Infantil en 2015, se puede percibir las categorías de puestos existentes en ambas formas de otorgar el servicio de guarderías. Es de destacar que con todo y la equivalencia, existen al menos dos categorías que no están presentes en las guarderías indirectas, la de administración y secretaria que son puestos de confianza.

Tabla IV.3. Categorías de puestos, guarderías directas e indirectas

CATEGORÍA	MODALIDAD/PRESTACIÓN		OBSERVACIONES
	DIRECTA	INDIRECTA	
Directora	X	X	Son categorías equivalentes. En prestación directa existen tres categorías más que en prestación indirecta.  En prestación indirecta además, existe el asesor de Nutrición.  Aproximadamente una plaza por cada tres niños(as). Aproximadamente una plaza por cada cuatro niños(as) inscritos(as). Varía el indicador, de acuerdo a rango de edad, va de una para cada cuatro niños(as) a una para cada catorce niños(as).
Administración	X		
Secretaria	X		
Vigilante	X	X	
Auxiliar de Enfermería general (Responsable del Servicio de Fomento de la Salud)	X	X	
Nutricionista dietista	X		
Asesor de nutrición		X	
Jefe de cocina		X	
Coordinador de Área Educativa	X	X	
Educadora	X	X	
Manejador de alimentos (Auxiliar de cocina)	X	X	
Auxiliar de intendencia (Auxiliar de limpieza)	X	X	
Oficiales de Puericultura (Asistentes educativas)	X	X	

Fuente: Oscuras Blancas, Silvia (2015)

Ahora bien, el tipo de trabajadores que nos ocupan son los trabajadores de base contemplados en el tabulador de sueldos del Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017 porque básicamente son los que pertenecen al sindicato. De la tabla anterior son de base las Educadoras; el manejador de alimentos; los Oficiales, ayudantes, y auxiliares de intendencia y, por último, los Oficiales de Puericultura y los técnicos de esta misma especialidad.

Una primera variable a considerar en la comparación es la más visible y obvia, los salarios. Las remuneraciones de estos trabajadores (únicamente los sueldos) para las Educadoras dependen de la jornada de trabajo: aquellas que laboran seis horas ganan 3,920.66 mensuales, las que trabajan seis horas y media perciben 4,247.26 y las que tienen una jornada de ocho horas 5,227.42 pesos. Posteriormente encontramos a los manejadores de alimentos que se dedican a todo el proceso de ingesta de alimentos, desde su preparación, transportación, hasta el aseo de los utensilios; ellos perciben un salario mensual de 2,839.78 pesos si laboran seis horas y media y si trabajan ocho de 3,495.10. Los Auxiliares de servicios de intendencia ganan 2,839.78 por una jornada de seis horas y media, mientras los de ocho horas perciben 3,495.10. Por último, se encuentran los Oficiales de Puericultura, que a diferencia de las Educadoras, están más en contacto con los menores pues se encargan de asearlos y alimentarlos. Su sueldo mensual es de 3,345.80 pesos para los que laboran seis horas y media y de 4,117.94 para los que trabajan ocho horas diarias. Cabe señalar que según la cláusula 28 del Contrato Colectivo (2015: 26), la jornada normal es de 6 horas y media.

A primera vista parece que los salarios de los trabajadores son bajos, o se encuentran en el promedio nacional empero se deben tomar en cuenta el amplio abanico de prestaciones a que son acreedores. Los trabajadores que tienen más de veinte años de antigüedad tienen derecho a un periodo extraordinario de vacaciones de diez días además de los establecidos de manera regular. Por si fuera poco, se les paga por concepto de "Ayuda para Actividades Culturales y Recreativas". Además, todos los trabajadores reciben 450 pesos mensuales por Ayuda para Pago de Renta de Casa-Habitación, así como un pago anual de un cierto número de días de sueldo según los años de servicio, por ejemplo, los que tienen antigüedad de cinco años se les paga sesenta días de sueldo. El máximo es para trabajadores que cuentan con cuarenta años de servicio para los cuales se les abonan 270 días de sueldo anualmente (cláusula 63 Bis). Asimismo, tienen derecho a asistencia médica, dental, quirúrgica, farmacéutica y obstétrica para ellos, los padres, el cónyuge y los hijos menores de edad de los trabajadores (cláusula 74), así como anteojos, entre muchas otras prestaciones. Sin embargo, tal vez la más importante de ellas es la pensión por jubilación.

Por su parte, es más complicado obtener información sobre las condiciones laborales de los trabajadores de guarderías indirectas. Ello estriba en que son trabajadores fragmentados que firman condiciones laborales y salarios con las direcciones de cada unidad que presta el servicio; no están afiliados a un Sindicato Nacional y eso vuelve variable los perfiles de remuneración. Aunado a ello, el Instituto se deslinda de cualquier relación laboral con estos trabajadores cuya única protección es lo que señala la Ley del Seguro Social y Ley General De Prestación De Servicios Para La Atención, Cuidado Y Desarrollo Integral Infantil en su artículo 15:

*La prestación de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil cuando esté a cargo de las dependencias y entidades federales, estatales, del Distrito federal o de los municipios, podrán otorgarla por sí mismos o a través de las personas del sector social o privado que cuenten con los requisitos y la autorización correspondientes. Se deberá garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos laborales y de las prestaciones de seguridad social que deriven de éstos, en materia de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.*

Dicho artículo protege al personal en tanto son también, trabajadores con derechos laborales inscritos en el régimen obligatorio del Seguro Social. Incluso los hijos del personal de guarderías indirectas pueden ingresar a la unidad en la que laboren siempre y cuando no se encuentren en la misma sección, según lo estipulado en el documento *Administración de Personal* (2012) de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS. Dicho manuscrito obliga a las direcciones de las guarderías indirectas a que informen constantemente el perfil de los trabajadores que ingresan y de las vacantes libres para que sean ocupadas a la brevedad, pero no así de los salarios y condiciones de trabajo. Por el hermetismo de esta información, la única fuente secundaria a la que se tiene acceso son los sueldos ofrecidos en los portales electrónicos de empleo que también son difíciles de encontrar, puesto que muchos anuncios anotan que el sueldo es a convenir o en algunos no mencionan ni el nombre de la guardería que tiene vacantes.

En la tabla IV.3 se aprecia la variación entre categorías equivalentes de las guarderías directas y de las indirectas. Para ello, las variables a considerar son sueldo, jornada de

trabajo, si las prestaciones que tienen están por encima de la ley y negociación colectiva. Cabe apuntar que para el caso de vacantes en las guarderías indirectas (que son básicamente las del esquema Vecinal Comunitario Único) se encuentran todas las disponibles en los portales de empleo (al 26 de marzo de 2017) que tienen nombre de la unidad donde se solicita personal y que especifican el sueldo mensual. Luego bien, se procedió a verificar que esas unidades se encuentren en el patrón de guarderías del Instituto. Por supuesto que en términos metodológicos resulta endeble basarse en esa fuente, pero como ya mencionamos, hay hermetismo respecto a las condiciones contractuales de tales empleados además de que no es una muestra representativa. Sin embargo, permite formar una idea de los perfiles remunerados que otorgan estas guarderías, es este un punto pendiente para futuras investigaciones.

De esta manera, y haciendo un símil con los puestos de trabajadores de base de las guarderías directas, la Guardería *Pie Pequeño S.C* ubicada en Guadalajara y con clave U-1209, ofrece un sueldo de 4,000 mensuales a una asistente educativa, que es el equivalente de una Oficial de Puericultura de las unidades del IMSS. Aunque hay otra oferta de esa misma guardería, por el mismo puesto y en la cual solo ofrece 3,116 pesos mensuales con contrato indefinido. En la delegación Estado de México Oriente, el *Colegio Mac Millan, S.C* (U-0608) que atiende de las 7 a las 16 horas, ofrece 3,200 mensuales. Por su parte, la única guardería indirecta de la delegación Cuajimalpa, *Jardín De Niños El Bosque Animado S.C.* (U-1091) tiene un salario de 4,000 pesos mensuales para asistente educativa.

Para los auxiliares de limpieza pudimos ubicar dos vacantes que contenían las especificaciones para incluirlas en la tabla; nombre de la guardería y monto del sueldo mensual. Una de ellas se ubica en Culiacán, Sinaloa; la guardería Estancia Infantil Niño Feliz, S.C clave U-1127 ofrece un sueldo de 3,200 pesos mensuales a trabajadores que laboren días hábiles de ocho horas; como apunte a pie de página, esta guardería tiene como socia actual a Ma. Teresa Zambada Niebla, hija del narcotraficante Ismael Zambada alias “El Mayo”. La otra se ubica en la delegación Estado de México Poniente, el *Club Infantil Mis Primeros Pasos* cuya clave es U-0857 demanda un auxiliar de limpieza cuya paga mensual es de 4,050 pesos.

Por otro lado, los Auxiliares de cocina son el equivalente a los Manejadores de alimentos del IMSS. La guardería *Centro De Desarrollo Infantil Noel Souza Carvajal* con clave U-1478 ubicada en Mérida, Yucatán ofrece 2,900 pesos mensuales y una jornada de ocho horas para este trabajo. Asimismo, el *Colegio Cibeles*, ubicado en la delegación Cuauhtémoc de la Ciudad de México que cuenta con tres guarderías (U-0624; U-0704 y U-0705) ofrece el puesto de auxiliar de cocina a estudiantes cuyas carreras estén relacionadas a la alimentación, para los cuales ofrecen una “beca” de 2,000 a 2,800 pesos mensuales. Es de destacarse ésta última porque los becarios son una nueva modalidad de pago que paulatinamente comienza a ganar terreno para evitar una relación contractual de trabajo. Por último, tenemos la categoría de Educadora cuyas funciones y título son exactamente las mismas que las del IMSS, para la cual el *Instituto de Apoyo al Niño, S.C* (U-0075) en Coyoacán ofrece un sueldo mensual de 5,500 a las licenciadas de carreras en Educación.

Tabla IV.4. Comparación de los puestos, guarderías directas e indirectas

Categoría	Clave y Ubicación	Salario mensual	Jornada	Prestaciones por encima de la Ley	Negociación Colectiva
Educadora (GD)	-----	3,920.66	6 horas	Sí	Sí, son una categoría autónoma
		4,247.26	6 horas y media	Sí	
		5,227.42	8 horas	Sí	
Educadora (GI)	U-0075 Suroeste CDMX (Coyoacán)	5,500	9 horas	No, sólo las de la ley	N/A
Manejador de Alimentos (GD)	-----	2,839.78	6 horas y media	Sí	Sí, están en los Servicios de Nutrición y Dietética
		3,495.10	8 horas	Sí	
Auxiliar de Cocina (GI)	U-1478 Mérida, Yucatán	2,900	8 horas	No, sólo las de la ley	N/A
	U-0624; U-0704 y U-0705 Noroeste CDMX	2,000 a 2,800	6 horas	“Becarios”, no hay relación de trabajo	N/A
Auxiliar de Intendencia (GD)	-----	2,839.78	6 horas y media	Sí	Sí, también son trabajadores directos del IMSS
		3,495.10	8 horas	Sí	
Auxiliar de limpieza (GI)	U-1127 Culiacán, Sinaloa	3,200	No especificado	No, sólo las de la LFT	N/A
	U-0857 Edo. Méx. Poniente	4,050	No especificado	No	N/A
Oficiales de Puericultura (GD) [Tercero es sueldo de	-----	3,345.80	6 horas y media	Sí	Sí, son categoría exclusiva del ramo de Guarderías
		4,117.94	8 horas	Sí	
		4,466.46	8 horas	Sí	

técnico]					
Asistentes Educativas (GI)	U-1209 Guadalajara, Jalisco	4,000	10 horas	No	N/A
	U-0608 Edo. Méx. Oriente	3,200	9 horas	No	N/A
	U-1091 Cuajimalpa de Morelos	4,000	9 horas	No	N/A

Fuente: Elaboración propia con datos del Contrato Colectivo de Trabajo y los portales de empleo. GD= Guardería Directa; GI= Guardería Indirecta. Las vacantes de GI son las disponibles el 26 de marzo de 2017

Estas vacantes se renuevan constantemente porque el contrato que las guarderías indirectas tienen con el Instituto, las obliga a informar cualquier movimiento de personal. Además de que el plazo máximo para cubrir un puesto es de quince días, por tal motivo los anuncios que se encuentran en la tabla anterior no exceden de marzo. La constante renovación de estos anuncios puede ser un indicador de la volatilidad que tienen los empleados de estas guarderías indirectas. Por supuesto que tienen asegurados sus derechos por el régimen obligatorio del Seguro Social pero en ninguna unidad ofrecen mayor atractivo que las prestaciones de ley, salvo cajas de ahorro y bonos de puntualidad presentes en un número limitado de vacantes.

Vemos cómo aún el hecho de pertenecer a las filas del sector público es prácticamente garantía de estabilidad. Los grandes sindicatos de Instituciones Públicas, aun cuando la mayoría fueron cooptados<sup>25</sup>, son todavía gremios que protegen su posición otorgando ciertas prebendas a los trabajadores de base<sup>26</sup>. Ser parte de la Administración Pública constituye un privilegio debido a las prestaciones que tienen, no tanto en cuestión de sueldos que como es visible, son bastante similares; pero la idea de permanencia y certidumbre de cara al futuro consagrados en materia de estabilidad, prestaciones, asistencia médica y jubilación es algo de lo que no gozan los trabajadores de las guarderías indirectas.

<sup>25</sup> El Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Seguro Social, Manuel Vallejo Barragán, es militante del Partido Revolucionario Institucional y ostenta la posición de Secretario de Seguridad Social del CEN de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares creada en 1943. Además, como muchos Secretarios Generales de sindicatos corporativos afiliados al PRI, es diputado por representación proporcional por Morelos en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

<sup>26</sup> En julio de 2016 trabajadores del IMSS se pronunciaron en contra de la subrogación de servicios que está teniendo lugar de forma acelerada incluso en la construcción de nosocomios. Exigieron al secretario general que cese el acoso laboral por parte de delegados sindicales por el hecho de exigir mejores condiciones para el personal y para los pacientes. (Proceso, 2016)

El factor trabajo siempre será un aspecto importante cuando se pretenda tercerizar alguna parte del proceso productivo, sea en el sector privado o en el público. Irremediablemente algunos verán precarizarse sus condiciones de vida puesto que una de las justificaciones más grandes para delegar alguna tarea a un tercero se encuentra el costo laboral. En el año 2013 y como parte del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo una auditoría al IMSS, titulada *Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 13-1-00GYR-14-0258* en la cual apunta "respecto a guarderías subrogadas se ha optado por la búsqueda de modelos más eficaces, en los que el costo laboral no impacte al Instituto, por lo que la estrategia de expansión se orientó a la utilización de nuevos esquemas de atención como Vecinal Comunitario Único, Reversión de Cuotas, Integradora y Del campo, a través de la subrogación del servicio. Por lo tanto, se determinó que el gasto de las guarderías en las dos modalidades, propias y subrogadas no son susceptibles de comparación."

De esta forma resulta pertinente la distinción entre trabajadores de la matriz, en nuestro caso el Instituto Mexicano del Seguro Social, y los de las unidades auxiliares a quien se les delega la prestación del servicio a los ciudadanos. Los primeros se han estancado en número pues desde hace poco más de una década que no hay variación considerable en el número de plazas de base, mientras que los que laboran en las guarderías indirectas sean tercerizadas o no, están en aumento gracias a los convenios que firma el IMSS con los particulares. Incluso la cláusula Décima Octava de los contratos que firma el IMSS con terceros señala respecto a la relación laboral que:

*'LAS PARTES' convienen en que 'EL INSTITUTO' no adquiere ninguna obligación de carácter laboral para con 'EL PROVEEDOR', ni para con los trabajadores que él mismo contrate para la realización y cumplimiento del objeto del presente instrumento jurídico, toda vez que dicho personal depende exclusivamente de 'EL PROVEEDOR'.*

*Por lo anterior, no se considerará a 'EL INSTITUTO' como patrón, ni como patrón sustituto y 'EL PROVEEDOR', expresamente lo exime de cualquier responsabilidad de carácter civil, fiscal, de seguridad social, laboral o de otra especie, que en su caso pudiera llegar a generarse.*

*'EL PROVEEDOR' se obliga a liberar a 'EL INSTITUTO' de cualquier reclamación de índole laboral o de seguridad social que sea presentada por parte de sus trabajadores ante las autoridades competentes y, en su caso, a pagar los gastos de cualquier naturaleza que esto le ocasione.*

Esta es una de las razones por la cual la información sobre la producción de bienes y servicios por terceros y por trabajadores directos sea presentada en términos monetarios y no de calidad y cantidad, tanto los informes que anualmente elabora el IMSS sobre su situación financiera, como de otros organismos, algunos de ellos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que vimos en el capítulo tres. La comparación entre una forma de entregar el servicio a los ciudadanos nos lleva a concluir que los costos por proporcionar el servicio de manera directa son elevados en parte por las remuneraciones que ostentan los trabajadores del IMSS consagradas en su contrato colectivo de trabajo.

Precisamente retomando el marco teórico sobre la flexibilización (apartado 1.2) vemos que el tipo de flexibilización que padecen los trabajadores de las guarderías indirectas no es la funcional (uso de la fuerza de trabajo) puesto que se respetan las tareas de cada puesto de trabajo según lo estipulado en los contratos con el IMSS. No es visible la polivalencia. Se trata, más bien de flexibilización en el empleo de la fuerza de trabajo (contratación y despido) así como flexibilidad salarial. La primera de ellas está enmarcada en la flexibilización del mercado de trabajo (según la distinción hecha por Enrique De la Garza) puesto que no interfiere sindicato alguno en los procesos de contratación de personal ni en su despido; el establecimiento de las condiciones de trabajo se hace de manera individual y por lo general, de manera unilateral por parte del encargado de la guardería.

La segunda, está circunscrita en la flexibilidad del proceso productivo (que se mueve en la organización del trabajo y en las relaciones laborales) ya que el salario no se define por la oferta y la demanda, sino por la evaluación del trabajo desempeñado. No obstante se debe tener cuidado puesto que gran parte de los salarios ya están estipulados en las publicaciones de trabajo y no se conciertan con base en los resultados. De cualquier forma, es evidente la asimetría existente en cuestión de prestaciones sociales entre los trabajadores directos y los indirectos.



Sin embargo, retomando el aspecto de la calidad y cantidad que no es el objetivo central de esta investigación, es evidente que los costos disminuyen al externalizar el servicio de guarderías no sólo por el costo laboral, sino también porque los recursos que el IMSS destina a cada niño son mayores en las unidades que administra de forma inmediata. Ciertamente para poder delegar ciertas tareas es necesario el estudio riguroso de cada caso para que los terceros cumplan cabalmente con las normas de seguridad necesarias para operar, así se evitarían sucesos como los que tuvieron lugar en el año 2009 en la guardería ABC en Hermosillo Sonora, perteneciente al esquema Vecinal Comunitario Único. El propio Instituto ha señalado que a raíz de esos hechos se establecieron medidas más rigurosas para los particulares que pretendan suscribir un convenio, razón por la cual “dejaron de prestar el servicio 216 guarderías entre julio de 2009 y diciembre de 2015, lo que ha repercutido en una disminución en la capacidad instalada de cerca de 7.3 mil lugares.” (IMSS, 2016: 160)

A manera de conclusión es menester subrayar que la subrogación (sin reversión de cuotas para los patrones) es una figura usada en nuestro país para referirse a aquellos servicios que son delegados por el Estado a particulares ante la falta de recursos y por la sobredemanda. En México, los más conocidos son los servicios de salud cuyo máximo exponente es el IMSS pero no sólo éste usa la figura de subrogación; otras instituciones como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) la permiten.<sup>27</sup> Cada vez más actividades que anteriormente eran producidas por la estructura administrativa del Estado están siendo relegadas a terceros. Tal vez no tan visiblemente como en la privatización, sino que el ente estatal mantiene la responsabilidad del servicio tanto como una empresa que produce algún bien le preocupa que las empresas auxiliares impriman calidad en su producto final. Pero hacia ese punto nos dirigimos, la tercerización como parte de los esquemas de la empresa privada, va penetrando la estructura administrativa de los Estados aunque se presente como subrogación. De ahí la relevancia de estudiar la relación que se gesta entre los actores implicados.

---

<sup>27</sup> El artículo 30 de la Ley del ISSSTE apunta que “La Junta Directiva del Instituto emitirá disposiciones reglamentarias para la regionalización de los servicios de salud, considerando criterios demográficos, de morbilidad, de demanda de servicios, de capacidad resolutoria y de eficiencia médica y financiera, entre otros. Asimismo, se establecerán normas y procedimientos para el debido escalonamiento de los servicios, referencias y contrarreferencias, subrogación de servicios y otros que se consideren pertinentes.”

En donde se encuentra el patrón, el Instituto y el derechohabiente (ciudadano) estamos frente a la posición clásica del Estado como un ente que concentra todas las funciones que tiene encomendadas y la forma de gestionarlas, no importa si son las más esenciales como en la etapa liberal, o si su gama de responsabilidades es amplia, como en el caso de los Estados benefactores de la posguerra. Hablamos de un cambio cualitativo sin precedentes, ya no sólo se trata del viejo debate de hace dos décadas sobre el grado de participación del Estado en distintos aspectos de la vida económica y social, sino de la interrelación más sutil entre los sectores público y privado.

Consecuentemente tampoco se trata de una discusión coyuntural; la fragmentación, descentralización, tercerización, entre otras formas de organización propias de la empresa privada serán la característica de la vida social en las próximas décadas con consecuencias políticas importantes, hacia ese punto se conduce el capitalismo de nuestra época.

## Conclusiones

Las sociedades se transforman a medida que el desarrollo tecnológico y el modo de producción, con sus respectivas relaciones sociales, lo permiten. A la par, lo hacen las organizaciones político-administrativas que responden a periodos históricos específicos para dar soluciones a los problemas de la vida cotidiana de las personas. En los últimos quinientos años (aproximadamente) en los que el capitalismo ha extendido su dominio alrededor del mundo, los propios Estados han sufrido transformaciones sustantivas dependiendo de la fase en la que el capitalismo se encuentra.

En la etapa clásica, que viene después del inicio de la expansión de las potencias mundiales, la formación de la burguesía impulsó cambios en el orden social en Inglaterra, pero principalmente en Francia. Fue el inicio del Estado-nación moderno cuya función primigenia era la de establecer vigilancia dentro de las fronteras para mantener la seguridad; al exterior, garantizar la soberanía frente a otros Estados. Por tanto, se trataba de un Estado liberal cuyas atribuciones se reducían a regular la economía y todos aquellos fallos que el mercado por sí solo no puede subsanar, a la recaudación, a la diplomacia y, por supuesto, a las referidas a la seguridad (guerra, marina, etc.).

Con la llegada del siglo XX asistimos a un periodo de polarizaciones, de conflictos bélicos entre las potencias mundiales, al auge de las ideologías, a la sociedad de masas, a la contención de los intereses empresariales y al reconocimiento de los derechos sociales por un Estado que tomaba un papel más activo. Con la posguerra se alcanzaron niveles de distribución de la riqueza más equitativos gracias a la intervención de instituciones aglutinadoras de los intereses de los trabajadores como son los sindicatos, que, mientras no fuesen trastocadas, fungieron como instituciones democratizadoras al promover la participación de las bases que con anterioridad no podían hacerlo.

El Estado interventor, acompañado de una política de industrialización que fue posible debido al modelo Fordista de producción en serie, logró reducir de forma considerable el desempleo con el incremento salarial a los trabajadores para que activaran el mercado interno. Por primera vez estos gozaban de reconocimiento gracias al poder político que ostentaban, por ser el grupo social más numeroso y mejor organizado tenían el acceso a la política social. En ese contexto, los Estados adherían y centralizaban todas las funciones

para llevar a cabo sus actividades; proporcionar seguridad social (enfermedades, hospitalización, incapacidades, pensiones de jubilación y, por supuesto las guarderías) y un sinnúmero de servicios que estaban bajo su responsabilidad.

Posteriormente, con el cambio hacia finales de la década de 1970, los Estados se replegaron para asumir, nuevamente, su papel de regulador económico y compensador social con el advenimiento de la globalización. Aquí tenemos una primera gran conclusión que se puede visualizar históricamente, esto es, los Estados se transforman a medida que los modelos de producción se asientan en el entorno social. Es cierto que dentro del pensamiento de la Administración Pública hay una variedad de corrientes que surgieron en el último siglo (Ortodoxia, heterodoxia, políticas públicas, nueva administración pública, nueva economía política, gestión pública, nueva gestión pública, etc.) pero dividiéndolas en dos (sin tratar de reducir la complejidad de éstas) la cuestión estriba en burocratizar o desburocratizar para encontrar eficiencia; tener un papel activo o sólo ser compensador.

Así ocurrió a principios del siglo pasado en cuya fase liberal se buscaba la dicotomía entre burocracia y política, al estilo weberiano en la que la burocracia era un cuerpo unificado en donde cada persona tenía un rol asignado. En la posguerra, fue la corriente de la Nueva Administración Pública la que tomó vigor tratando de vislumbrar cuál era el papel de la burocracia en la redistribución de la riqueza. Esto en el contexto de los Estados benefactores y proteccionistas. Hacia finales de la década de 1970 y en especial en las dos décadas subsecuentes, ha sido la Nueva Gestión Pública la que ha predominado justamente cuando la globalización comenzó a tomar lugar. Si la burocratización predominó durante el fordismo-taylorismo, la nueva gestión pública prevalece en la actualidad, en la época de la desconcentración de la producción.

Es en este marco de desconcentración y descentralización que aparece la tercerización. Un modelo cuyos orígenes son ya remotos (la figura de intermediación fue incluso discutida en el Constituyente de 1917 en nuestro país) puesto que desde hace ya varias décadas las empresas privadas delegan ciertas actividades que no constituyen el centro de su especialización, el llamado *core business*. Esta forma de organización de la producción, y por consiguiente, del trabajo ha predominado en los últimos treinta años. Encontramos que se encuentra presente, principalmente, en el sector terciario que comprende el comercio y

los servicios por eso comúnmente se confunden el concepto de tercerización con el de terciarización. Ambos ascendiendo a la par de la globalización capitalista de nuestro tiempo.

La segunda conclusión que se desprende de esta premisa es que si bien la tercerización es un modelo adoptado primordialmente en el sector servicios (aunque no exclusivamente), ha predominado por sobre el modelo de producción en serie característico del sector secundario; aun cuando en un principio no fuese mayoritario, porque es la expresión de organización de los sectores de avanzada del capitalismo como lo son la tecnología, telecomunicaciones y la especulación financiera. Este proceso es similar a lo que ocurrió con la industrialización cuando comenzó a desplazar al sector primario como motor de la economía.

En la actualidad la tercerización se ha adoptado en prácticamente todos los sectores económicos, primario, secundario y terciario la utilizan como forma de reducir costos. Es, por tanto, la expresión organizativa de la globalización manifestada en la desconcentración productiva para delegar responsabilidades y transferir riesgos a otras entidades. En el capítulo uno, cuando revisábamos la literatura sobre este concepto dábamos cuenta que tiene múltiples modalidades: subcontratación, intermediación, suministro de mano de obra y trabajadores autónomos. Este amplio abanico de formas al final de cuentas, permite establecer una red de cooperación entre entidades privadas, pero sobre todo, permite delegar responsabilidades frente a los trabajadores. Por eso nuestro concepto es complicado de definir, en tanto es una forma de organización de la producción (sea de bienes o servicios) tiene necesariamente implicaciones en la organización del trabajo mismo.

Así, la tercera conclusión es que la desconcentración y/o descentralización característica de nuestros tiempos, transforma cualitativamente las relaciones sociales existentes hasta la década de 1970. La vieja estructura jerárquica de las fábricas del siglo XX comienza a transformarse, la relación contractual entre un patrón y un trabajador cuya naturaleza era directa, se trastoca cuando comienzan a ad herirse actores externos que difuminan la relación de trabajo como se conocía.

Todo esto se desarrolla en un contexto de globalización económica que, como vimos, constituye una fase cuantitativa y cualitativamente distinta a las anteriores. Hoy, la

capacidad de las empresas para poder mover su capital de un país a otro en cuestión de segundos es una realidad. Las fronteras de los Estados se ven seriamente cuestionadas ante el abrumador poder político y económico que ostentan muchas corporaciones transnacionales. Se ven incapacitados a contener el capital en su territorio, por el contrario, se ven obligados a promover la libre circulación de éste pero a inmovilizar a la fuerza de trabajo.

Pues bien, la cooperación entre empresas privadas se puede justificar puesto que su objetivo último es la generación de plusvalor. La tercerización les permite delegar tareas en las que no se especializan y concentrarse en las que sí, aunque haya algunas que incluso tercerizan la actividad medular de la empresa, ejemplo de ello es Nike. No obstante, una pregunta que dirigió esta investigación fue, ¿por qué se adoptan esquemas originarios de la empresa privada al cuerpo administrativo de los Estados? La respuesta que encontramos está en el concepto de la expansión intensiva del capitalismo.

A diferencia de la expansión extensiva, peculiaridad de las anteriores etapas del capitalismo, la expansión intensiva tiene lugar porque ya no hay prácticamente lugar del mundo que esté exento de los intercambios capitalistas. En función de eso, comienza a penetrar áreas de las que anteriormente había sido excluido o no eran de su interés debido a que no representaban una fuente explotable, por ejemplo, los servicios públicos. Cada vez más actividades públicas comienzan a ser invadidas por los particulares aunque como establecimos, no toda interacción del sector privado y el público representan privatización. Existen formas más sutiles que la mera transferencia de activos por parte de los segundos, como sucedió en los ochenta. La tercerización es una de esas formas que en ocasiones lleva a difuminar la línea entre lo público y lo privado, esta es nuestra cuarta conclusión.

La relevancia de ésta estriba en que comprobamos nuestra idea inicial que apuntaba, La incursión de la tercerización laboral (servicios) en el aparato administrativo del Estado tiene que ver con un cambio cualitativo en el modo de producción capitalista (globalización) que busca incurrir en áreas donde tradicionalmente no lo hacía. Ahí reside la capacidad de explicación del concepto de expansión intensiva.

En el capítulo número tres revisamos los postulados de la Nueva Gestión Pública como una corriente del pensamiento que encuentra en la tercerización, una fuente confiable para dejar

entrar a los particulares al aparato administrativo del Estado. Posteriormente revisamos cuál ha sido el avance hasta el momento del fenómeno que ocupa nuestra atención y dimos cuenta de que las administraciones públicas alrededor del mundo (principalmente aquellos países que forman parte de la OCDE) utilizan cada vez más la tercerización, en detrimento de servirse de sus propios trabajadores en la producción de bienes y servicios. No obstante, hay una división esencial que precisamos.

Por un lado se encuentran los bienes y servicios que la administración pública contrata como insumos (bienes y servicios intermedios) para concentrarse en sus actividades centrales; por ejemplo, limpieza, mantenimiento, comedor, suministro de medicamentos, transporte, entre muchas otras que son fácilmente justificables por ser actividades periféricas. Por otro lado, están aquellos bienes y servicios que son entregados a los ciudadanos, responsabilidad del Estado, que son delegados a particulares para que éstos los proporcionen. La OCDE los llama *transferencias en especie vía actores del mercado*. En esta investigación, estos eran nuestro foco de atención.

Los datos son contundentes, México es el país de la OCDE que mayormente sigue produciendo sus bienes y servicios a través de sus dependencias, con su infraestructura y con sus trabajadores. Y entre los que sí terceriza, en el Sistema de Cuentas Nacionales no divide entre los intermedios y aquellos entregados directamente a los ciudadanos.

En estos últimos encontramos los servicios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, institución creada hace más de setenta años para dar seguridad social a los trabajadores. Cuando se publicó la Segunda Ley del Seguro Social en 1973 se da entrada a la participación de los particulares en la prestación de servicios en especie y transferencias monetarias de algunos seguros básicos, incluido el nuevo seguro de Guarderías para madres trabajadoras. En ese momento comienza una nueva etapa en la dotación de servicios a los ciudadanos. Recordemos que expresamente en la Ley del Seguro Social no se habla de tercerización, sino que se usa una figura del Derecho Civil que regula el traspaso de obligaciones: la subrogación.

No obstante, tiene los elementos para comprobar que de hecho se trata de tercerización. Dichos elementos son:

1. Hay un agente externo que no estaba presente con anterioridad en la estructura organizativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.
2. Esta empresa auxiliar presta servicios con su propia infraestructura, trabajadores y asumiendo los riesgos que eso conlleva (Traspaso de obligaciones y riesgos).
3. Tiene relación con el Instituto Mexicano del Seguro Social mediante un convenio de carácter civil/comercial y a su vez, unos de carácter laboral con sus trabajadores.
4. Los trabajadores de la empresa auxiliar no están bajo el mando directo del IMSS.
5. El convenio que suscriben el IMSS y las empresas auxiliares va más allá de la tercerización de insumos o bienes intermedios usados por el primero, sino que presta los servicios medulares de éste.

En este punto esta investigación resulta novedosa porque hasta el momento no ha habido literatura que hable al respecto. Los investigadores que se dedican a estudiar las nuevas formas de organización productiva lo hacen especialmente en el ámbito privado y aquéllos que estudian las instituciones públicas no han dado cuenta que en efecto, el Estado (específicamente el IMSS y otras instituciones de salud) delega su obligación de proporcionar ciertos servicios a actores particulares.

Lo que es cierto, es que no se debe usar la tercerización en favor de unos contratistas, a la espera de contratos millonarios, ni en pos de los ahorros presupuestarios cuando la calidad de los servicios disminuye considerablemente.

Ahora bien, la evaluación de los servicios del Estado que proporciona un tercero está fuera del alcance de esta investigación pero organismos de evaluación y control como la Auditoría Superior de la Federación, en el caso de México, apuntó que se observa un problema en la firma de contratos, puesto que el hecho de que se apege a la ley, el servicio prestado no siempre cumple con estándares de calidad, de garantía a largo plazo, etc. Como señala Enrique Cabrero (1998: 30) “La eficiencia en la oferta de servicios básicos es importante dada la carencia de recursos; pero la cobertura de los mismos en ocasiones es más urgente, esto sin tocar los problemas de legitimidad, crisis institucional y corrupción, aspectos todos ellos enraizados en lo más profundo de nuestros sistemas.”



En México hay variación grande respecto del uso de la tercerización en el sector privado contrastado con el público. Hay un avance significativo de tercerización (en todas sus variantes) en gran parte de los empleos que se están creando en el sector privado, cada vez más trabajadores están siendo contratados bajo esquemas de tercerización. Por su parte, en el sector público el avance de estos ha sido paulatino, desde el comienzo del nuevo milenio ha habido incrementos en la contratación externa de bienes y servicios pero no comparables a los de las empresas privadas. Siguiendo esta línea, es visible que si hasta ahora nos hemos encontrado con dificultades para dar cuenta de la multiplicidad de formas que puede revestir la tercerización en el sector privado, el asunto se complica en el sector público. Se debe tener precaución al momento de importar esquemas de las corporaciones privadas a las públicas debido a que los objetivos últimos de las empresas y de los Estados no son los mismos. La primera busca la plusvalía, el segundo como fin idealista busca la felicidad de los ciudadanos, más mundano, busca la legitimidad. Si se mezclan, lo más probable es que se distorsione el concepto e idea que se tiene sobre los bienes y servicios públicos.

En tanto modelo de organización de la producción y el trabajo, la tercerización es un concepto medular en la interacción social de los países. Constituye un modelo que aunque está siendo aplicado generalmente en los sectores de avanzada como los servicios, la informática, telecomunicaciones, comercio, etc, está liderando la organización social del trabajo lo que nos lleva a preguntarnos hacia dónde vamos con esto. Sin duda, la tercerización, en sus múltiples formas, moldeará a la sociedad global de este siglo, como lo hizo el fordismo y la cadena de montaje en el pasado.

Quedan, aún, muchísimas directrices por explorar. La realidad que en la actualidad se nos presenta requiere de estudios transdisciplinarios que abonen al análisis de los fenómenos sociales trastocando distintos campos de estudio. Es ahí donde la Ciencia Política tiene mucho por hacer.

## Bibliografía

- Arredondo Muñozledo, Benjamín (1974). *Historia Universal moderna y contemporánea*. México, Editorial Porrúa Hermanos.
- Baricco, Alessandro (2009). *Next. Sobre la globalización y el mundo que viene*. México, Anagrama, pp.105
- Basualdo, Victoria y Morales, Diego (coordinadores) (2014). *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Siglo Veintiuno Editores
- Blöchliger, H. (2008), "Market Mechanisms in Public Service Provision", OECD Economics Department Working Papers, No. 626, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/241001625762>
- Bouzas Ortiz, José Alfonso (1996). *BANCOMER: Reprivatización de la banca y flexibilización de las relaciones laborales*. México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998). "Gestión Pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?" en Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Coriat, Benjamín (1992). *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Correas, Oscar (2011). "Criminalización de la protesta social. El contexto." En Correas, Oscar. *La criminalización de la protesta social en México*. México, UNAM CEIICH, Ediciones Coyoacán.
- Crouch, Colin (2004). *Posdemocracia*. México, Editorial Taurus. 175p.
- Dean, Matteo y Bueno Rodríguez, Luis (2012) 2º ed. "Outsourcing, conceptualización e interrogantes" en Dean, Matteo y Bueno, Luis (coord.). *Outsourcing: Modelo en expansión de simulación laboral*. México, Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical.
- Dean, Matteo (s/f). *Outsourcing en México*. México. Cuadernos de Investigación del Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical, A. C., pp.133
- Ermida, Oscar y Colotuzzo, Natalia (2009). *Descentralización, tercerización, subcontratación*. Lima, Perú. Organización Internacional del Trabajo, Proyecto FSAL, pp.207
- Ermida, Oscar y Orsatti, Álvaro (2009). "Outsourcing/Tercerización: Un recorrido entre definiciones y aplicaciones" en Dean, Matteo y Bueno Rodríguez, Luis (coord.) (2009).

*Outsourcing (tercerización). Respuestas desde los trabajadores.* México. Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical, A. C.

Furtado, Celso (1999). *El capitalismo global.* México, Fondo de Cultura Económica. 104p.

García, Gilberto y Paredes, Víctor (2001). “Programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en México, 1995-2000” en *Red de Reestructuración y Competitividad, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.* Chile, CEPAL, pp.37

George, Claude S. y Álvarez, Lourdes (2005). *Historia del pensamiento administrativo.* 2º edición. México, Pearson Educación.

Guajardo, Guillermo y Labrador, Alejandro (coordinadores) (2015). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado.* México, CEIICH UNAM e INAP

Ibarra, David (1990). *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y mercado en América Latina.* México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ianni, Octavio (2006). *Teorías de la globalización.* 2º edición. México, Siglo Veintiuno Editores y Universidad Nacional Autónoma de México. 174p.

Judt, Tony (2010). *Algo va mal.* Editorial Taurus, pp.224

Milward, Brinton; Provan, Keith y Else, Barbara (1998). “¿Qué es el ‘Estado hueco’?” en Bozeman, Barry, *La Gestión Pública. Su situación actual.* México, Fondo de Cultura Económica

Navarro, Vicenç (2000). *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar.* España, Ediciones Ariel.

Offe, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado del Bienestar.* México, Alianza. Pp.135-150

OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas. América Latina y el Caribe 2017.* París, Ediciones OCDE, recuperado de <http://dx.doi.org/9789264266391-es>

----- (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015.* Madrid, España. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

----- (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas 2013.* Madrid, España. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

----- (2013). *Panorama de las Administraciones Públicas 2011.* Madrid, España. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico e Instituto Nacional de Administración Pública

----- (2011). *Public Servants as Partners for Growth. Toward A Stronger, Leaner And More Equitable Workforce*. OCDE Publishing

----- (2010). *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*. Madrid, España. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

----- (1997). "Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services" en *Public Management Service*, PUMA Policy Brief no.2, Febrero 1997. URL: <http://www.stjornendavefur.is/media/erlendarskyrslur/OECD-BestPracticeContracting.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (2016). *Decent work in global supply chains*. Suiza, 105ª sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo, URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_468097.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf)

Osorio, Jaime (2014). *El Estado en el centro de la mundialización*. La sociedad civil y el asunto del poder. 2º edición. México, Fondo de Cultura Económica, pp.11-125

----- (2012). "Conflictiva relación con la tecnología en el capitalismo dependiente." en *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital*. España, Anthropos Editorial y UAM-Xochimilco

Pierson, Christopher (2007). *Beyond the Welfare State: The New political economy of welfare*. Estados Unidos de Norteamérica, The Pennsylvania State University Press

Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México, Fondo de Cultura Económica, pp.15-50

Pilichowski, E. and E. Turkisch (2008), "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, No. 8, OECD Publishing, Paris.

Robinson, William I. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global: Producción, clase y Estado en un mundo transnacional*. Traducción de Víctor Acuña y Myrna Alonzo, México, Siglo Veintiuno Editores, p.246

s/a (2015). *Outsourcing Public Services*. Reino Unido. Trades Union Congress and the New Economics Foundation, recuperado de [www.tuc.org.uk](http://www.tuc.org.uk)

Sennett, Richard (2013). *La cultura del nuevo capitalismo*. 4º edición. Barcelona, España. Editorial Anagrama, 167p.

Sotelo, Adrián (2007). *El mundo del trabajo en tensión. Flexibilidad laboral y fractura social en la década de 2000*. México, UNAM y Plaza y Valdés

Xelhuantzi, María y Bárba, Héctor (2013). "Estudios nacionales: México" en *Tercerización mediante agencias de trabajo temporal en América Latina*. Campaña Libertad Sindical,

Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical. Brasil, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas y Organización Internacional de Trabajo

Zamora, Miguel Ángel (2016). "Subrogación" en Temas de derecho civil en homenaje al doctor Jorge Mario Magallón Ibarra. México, UNAM.

### **Artículos científicos**

Alonso, José; Clifton, Judith y Díaz-Fuentes, Daniel (2011). "Did New Public Management matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size." En *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, working paper número 4. European Commission, recuperado de [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/12/COCOPS\\_workingpaper\\_No4.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/12/COCOPS_workingpaper_No4.pdf)

Aparicio Tovar, Joaquín (2017). "La seguridad social, un valor universal en un mundo incierto." en *Futuro del Trabajo*, OIT. Madrid, España. Organización Internacional del Trabajo, recuperado de: <http://linkis.com/www.ilo.org/madrid/f/HiIAe>

Arellano, David y Cabrero, Enrique (2005). "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público" en *Gestión y Política Pública*, julio-diciembre, año/vol. XIV, número 003, CIDE, México, pp. 599-618

Auriol, Emmanuelle y Picard, Pierre (2008). "Government Outsourcing: Public Contracting with Private Monopoly" en *The Economic Journal* 119 (octubre), Estados Unidos. Pp.1464-1493

Bouzas Ortiz, José Alfonso y Covarrubias, Alex (2016). "Empleo y políticas sindicales en la industria automotriz de México." en *Revista Análisis* N°.7/2016, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13017.pdf>

Canales Sánchez, Alejandro (s/f). "La teoría del principal-agente en el análisis de la política científica" ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, recuperado de: [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area\\_tematica\\_04/ponencias/0568-F.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_04/ponencias/0568-F.pdf)

De la Garza Toledo, Enrique (2012). "La subcontratación y la crisis capitalista" en *Revista Trabajo*, número 9. México, Organización Internacional del Trabajo, pp.5-22

----- (s/f). La flexibilidad del trabajo en México. México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp.45. Recuperado de: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/capituloslibros/flexibilidad.pdf>

Dussel, Enrique (1998). "La subcontratación como proceso de aprendizaje: El caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa". Chile, CEPAL, pp.82, recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30995/S9830261\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30995/S9830261_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ermida, Oscar (2000). "Globalización y relaciones laborales" en revista *Relaciones de trabajo*. Santiago, Chile, vol. II N° 29. 18p.

Gailmard, Sean (2014). "Accountability and Principal-Agent Theory" en *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Inglaterra.

Griffith, Gareth y Figgis, Honor (1997). *Outsourcing in the Public Sector*. Australia, NSW Parliamentary Library Research Service.

Juárez Hernández, Clotilde (s/f). "Cuidado Infantil en México". México, Child Care Information Exchange, recuperado de <https://www.childcareexchange.com/library/5015021.pdf>

Marichal, Carlos (2003). "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo" en *ANTROPOLOGÍA*, Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, Número 72, pp.12-21

Mas Sabaté, Jordi (2000). Gestión privada de servicios públicos: La externalización (Outsourcing) en la Administración Pública. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, Octubre de 2000, recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038535.pdf>

Mertens, Leonard y Wilde, Roberto (1999). "Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de Caso en México". Chile, CEPAL, pp. 79 retomado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4652/S9812923\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4652/S9812923_es.pdf?sequence=1)

Panet, Phillip y Trebilcock, Michael (1998). "Contracting-out social services" en *Canadian Public Administration*, Volume 41, Issue 1, pp.21-50, marzo 1998.

S/a (2014). "Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments. The Report of an Expert Panel" publicado por la School of Public and Environmental Affairs de la Indiana University.

Sklair, Leslie (2002). "Democracy and the Transnational Capitalist Class" en *ANNALS, AAPSS*, 581, pp.144-157

Torres Valdivieso, Sergio y Ángel, Víctor Manuel (2004). "Outsourcing de servicios. En la prestación de servicios de salud de Bogotá" en *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, recuperado de [http://rev\\_gerenc\\_polit\\_salud.javeriana.edu.co/vol3\\_n\\_7/estudios\\_investigaciones\\_2.pdf](http://rev_gerenc_polit_salud.javeriana.edu.co/vol3_n_7/estudios_investigaciones_2.pdf)

### **Leyes y disposiciones jurídicas**

Cámara de Diputados (2017). Ley General de Salud. México, Congreso de la Unión, recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_270117.pdf)

----- (2016). Código Civil Federal. México, Congreso de la Unión, recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_241213.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf)

----- (2015). *Ley Federal del Trabajo*. México, Diario Oficial de la Federación, recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_120615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf)

----- (2014). *Ley Reglamentaria De La Fracción XIII Bis Del Apartado B, Del Artículo 123 De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*. México, Congreso de la Unión, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/203.pdf>

----- (2009). *Ley De Adquisiciones, Arrendamientos Y Servicios Del Sector Público*. Recuperado de <http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Leyes/Ley%20de%20Adquisiciones,%20Arrendamientos%20y%20Servicios%20del%20Sector%20P%20C3%20BAblico.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2014). *REGLAS de Operación del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) para el ejercicio fiscal 2015*. México, Secretaría de Gobernación, recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39609/ro2015prosoft.pdf>

----- (2014). *ACUERDO ACDO.SA2.HCT.250913/296.P.DPES y su Anexo Único, relativo a las Reglas de carácter general para la operación del esquema de guardería integradora*. 19 de marzo de 2014, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5337526&fecha=19/03/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337526&fecha=19/03/2014)

----- (2012). *ACUERDO ACDO.SA2.HCT.241012/266.P.DPES y Anexo, relativo a la aprobación de las Reglas de Carácter General para la subrogación del Servicio de Guardería en el Campo con Patrones y Organizaciones de Trabajadores Eventuales del Campo*. 27 de noviembre de 2012, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5279226](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5279226)

----- (2011). *Ley General De Prestación De Servicios Para La Atención, Cuidado Y Desarrollo Integral Infantil*. 24 de octubre de 2011, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5215790&fecha=24/10/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5215790&fecha=24/10/2011)

----- (2010). *DICTAMEN emitido el catorce, quince y dieciséis de junio de dos mil diez por el Tribunal Pleno en la facultad de investigación 1/2009, promovido por el Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como voto particular formulado por el Ministro Juan N. Silva Meza y votos concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio Salvador Aguirre Anguiano*. 18 de noviembre de 2010, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5167674&fecha=18/11/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5167674&fecha=18/11/2010)

Instituto Mexicano del Seguro Social (2016). Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2015-2016. México, IMSS, recuperado de: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20152016/21-InformeCompleto.pdf>

ISSSTE (2009). Solicitud de información, folio 0063700115109. México, Plataforma Nacional de Transparencia, recuperado de: [http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio?p\\_p\\_id=buscadoresportlet\\_WAR\\_buscadoresportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&\\_buscadoresportlet\\_WAR\\_buscadoresportlet\\_action=buscardoresPortletSubmitSearch&cadenaBusqueda=tercerizacion](http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio?p_p_id=buscadoresportlet_WAR_buscadoresportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_buscadoresportlet_WAR_buscadoresportlet_action=buscardoresPortletSubmitSearch&cadenaBusqueda=tercerizacion)

Secretaría de Finanzas (2009). BASES PARA LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL 30001105-004-2009. México, Ciudad de México, Recuperado de: [http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/licitaciones/bases\\_lpi\\_30001105\\_004\\_2009.pdf](http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/licitaciones/bases_lpi_30001105_004_2009.pdf)

Sindicato Nacional de trabajadores del Seguro Social (2015). *Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017*. México, recuperado de: <http://www.sntss.org.mx/images/site/files/contrato.pdf>

## **Hemerografía**

Mendoza Escamilla, Viridiana (2013). "Pemex: ¿lista para ser 'empresa privada'?" en *Revista FORBES*. México, 21 de septiembre de 2013, recuperado de <https://www.forbes.com.mx/pemex-lista-para-ser-empresa-privada/#gs.lwk871A>

Ávila, Diana (2016). "Médicos y trabajadores organizan frente contra la subrogación de servicios en el IMSS" en revista *Proceso*, 18 de julio de 2016. recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/447659/medicos-trabajadores-organizan-frente-contra-la-subrogacion-servicios-en-imss>



Leal, Gustavo (2013). "El IMSS-Peña subroga servicios médicos y hospitalarios" en diario *La Jornada*, 28 de septiembre de 2013, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/28/opinion/015a1pol>

Pozzi, Sandro (2016). "10 empresas más grandes que 180 países" en *El País*, 30 de septiembre de 2016, recuperado de: [http://economia.elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102\\_454818.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102_454818.html)

S/a (2016). "Quiénes son y a qué se dedican las 15 personas más ricas del año" en *El País*, 31 de diciembre de 2016, recuperado de [http://elpais.com/elpais/2016/12/31/album-02/1483182133\\_367612.html](http://elpais.com/elpais/2016/12/31/album-02/1483182133_367612.html)

s/a (2013). "Outsourcing in the Public Sector Examining the role of the Chief Procurement Officer in the outsourcing decision and process." recuperado de [www.nlgp.org](http://www.nlgp.org)

s/a (2010). *Government Sector Outsourcing: Transforming Public Service with Outsourced IT Services*. Estados Unidos, Tholons. Recuperado de [http://www.tholons.com/nl\\_pdf/Government\\_Outsourcing.pdf](http://www.tholons.com/nl_pdf/Government_Outsourcing.pdf)

## **Páginas WEB**

Auditoría Superior de la Federación (2013). *Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 13-1-00GYR-14-0258*. México, recuperado de: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0258\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0258_a.pdf)

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2016). *Development and Globalization. Facts and Figures*. Recuperado de: <http://stats.unctad.org/Dgff2016/>

*¿Existe la subcontratación en las instituciones del Estado?*, Chile, Dirección del Trabajo, URL: <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-94219.html>

Oscuras Blancas, Silvia (2015). *Presupuestos públicos para la atención integral de la niñez y la adolescencia desde un enfoque transversal*. Ponencia presentada como parte del servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, recuperado de: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_ninez\\_adolescencia/eventos/docs/ForoPP\\_SOB.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_ninez_adolescencia/eventos/docs/ForoPP_SOB.pdf)

s/a. *Evolución del comercio exterior de México*. México, Secretaría de Economía, recuperado de: <http://www.siicex.gob.mx/portalsiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.pdf>

S/a (2016). *Controlling Corporations. The case for a UN Treaty on Transnational Corporations and Human Rights*. Global Justice Now, recuperado de

[http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/controlling\\_corporations\\_briefing.pdf](http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/controlling_corporations_briefing.pdf)

S/a (2013). "Services and Job Creation" paper presentado en el Global Services Forum organizado por Naciones Unidas. Beijing, China, 28 y 29 de mayo de 2013, recuperado de [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/gsf2013\\_bn\\_s1\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/gsf2013_bn_s1_en.pdf)

Verspaandonk, Rose (2001). "Outsourcing-For and Against" en Politics and Public Administration Group. Parlamento de Australia, URL: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/Publications\\_Archive/CIB/cib0001/01CIB18#Major](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0001/01CIB18#Major)

### **Tesis**

Hernández Güereca, Maribel (2006). *La política de subrogación en el Instituto Mexicano del Seguro Social: El caso de los servicios médicos y las guarderías (1997-2005)*. TESIS Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ocampo Ojesto, C. Ignacio (2010). *Estudio sobre las facultades del Consejo Técnico del IMSS para autorizar la subrogación del servicio de guarderías a particulares*. México, TESIS Licenciatura en Derecho, Universidad Latina, S.C.

### **Documentales**

Hitchen, Peter (2015). *Requiem For The American Dream. Noam Chomsky and the Principles of Concentration of Wealth and Power*. PF Pictures, Duración, 73 minutos.

## ANEXOS

Figura 1

**Table 4.1** Year of introduction of social insurance (OECD countries)

	<i>Industrial accident</i>	<i>Health</i>	<i>Pension</i>	<i>Unemploy- ment</i>	<i>Family allowances</i>
Belgium	1903	1894	1900	1920	1930
Netherlands	1901	1929	1913	1916	1940
France	1898	1898	1895	1905	1932
Italy	1898	1886	1898	1919	1936
Germany	1871	1883	1889	1927	1954
Ireland	1897	1911	1908	1911	1944
UK	1897	1911	1908	1911	1945
Denmark	1898	1892	1891	1907	1952
Norway	1894	1909	1936	1906	1946
Sweden	1901	1891	1913	1934	1947
Finland	1895	1963	1937	1917	1948
Austria	1887	1888	1927	1920	1921
Switzerland	1881	1911	1946	1924	1952
Australia	1902	1945	1909	1945	1941
New Zealand	1900	1938	1898	1938	1926
Canada	1930	1971	1927	1940	1944
USA	1930	—	1935	1935	—

These categories include schemes which were initially voluntary but state-aided as well as those that were compulsory.

*Sources:* Flora, 1987a, pp. 144, 210, 433, 559, 627, 777; Flora, 1987b, vol. 1, p. 454; Flora and Heidenheimer, 1981a, p. 83; Dixon and Scheurell, 1989, pp. 151, 245, 192.

Fuente: C. Pierson. *Beyond Welfare State*, p.110

### Figura 2

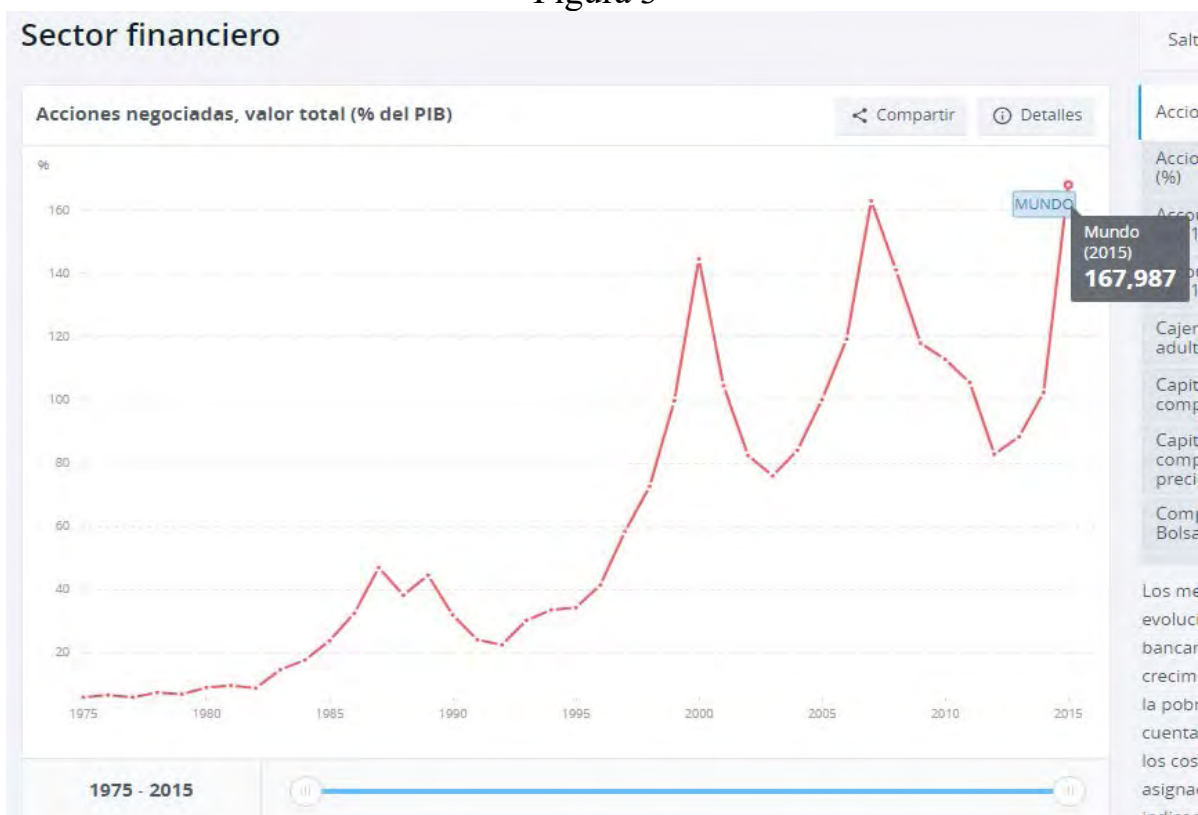
**Table 4.2** Welfare state innovators: first introduction of major welfare state programmes

	<i>First</i>	<i>Second</i>	<i>Third</i>
Industrial accident insurance	Germany (1871)	Switzerland (1881)	Austria (1887)
Health insurance	Germany (1883)	Italy (1886)	Austria (1888)
Pensions	Germany (1889)	Denmark (1891)	France (1895)
Unemployment compensation	France (1905)	Norway (1906)	Denmark (1907)
Family allowances	Austria (1921)	New Zealand (1926)	Belgium (1930)
Male suffrage	France (1848)	Switzerland (1848)	Denmark (1849)
Universal suffrage	New Zealand (1893)	Australia (1902)	Finland (1907)

Sources: Flora, 1987b, vol. 1, p. 454; Flora and Heidenheimer, 1981a; Dixon and Scheurell, 1989.

Fuente: C. Pierson. Beyond Welfare State, p.111

### Figura 3



Fuente: Banco Mundial, URL: <http://datos.bancomundial.org/tema/sector-financiero?view=chart>

Figura 4

## Industria, valor agregado (% de crecimiento anual)

Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE.

Licencia: [Abierto](#)



Fuente: Banco Mundial<sup>28</sup>

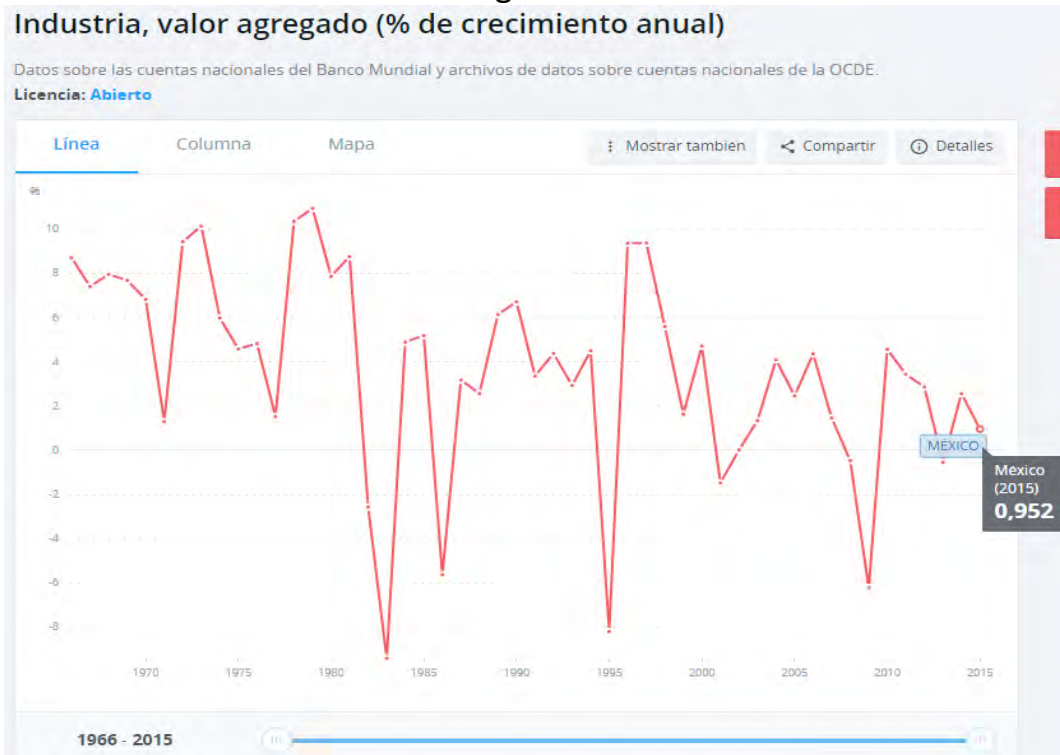
<sup>28</sup> Tasa de crecimiento anual del valor agregado industrial en moneda local, a precios constantes. Los agregados están expresados en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2005. El término "industria" corresponde a las divisiones 10 a 45 de la CIIU e incluye a las industrias manufactureras (divisiones 15 a 37 de la CIIU). Comprende el valor agregado en explotación de minas y canteras, industrias manufactureras (que también se informa como un subgrupo distinto), construcción, y suministro de electricidad, gas y agua. El valor agregado es la producción neta de un sector después de sumar todos los productos y restar los insumos intermedios. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. El origen del valor agregado de determina a partir de la CIIU, Revisión 3.

Figura 5



Fuente: Banco Mundial

Figura 6



Fuente: Banco Mundial

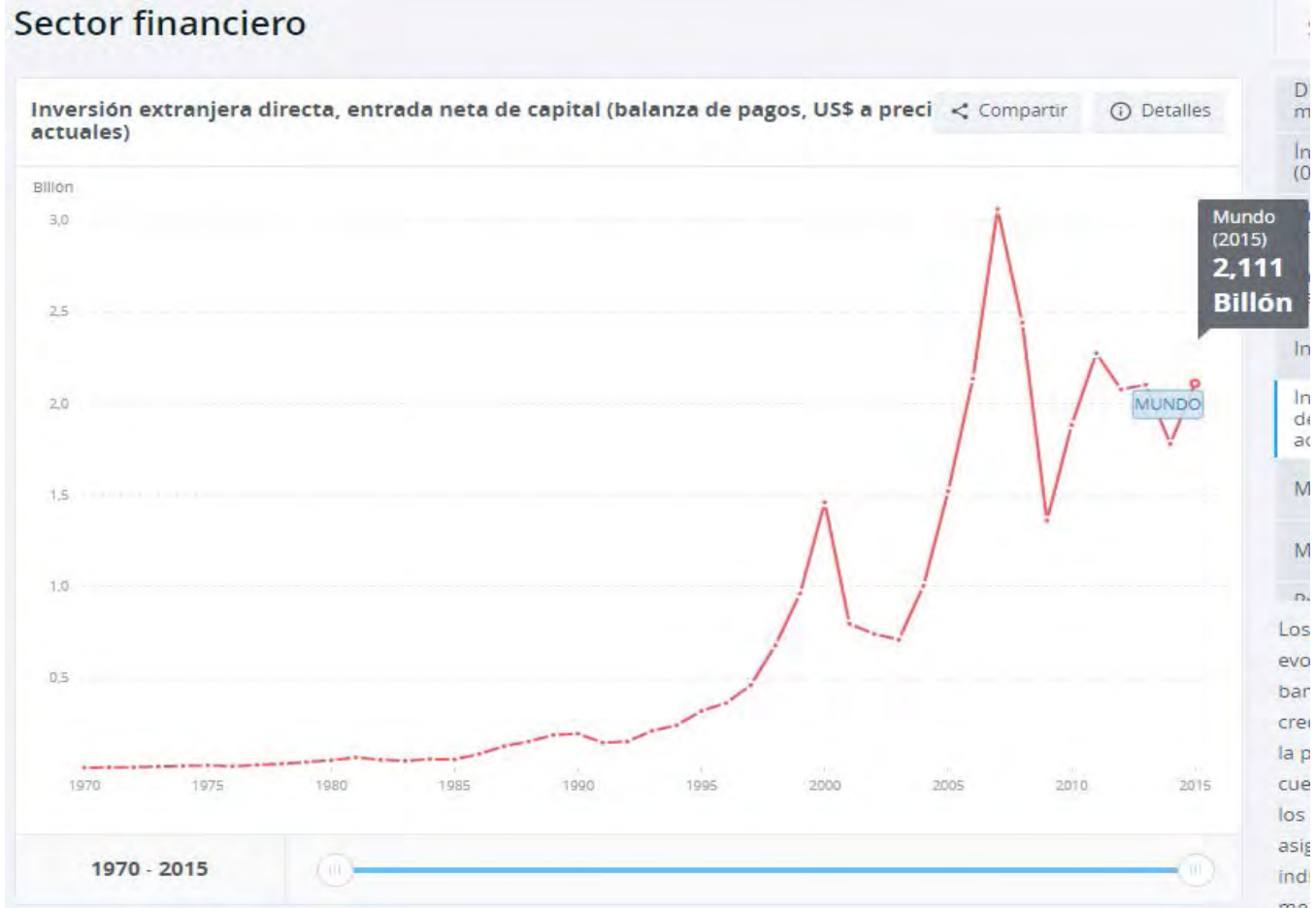
**Table 9.3. Sectoral composition of employment, 1991-2012**  
(Percentage and percentage points)

Employment shares	Agriculture				Industry				Services			
	1991	2000	2012	Change 1991-2012	1991	2000	2012	Change 1991-2012	1991	2000	2012	Change 1991-2012
Developed economies	7	5	4	-3	31	27	23	-9	62	67	74	12
ODCs	53	46	34	-19	20	20	25	5	27	33	41	14
LDCs	74	71	65	-9	8	8	10	1	18	21	26	8
LDCs: Africa and Haiti	76	75	70	-7	6	5	7	1	18	20	24	6
LDCs: Asia	70	65	57	-14	11	11	14	2	18	24	30	11
LDCs: Islands	66	57	55	-12	8	10	11	3	25	33	34	9
Food and agricultural exporters	75	73	71	-3	8	8	8	0	17	19	20	3
Fuel exporters	57	57	50	-7	9	8	10	0	34	35	40	6
Mineral exporters	76	80	76	0	6	4	4	-1	19	17	19	1
Manufactures exporters	70	65	54	-16	13	11	14	1	17	25	32	15
Services exporters	82	78	72	-10	5	6	8	3	13	15	19	7
Mixed exporters	72	68	63	-9	7	8	10	2	20	24	27	7

Source: UNCTAD (2014a).

Notes: UNCTAD secretariat calculations based on International Labour Organization Global Employment Trends 2014 database. UNCTAD region definitions.

Figura 8



<sup>30</sup> La inversión extranjera directa constituye la entrada neta de inversiones para obtener un control de gestión duradero (por lo general, un 10% o más de las acciones que confieren derecho de voto) de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Es la suma del capital accionario, la reinversión de las ganancias, otras formas de capital a largo plazo y capital a corto plazo, tal como se describe en la balanza de pagos. Esta serie refleja el neto total, es decir, la IED neta en la economía informante proveniente de fuentes extranjeras menos la IED neta de la economía informante hacia el resto del mundo. Esta serie refleja las entradas netas en la economía informante y se divide por el PIB. Datos en US\$ a precios actuales.



Figura 9



Fuente: Banco Mundial

Figura 10

Principales componentes de la Nueva Gestión Pública y sus autores clave

Topic	NPM component	Authors
Market-type mechanisms	Shift to greater competition in the public sector	Hood, 1991
	Outsourcing	Dunleavy and Hood, 1994
	Performance related pay	Osborne and Gaebler, 1992
	Competitive tendering	Borins, 1994
	Public sector league tables	Pollitt, 2007a
Managerialism	Decentralizing	Hood, 1991
	Hands on professional management	Dunleavy and Hood, 1994
	Purchaser/provider split	Osborne and Gaebler, 1992
	Output control	Pollitt, 1993, 2007a
	Disaggregation of organizational forms	Ferlie et al, 1996
Customer orientation	Improve service quality	Kettl, 2000
	Use of service Charters	Pollitt, 1993, 1995, 2007
		Borins, 1994

Fuente: Alonso, Clifton y Díaz-Fuentes, 2011: 7