# El capital humano en la Administración Pública Mexicana

**L.A.N.I. Sayuri Y. Badillo Peralta**

**Dra. Eira López Fernández**

**Dr. René Mariani Ochoa**

**Lic. Marco Antonio Ortiz Jiménez**

Febrero 2017

# Índice

Introducción ..... 3
1. Capital Humano ..... 4
1.2 Estructura del capital humano ..... 5
1.3 Tendencias globales del capital humano ..... 9
1.4 Gestión del capital humano en México ..... 12
1.5 El capital humano en el sector publico ..... 14
1.6 Administración del capital humano en el sector público de México ..... 17
1.6.1 El Servicio Público de Carrera en Veracruz ..... 20
1.6.2 Estudio de Leyes del SPC en Veracruz ..... 25
2. Burocracia ..... 43
2.1 Aportaciones de la teoría clásica de la burocracia. ..... 43
2.2 ¿Qué es burocracia? ..... 45
2.3 Concepto de burócrata ..... 48
2.4 La burocracia en el estado benefactor ..... 49
2.4.1 Debilidades de la burocracia ..... 51
2.4.2 Perspectivas de la burocracia ..... 53
2.4.3 La burocracia del siglo XXI en México ..... 54
2.4.4 Efecto de la excesiva burocracia en Veracruz ..... 58
3. Percepción interna y externa de las funciones de la burocracia ..... 62
3.1 Visión histórica ..... 63
3.2 Visión interna del capital humano insertado en la burocracia. ..... 65
3.2.1 Características. ..... 66
3.2.2 Socio-económicas ..... 66
3.2.3 Cultural-profesional. ..... 67
3.2.4 Psicológico ..... 68
3.2.5 Como se ve un burócrata desde la visión de la ciudadanía. ..... 69
3.3 Reflexiones multi e interdisciplinarias de la burocracia en la sociedad actual ..... 70
3.3.1 El leviatán sin las mil cabezas. ..... 70
3.3.2 La protección legal Vs Derechos Humanos. ..... 73
3.3.3 Política pública una visión lejana de la burocracia. ..... 78
3.3.4 Obreros con traje, una realidad de la Administración Publica ..... 80

Referencias ..... 83

# Introducción

La presente investigación tiene por objetivo principal sustentar desde un marco teórico la necesidad de implementar políticas públicas que fomenten el desarrollo profesional del capital humano que presta sus servicios en la administración pública de México, elevando así, la eficiencia y eficacia de toda la organización gubernamental.

De primera instancia, se aborda la teoría general en la administración del capital humano, delimitando las tendencias actuales para el desarrollo de las competencias y talentos de cada individuo que forma parte de una entidad. En este apartado se diferencian dos grandes estructuras de administración, la privada y pública; la primera es receptiva a la aplicación de nuevas teorías en el manejo del personal en aras de alcanzar la competitividad de la compañía, la segunda por su parte, está en un proceso obsoleto de selección y ubicación de puestos, que obedece en gran medida a demandas sindicales, clientelismo político e inclusive de corrupción. Debido a lo anterior se exponen una serie de conclusiones sobre el porqué el Servicio Público de Carrera ha quedado rebasado es su función de apoyar la trayectoria administrativa de los servidores públicos.

El segundo apartado de la investigación, comprende -en un estilo narrativo- el origen y funcionamiento de la burocracia, su transformación a lo largo de cuatro siglos, abarcando las concepciones teológicas, sociales, gubernamentales y administrativas; que configuran las perspectivas de la burocracia actual, la cual, necesita reformas estructurales grandes, abrir paso a la flexibilidad de funciones y hacer uso de las tecnologías para eficientar su labor que fue, es y será administrar los recursos públicos de la mejor manera posible.

Finalmente, se plantea desde una perspectiva holística el impacto de la burocracia en todas las esferas de la sociedad que son susceptibles de transformaciones, que muevan el gran aparato gubernamental actual, por un esquema administrativo, más rentable para el erario público, más eficiente en los trámites y servicios que se

ofrecen al ciudadano y sobre todo considerando al capital humano como el gran ejecutor de las acciones que ponen en marcha las políticas públicas del gobierno.

## 1. Capital Humano

Cuando nos referimos a capital humano debemos concebir la definición desde la teoría de la administración en la cual Chiavenato (2007) nos dice que es el capital de gente, de talentos y de competencias. La competencia de una persona es la capacidad de actuar en diversas situaciones para crear activos, tanto tangibles como intangibles. No es suficiente tener personas. Son necesarios una plataforma que sirva de base y un clima que impulse a las personas y utilice los talentos existentes. De este modo, el capital humano está constituido básicamente por los talentos y competencias de las personas. Su utilización plena requiere una estructura organizacional adecuada y una cultura democrática e impulsora.

En este sentido, debemos considerar que este enfoque en la teoría de la administración de los recursos humanos, es relativamente nuevo, ya que se desprende de un tópico que ha generado mucho interés desde la década de los 90´s por las empresas que buscan una constante innovación (Edvinsson y Sullivan, 1996), tal es el caso de Skandia, Dow Chemicals y el Canadian Imperial Bank. Tal y como lo afirma Bontis (1998) el capital intelectual ha sido considerado por muchos, definido por algunos, entendido por pocos y formalmente valorado por prácticamente nadie.

Aunque hasta la fecha no hay una definición ampliamente aceptada debido a la grancantidad de variables que existen dentro de este enfoque, podemos retomar la idea de Edvinsson, Malone, Stenfelt y Pasher (1999) los cuales entienden el capital intelectual como un lenguaje que marca las pautas de pensamiento, habla y acción de aquellos quienes conducen los futuros beneficios de las compañías. Así el capital intelectual abarca todas las relaciones de los individuos de una organización, tanto al interior como al exterior.

Para los teóricos de esta nueva era de la administración de recursos humanos, el hecho de definir y considerar dentro de una compañía el capital intelectual significa, romper paradigmas de creación de riqueza o ganancias, valorar de igual manera los activos tangibles e intangibles de una organización como lo son las personas, considerar lo que pueden aportar a dicha empresa, puesto que en ellas recae una responsabilidad, la de ser el alma de la empresa. Cuando se dice que una compañía se representa por su personal, es totalmente cierto; en ella se encuentra inmaterializadas las posibles ganancias o pérdidas de una empresa, es el manejo adecuado de los recursos – incluyendo el intelectual- el que lograra que las compañías logren, superen o incumplan sus objetivos.

## *1.2 Estructura del capital humano*

Ahora bien, dentro de este concepto de capital humano debemos considerar tres elementos (Figura 1) que lo conforman los cuales se refieren al capital interno, capital externo y capital humano. El capital interno lo constituyen los conocimientos que la empresa ha podido internalizar y que permanece en la organización ya sea en su estructura, procesos o en su cultura (Bontis, Chua y Richardson, 2000).

El capital externo incluye según Sveiby (1989,2000 y 2001) las relaciones con los clientes, proveedores, nombres de los productos, las marcas registradas, la reputación o la imagen, algunos indicadores de este elemento son, los clientes fieles a la compañía, posición en el mercado, alianzas con otras compañías, entre otros.

Por lo que respecta al capital humano, es el capital pensante del individuo, aquel que reside en los miembros de la organización y que permite generar valor a la empresa; de este modo el capital humano ha sido definido como generador de valor y fuente potencial de innovación para la empresa, es decir, de donde parten las ideas de la organización (Viedma Marti,2001)

Estos tres elementos trabajan de forma simbiótica en todo momento en la organización, están interconectadas de manera tal que, el entendimiento de las

sinergias y relaciones existentes entre cada uno de los sub-componentes que lo conforman.

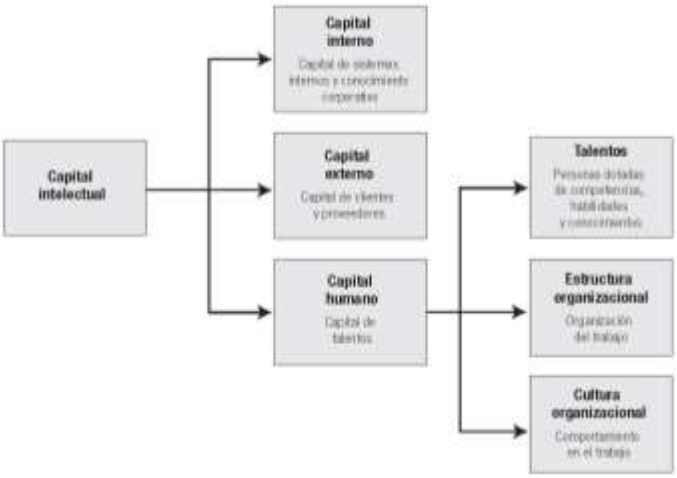



*Figura 1. Las divisiones del capital intelectual*
*Fuente: CHIAVENATO, Idalberto, Construção de talentos: coaching y monitoring, Río de Janeiro, Campus, 2002.*

Profundizando en el estudio del capital humano precisaremos que dicho capital puede valer más o menos en la medida en que contenga talentos y competencias capaces de agregar valor a la organización, además hacerla más ágil y competitiva.

Por lo tanto, ese capital vale más en la medida que tenga influencia en las acciones y destinos de la organización. Para ello, la organización debe utilizar intensamente cuatro detonadores indispensables: (Chiavenato, 2009)

1. Autoridad: conferir poder a las personas para que puedan tomar decisiones independientes sobre acciones y recursos. En ese sentido, cada líder reparte y delega autoridad a las personas para que puedan trabajar de acuerdo con lo que aprenden y dominan. Esto es, dar autonomía a las personas es lo que se conoce como delegación de autoridad (empowerment).
2. Información: fomentar el acceso a la información a lo largo de todas las fronteras. Crear condiciones para difundir la información, además hacerla útil y

productiva para las personas en el sentido de facilitar la toma de decisiones y la búsqueda de caminos nuevos y diferentes.

3. Recompensas: proporcionar incentivos compartidos que promuevan los objetivos organizacionales. Uno de los motivadores más poderosos es la recompensa por el trabajo bien hecho. La recompensa funciona como un refuerzo positivo y como un indicador del comportamiento que la organización espera de sus participantes.
4. Competencias: ayudar a las personas a desarrollar habilidades y competencias para utilizar ampliamente la información y ejercer su autonomía. Así es como se crean talentos en la organización: al definir las competencias que ella necesita para alcanzar sus objetivos, así como al crear condiciones internas para que las personas adquieran y desarrollen tales competencias de la mejor manera posible.

Hasta hace un tiempo, las personas eran consideradas como recursos humanos de las organizaciones. Pero, ¿qué es un recurso? En general, algo material, pasivo, inerte y sin vida propia, que ayuda a los procesos organizacionales en términos de materias primas, dinero, máquinas, equipos, etc. Sin embargo, ¿serán las personas meros recursos organizacionales? Depende de la manera en la que se entienda su actividad dentro de la organización. Si esa actividad es meramente rutinaria, repetitiva, física o muscular, entonces sólo forma parte de los procesos productivos como cualquier máquina o equipo. Esto se conoce como mano de obra, solo la aplicación de energía muscular a un trabajo determinado generalmente en una fábrica; concepto que estuvo vigente desde la instauración del modelo capitalista. Sin embargo, en esta era de la información, ese panorama cambió radicalmente por las razones siguientes:

1. En esta era, el trabajo es cada vez menos físico y muscular, y cada vez más cerebral y mental. La actividad humana va dejando de ser repetitiva y de imitación para ser cada vez más creativa e innovadora. Las personas dejarán de ser proveedoras de mano de obra para ser elevadas a la categoría de proveedoras de

conocimiento y de competencias, como socios (y no como empleados sometidos a un contrato formal de trabajo) de la organización. Cada persona es una cabeza, una inteligencia al servicio de la organización, no un simple conjunto de músculos y habilidades físicas.

2. Las personas se alejan de ser meros artículos (commodities) de las organizaciones y asumen su carácter personal y singular en función de las diferencias individuales. Antes, las actividades de RH (como selección, capacitación, remuneración, beneficios) estaban estandarizadas y estereotipadas con objeto de garantizar homogeneidad de comportamiento. Actualmente, por el contrario, se resaltan e incentivan las diferencias individuales, se buscan los talentos con voracidad y las competencias personales perfeccionadas para garantizar la competitividad organizacional. Las personas dejan de ser meros recursos productivos para convertirse en el capital humano de la organización.

3. El trabajo deja de ser individual, solitario y aislado para transformase en una actividad grupal, solidaria y conjunta. Mientras que los puestos (concepto típico de la era industrial) se redefinen, los equipos están cada vez más en auge. La vieja perspectiva cartesiana de división del trabajo y especialización ya dio todo lo que podía dar. Hoy en lugar de dividir, separar y aislar, es importante juntar e integrar para obtener un efecto sinérgico y multiplicador. Las personas trabajan mejor y están más satisfechas cuando trabajan juntas. Equipos, células de producción, trabajo conjunto, participación, solidaridad, consenso, decisión en equipo, delegación de autoridad, autoadministración, multifuncionalidad, polivalencia: son las palabras actuales en las organizaciones.

4. Hoy no se trata sólo de retener talentos. Perseguir talentos es sólo una parte del asunto. Lo más importante es qué hacer para que esos talentos sean empleados de manera rentable: desarrollar talentos es saber aplicarlos para obtener ganancias elevadas de ese precioso capital humano.

5. El papel de gerentes y ejecutivos cambia rápidamente, se transforman en líderes democráticos e incentivadores. El tradicional papel gerencial de pensar y dirigir personas fue el adecuado en una época pasada: en la era industrial. La dirección

autocrática e impositiva, por un lado, y la obediencia ciega, por el otro, funcionaron bien en la época en la que se buscaba mantener el status quo, y el cambio era lento y continuo. El departamento tradicional de RH era centralizador y monopolizador: seleccionaba, capacitaba, evaluaba y remuneraba de acuerdo con sus políticas y con sus procesos internos. Ahora los que se ocupan de esas actividades son los ejecutivos: los actuales administradores de personas. Los RH sufrieron una metamorfosis, de departamento realizador y operacional se transformó en un equipo estratégico de consultoría interna. Lidiar con personas se volvió una actividad de línea y no una función del staff.

6. El desarrollo de las personas dejó de ser tarea exclusiva del departamento de capacitación y desarrollo (CyD) para convertirse en una preocupación holística de la organización. La administración del conocimiento y de las competencias, la creación de universidades corporativas, la transformación de las empresas en organizaciones de aprendizaje son consecuencias típicas de esa transformación. Una verdadera reunión de esfuerzos conjuntos e integrados para incrementar el aprendizaje organizacional.

7. Todo ejecutivo se convirtió en parte del esfuerzo conjunto para desarrollar continuamente el talento humano. Hacer crecer y aumentar el capital humano se convirtió en una obsesión de las empresas competitivas. Y se transformó en algo totalmente descentralizado, en una tarea de todos. Ésta es la nueva ARH.

## *1.3 Tendencias globales del capital humano*

Las organizaciones globales de hoy tienen que navegar en un “nuevo mundo laboral”—uno que requiere un cambio drástico en sus estrategias de liderazgo, talento, y recursos humanos. Así las áreas de recursos humanos de las empresas enfrentan grandes retos en generar soluciones de talento innovadoras.

Una investigación realizada por Deloitte sobre las *Tendencias Globales en Capital Humano 2016 La nueva organización un diseño diferente,* demuestra la relevancia en la nueva administración de los recursos humanos (Figura 2.) señala 10 tendencias sobre las cuales las empresas han empleado todos sus esfuerzos. Así mismo, el estudio jerarquiza las tendencias, colocando en primer lugar al diseño organizacional

donde la característica principal es el auge de equipos como modelo organizacional, tan solo 9 de cada 10 consideran esta tendencia la más importante en su compañía, la tendencia número dos en el ranking es liderazgo la cual para 2016 se traduce en fortalecer, restructurar y mejorar en liderazgo en las empresas. La siguiente tendencia se refiere a la cultura en la organización la cual requiere comprender, evaluar y mejorar las relaciones en el capital humano de las compañías, para este año el 86% de los encuestados lo considero como un tema importante o muy importante; dado que la cultura refleja el cómo funcionan las cosas en una organización, es decir, como se identifican en sus relaciones interiores y exteriores.

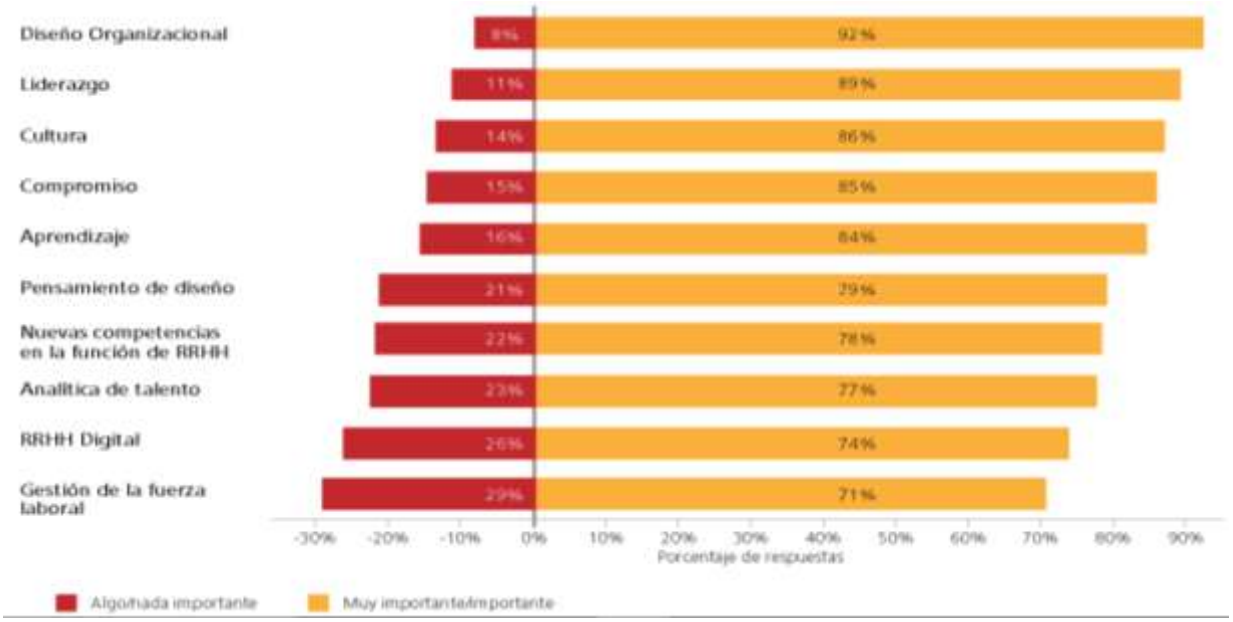



*Figura 2. Las 10 tendencias ordenas según nivel de importancia sobre capital humano para 2016Fuente: Deloitte University Press Tendencias globales en capital humano 2016. La nueva organización: un diseño diferente.*

Retomando a Chiavenato (2007) el capital humano considera como ingrediente principal la gestión de talentos, la cual es una de las tendencias mundiales que demuestra Deloitte (2016) en su estudio, sin embargo, es una de las actividades que las compañías aun no priorizan demasiado ya que solo representa el 77% de los encuestados en el estudio, lo anterior claro en un nivel general. En la Figura 3 se puede observar el nivel de alcance por país donde claramente Australia, Italia,

Holanda llevan la delantera en estrategias para mejorar la administración de talentos en las organizaciones.

Una de las tendencias más importantes en analítica de talento también se está empezando a acelerar: aprovechar los datos externos, tales como los datos que se pueden adquirir de las redes sociales, de la marca empleadora, de las fuentes de selección, datos demográficos y de rotación para predecir las tendencias de la fuerza laboral e identificar los mejores talentos. Hoy en día, el 29% de las organizaciones considera que se están desempeñando correctamente en esta área, y el 8% considera que lo está haciendo excelentemente. Una gran variedad de nuevas herramientas y fuentes de datos entraron a formar parte de este terreno. Actualmente casi cualquier proveedor de tecnología puede proveer sistemas de registro y manejo de datos y compromiso para el personal, análisis descriptivo en tiempo real y modelos predictivos listos para usar. Las compañías están entrando en la "edad de oro" de la

analítica de talento y el progreso se puede acelerar.

*Figura 3. Análisis del talento humano para 2016: porcentaje de respuestas calificando esta tendencia como "importante" o "muy importante" Fuente: Deloitte University Press Tendencias globales en capital humano 2016. La nueva organización: un diseño diferente.*

Por mencionar algunos ejemplos de la aplicación de esta estrategia para el desarrollo de las compañías, podemos mencionar el análisis de perfil sobre mejores ventas en las empresas de seguros, en lugar del enfoque tradicionalista sobre seleccionar al personal con mayor perfil académico, las compañías de tecnología desarrollan un modelo predictivo para detectar a futuros empleados "tóxicos" (mienten, roban, generan conflictos), dicho modelo lo utilizan como filtro en el proceso de selección. Una compañía de cosméticos ha desarrollado un centro de excelencia de productividad en ventas para estudiar patrones que sirvieran en sus patrones de contratación. Otra empresa en Reino Unido encontró que, al analizar datos de ventas en el proceso de sus gerentes de compras, se podría mejorar el margen de rentabilidad de la organización. Compañías farmacéuticas y de información han usado datos de LinkedIn para predecir el riesgo de "perder talento". Un equipo de desarrollo organizacional de eBay mide la internalización de sus valores culturales a través de métricas internas y externas, compara las percepciones de sus miembros contra la percepción externa de la compañía.

Todos los ejemplos anteriores corresponden a ejemplos de aplicación en áreas de desempeño comercial, reclutamiento, productividad, retención, riesgo, cumplimiento y cultura de las compañías. Los cuales demuestran que, actualmente las empresas están en busca de nuevos esquemas que hagan funcionar la compañía de forma eficiente. Sin embargo, qué pasa en el sector público, cual es la tendencia en el manejo de los recursos humanos.

## *1.4 Gestión del capital humano en México*

Para México aún son grandes los retos en cuanto al desarrollo del capital humano en las organizaciones (Tabla 1), actualmente las compañías y el sector publico necesitan estructurar rápidamente estrategias que ayuden a contrarrestar las deficiencias en la gestión de la fuerza laboral, la cual debe corresponder a los cambios económicos y sociales, es decir, contratar a personal fuera de los esquemas

tradicionales, para dar paso a las contrataciones por honorarios o temporales, atendiendo en todo momento las competencias y talentos del personal reclutado.

Otro rubro en los que México, debe poner énfasis es en la administración de los recursos humanos a través de los medios digitales, transformar procesos, sistemas y en si la propia función de RH, aprovechar las plataformas digitales y aplicaciones para todo el proceso de selección y reclutamiento del personal, e inclusive mas allá, en las cuestiones de productividad y cultura organizacional. En general, podrían desarrollarse en México tanto para la administración pública o privada, aplicaciones móviles que consideren todo el ciclo de vida de un colaborador en una organización a fin de registrar sus actividades, logros, expectativas de crecimiento, nivel académico, entre otros datos y a su vez el sistema permita generar reportes por cada elemento de la organización.

| **Tendencia** | **Promedio** |
|---|---|
| Liderazgo | 81 |
| Diseño organizacional | 81 |
| Cultura | 79 |
| Pensamiento de diseño | 77 |
| Aprendizaje | 77 |
| Compromiso | 74 |
| Analítica del talento | 68 |
| Nuevas competencias en la función del RRHH | 67 |
| Digital HR | 64 |
| Gestión de la fuerza laboral | 63 |

*Tabla 1. Nivel de importancia de las 10 tendencias del capital humano en México.*

*Fuente: Pagina Web*

*https://tableaui.deloitte.com/views/LatestGlobal_HC_Trends_2016_External_April15_2016_Headerwithtabs/YourScores?%3Aembed=y&%3Atoolbar=no&%3Atabs=no&%3Adisplay_count=no*

Por el contrario, encontramos al liderazgo y diseño organizacional, como las dos tendencias de desarrollo del capital humano más fuertes en las empresas mexicanas, con un 81% promedio para cada tendencia, lo que demuestra que en el

país si se están realizando actividades para el desarrollo del recurso humano, sin embargo, las diferencias con las tendencias menos significativas es considerable por lo que el país debe trabajar en cerrar la brecha entre todas las tendencias, a fin de crear y fortalecer organizaciones que reconozcan plenamente el valor de la gente en cada compañía.

## *1.5 El capital humano en el sector publico*

Para abordar este aspecto es necesario partir de los datos duros que demuestran que para la administración publica en términos globales ninguna tendencia de las mencionadas anteriormente es muy importante; para el sector publico las principales tendencias en el desarrollo del capital humano se refieren al diseño organizacional, liderazgo, cultura, compromiso y aprendizaje (Figura 4), sin embargo, como abordaremos más adelante frecuentemente son solo estrategias de papel que casi o nunca o con lentitud se llevan a la práctica.

En este mismo sector las estrategias menos importantes para el desarrollo del recurso humano de las entidades gubernamentales se encuentran, la gestión de la fuerza laboral, la administración digital de recursos humanos, el análisis del talento; lo que significa que en términos generales, el capital humano de las administraciones públicas de los diferentes países están diseñadas a establecer jerarquías de nivel, puestos de trabajo, capacitación continua sin considerar las características intrínsecas de cada individuo, aprovechar las competencias de cada miembro de la organización, utilizar estrategias digitales para la mejora en la atención de ciudadanos y a su vez en las relaciones interpersonales en cada entidad de gobierno.

La falta de atención hasta la fecha en estos aspectos de la nueva administración de recursos humanos supone un atraso en el desarrollo de las administraciones públicas y una ineficiencia en la atención de las demandas públicas.

Es importante señalar que el estudio contempla todas las regiones donde en proporción Latinoamérica y Europa occidental representan un 23% y Asia un 14% de los encuestados, así mismo el sector publica significa un 8% del total de industrias participantes en la encuentra realizada por Deloitte. (Figura 5)

| Industria | Empresas de consumo | Energía & Recursos | Servicios Financieros | Ciencias de la vida & salud | Manufactura | Servicios profesionales | Sector Público | Tecnología, media, & telecomunica-ciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Diseño organizacional | 93 | 92 | 93 | 92 | 94 | 91 | 87 | 92 |
| Liderazgo | 88 | 86 | 91 | 89 | 92 | 90 | 85 | 88 |
| Cultura | 89 | 83 | 89 | 88 | 86 | 86 | 80 | 85 |
| Compromiso | 86 | 82 | 87 | 87 | 88 | 85 | 83 | 85 |
| Aprendizaje | 83 | 81 | 86 | 84 | 83 | 86 | 83 | 83 |
| Pensamiento de diseño | 77 | 75 | 81 | 79 | 79 | 82 | 74 | 83 |
| Nuevas competencias en la función de RRHH | 81 | 79 | 81 | 83 | 80 | 71 | 74 | 76 |
| Analítica de talento | 79 | 77 | 80 | 80 | 76 | 74 | 73 | 78 |
| RRHH Digital | 73 | 72 | 76 | 75 | 68 | 72 | 73 | 78 |
| Gestión de la fuerza laboral | 69 | 73 | 65 | 68 | 73 | 71 | 74 | 69 |

Porcentajes más altos — Porcentajes más bajos

Graphic: Deloitte University Press | DUPress.com

*Figura 4. Importancia de los desafíos en las diferentes industrias Fuente: Deloitte University Press Tendencias globales en capital humano 2016. La nueva organización: un diseño diferente*

| | AMERICAS | | EUROPA, ORIENTE MEDIO, & ÁFRICA | | | | | ASIA-PACÍFICO | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Regiones** | América del Norte | América del Sur | Países Nórdicos | Europa Occidental | Europa Central & Oriental | Medio Oriente | África | Asia | Oceanía | Sureste de Asia |
| Diseño organizacional | 90 | 92 | 87 | 92 | 88 | 93 | 95 | 95 | 88 | 91 |
| Liderazgo | 87 | 89 | 89 | 87 | 89 | 87 | 90 | 90 | 93 | 97 |
| Cultura | 87 | 86 | 87 | 84 | 86 | 90 | 87 | 89 | 93 | 90 |
| Compromiso | 86 | 85 | 79 | 85 | 84 | 80 | 86 | 86 | 91 | 92 |
| Aprendizaje | 79 | 87 | 75 | 81 | 83 | 89 | 87 | 88 | 80 | 91 |
| Pensamiento de diseño | 70 | 80 | 71 | 75 | 78 | 83 | 85 | 85 | 81 | 84 |
| Nuevas competencias en la función de RRHH | 73 | 78 | 67 | 76 | 81 | 73 | 86 | 80 | 78 | 87 |
| Analítica de talento | 78 | 77 | 76 | 72 | 78 | 76 | 80 | 81 | 83 | 85 |
| RRHH Digital | 69 | 71 | 74 | 73 | 74 | 74 | 79 | 74 | 77 | 83 |
| Gestión de la fuerza laboral | 67 | 74 | 63 | 65 | 74 | 67 | 73 | 72 | 81 | 80 |

Porcentajes más altos — Porcentajes más bajos

Graphic: Deloitte University Press | DUPress.com

*Figura 5. Importancia de los retos en diferentes regiones*

*Fuente: Deloitte University Press Tendencias globales en capital humano 2016. La nueva organización: un diseño diferente*

En este contexto global de información resulta interesante encontrar que para regiones como Asia y África la tendencia más fuerte es la del diseño organizacional, fomentando los equipos de liderazgo, creando una cultura organizacional como sus directrices más fuertes; mientras tanto para el sureste asiático donde encontramos países como Tailandia, Vietnam, Camboya, Filipinas, entre otros, las tendencias más fuertes tienen que ver con liderazgo y compromiso por la cual las compañías reconocen la necesidad de fortalecer, reestructurar y mejorar el liderazgo organizacional a fin de generar líderes en forma más ágil que respondan a las demandas del negocio y el ritmo del cambio.

Para la región de América como lo muestra la gráfica 5 la tendencia principal es el diseño organizacional, donde la principal estrategia es descentralizar la línea de autoridad, migrando a esquemas de organizaciones centradas en el producto y en el cliente para formar redes dinámicas de equipos que tienen el poder de la toma de decisiones los cuales trabajan coordinados y comunicados. Lo cual también significa mover a la gente a equipos especializados en cliente, producto y mercado dirigido por los líderes de equipo, que son expertos en su campo, no solo jefes.

Para contextualizar mejor el funcionamiento en las organizaciones del sector público, abordaremos en el siguiente apartado de la presente investigación, el concepto de burocracia que es como suele denominarse a la administración pública del Estado.

## *1.6 Administración del capital humano en el sector público de México*

Conforme lo menciona la Carta Iberoamérica de la Función Pública la profesionalización de las administraciones públicas es importante por varias razones: primero, porque entre mejor preparados estén los servidores públicos, mejor será la

calidad de los bienes y servicios que los gobiernos puedan brindar a los ciudadanos; segundo, porque el manejo de los recursos públicos será más eficiente si sus administradores están bien capacitados, y tercero, porque mejora la imagen de las instituciones gubernamentales ante la ciudadanía. Y es en este sentido, que el gobierno en México ha estipulado desde 2003 la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) el cual es un esfuerzo de la administración pública por encaminar al Estado a un proceso de desarrollo económico a través del manejo adecuado del personal que labora en las funciones públicas del Estado. El Servicio Público de Carrera (SPC) considera siete subsistemas para el: 1) Planeación de Recursos Humanos, 2) Ingreso, 3) Desarrollo Profesional, 4) Capacitación y Certificación de Capacidades, 5) Evaluación del Desempeño, 6) Separación y 7) Control y Evaluación.

Profesionalizar significa mejorar los procesos de selección para atraer a los candidatos más calificados del mercado laboral; crear mecanismos para que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y habilidades requeridas para desempeñar sus funciones; valorar periódicamente que los servidores públicos cumplan con las metas que se fijaron y si lo hacen de la manera más eficaz y eficiente posible, pero sobre todo, si con su actuar se contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población.

El SPC es importante como buena práctica en el gobierno federal, porque atiende a los mandos medios y superiores, es transversal y homologa los procesos a través de un marco general que a su vez permite flexibilidad, en los siete subsistemas que contempla la LSPC.

Desde el año 2011 se realizan en el SPC las siguientes acciones encaminadas a la mejora continua del personal de la administración pública como son poner en concurso puestos de trabajo, implementar programas de capacitación y evaluación al desempeño anuales.

En 2010 y 2011, a solicitud de la SFP, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó un estudio para evaluar el SPC, focalizando la búsqueda de políticas e instrumentos técnicos para su mejoramiento y consolidación, así como para generar una cultura de aprender a "aprender" la difusión de buenas prácticas en gestión de recursos humanos; la generación de conocimiento y el compromiso sobre el SPC, como elementos esenciales para consolidar el proceso de profesionalización.

Al respecto, se generaron tres grandes estrategias (Tabla 4) dirigidas a cambiar los paradigmas de gestión de recursos humanos en el sector público mexicano; crear un liderazgo trascendente de la alta dirección y un enfoque integrador de la gestión de recursos humanos, con lo cual se coloca a México en la misma lógica de los países miembros de la OCDE.

| **Estrategia** | **Objetivo** | **Implementación** |
|---|---|---|
| Crear las bases de un esquema de gestión por competencias a través de la elaboración de estándares de competencia laboral de los funcionarios públicos | Permitir el desarrollo de las destrezas y habilidades que deben tener los servidores públicos de carrera | El modelo planteado para el SPC toma como referencia el modelo de competencias de Paul C. Green, cual establece una base para focalizar e integrar las políticas y prácticas de recursos humanos alrededor de los objetivos y metas de las organizaciones, así como para obtener un alto desempeño del personal que las conforma. |
| Mejorar la calidad de información y mecanismos de seguimiento y evaluación del SPC. | Simplificar los procesos de operación en el manejo del sistema de información | El Sistema RHNet, administra la información y herramientas en materia de recursos humanos; a efecto de mejorar |

| | | |
|---|---|---|
| | | la calidad de la información contenida en los sistemas y generar las alertas correspondientes que permitan una mejor supervisión de la operación del Sistema del SPC; a través de un tablero de control que permite visualizar los principales indicadores del SPC, adicionales al POA con periodicidad mensual. |
| Estandarizar, la manera de gestionar los recursos humanos en el gobierno federal. | Potenciar el trabajo y creatividad en las organizaciones. | Organizaciones con capacidades excepcionales para trabajar en entornos de colaboración; pero sobre todo encuentra necesario desarrollar nuevas competencias, tipos de relaciones y aprendizajes para enfrentar el mundo de la administración del conocimiento. |

*Tabla 4. Estrategias aplicables a México recomendación de OCDE 2011 Fuente: Mejores prácticas de recursos humanos en el sector publico 2011*

### 1.6.1 El Servicio Público de Carrera en Veracruz

Es el área encargada de ejecutar acciones encaminadas a elevar los niveles de competitividad del personal que trabaja en la Administración Pública Estatal; para ello ha establecido diferentes mecanismos de formación continua, entre los que destacan:

- La impartición de eventos de capacitación en diversas materias.
- La consolidación de una plataforma para la capacitación en entornos virtuales.

- La firma de convenios de colaboración con instituciones educativas que facilitan la formación académica de los servidores públicos en licenciaturas y posgrados.
- El diseño de programas estratégicos que se dirigen a fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes en puestos y temas específicos (SEFIPLAN, 2016)
-

El servicio público profesional de carrera se creó con la finalidad de establecer las políticas generales y el conjunto de contenidos homologados y estructurados en unidades didácticas de enseñanza-aprendizaje que consoliden la capacitación, actualización, especialización y el desarrollo profesional de los elementos de instituciones públicas o privadas. Consiguiendo con ello una mayor eficiencia y eficacia en el actuar de los mismos.

La amplia demanda de capital humano en el sector público se ve coartado por la insuficiencia y falta de capacitación de los mismos elementos con los que ya cuenta cada una de las áreas gubernamentales. Que, si bien tiene plantillas exorbitantes y sobrepobladas, se ven minimizadas cuando el mismo personal carece de un perfil profesional certificado o reconocido por la misma entidad o dependencia pública.

Se tiene conocimiento que los trabajadores el gobierno, en su mayoría a través del tiempo en servicio han adquiridos habilidades y conocimientos en las áreas que se desempeñan de manera empírica. Mismas que muchas veces están siendo desaprovechadas por las mismas áreas o sistemas de rotación de personal. El servicio profesional de cerrera lleva la función de la evaluación y capacitación de las personas para lograr un mejor desempeño. Sin embargo, esto no es suficiente, en gran parte del mundo se está llegando a la evaluación de competencias o certificación por competencias, bajo el principio de una justicia social donde las entidades certificadoras u otorgadoras de un grado evalúan el desempeño y conocimientos empíricos para con ello justificar el conocimiento y habilidades más que desarrolladas por cada persona.

El profesionalismo y capacitación de la función pública impartida a sus servidores públicos es una política pública nacional que se ve replicada en cada entidad federativa, en donde Veracruz no es la excepción al contar con la legislación correspondiente al área, una subdirección para la impartición de la misma y enlaces en cada parte de la administración pública que permite la comunicación directa, intercambio de información, implantación de mecanismos de capacitación, actualización y profesionalización sin generar un gasto mayor al mismo personal del gobierno del Estado.

El objetivo del servicio público de carrera, tiene por objetivo proporcionar a los servidores públicos, los elementos y apoyos necesarios, que propicien el desarrollo de sus habilidades y la adquisición de nuevos conocimientos para realizar su trabajo en forma eficiente, responsable, ética y con orientación al servicio de calidad. (SEFIPLAN, 2016)

Siendo una política pública de nueva generación su misión y visión para conseguir servidores públicos de primer mundo, va dirigida a generar estrategias que conlleven a la profesionalización de los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal, atendiendo sus necesidades de capacitación y formación profesional, (SEFIPLAN, 2016), para establecerse como un área innovadora en su práctica, tendiente a desarrollar las competencias laborales, que resuelva necesidades reales de formación en la Administración Pública Estatal logrando un alto impacto personal, institucional y social, respectivamente.

El gobierno del Estado, conforme a una justicia social tiene el compromiso con sus ciudadanos y a su vez servidores públicos de “contribuir a través del desarrollo de habilidades, actitudes y conocimientos de los Servidores Públicos, en un ambiente cordial y de respeto, en el que se haga énfasis en el cumplimiento de la responsabilidad social y las prácticas apegadas a la ley. Estamos seguros que esto se reflejará en las mejoras directas en el desempeño profesional, lo cual generará un mejor servicio a la ciudadanía.” (SEFIPLAN, 2016)

La tecnología juega un papel importante en el área del servicio público de carrera, al permitir a través de las plataformas electrónicas la educación a distancia lo que soluciona y le permite el fácil acceso a las personas que por razones de ubicación física, tiempo y gastos tienen las mismas oportunidades de recibir una capacitación con los mismos maestros, ponentes o conferencistas de máxima elite, en cualquier parte del Estado de manera simultánea, pregrabada o posteriormente a su impartición.

Al ser parte de la administración pública de Veracruz la subdirección nace mediante el inicio de vigencia de la legislación respectiva de la materia, insertándola orgánicamente adscrita a la Dirección General de Administración, dependiente de la Secretaría de Finanzas y Planeación, tiene como antecedente la Coordinación de Servicio Civil de Carrera, y, ha sido objeto de diversos cambios, motivados por la reestructuración de la Administración Pública Estatal, en función de necesidades propias de las Políticas Públicas.

Las funciones que básicamente desarrolla la Subdirección de Servicio Público de Carrera, atienden a los requerimientos de la función Pública que de manera prioritaria está ubicada en el contexto de la Modernización Administrativa, misma que obliga a los servidores públicos, de todos los niveles, a capacitarse para su profesionalización.

La Subdirección de Servicio Público de Carrera, como responsable de las políticas de Profesionalización del personal al servicio del Gobierno del Estado, ha constituido el Sistema Integral de Profesionalización fundamentado en los principios rectores de filosofía, valores y vertientes de formación, capacitación, actualización y desarrollo de los servidores públicos.

La orientación del modelo está encaminada a lograr una transformación en el compromiso del Servidor público mediante el arribo a una cultura de valores institucionales, que le alienten a desarrollar al máximo sus capacidades, obtener valores institucionales orientados a la provisión de mejores servicios públicos para

lograr mayor empatía con la sociedad y fortalecer la imagen de la actividad pública estatal.

Todo lo anterior sustentado en un Modelo Institucional de Profesionalización que permite mantener a Veracruz, dentro de los primeros lugares de gestión de programas de profesionalización bajo normas de alto desempeño de los servidores públicos del gobierno estatal. (SEGOB, 2016)

La Subdirección de Servicio Público de Carrera, en su interés por fortalecer las capacidades de los empleados del sector público mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC´s), implementa el Campus Virtual brindando una capacitación integral mediante la colaboración de instituciones educativas que ofrecen esquemas de profesionalización en línea. Estas acciones responden a las necesidades de capacitación de los servidores públicos de la administración pública centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz. Es importante destacar que el Campus Virtual impacta directamente en las funciones de cada servidor público, lo cual se traduce en ofrecer mejores servicios a la ciudadanía veracruzana.

Con el objetivo de Incrementar en los servidores adscritos a la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz los conocimientos, habilidades y actitudes, a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC´s), modificando su desempeño en sus actividades de trabajo. (SEGOB, 2016)

La conciencia y plena aceptación el servicio público de carrera, no ha sido plena hasta el momento en Veracruz, y no tiene nada que ver con la normatividad, logística, administración o suficiencia presupuestal. Más bien tiene un ligero rezago en el proceso cognitivo de aplicación, coloquialmente se dice “no nos cae el veinte” para expresar que algo aun que es tangible, como lo beneficios que trae el servicio público de carrera, pareciera que inconscientemente los mismos servidores públicos lo bloquean como una actividad prioritaria para minimizarla a un “haber si me da tiempo”, “en otra ocasión” o “mejor no, porque tengo más cosas que hacer”.

La apatía es uno de los factores más representativos y de manera bipartita o tripartita en los procesos para la impartición de este. Es decir, los servicios son ofrecidos para la capacitación y actualización, sin embargo, se delimitan tres participes quien da el curso (por parte SPC), quien tomará el curso (servidor público), y posiblemente un segundo servidor público superior jerárquico, del primero, por ello la parte tripartita. Cuando los primeros dos están dispuestos a capacitarse y el tercero da el permiso respecto a la autorización del tiempo laboral para desarrollar la capacitación todo fluye en armonía. Sin embargo, cuando alguno de los sujetos involucrados no concibe prioritaria la capacitación eso provoca problemas al momento de lograr una buena profesionalización.

### 1.6.2 Estudio de Leyes del SPC en Veracruz

Todas las acciones y funciones ejecutadas por la subdirección de servicio profesional de carrera, así como los departamentos a su cargo y extensiones dentro de su área, deberán estar conforme al marco jurídico estatal, comprendido por:

1. Ley Núm. 584 del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
2. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Carrera.
3. Ley Estatal del Servicio Civil.
4. Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.

La Subdirección de Servicio Público de Carrera, atienden a los requerimientos de la Función Pública que de manera prioritaria está ubicada en el contexto de la Modernización Administrativa, misma que obliga a los servidores públicos, de todos los niveles, a capacitarse para su profesionalización.

Implementa acciones de formación continua en los servidores públicos de la Administración Pública Estatal para el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes atendiendo sus áreas de oportunidad para lograr un eficiente desempeño, que se verá reflejado en los servicios que presta a la ciudadanía veracruzana.

Dentro de las estrategias para lograr lo anterior mencionado, se encuentra la creación de Programas cuya meta es contribuir al desarrollo profesional de las y los servidores públicos, así como fomentar la capacitación continua.

*LEY NÚMERO 584 LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE*

Esta ley tiene por objeto establecer las bases de organización, funcionamiento, control y evaluación del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a los principios de legalidad, honradez, responsabilidad, confidencialidad, eficacia e institucionalidad de acuerdo al Artículo 1 de dicho ordenamiento. El Servicio Público de Carrera en un Sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones tendentes a la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza con los lineamientos y criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo administrativo, evaluación, promoción, ascenso y separación del cargo que establecen la presente ley y demás leyes de la entidad.

Son sujetos del presente ordenamiento las personas que ocupen puestos o cargos de confianza en las dependencias de la administración pública centralizada que desempeñen funciones de: dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsabilidad en autorización de ingreso, salida, alta, baja o destino de bienes y valores de almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, formulación de juicios, lineamientos o criterios y desarrollo de procesos de evaluación, tomando como base el Catálogo y las denominaciones siguientes:

I. Director general;
II. Director de área;
III. Subdirector de área;

IV. Jefe de Departamento;

V. Jefe de Oficina; y

VI. Los homólogos de los puestos a que hacen referencia las fracciones anteriores.

Para el caso de las personas que ocupen puestos de confianza en la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación, sus respectivos comités dictaminadores determinarán los puestos de confianza que deban pertenecer al Servicio Público de Carrera, en atención a la naturaleza específica de las funciones de cada puesto y a las disposiciones que rigen la organización y funcionamiento de dichas dependencias. Las resoluciones que en esta materia acuerden dichos comités deberán someterse, por conducto de la Secretaría, a la aprobación de la Comisión.

Se exceptúa de lo dispuesto en el Artículo 4 de esta ley a:

I. Los titulares de las dependencias a que se refiere el artículo 3 fracción VI de esta Ley; (VI. Dependencias: las Secretarías del Despacho, la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General de Justicia y la Coordinación General de Comunicación Social)

II. Los titulares de subsecretarías, subprocuradurías y oficialías mayores;

III. Los prestadores de servicios de apoyo técnico y asesoría; servidores públicos que se desempeñan como representante, secretario particular, secretario privado, secretario técnico, secretario ejecutivo, coordinador general o ejecutivo, coordinador de asesores, subcoordinador, asesor o sus equivalentes; así como los integrantes de comisiones, comités, consejos o juntas en la administración pública centralizada; y

IV. Las personas que ocupen puestos de confianza de libre nombramiento o remoción conforme a lo dispuesto por el artículo 49 fracción XIV de la Constitución Local.

Los programas en materia de Servicio Público de Carrera, conforme a los criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo profesional y evaluación, comprenden las acciones de:

I. Convocatoria, selección y nombramiento;
II. Fortalecimiento de la ética profesional;
III. Capacitación y desarrollo administrativo para incentivar la productividad permanente, el desempeño honrado, la estabilidad laboral y la consecución de una carrera en el Servicio Público; y
IV. Desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes.

Serán requisitos generales para Carrera los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
II. No haber sido condenado ni estar sujeto a proceso penal por comisión de delito calificado como grave por la ley;
III. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
IV. Haber acreditado como mínimo el nivel de educación media superior; y
V. Aprobar todas las etapas del proceso de ingreso y obtener dictamen aprobatorio del Comité correspondiente.

El Sistema se integra por los procesos siguientes:

I. Ingreso al Servicio Público que regula la incorporación al Sistema, mediante los instrumentos de valuación, los mecanismos de selección, los tiempos autorizados y los requisitos necesarios para adquirir la calidad de servidor público de carrera;

II. Planeación de carrera que establece las trayectorias de ascenso y promoción, además de los requisitos y las reglas que deberán cumplir los servidores públicos de carrera;

III. Profesionalización y desarrollo administrativo mediante modelos de enseñanza-aprendizaje, formación y capacitación institucional, para los servidores públicos de carrera, a fin de que puedan adquirir;

a) La especialización o actualización profesional en el puesto desempeñado;
b) La capacitación dentro de su rama ocupacional; y
c) El desarrollo administrativo y profesional en la dependencia de su adscripción.

IV. Evaluación del desempeño que establece los elementos y mecanismos de medición y evaluación de efectividad y productividad de los servidores públicos de carrera en cada puesto; y
V. Separación del Servicio Público de Carrera conforme a las causas de cesación previstas en esta ley.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

El presente ordenamiento es reglamentario de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y tiene como objetivo precisar el desarrollo de los procesos del Sistema y la obligatoriedad de sus órganos rectores, titulares de las dependencias y servidores públicos con la calidad de confianza, para su debida observancia.

Son trabajadores de confianza los servidores públicos que ocupen puestos o cargos en las dependencias de la administración pública centralizada que desempeñen funciones de: Dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsabilidad en autorización de ingreso, salida, alta, baja o destino de bienes y valores de almacenes e inventarios, investigación o investigación científica que ordenen actos de autoridad, conforme al Catálogo de puestos emitido por la Secretaría y con las denominaciones siguientes:

I. Director General;
II. II. Director de Área, y
III. III. Equivalentes u Homólogos

Los servidores públicos que desempeñen puestos de confianza desde el nivel de Director General, Director de Área y Homólogos, así como los servidores públicos establecidos en el catálogo que para tal efecto emita la Secretaría, se incorporarán al Sistema en los términos de la Ley, sin importar el tipo de contratación que ostenten

Los órganos del Sistema son los responsables de la planeación, implementación, operación, desarrollo y supervisión del Sistema en la administración pública centralizada del Estado. Los órganos del Sistema son:

I. La Comisión;
II. La Secretaría, y
III. El Comité

La Comisión es el órgano responsable de coordinar las actividades del Sistema, así como de informar al Titular del Ejecutivo sobre la situación que guarda el Servicio Público de Carrera.

La Secretaría tiene la facultad de instaurar, normar, coordinar, autorizar, vigilar y dar seguimiento a los procesos del Sistema del Servicio Público de Carrera a través de:

I. La Subsecretaría de Finanzas y Administración;
II. II. La Dirección General de Administración, y
III. III. La Subdirección del Servicio Público de Carrera.

El Comité es el responsable de aplicar, calificar y dictaminar los diversos tipos de evaluación contemplados en el Sistema. Habrá uno en cada una de las dependencias y estará integrado por:

I. El titular de la dependencia en calidad de presidente;
II. El titular de la Unidad Administrativa de la dependencia o su equivalente, con el carácter de Secretario;
III. El titular del área, órgano o centro de adscripción del puesto correspondiente, en calidad de vocal, y
IV. El titular del Órgano Interno de Control en la dependencia en calidad de vocal.

El Comité aprobará sus acuerdos y resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. El titular del Órgano Interno de Control tendrá voz, pero no voto.

Las dependencias cuya estructura orgánica no contempla los puestos señalados en la Ley para integrar el Comité atenderán a su reglamento interior para identificar aquellos puestos equivalentes o similares a los requeridos.

Los titulares integrantes de los órganos del Sistema podrán designar a sus representantes para la realización de los trabajos inherentes a sus funciones; cargos que serán desempeñados a título honorífico.

Conforme a sus atribuciones y funciones, la Comisión y la Secretaría emitirán resoluciones, acuerdos, criterios, lineamientos, manuales y demás normatividad que deberá ser acatada por las dependencias de la administración pública centralizada.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 fracciones II, III, V y IX de la Ley, las dependencias invariablemente coordinarán sus actividades con la Secretaría a fin de garantizar la correcta operación y control del Sistema y la Contraloría General, conforme a sus atribuciones y funciones otorgadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, la Ley y su Reglamento, realizará evaluaciones anuales del funcionamiento del Sistema.

El ingreso es el proceso a través del cual el servidor público o aspirante accede al Sistema y adquieren la calidad de Servidor Público de Carrera, conforme a los procedimientos de convocatoria, selección, nombramiento e inducción, siendo requisito que los puestos contengan funciones de confianza. El servidor público de base, libre o sindicalizado, que no desempeñe funciones de confianza y desee ingresar al Sistema deberá sujetarse a los términos señalados en la convocatoria interna abierta contemplada en el artículo 43 fracción II, inciso b), del presente reglamento.

La planeación de carrera es el proceso por medio del cual el Sistema orienta al servidor público en la definición de estrategias para su profesionalización y desarrollo administrativo, a través de un plan de carrera dentro de la administración pública centralizada, con el fin de obtener la actualización y capacitación que le permita participar en los procedimientos de ascenso e ingreso a puestos del Sistema.

El proceso de profesionalización y desarrollo administrativo tiene como finalidad desarrollar, complementar, perfeccionar y actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos en la administración pública centralizada.

Las dependencias elaborarán anualmente sus programas de capacitación orientados a la profesionalización de los servidores públicos, en apego a los lineamientos y criterios que para tal efecto emita la Secretaría. La Secretaría aprobará y supervisará el desarrollo y cumplimiento de los programas de capacitación con los mecanismos de control necesarios.

Los programas de capacitación deberán cumplir con los siguientes objetivos y acciones:

I. Orientar el contenido de los cursos hacia la especialización y actualización de los servidores en su rama ocupacional y desempeño en el puesto, y
II. II. Desarrollar competencias laborales de los servidores públicos a fin de mejorar el desempeño en el puesto;

Los recursos presupuestales destinados a la capacitación serán controlados conforme a las disposiciones vigentes en la administración pública estatal, y particularmente se atenderá a lo siguiente:

I. Los programas estarán encaminados a la eficiencia de las funciones de los centros de adscripción de los servidores públicos, específicamente a la obtención de resultados;
II. Las acciones de capacitación deberán diseñarse con carácter de prioritarias y necesarias en las funciones específicas y técnicas desempeñadas en las áreas de trabajo de las dependencias;
III. Se dará prioridad a la capacitación grupal a fin de atender un mayor número de servidores públicos, y a ella se destinará el ochenta por ciento de la disponibilidad presupuestal. Esta capacitación deberá formar parte del programa de capacitación de la dependencia que autorice la Secretaría;
IV. Los programas estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal, sin que puedan excederse del presupuesto anual autorizado, ni comprometer recursos que afecten otros ejercicios, y

V. Los apoyos económicos para cursos, diplomados, especialidades, maestrías y doctorados, debidamente justificados y aprobados conforme a los respectivos lineamientos, serán otorgados preferentemente a los servidores públicos que estén realizando un plan de carrera.

LEY NÚMERO 860 DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, planeación, desarrollo, integración, operación, evaluación y control del Servicio Profesional de Carrera para el personal de confianza del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Artículo 3. Es materia de regulación en esta Ley:

I. Ingreso;
II. Nombramientos;
III. Sistemas de adscripción;
IV. Condiciones de desempeño y permanencia en el Servicio;
V. Capacitación, formación, actualización y especialización;
VI. Evaluación del desempeño;
VII. Promociones y ascensos;
VIII. Compensaciones;
IX. Derechos y obligaciones del personal de carrera; y
X. Sanciones y recursos derivados de la inobservancia o faltas del personal de carrera de los términos normativos que debe cumplir en los procesos del Servicio.

La ley define que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le sea expedido.

Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio de las Entidades Públicas se clasifican en dos categorías: de confianza y de base.

Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la oficina del Gobernador del Estado, así como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa de los Titulares de los Poderes del Estado, o los Municipios;

II.- Los Titulares de las distintas Dependencias o los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las Entidades Públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente;

III.- Los que dentro de las Entidades Públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría;

IV.- Los Secretarios Particulares o Privados; el personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías, así como los destinados presupuestalmente, o que realicen trabajos personales y directos para los servidores públicos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo;

V.- Los Agentes y Secretarios del Ministerio Público, de la Policía Judicial y los miembros de las Policías Preventivas;

VI.- En el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, todas las categorías y cargos que con clasificación de confianza consigne el catálogo de empleos respectivo para cada uno de esos Poderes.

VII.- El personal que con ese carácter se integre a los Ayuntamientos en cada administración, que se encuentre supeditado a las actividades y cargo que se le confiera en su nombramiento de acuerdo con el catálogo de puestos respectivo. Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Los trabajadores de las Entidades Públicas se clasificarán conforme a sus propios catálogos generales de puestos que establezcan dentro de su régimen interno, de conformidad con los lineamientos de esta Ley; dichas entidades públicas están obligadas a formular y actualizar anualmente sus catálogos de puestos, para lo que se escuchará la opinión de los sindicatos respectivos

Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los trabajadores:

I.- De confianza;

II.- De la Universidad Veracruzana;

III.- De la Secretaría de Educación;

IV.- De Seguridad Pública y Tránsito y Transporte;

V.- De los Cuerpos de Supervisión y Custodia o Vigilancia de los Reclusorios del Estado;

VI.- De las empresas constituidas con la finalidad de servir de fuentes de financiamiento, a cualquiera de las Entidades Públicas señaladas en los artículos 1º y 2º de esta Ley; y

VII.- Las personas sujetas a contrato civil o al pago de honorarios.

Para ingresar al servicio de las Entidades Públicas se requiere:

I.- Ser de nacionalidad mexicana. Sólo podrán ingresar extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan realizar el servicio respectivo. En este último caso el ingreso será decidido por el Titular o responsable de la Entidad Pública que corresponda, oyendo al Sindicato.

II.- Ser mayor de dieciséis años;

III.- Haber cursado la Educación Primaria;

IV.- Cubrir el perfil requerido para el desempeño del puesto de que se trata; y

V.- Haber aprobado los exámenes médicos, psicométricos y de conocimientos, cuya aplicación en lugar y tiempo, determine el Titular o responsable de la Entidad Pública a que corresponda o la persona que éstos designen.

Se considerará personal de carrera al servidor público que, haya cumplido con los requisitos del puesto de destino, y aprobado los exámenes y evaluaciones establecidas en la Ley.

El personal de carrera tendrá los derechos siguientes:

I. Obtener la Titularidad del puesto previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley;
II. Participar en los concursos de ascensos a puestos de mayor categoría;
III. Recibir los apoyos y medios técnicos y administrativos correspondientes para su inscripción y cumplimiento de los programas de profesionalización a los que sea convocado dentro del Servicio;

IV. Recibir, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, los incentivos y reconocimientos a los que se haga acreedor;

V. Solicitar permutas;

VI. Ser evaluado en su desempeño en forma objetiva e imparcial;

VII. Ser informado de manera oportuna, sobre los procedimientos de la evaluación del desempeño y concursos de ascenso a los que tenga derecho;

VIII. Ejercer el recurso previsto en esta Ley, para impugnar resoluciones que le perjudiquen; y

IX. Los demás que esta Ley y otros ordenamientos jurídicos le reconozcan. CAPÍTULO II De las Obligaciones

Además de las obligaciones que le imponen otros ordenamientos jurídicos, el personal de carrera tendrá las siguientes:

I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Congreso;

II. Ejercer sus funciones con estricto apego a las normas del Congreso;

III. Aportar todos los elementos informativos necesarios sobre su desempeño y presentar los exámenes que le sean requeridos de conformidad con los procesos del Servicio;

IV. Proporcionar a las autoridades correspondientes la documentación que se le solicite;

V. Desarrollar sus actividades en el puesto, tiempo, lugar y área de adscripción que determinen las autoridades del Congreso;

VI. Inscribirse y participar en los programas de profesionalización destinados al puesto que ocupe, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cumplir, con motivo de los términos que establezca su nombramiento; y

VII. Las demás que señale la legislación del Congreso y las leyes aplicables en la materia

Sin perjuicio de lo establecido por otros ordenamientos jurídicos, a los miembros del Servicio de Carrera del Congreso les está prohibido:

I. Realizar actos de proselitismo ajenos al interés institucional del Servicio;
II. Proporcionar a terceros información y documentos que violen la confidencialidad de los asuntos del Servicio o hacer uso indebido de los datos y documentos del personal que esté bajo su responsabilidad;
III. Realizar actos que acrediten una conducta parcial a favor o en contra de legisladores, partidos u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos, militantes o agremiados;
IV. Alterar o falsificar documentación o información del Servicio, así como efectuar su destrucción sin contar con autorización expresa para ello; y
V. Las demás que establezcan la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y esta Ley.

LEY No. 364 ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ

La presente Ley es de observancia general para los Poderes del Estado, los municipios, así como los organismos descentralizados del Estado o municipales y las empresas de participación estatal o municipales, que tengan a su cargo función de servicios públicos, a quienes en lo sucesivo se les denominará entidades públicas y los trabajadores a su servicio.

La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida para todos sus efectos, entre los trabajadores y las respectivas Entidades Públicas, representadas por los Titulares; para este caso en concreto, los trabajadores al servicio de las Entidades Públicas se clasifican en dos categorías: de confianza y de base.

Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la oficina del Gobernador del Estado, así como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa de los Titulares de los Poderes del Estado, o los Municipios;

II.- Los Titulares de las distintas Dependencias o los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las Entidades Públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente;

III.- Los que dentro de las Entidades Públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría;

IV.- Los Secretarios Particulares o Privados; el personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías, así como los destinados presupuestalmente, o que realicen trabajos personales y directos para los servidores públicos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo;

V.- Los Agentes y Secretarios del Ministerio Público, de la Policía Judicial y los miembros de las Policías Preventivas;

VI.- En el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, todas las categorías y cargos que con clasificación de confianza consigne el catálogo de empleos respectivo para cada uno de esos Poderes. Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Mientras que el artículo 8 menciona que son trabajadores de base aquellos que no están comprendidos en el artículo anterior.

ARTÍCULO 11.-Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los trabajadores:

I.- De confianza;

II.- De la Universidad Veracruzana;

III.- De la Secretaría de Educación;

IV.- De Seguridad Pública y Tránsito y Transporte;

V.- De los Cuerpos de Supervisión y Custodia o Vigilancia de los Reclusorios del Estado; VI. - De las empresas constituidas con la finalidad de servir de fuentes de financiamiento, a cualquiera de las Entidades Públicas señaladas en los artículos 1° y 2° de esta Ley; y

VII.- Las personas sujetas a contrato civil o al pago de honorarios.

Para poder ingresar al Servicio de las Entidades Públicas se requiere:

I.- Ser de nacionalidad mexicana. Sólo podrán ingresar extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan realizar el servicio respectivo. En este último caso el ingreso será decidido por el Titular o responsable de la Entidad Pública que corresponda, oyendo al Sindicato.

II.- Ser mayor de dieciséis años;

III.- Haber cursado la Educación Primaria;

IV.- Cubrir el perfil requerido para el desempeño del puesto de que se trata; y

V.- Haber aprobado los exámenes médicos, psicométricos y de conocimientos, cuya aplicación en lugar y tiempo, determine el Titular o responsable de la Entidad Pública a que corresponda o la persona que éstos designen.

El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza las relaciones de trabajo entre la Entidad Pública y sus trabajadores; debe constar por escrito y obliga a las partes a su cumplimiento.

Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores aun cuando se pacten expresamente, las que dispongan:

I.- Una jornada de trabajo mayor a la permitida por la Ley;

II.- La prestación de trabajos peligrosos o insalubres para los menores de dieciocho años y mujeres embarazadas;

III.- Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para la salud del trabajador o la mujer embarazada;

IV.- Un salario inferior al mínimo, por jornada normal;

V.- Un plazo mayor de quince días para el pago de sueldos; y

VI.- La renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas, consignadas en las normas de trabajo.

Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores aun cuando se pacten expresamente, las que dispongan:

I.- Una jornada de trabajo mayor a la permitida por la Ley;

II.- La prestación de trabajos peligrosos o insalubres para los menores de dieciocho años y mujeres embarazadas;

III.- Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para la salud del trabajador o la mujer embarazada; IV.- Un salario inferior al mínimo, por jornada normal;

V.- Un plazo mayor de quince días para el pago de sueldos; y

VI.- La renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas, consignadas en las normas de trabajo.

> *Esta ley detalla a grandes rasgos la relación de trabajo que tiene el gobierno con sus trabajadores. Especificando en cariados rubros, desde las condiciones de trabajo (art. 46- art. 55), los salarios (art. 56 al 68), del escalafón (art. 69 al 86), de las licencias y casos en las que los trabajadores las pueden solicitar (art. 87-94), de los casos de actuar en cuando hay riesgos de trabajo y enfermedades no profesionales (art. 95 al 99), capitulo referente a las prescripciones de las acciones que nacen de esta ley, así como el nombramiento y acuerdos fijados en las condiciones de trabajo y demás casos (art. 100 al 106), contempla el cazo de los sindicatos y federaciones (Art. 107 al 134), de las condiciones generales de trabajo (art. 135 al139), del caso de huelga y su proceder (Art. 140 al 157), así como disposiciones generales del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje (art. 158 al 228).*

ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Mediante el mismo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Estatal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Estatal.

La Comisión estará integrada por los titulares de las Secretarías General de Gobierno, quien la presidirá; de Finanzas y Planeación; de Educación y Cultura; de la Subsecretaría de Gobierno; de la Contraloría General; de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social; de la Dirección General del Instituto de Pensiones del

Estado y de la Coordinación del Servicio Civil de Carrera, quien fungirá como Secretario Técnico. Podrán concurrir a las sesiones de la Comisión los titulares de las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, cuando se estime necesaria su intervención. Los miembros de la Comisión podrán ser suplidos por el Subsecretario, el Director General, o el Funcionario que para tal efecto designe cada uno de los titulares de la Comisión.

La Comisión tendrá las siguientes funciones:

I. Promover ante las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;
II. Promover mecanismos de coordinación entre las Dependencias y Entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
IV. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las Dependencias y Entidades.
V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos con los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo.
VI. Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil de Carrera; y
VII. Las demás que señale el titular del Ejecutivo Estatal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

La Comisión contará con una Subcomisión Técnica del Servicio Civil que estará integrada por los titulares de las Unidades Administrativas, Contralorías Internas y Unidades Jurídicas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal. La Subcomisión Técnica será responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la Comisión y de realizar los trabajos que considere necesarios

para apoyar el desempeño de las funciones de la misma. Las actividades de la Subcomisión serán coordinadas por el titular de la Coordinación del Sistema del Servicio Civil de Carrera.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera es un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Estatal en las acciones que conforman el Servicio Civil de Carrera en la administración pública estatal.

Son funciones de la Comisión:

I. Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública estatal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;
II. Promover mecanismos de coordinación, entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal relativos al Servicio Civil de Carrera;
III. Determinar los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;
IV. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades;
V. Emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos con los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo;
VI. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil de Carrera; y
VII. Las demás que señale el titular del Ejecutivo Estatal y las que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines.

# 2. Burocracia.

## 2.1 Aportaciones de la teoría clásica de la burocracia.

La burocracia - como base del sistema moderno de producción industrial - tuvo su origen en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento buscando opciones para mejorar la articulación del ideal de vida cristiana, con la necesidad de generación de riqueza. Específicamente, Max Weber señala que el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, a las cuales denominó "ética protestante": el trabajo duro como dádiva de Dios, el ahorro y el ascetismo que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en vez de gastarlos y consumirlos en símbolos materiales.

Verificó que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen tres formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos.

Weber acuñó el término “burocracia” para identificar las organizaciones que poseían características similares de estructura y funcionamiento; así la burocracia resultaba un factor indispensable para administrar una organización compleja en una sociedad moderna. El propio Weber reconocía la rigidez y lentitud del sistema burocrático concebido por él, pero consideraba que esta era una vía para lograr una organización racional y eficaz. Esta dualidad intrínseca de la burocracia implica dos vertientes: 1) Efectividad para lograr metas al más bajo costo y 2) Controlar mejor la incertidumbre, al regular a los trabajadores, a los proveedores y a los mercados a partir de reglas formales conocidas.

La teoría de la burocracia de Weber en las organizaciones es un pilar de la teoría de las organizaciones modernas en la cual se pretende fomentar los procesos administrativos de todo tipo de industrias resaltando la eficiencia técnica y la estructura jerárquica de la organización, así como también el predominio de la organización industrial, proponiendo una solución al problema con un enfoque centrado en el producto (bien o servicio entregado) como propuesta de estructura para la organización; sin embargo, también hace énfasis en la aplicación de la burocracia en la administración de los Estados.

Sin embargo, se pueden verificar también semejanzas entre la teoría de Weber y las de sus predecesores históricos: Taylor y Fayol. Los tres teóricos de la administración se ocuparon – en mayor o menor medida - de los aspectos mencionados en la Tabla 2.

| **Teóricos de la administración** | | |
|---|---|---|
| ***Weber*** | ***Taylor*** | ***Fayol*** |
| Características esenciales y consecuencias de la | Métodos científicos para realizar rutinas febriles | Funciones de dirección |

| | | |
|---|---|---|
| burocracia | | |
| Organización en conjuntos, estructuras de poder y patrones de comportamiento | Sistematizar la gerencia y control operaciones | Bases para mejorar la dirección de organizaciones |

*Tabla 2. Conceptualización de las teorías clásicas de la administración Fuente: Elaboración propia con base en Petrella, C. (2007)*

Más allá de las propuestas postweberianas, la burocracia continúa caracterizando un tipo de organización fundamentalmente mecanicista y racionalista, que ha sido el soporte del desarrollo de grandes organizaciones durante buena parte del siglo XX fundamentalmente en el ámbito del Estado, pero también en el ámbito privado. Lo que ha llevado a la misma a reinventarse para asegurar la eficiencia del modelo original.

## *2.2 ¿Qué es burocracia?*

Muchos autores a lo largo de la historia de las organizaciones humanas han hablado de la burocracia con connotaciones positivas y negativas, siendo estas últimas las más frecuentes en el imaginario colectivo; sin embargo, para una comprensión completa del significado de burocracia revisaremos el origen del vocablo, así como las distintas definiciones.

La palabra burocracia deriva de una combinación un tanto vaga de raíces grecolatinas y francesas. El término latino *burrus*, usado para indicar un color oscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa *«bure»,* utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas de cierta importancia, especialmente públicas. De ahí derivaría la palabra *«bureau»,* primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño, y posteriormente para designar a toda la oficina y más genéricamente, una organización administradora. (Petrella, 2007). Del griego deriva un significado de gobierno por *«krátos».* Entonces un burócrata es alguien que gobierna detrás de un escritorio.

A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII, se le atribuye la acuñación de la voz *«bureaucratie»* para referir, en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas. Evidentemente, la palabra «burocracia», derivada de *"bureaucratie",* lleva implícitos dos componentes lingüísticos: «bureau»: oficina y «cratos»: poder. Por lo tanto, se percibe la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo, existe otra definición acuñada por el propio Weber, quien lo hizo derivar del alemán «büro», que también significa "oficina". En este sentido, para Weber, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

En sociología, la burocracia es una estructura organizada que se caracteriza por realizar procedimientos regulares, división de trabajo, con jerarquías de mando estricto que implican relaciones impersonales. El término “burocracia” descrito anteriormente puede referirse genéricamente a cualquier tipo de organización pública o privada.

Así mismo los sociólogos consideran que la burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con la finalidad de lograr lo propuesto con el mayor grado de eficiencia. También consideran a la burocracia a una influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado.

Sin embargo, la burocracia concebida por Max Weber se basa en dos aspectos principales el primero la formalización de normas y procedimientos y la centralización que se representa por los niveles de jerarquía y niveles de autoridad. Podemos mencionar los aspectos relevantes de la burocracia de Weber en Tabla 3.

| | |
|---|---|
| Jerarquía y responsabilidad | Sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores. |

| | |
|---|---|
| Normativa escrita | Regula las relaciones entre los miembros de la organización y las funciones de cada uno de éstos en relación con su status y especialización. |
| Obediencia | Cumplimiento de la normativa general y de las instrucciones recibidas de la autoridad. |
| Selección de Personal | Profesión que exige una serie de conocimientos específicos, que hay que demostrar a través de unas pruebas determinadas. |
| Sistema de remuneraciones | La retribución se produce más bien en relación con las funciones desempeñadas y no de acuerdo al trabajo realizado |
| Dedicación laboral completa | El ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad y no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos. |

*Tabla. 3 Características de la burocracia de Weber Fuente: Elaboración propia basada en Weber, M. Economía y sociedad. 1993*

Sobre estas características se crea el concepto de la burocracia “ideal” como modelo de organización y funcionamiento, en el cual los niveles de mayor jerarquía obtienen tienen mayores privilegios, así como deberes, sin embargo, es el nivel jerárquico no la persona en sí misma.

En esta burocracia “ideal” la impersonalidad es la regla general para encarar la toma de decisiones, de modo que los intereses y sentimientos personales quedan parcialmente relegados a la vida privada, fuera de la organización. En dicha organización se fomenta la especialización para las distintas tareas, donde existe una clara división del trabajo y el personal ejecuta las tareas en forma eficiente. Así mismo deben estar separados los trabajadores de la propiedad de los medios de producción y de los recursos materiales que manejan.

Los objetivos que se buscan con estas características del modelo es la máxima eficacia con el menor costo posible lo cual se asemeja a la teoría del taylorismo. Las organizaciones formales varían según el tamaño, la complejidad de la organización, la centralización del control y el rango de objetivos. Considerar todas o algunas de las características implica que el diseño organizacional es burocrático o bien tiende a la burocratización, las cuales según Weber buscan la eficiencia y racionalidad y no las consecuencias indeseadas del modelo burocrático (lentitud e ineficiencia) las cuales surgen de la administración del Estado Moderno, el desarrollo de las economías a escala y la tecnología, entre otras variables.

## *2.3 Concepto de burócrata*

En este respecto debemos considerar que la acción del burócrata se caracteriza por la racionalidad de las decisiones, la impersonalidad de su gestión, su tendencia a encarar lo rutinario y la centralización muy fuerte de su autoridad. Dichas características se acentúan en un contexto de tareas repetitivas subordinadas y encaminadas a criterios de evaluación, considerando preponderantemente la función que al resultado. De manera que el desempeño de los funcionarios que se caracteriza por *“sine ira et studio”* (Sin ira y sin prevención) que refiere a la capacidad del funcionario de ejecutar de forma precisa y concienzudamente las actividades encomendadas como si respondiera a sus propias convicciones, así mismo el funcionario rechaza la responsabilidad por acciones no fundadas en su ética, como

se sugiere en la sociología de la burocracia- según esta teoría- se le puede otorgar un pago a un individuo a fin de que este actué y se comporte de manera previamente establecida, dicha conducta es explicada exacta y minuciosamente a modo de que el individuo pueda repetir las tareas y estas no se verán afectadas por las emociones del ser, debido a la subordinación de la razón; por el contrario el político asume la responsabilidad de todo lo que hace y en él se consuma la frase *"ira et studio"* (lucha y pasión), debido a que debe demostrar liderazgo y defensa de las ideas propuestas en sus políticas públicas.

Para la opinión pública, la burocracia y los burócratas implican en general, lo contrario que planteaban Max Weber y sus defensores. A partir de muchos ejemplos se evidencian ineficiencias del modelo y en contraposición se han generado corrientes de pensamiento sobre la burocracia que denotan lo rígido, ineficiente, inhumano, mecanicista, lento y antieconómico del modelo burocrático.

## *2.4 La burocracia en el estado benefactor*

El Estado es una estructura social formal, racionalmente organizada, que implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionadas con los propósitos de la organización los cuales responden a las necesidades de los ciudadanos. En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidas por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidos". (Merton, 2002, pág. 275)

Es importante mencionar el rol de Estado como director, regulador o facilitador, así retomamos el concepto de Roldan Tomas Suárez Litvin (1998) en el cual sostiene que: "Hay que destacar, ante todo, que la función central del Estado, tal como éste es pensado por Kant, es la de definir y hacer respetar los derechos humanos —que no son otra cosa que privilegios asociados a la dignidad de la condición humana.

Así cuando hablamos del Estado y sus funciones, necesitamos considerar que dichas funciones son realizadas por personal (burócratas) los cuales, por desempeñarse en el medio público soslayan sus intereses o aspiraciones, una posición diferente al ámbito privado. Así el ámbito "público" y el ámbito "privado" generan patrones de comportamiento diferentes. Kant (1985) aclara el asunto estableciendo una división entre el uso "público" y el uso "privado" de la razón.

Conforme a su clasificación, los individuos de la sociedad contemporánea se desempeñan en una dualidad de uso de la razón con marcadas diferencias. Lo cual en ocasiones dificulta tener una concepción generalizada de las organizaciones, los burócratas, así como los usuarios del mismo sistema.

Podemos describir el uso "público" de la razón como aquel en el cual el individuo hace en su condición de *ciudadano*, es decir, como miembro de una comunidad política cuyo propósito es potenciar la humanidad o racionalidad de todos sus miembros. Por el contrario, el uso "privado" de la razón es aquel en el cual el individuo hace en su condición de *empleado* de una organización, o, dicho de manera más general, como *instrumento* al servicio de unos ciertos fines privados. En ese caso, el individuo pone su razón al servicio de unos fines particulares, ya sean los suyos propios o los de otro.

Ambos dominios resultan de fundamental importancia en la sociedad; porque el primero permite el avance de la organización es decir de la sociedad en su generalidad, y el segundo permite que se lleven a cabo las actividades para construir la estructura de la sociedad, es decir "el hacer diario".

La dualidad de la burocracia estatal se caracteriza por un dilema: la objetividad y el cálculo de la acción burocrática como su punto fuerte -apoyo a cierto grupo de intereses- lo cual puede ser percibido por los propios afectados de manera negativa. Estos hábitos reducen la eficacia organizacional porque al presentarse cualquier tipo de presión externa, el administrador se preocupa más por la relación con el

funcionario público que puede afectarlo y puede dejar en segundo lugar el problema del proveedor o cliente-ciudadano.

### 2.4.1 Debilidades de la burocracia

Para cada característica del sistema weberiano existe una disfunción del modelo en el cual se destaca un exagerado apego a los reglamentos, lo cual deriva en que los reglamentos se transforman en objetivos, el ideal a seguir, lo que los convierte en absolutos y primordiales, en esta lógica los reglamentos se vuelven fines, lo que delimita la función del propio modelo y demuestra el poco alcance de sus metas.

Lo anterior sucede especialmente en las organizaciones públicas: un exceso de formalismo y papeleo; en un afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, lo cual crea volúmenes de trámites y formatos que entorpecen la agilidad de los procesos.

Otro factor distorsionante es la despersonalización de las relaciones entre los agentes del sistema burocrático. El modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal, lo anterior puede verse reflejado en la falta de profesionalismo del burócrata, no cumplimiento de metas como entidad del Estado, etc. Así mismo La tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, desarrolla el pensamiento de trabajo monótono el cual lejos de ser fastidioso, crea una crea una falsa sensación de estabilidad laboral; que por ende deriva en personas con mentalidades en notoria resistencia al cambio de paradigmas institucionales, es decir el cómo y para que se realizan las actividades dentro de la organización

Podemos mencionar otro aspecto negativo de la burocracia el cual es la despersonalización en la toma de decisiones. Es decir, la teoría indica que los jefes y directores de alguna área de la administración debidamente acreditados, deberían dictar el rumbo de esa unidad y encaminarla a los objetivos determinados, pero en la práctica las decisiones se pierden en toda la estructura jerárquica de mando en

donde no se planea ni organiza, mucho menos se dirige y por consecuencia no se controla lo realizado.

Aunado a lo anterior hemos de considerar que en esta estructura jerarquía el alto mando que toma la decisión no necesariamente es el funcionario con más conocimiento para tomar dicha decisión, lo cual crea un modelo en el que la ocupación de un puesto legitima por sí misma la toma de decisiones, sean estas adecuadas o inadecuadas, siempre que se atengan a las formas pre-establecidas.

Las debilidades mencionadas dejan de manifiesto el exagerado apego a las rutinas y procedimientos. Por observar la política escrita en el manual, el cliente puede quedar insatisfecho y la empresa puede perderlo. Pero esto no importa, porque la regla se cumplió. John Dewey, por su parte, califica este fenómeno «psicosis ocupacional». (Merton, 2002). Dicho fenómeno se refleja en la estructuración y estandarización de los procedimientos de la organización que Robert Merton llama “incapacidad adiestrada”, lo cual concluye es un comportamiento mecanicista disfuncional.

El énfasis burocrático en la jerarquía conduce a las personas al uso exagerado de los símbolos del poder o señales de estatus para demostrar la posición; el uniforme, la localización y diseño de las oficinas, el estacionamiento, la cafetería, etc, indican quienes son los "jefes" (Petrella, 2007). Dichos símbolos se diseñan para complacencia de los propios integrantes de la organización y no representan ningún beneficio para los clientes-ciudadanos

Así mismo desde la óptica del modelo de Weber la burocracia responde a la necesidad de satisfacer necesidades de modo eficiente, aunque no necesariamente la solución sea eficaz; esto es la capacidad de adaptarse para resolver las problemáticas de la organización con los recursos de los que se dispone.

Debido a esto la teoría burocrática tiene algunas debilidades que tienen su origen en los fundamentos de la propia concepción mecanicista. “Pero la concepción

weberiana – según Gómez Bahillo (2006) - resulta insuficiente para el funcionamiento de las organizaciones públicas modernas debido a la rigidez de sus actuaciones, al excesivo formalismo en el análisis y resolución de problemas, a la toma de decisiones vinculadas excesivamente al reglamento... Se trata de un sistema cerrado con dificultad de innovación y reacio a afrontar, con la rapidez necesaria, los cambios que se producen en los sistemas políticos y económicos de las sociedades desarrolladas." Es un modelo que muestra debilidades cuando los entornos cambiantes plantean exigencias de adaptación.

El mismo autor expone que el modelo burocrático, útil durante la fase de consolidación y expansión del sistema capitalista, resulta insuficiente en el actual contexto económico y social." Y esto es debido a que se requieren instrumentos de gestión que sean más flexibles para adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto, que a su vez tiene mayor influencia en la estructura interna de cada organización, comparado con su influencia unas décadas atrás.

La falta de eficacia, que con frecuencia encontramos en el procedimiento administrativo, suele deberse a que las mismas técnicas y elementos utilizados resultan, en ocasiones, contraproducentes y provocan un efecto contrario al previsto.

### 2.4.2 Perspectivas de la burocracia

Existen nuevas tendencias de la burocracia según Robert Merton (2002) el cual propone representar la burocracia a través de un conjunto complejo de relaciones que se establecen entre un número grande de variables, planteando los rudimentos de un enfoque sistémico. La burocracia -desde esta concepción- debe exigir control en todas las actividades de la organización enfatizando en la previsión del comportamiento de los individuos que no fueron considerados en la fase de planeación de estrategias de acción de la organización, es decir, una burocracia adaptiva y dinámica.

Por su parte Alvin Goulder plantea la idea de que pueden existir diferentes “grados de burocratización” en las organizaciones. Goulder centra su crítica en el dualismo entre disciplina jerárquica y competencia profesional que hace que no exista un único tipo ideal de burocracia, sino multitud de modelos. Sostiene que no existe un único tipo o modelo de burocracia, sino grados diferentes de burocratización. Grados en los cuales la estructura y el funcionamiento burocrático pueden operar con mayores o menores grados de libertad, habilitando canales de comunicación más flexibles dentro de las organizaciones. Lo cual aumentara el grado de integración de la organización en beneficio de los usuarios del sistema burocrático.

Las teorías de una nueva organización burocrática indican que la burocracia “ideal” de Weber no reconoce las relaciones de los individuos involucrados en la organización, por tanto, adolece del estudio del comportamiento humano como hilo conductor para el desarrollo de las actividades burocráticas en los supuestos máximo de eficiencia y eficacia

Actualmente el proceso burocrático no se ve como algo fuertemente estático y muy rígido. El proceso burocrático es percibido como un modelo estable por definición, que busca siempre el equilibrio establecido en su esencia, pero que al hacerlo ocasiona tensiones y conflictos entre los involucrados.
Desde la presentación del concepto de burocracia como forma de organización humana, se han desarrollado nuevos escenarios de actuación del Estado, los cuales obligación a la adaptación de dicho modelo, es tiempo de formular nuevos postulados que sirvan de base para crear la burocracia ideal del siglo XXI.

### 2.4.3 La burocracia del siglo XXI en México

La burocracia entendida como el conjunto de servidores y funcionarios públicos, es tan necesaria para el funcionamiento de cualquier país como lo son los trabajadores de una empresa. Por otro lado, la burocracia puede ser ineficiente si se vuelve onerosa, por excesiva en número y costo; ello sucede cuando se contrata a más

personal del que se requiere más por cuestiones políticas o clientelares que por generar empleo o proveer mejores servicios.

Un ejemplo de ello son los países latinoamericanos con una alta participación del gobierno en la economía como son los casos de México, Venezuela y Argentina, en donde la burocracia ha crecido significativamente. México ronda los 8 millones de burócratas, y Venezuela y Argentina están cerca de los 3 millones. Por su parte, países más avanzados tienen menos trabajadores públicos; casos a destacar son los de Estados Unidos que cuenta con alrededor de 2.2 millones de empleados públicos con una población de 300 millones de habitantes, y España que tiene 2.5 millones, pero con una población de menos de 50 millones.

En México, en los últimos sexenios el número y costo de los burócratas se ha incrementado de manera significativa no sólo en el poder ejecutivo federal, tanto en el gobierno central como en las entidades paraestatales, sino también en los estados y municipios y los poderes legislativo y judicial.

Como señala Zuvanic e Iacoviello (2005) El caso de México es particular, por la fragmentación que plantea el sistema. El personal de base o sindicalizado, a excepción de médicos y docentes, rara vez ingresó por mecanismos formales y públicos. Por el contrario, su reclutamiento ha estado pautado por compromisos políticos y presiones sindicales, y si bien se prevé el avance en la carrera, los concursos de ascenso no se concretan. Señalan que la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC, 2004) prevé la cobertura de todos los puestos de mandos medios por mecanismos públicos y criterios de mérito, utilizando como mecanismo de postulación exclusivo una página web oficial (www.trabajaen.gob.mx) para garantizar la transparencia del sistema.

Asimismo, para este segmento se prevén múltiples alternativas de movilidad, incluyendo trayectorias verticales o de especialidad, trayectorias horizontales en función del desempeño y de la certificación de competencias, movilidad por

reestructura y movilidad temporal. Este novedoso diseño recién está comenzando a ser implementado.

En su análisis Zuvanic e Iacoviello (2005) continúan señalando queeEn general hay en México una alta estabilidad en el puesto. La estabilidad está limitada formalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, aunque difícilmente se apliquen las medidas de desvinculación previstas como sanción. Para el segmento sindicalizado la estabilidad está protegida por ley.

En los mandos medios no había hasta la LSPC estabilidad en el cargo, aunque de todos modos la estabilidad era alta debido a la afinidad política, ya que prácticamente todos los burócratas de alto nivel estaban vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cual permaneció en el poder central por más de 80años hasta el 2000 cuando se dio la alternancia.

Cabe aclarar que, aún en la situación anterior, la alta burocracia ha tenido una tradición “profesionalizante”, si bien totalmente alejada de un esquema de reclutamiento y avance por mérito. De hecho, fue todo un debate en México hasta donde representaría una real ventaja garantizar la estabilidad de los niveles directivos.

Desde una perspectiva de reforma gerencial se argumentaba que los niveles superiores de la burocracia se desempeñaban bien, y de conformidad con muchos de los preceptos gerenciales. Desde una perspectiva más basada en la meritocracia, se argumentaba que cualquier victoria de la oposición destruiría el gerencialismo informal existente, politizaría la burocracia y dejaría fuera de sus cargos a los gerentes públicos (Schneider, 2001). Esta última perspectiva primó en última instancia, y se tradujo en la Ley de Servicio Profesional de Carrera dictada.

Algunos estudios que se han realizado sobre las finanzas públicas de los estados, muestran que siete de cada diez pesos de los presupuestos estatales se gastan en

nómina, mientras que sólo tres pesos restantes se destinan a obras de infraestructura, materiales y subsidios, entre otros.

Estas afirmaciones, dan pide a sostener que una burocracia excesiva y costosa puede dañar a la economía del país; puede volverlo menos competitivo que otros, si ese exceso se refleja en un mayor número de trámites o mayor inversión en tiempo y dinero, amén de mayores recursos destinados a agilizarlos. Un ejemplo de ello es el reporte del "Doing Business" del Banco Mundial, en donde en 2013 México se localiza en el lugar 48 de 185 economías evaluadas. Adicionalmente, tenemos el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial en donde nuestro país se localiza en el lugar 81 de 144 en pagos irregulares y sobornos y 97 en el caso de la carga de la regulación gubernamental. La ineficiencia y corrupción generalmente son producto del papeleo, la rigidez, las formalidades innecesarias y en muchos casos la solicitud de cohecho para agilizar los trámites.

Sin duda, se debe determinar un tamaño óptimo de la burocracia, es un asunto primordial. Porque hemos de precisar que en el país no solo influyen las decisiones de los gobernantes en la asignación plazas que buscan colocar a sus allegados o pagar favores, también crean puestos con salarios altos y prestaciones por arriba de las mínimas de ley; y de igual forma los sindicatos de los trabajadores del Estado o de las entidades paraestatales tienen un peso importante en el engrosamiento de la burocracia y de sus privilegios. Lo anterior, a cargo de los bolsillos de los contribuyentes cautivos.

La Reforma del Estado que tanto se ha publicitado en los últimos años, también debe abordar la burocracia excesiva, en su mayoría costosa e ineficiente. La obesidad del gobierno no es sana en ningún caso, mucho menos por su costo de oportunidad, es decir, por representar un uso de recursos públicos que pudieran destinarse a otros proyectos productivos y que sin duda restan competitividad al país y frenan su desarrollo económico.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece como eje transversa el "Gobierno Cercano y Moderno" que coadyuve al cumplimiento de las cinco metas de la actual administración púbica; en este eje se afirma que "es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: *"Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".*

Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo instruye a todas las dependencias de la Administración a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a este eje.

Es un gran logro que se haya incluido la necesidad de reorganizar la estructura burocrática del país, sin embargo, aún falta implementar las políticas públicas específicas que permitan lograr los objetivos planteados.

### 2.4.4 Efecto de la excesiva burocracia en Veracruz

Otro aspecto que es sujeto de un estudio futuro es el concerniente a el daño patrimonial causado por funcionarios púbicos a las finanzas públicas. Recientemente en México, el caso más grave publicitado, fue el acontecido en el estado de Veracruz, donde se cometieron graves delitos como desvió de recursos públicos y

enriquecimiento ilícito, entre otros; por parte servidores públicos del gobierno 2010-2016.

Afectando a todos los niveles de la sociedad, señalando un aspecto donde el mal manejo de los recursos públicos y las obligaciones del Estado con sus trabajadores aunado a la imposibilidad del Estado de cumplirlas podemos mencionar el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, el cual está quebrado, es decir es incapaz de solventar sus deudas y compromisos con las personas de la tercera edad, jubiladas que estuvieron al servicio de la administración pública de la entidad y que como hemos mencionado siempre ha sido una gran nomina, la cual a la postre, genera mayores costos de manutención por parte del Estado. En otras palabras, un excesivo aparato burocrático que en el presente significa un fuerte gasto público, en un futuro cuando los empleados estén en términos de jubilación, la carga será mucho mayor.

Adicionalmente se ha de considerar que las pensiones en México en relación a las cantidades mínimas en cuanta a tasas que establece la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), está muy por debajo del estándar, teniendo con ello un problema de suficiencia para una vida en igualdad de condiciones que cuando trabajaban activamente.

De acuerdo con la Encuesta de trayectoria laboral 2015 realizada por el INEGI a petición de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), 2 de cada 10 reciben ayuda de sus familiares y el resto de algún programa gubernamental. Pero a como pinta la situación nacional con mucha deuda y corrupción este es el panorama veracruzano y sobre ello grandes expertos en la materia como lo es Francisco Miguel Aguirre Farías. Este mismo recientemente en su participación en el Simposio “Enfrentando el Futuro” con el tema: “Pensiones… futuro incierto: Caso Veracruz”, señaló la gran problemática que actualmente padece el sistema de pensiones y sus grandes retos, enfatizando el riesgo económico que representa, pues de no crear un Modelo Nacional de Pensiones establecido desde la

Constitución con una regulación de montos máximos, llegará el momento en que el sistema colapse ocasionando un inminente riesgo social.

El conferenciante mencionó el ejemplo de un trabajador que ha cotizado por varios años y que llega a jubilarse. El monto total ahorrado se le daría en tres años. Aguirre señala que el problema de las pensiones es estructural y la gravedad del asunto es que, desde el punto de vista de equilibrio financiero, sus leyes son copias de las creadas en los años 40 y se otorgaban las llamadas pensiones por antigüedad, cuando el trabajador alcanza entre 25 y 30 años de servicio, sin importar la edad.

Señaló también que la mayoría de las pensiones son vitalicias con traspaso a beneficiarios en caso de fallecimiento. Acá no pude evitar recordar al magistrado que se jubiló con cien mil pesos, pero que al fallecer le dejó la jugosa pensión a su muy joven esposa. Otro problema es que no hay relación directa entre beneficios y aportaciones. ¿Le suena el ejemplo de la reciente Secretaria de Educación? Pues cotizó como maestra, pero se jubilará con el sueldo de Secretaria.

Definitivamente urge una reestructura al Sistema de Pensiones, o de plano, la creación de uno nuevo porque con tantos vicios en la jubilación y tanta corrupción en el gobierno, llegará el momento que casi todo el Producto Interno Bruto del país sea para pagar pensiones.

Pedro Vázquez Colmenares, reconocido economista y administrador público, también se ha preocupado y adentrado al tema de las pensiones en México, quien al igual que Aguirre Farías comparten la prospectiva catastrófica de las pensiones, toda vez que los elementos y contexto alrededor de ellas están en incremento de pensionados, el aumento de la esperanza de vida y la insuficiencia para hacer pagable el monto de las pensiones, afectando las finanzas públicas del estado.

Los sistemas públicos de pensiones basados en el principio de reparto y sin reforma en su estructura de financiamiento se han vuelto financieramente insostenibles. En el

mejor de los casos, ha habido intentos generalmente infructuosos por lograr cambios que procuren el equilibrio financiero de los sistemas y los dejen a salvo de la correlación entre la evolución demográfica y los nuevos métodos de financiamiento. Los problemas persisten y continúan agravándose. (Vázquez, 2012)

Con ello se pone en relieve la dificultad de la mayoría de las personas trabajadoras del sector público que durante más de 30 años de servicio tienen en riesgo el financiamiento en su edad avanzada, siendo perjudicial para todas las partes involucradas. Es decir, para el estado caer en una crisis de insuficiencia de recursos y para los pensionados una insípida cantidad que es mucho menor que con la que vivieron durante 30 años de servicio.
Aunque no es el tema central del presente trabajo, el tocar el tema de la corrupción es indispensable para contemplarlo como un elemento más que da seriedad, realidad y actualidad del fenómeno pensiones en Veracruz.

Pedro Vázquez menciona: al promediar los salarios percibidos en los últimos 3 años, hasta junio de 2012, el 73% de los trabajadores afiliados al IMSS y 65% de los afiliados al ISSSTE ganaban menos de tres salarios mínimos, lo que prefigura bajos niveles de percepción futura por concepto de pensiones, mensurados en función de tan bajos niveles de cotización. (Vázquez, 2012).

Los servidores públicos se enfrentan a una realidad en la cual son incomprendidos, tachados como burócratas por la sociedad en general y por otra parte minimizando sus gastos por la insuficiencia del sistema de pensiones para garantizarles un retiro digno. Bajo las siguientes reformas planteadas por Vázquez en una solución de largo plazo para los regímenes pensionarios, que considere el probable impacto de las presiones demográficas y económicas sobre dichos sistemas, requiere trabajar simultáneamente por lo menos en tres dimensiones: Reformar los más de 138 sistemas de pensiones vigentes, Mejorar el alcance y estructura de las pensiones del sistema de ahorro para el retiro, Ampliar la cobertura para alcanzar la universalidad de las pensiones a los adultos mayores. (Vázquez 2012).

Todo lo anterior con la finalidad de resolver la demanda demográfica que se está presentado de manera creciente en los pensionados mexicanos, las fallas financieras que presentan el sostenimiento de un sistema viejo e insostenible pero conforme a derecho vigente, y las cantidades de aportación que al final de la adjudicación de la pensión a través de cuentas individuales, resultan insuficientes lesionando los principios de justicia y equidad después de trabajar durante treinta años.

## 3. Percepción interna y externa de las funciones de la burocracia.

En el presente apartado, se retomaran las ideas, criterios y doctrinas mencionadas con anterioridad referentes al capital humano y la burocracia, con ello se pretende tener los elementos necesarios para crear un panorama no solo de lo ya expuesto por los autores relevantes de estas temáticas, sino una perspectiva de la persona empleada en el ámbito público, para reducir el gran campo de investigación, se intentará reducirlo al enfocarse al capital humano insertado como burócrata y de manera particular la burocracia del Estado de Veracruz.

La burocracia más allá del modelo de producción y realización sistemática de tareas, tiene un ser y un deber ser, este último formado desde sus orígenes que por el paso del tiempo en su aplicación a modificado la percepción social de la actividad. Esta alteración o mutación de la concepción del término burocracia trajo como consecuencia la ideología prácticamente contraria al deber ser de la misma, pues pasa de ser un modelo eficaz y sistemático de tareas, a ser un calificativo de mecanismos lentos, tediosos y cansados.

Por otra parte, el término capital humano se expuso como la máxima actualización de la teoría social, profesional y hasta psicológica de la persona trabajadora de una empresa ya sea pública o privada, como ente motor del crecimiento y pilar fundamental de la misma. Superando el concebirla como herramienta, cosa o un número más integrante de ella.

La argumentación se postula que dependerá directamente la posición (física) en que se encuentre la persona que da la perspectiva, es decir se tiene la visión de una burocracia desde afuera de ella y otra desde su interior, entendiendo burocracia no solo de forma global sino de manera particular por su capital humano (cada persona burócrata). Desde fuera de ella puede provenir de cualquier ciudadano o persona en general; Desde su interior las personas que laboran en el sector público, empleados que en su mayoría son conocidos como burócratas.

La labor central de este apartado, es precisamente recopilar las cualidades, habilidades, conocimientos, competencias, funciones y desempeño de las burocracia veracruzana, que permita no solo su análisis o critica superficial, sino una visión propositiva creyendo en que el capital humano insertado en la administración pública estatal, la cual cuenta con los elementos necesarios para generar un impacto positivo externo con los usuarios ciudadanos e interno con la satisfacción personal y profesional de una aportación de servicio.

## *3.1 Visión histórica*

Coloquialmente se dice que “quien no conoce su historia está destinado a cometer los mismos errores del pasado”, con esta frase se retoma el trasfondo histórico de nuestra forma de gobierno, instituciones, pero lo más importante y menos resaltado, nuestra ideología social-profesional. Debe decirse que México es un país independiente por causas externas, con ello quiere decirse que son los extranjeros criollos (hijos de españoles) quienes dan a la nueva España la idea independentista. Cien años después, en un país independiente destalla la revolución por bajo el lema “sufragio efectivo no reelección”, que después se modifica por tierra y libertad, donde es triste decirlo, pero mexicanos luchan contra mexicanos sin causa fija, ni un proyecto de nación.

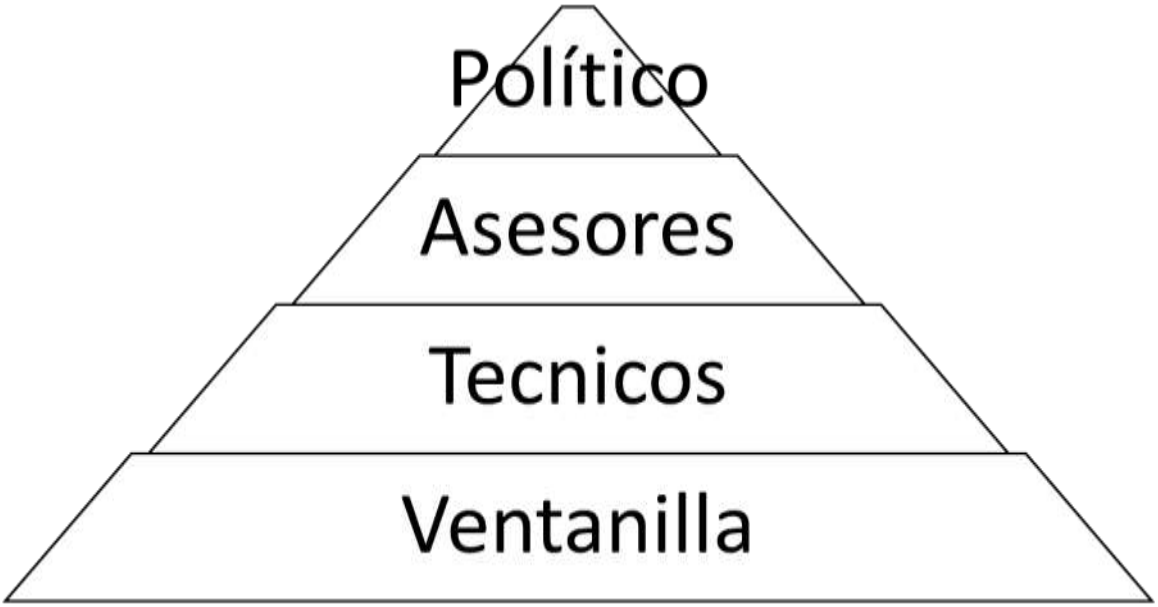
Pero, porque se escribe esto al hablar del capital humano insertado en la burocracia. Pues por la mentalidad que se genera a raíz de la historia, primero un pueblo oprimido pero incapaz de salir solos de esa opresión en el caso de la independencia y un pueblo sin preparación necesaria para hacer un plan de nación sin frenar la producción, refiriéndose a la revolución. Donde caudillos, revolucionarios y vándalos pasan del camino de las armas, agricultura y minería a escritorios para desempeñar cargos públicos con la responsabilidad de guiar un país. Con esto no se intenta desmeritar el potencial humano, pero si hacer hincapié en la preparación psicológica, profesional y moral que pudieron tener nuestros primeros dirigentes posrevolucionarios.

El poder de decisión había cambiado de manos, sin embargo, el desconocimiento de las funciones y competencias que se requerían debía aprenderse sobre la marcha, sin garantizar que fuera la mejor forma de llevarlo a cabo. Sin mencionar el tráfico de influencias que se siguió de generación en generación cediendo la estafeta de padre a hijo, visión que aun en nuestro tiempo se ve con enojo en algunos sectores más rurales de nuestro país. Con ello se parte de un problema histórico en la conformación de nuestros servidores públicos, personas burócratas con un lugar asegurado laboralmente, dando mayor tranquilidad, pasividad y falta de competitividad limitando el crecimiento.

## 3.2 Visión interna del capital humano insertado en la burocracia.

Aunque sería difícil y casi imposible generalizar el pensamiento humano, en razón que cada persona es única, se intenta retomar un criterio general de las personas empleadas en el sector público. (autor) nos dice en su teoría piramidal que existes niveles de los servidores públicos, atendiendo a la actividad que realizan, esta idea se representa de la siguiente forma.

**Figura 6. Nivel jerárquico de puestos en la administración publica**




Centrando el interés por el estudio del nivel más bajo de la pirámide, en virtud de estar conformada por el 80% de las personas empleadas en el sector público, sin ni siquiera saberlo, pues discrepa mucho un estatus operacional, administrativo y hasta legal que son los más conocidos por las personas. Aunque todo son niveles, que ayudan a agrupar funciones, responsabilidades y tareas siempre es importante para la persona saber dónde están situadas, que los motivaría a buscar un crecimiento, pues como se aprendió el nivel no demerita ningún trabajo, puesto que partiendo de

que todo capital humano debe ser valioso para la empresa, toda persona realiza una función fundamental para el cumplimiento de metas.

### 3.2.1 Características.

Las características de los burócratas veracruzanos, serán abordadas desde un aspecto socio-económico, cultural, profesional, y psicológico en un primer plano, al consideran importantes la influencia de estos aspectos para el desempeño de sus funciones. Primero de manera interna, (como lo ve el burócrata) y después de manera externa (como lo ven las demás personas).

### 3.2.2 Socio-económicas

Económicamente debe partirse de los catálogos tabuladores de sueldos y salarios para los servidores públicos del Estado de Veracruz. Correspondiente a lo publicado en la Gaceta Num. Ext. 518 de Fecha 29 de diciembre 2015, Decreto de Presupuesto

| PERCEPCIONES ORDINARIAS NETAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS OPERATIVOS | |
|---|---|
| TABULADOR AUTORIZADO DE SUELDOS NETOS PERSONAL OPERATIVO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO | |
| SERVIDOR PÚBLICO OPERATIVO POR GRUPO LABORAL | SUELDO NETO |
| Analista/Administrativo Especializado | $17,444.00 |
| Técnico y puestos homólogos | $11,714.00 |
| Auxiliar y puestos homólogos | $7,417.00 |

*Según Gaceta Num. Ext. 518 de Fecha 29 de Diciembre 2015, Decreto de Presupuesto de Egresos 2016 Artículo 40

**Dirección General de Administración / Subdirección de Recursos Humanos**

**Fecha de Actualización: Enero 2016**

de Egresos 2016 Artículo 40.

Puede inferirse que se habla de una clase económica media en promedio, si es la única fuente de ingresos de la persona burócrata. La clase media nos vincula con un poder adquisitivo reducido de la que dispondrá la persona para solventar sus gastos. Por lo cual el deseo de un mayor poder adquisitivo sería una forma de promover o

incentivar un mayor crecimiento laboral que le permitirá subir de rango a la persona interesada.

### 3.2.3 Cultural-profesional.

El aspecto cultural está estrechamente vinculado con el ámbito profesional, pues debe decirse que aunque predominan el grado de licenciatura como lo son la contaduría, administración y derecho, puede encontrase una serie todo tipo de conocimientos insertados en el ámbito público, mayoritariamente en las áreas que necesitan mayor experticia como lo es la salud, las ciencias informáticas, ingenierías entre otras, dotando al gobierno en su administración pública de un abanico de posibilidades como ninguna otra empresa del ámbito público podría darse el lujo de contar con dicho capital humano.

Si al conocimiento profesional, emanado de las especialidades o licenciaturas con las que cuentan cada persona empleada, se le suma los años de experiencia adquirida al estar en un lugar durante tanto tiempo, ya hace en cada persona un cumulo de conocimiento almacenado esperando ser explotado.

En este sentido se hace el comentario sobre la destreza, astucia y habilidad que deberá tener el Departamento de recursos humanos, quien será el encargado de la distribución del capital humano por la competencia de su ente o dependencia. Si el trabajo desempeñado por el Departamento de recursos humanos, si fuera comparado con un juego de ajedrez, sabría que cualquier peón guiado por el camino correcto puede coronarse y pasar a ser el eslabón más fuerte del tablero. Con la analogía expuesta se intenta resaltar la importancia gran importancia que representaría una audaz distribución de las personas con las que se disponen para el trabajo público.

Ampliamente es recomendada la capacitación en cualquier empresa, la denominan inversión más allá de un gasto, porque trae resultados de mejoras, el cuestionamiento que se hace es ¿porque en la burocracia no se ve reflejado esos resultados benéficos después de la capacitación de personal?, por lo que tiende a ser un gasto más que una inversión, donde las oficinas encomendadas

orgánicamente al desarrollo del capital humano y calidad de servicios, resultan identificados por la nómina y no por la creación de capacitación humana. Esta problemática puede deberse a la volatilidad o temporalidad de las cabezas quienes dependiendo el grupo político que este en el poder, será la plaza ocupacional de los trabajadores del Estado. Cabe hacer mención que cada cambio de gobierno se mueve en Veracruz cerca de 3000 lugares laborales frente a lugares como Canadá que son 300 cada que sucede esto.

La posición actual en la que se encuentra el cambio de gobierno para el 2017 en el Estado de Veracruz, donde por primera vez el partido revolucionario institucional deja el poder para entrar en la alternancia ganada por la coalición partido acción nacional y partido revolucionario democrático, se pudiera esperar aún mayor movimientos, esperando que personas fuera del aparato gubernamental lleguen a ocupar los espacios prácticamente vacantes por las plazas de confianza y contratos temporales, quedándose únicamente las personas que tengan el respaldo de un sindicato o base que les otorgue un derecho laboral inamovible.

### 3.2.4 Psicológico.

La parte más compleja para las ciencias sociales y medicas es el pensamiento y cerebro humano respectivamente en cada área, pues resulta impredecible su comportamiento. El pensamiento y el actuar de un burócrata se ve condicionado, con la tendencia de hacerlo parecer hasta incongruente por estar sometido, sin exagerar el término, pues por una parte tiene el dominio de alguna área, pero sus ideas son sobrepasadas por la mecánica y tecnicismo de realizar un proceso, sin mucha posibilidad de proponer se refugia en su lugar el cual le asegura la manutención de sí mismo y los suyos. Es decir, crean una burbuja de comodidad que llega a limitar su potencial, por el medio de un despido o la no aceptación de sus ideas por ser mal interpretadas por sus superiores.

El conformismo se ve presente en la gran mayoría de los burócratas, que puede ser ocasionado por la falta de confianza en el conocimiento que poseen, por la falta de respaldo del sistema impulsando sus ideas, por la corrupción, así como el tráfico de

influencias que premian la amistad con mejores puestos por encima del reconocimiento y competitividad laboral.

¿Cómo podría cambiar el pensamiento de quien no quiere pensar? ¿cómo cambiar un chip? que como se menciono puede ser arrastrado desde un proceso histórico. La propuesta está en situarlo en un lugar que se sientan cómodos, buscando el cumplir con el dicho “como pez en el agua”, lo que les dará un margen de acción para proponer, aportar y modificar su visión sobre el desempeño de su trabajo.

El realizar este reacomodo de personal, en función a lo que saben y pueden aportar los empleados, ya sea por experiencia, grado de estudios, afinidad, aptitudes y actitudes representaría mayor visión que los programas de capacitación empleados para mejorar el capital humano. Cerrando esta idea como el instrumento moldeable generaría un verdadero cambio de reingeniería pública.

### 3.2.5 Como se ve un burócrata desde la visión de la ciudadanía.

Generalmente perspectiva cambia al cambiar de roles. Pues es una acción subjetivista o externada por un sujeto con una carga valorativa con elementos variables. El capital humano insertado en la democracia no es la excepción, cuando salimos del enfoque interno de la administración pública, al ser percibida desde la visión ciudadana, la cual opina en base a lo que puede ver, sentir y escuchar en su entorno. Para continuar con la secuencian del análisis interno el primer aspecto es el grado económico de un trabajador de gobierno, donde la mayoría de los ciudadanos lo califica como alto, desmedido, inmerecido y quizá hasta fraudulento, criterios que podría ser totalmente contradictorio a la opinión del propio trabajador. Debe decirse que, la sociedad tienda a caer en generalidades, algo así como lo moral e inmoral, criterios generalmente aceptados por un grupo específico, es decir si la mayoría de los burócratas son comparados por el actuar de malos políticos, se tiene una opinión sesgada. A manera de silogismo si los políticos integran el gobierno, y los políticos ganan mucho dinero, por lo tanto, los burócratas que también son parte de un gobierno, también ganan mucho dinero. Básicamente este ha sido uno de las

situaciones centrales que ha traído ventajas y desventajas a los burócratas en su rol dentro de una sociedad.

El aspecto cultural y profesional no va muy alejado del concepto anterior, al también estar casi en lado opuesto a la realidad expuesta por los burócratas. Una gran parte de ciudadanos considera que los burócratas son personas recomendadas sin grado de estudios, con poca labor de servicio, cerrados, mecánicos y flojos, pero con el grado de influencia necesaria para conseguir perjudicar o ayudar a alguien. Cobijados por un ambiente laboral cómodo en el que cuentan con todas las prestaciones laborales en tiempo y forma.

Psicológicamente hay una negativa del deseo de querer ser burócrata, puesto que los mismos ciudadanos consideran el trabajo cómodo para llevar una vida para solventar necesidades básicas, pero siempre sometido a un jefe con pocas virtudes morales. En este punto algunas personas opinan que el ingresar a la burocracia es condenarse a la misma corrupción. Por otra parte, otro grupo de personas consideran deseable ingresar a la burocracia para asegurar un futuro estable, pues conciben la realidad como trabajar poco y ganar bien.

El entendimiento la complejidad de las relaciones humanas, su interacción con sus iguales, sumado un ambiente de presión y competencia como lo es el ambiente laboral, se tiene como resultado una serie de interacciones de difícil distinción, es decir dentro de los sentimiento humanos y en específico dentro del pensamiento del trabajador burócrata se ven acumuladas desde frustración, éxito, comodidad, indiferencia, creatividad entre otras, mientras por el lado externo hay incomprensión, enojo, envidia, indiferencia y marginación. Situación que artículos como el presente, intenta mostrar para comenzar con un proceso de difusión sobre la situación actual, las metas que podrían alcanzarse, pero sobre todo el retirar la venda de los ojos, tanto internos como externos frente a un capital humano incomprendido.

## *3.3 Reflexiones multi e interdisciplinarias de la burocracia en la sociedad actual*

### 3.3.1 El leviatán sin las mil cabezas.

El Estado como la forma de organización máxima creada por el ser humano, es el organismo dotado de poder para resolver los conflictos sociales de una población establecida en un territorio determinado, temática que pretende abordarse de manera peculiar respecto como regularmente se estudia.

Tomas Hobbes, en su obra el leviatán (1651), crea el análisis del Estado igualándolo al monstro bíblico leviatán para crear la analogía que describe el poder inmenso, insuperable y temible del Estado hacia los demás. Está conformado por miles de personas (trabajadores del gobierno), haciéndolo impenetrable, indestructible y perpetuo. Partiendo de este supuesto tenemos que el Estado, en específico el Gobierno está integrado por muchas personas que pierden su carácter de célula individual para forma parte de un todo al estar dentro de la estructura del Estado. Pero ¿por qué decimos que se pierde su carácter de célula individualidad? a lo que soportamos con igualar las personas integrantes del gobierno parecido al cuerpo humano o cualquier otro. Ejemplo si decimos que Hobbes estructura al Estado como una persona con voluntad y espíritu propio integrada a su vez por todas aquellas personas que trabajan en él y para él, se está haciendo referencia a la estructura biológica de cualquier cuerpo vivo, pues una persona es un organismo pluricelular, ya que las células son para el cuerpo humano como los burócratas para el Gobierno. Cada célula viva, al estar en conjunto crea tejidos que a su vez crean órganos, sistemas y se le da el nombre de cuerpo humano. Lo mismo pasa con el Gobierno y la administración pública, el comportamiento estructural respeta la unión de organismos para crear algo sumamente sofisticado. Mientras todos ven un brazo, las piernas o toda la estructura asea, muy pocos ven las células quienes integran estos, aun sabiendo que existen. Para analizar al Estado, su gobierno y su administración pública no es muy diferente, en virtud que mientras se analizan patrones, líneas políticas, formas de gobierno entre otras, se deja de lado al burócrata, la persona quien es la partícula inicial de la estructura.

Lo anterior puede ser por la facilidad de sustitución, bajo el supuesto que nadie es indispensable, no solo el sector laboral privado ha marginado a las personas al nivel de máquinas o piezas, sino que en el sector público el patrón es el mismo. Esto

margina la calidad humana, reduciendo a una persona prácticamente a nada, en virtud que es catalogado en razón de su productividad, utilidad y servicio para la empresa, un simple medio para cumplir un fin.

La invisibilidad del capital humano no es nueva, es un problema minimizado por el crecimiento demográfico al existir competencia y mucho capital humano. Desensibilizando a los encargados de departamentos, oficinas y áreas de contratación y administración de recursos humanos, al tener un abanico de elementos esperando ser contratados, siento este el mejor argumento sobre la mesa para amedrentar al mismo empleado burócrata.

El capital humano pierde su individualidad y son parte de, es decir que la figura el Leviatán es el todo, y no es distinguible quienes lo forman puesto que son uno más, uno de muchos. Los trabajadores son para el gobierno, como las células para el cuerpo humano, una célula está viva pero no es un órgano, sin embargo, un conjunto de células es un tejido que a su vez forman órganos, como estos en conjunto forman sistemas para culminar en un todo, la persona o un ser vivo. En el presente análisis se pretende llegar a las células del Gobierno, la materia prima el capital humano y en específico la mínima expresión del capital humano, la persona el burócrata.

Hoy día en la administración pública se tiene un problema desencadenado quizá desde tiempo atrás, la revolución industrial, el sistema Taylor, la cadena de producción y fabricación en serie perfeccionada por el modelo T de Henry Ford aun que parecieran hechos aislados se considera haber minimizado a la mano de obra, no solo transformaron la economía, sino la vida de las personas. Impactos que hasta el día de hoy se ven reflejados en el pensamiento de un trabajador ya sea obrero del sector privado o burócrata del sector público.

La problemática del Gobierno y su administración, va más allá de una lucha política o pela por el poder por ampliar su dominio económico, político, social y psicológico. La problemática es como decía Hobbes un mal interior, que no puede percibirse a simple vista, para destruir un ser tan poderoso el mal debe venir desde su interior, un ejemplo de ello es que hasta el guerrero más poderoso puede caer tras ser infectado o enfermado por un virus que desde su interior está generando su muerte, sin que el

guerrero se dé cuenta, y aun dándose cuenta su poder y fuerza no pueden luchar contra él. El levitan (gobierno) tiene esa problemática al estar infectado por el virus desde su interior, un virus equiparable al pensamiento rencoroso e inconforme que mantiene a sus burócratas en un estado de frustración, al ser parte del todo, pero por esa calidad ellos se sienten nada. Es decir, que sus habilidades, experiencia y conocimientos son minimizadas o al menos parecieran ser poco funcionales para el Estado, desplazados por otros elementos con mayor presencia en ese sector. Estos otros elementos pueden ser aquellos carentes de la ética profesional, en razón de prevalecer un interés particular para sesgar los criterios de elección y acomodo del personal.

El capital humano se ha vuelto invisible, para los autores, estudiantes, maestros, especialistas, reporteros y la población en general, al no ser tomado en cuenta ni dentro ni fuera de sus centros laborables, se refieren a ellos como “son” de forma genérica y no un “es” de manera particular.

En el capital humano está la posibilidad no solo de cambiar al gobierno, sino de cambiar a una sociedad, siendo propositivo deben ser explotados de buena forma todas aquellas personas insertadas en la administración pública veracruzana que quieran dar algo a su trabajo, a su estado y consigo mismos. Las personas aprenden con el ejemplo no con los consejos, pero que sucede si no dejan que lleven a cabo esos ejemplos. El cuerpo humano funciona de manera integral, así mismo funciona un leviatán, entendiendo que toda parte en él, es única, necesaria y está en el lugar que debe estar. Aunque sea absurdo no está de más la analogía siguiente: no puedes poner un corazón en el lugar de un riñón o viceversa, por razones lógicas en sus características y las funciones que desempeñan. Esto mismo debería pensarse al asignar un lugar a los burócratas dentro del leviatán, siendo en este punto donde pierde la idea absurda, al ser frecuente el reacomodo o contratación del personal ubicándolos en posiciones que no van acordes con sus características y funciones.

### 3.3.2 La protección legal Vs Derechos Humanos.

Para este apartado se invita al lector a seguir el camino reflexivo respecto a la persona insertada en la administración pública, pues como se ha mencionado anteriormente no debe considerarse un solo aspecto dentro de cualquier investigación o estudio, sino desde múltiples puntos de vista, tanto para comprender y enriquecer más una temática como por buscar un resultado más cercano a la realidad, la cual se percibe de manera integral y no segmentada. Por ello es tiempo de confortar el respaldo legal posicionado frente a la calidad humana que nunca debería perderse bajo ninguna situación, incluso la muerte.

Para el aspecto de protección legal se parte del vínculo contractual para la prestación de servicios subordinados a un ente o dependencia a cambio de un salario. Esto es de manera muy general lo que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 20 (LFT) hace mención. Este vínculo contractual tiene tres formas de clasificar a los trabajadores, Personal de base (casi siempre sindicalizado), personal con únicamente suscripción de contrato y personal de confianza. Esta clasificación brinda no solo un control administrativo, sino pareciera que les otorga estatus a las personas que en ella se encuentran. Por ejemplo, una persona de base y perteneciente a un sindicato cuenta con el respaldo de un contrato colectivo además de la certeza de contar con prestaciones mínimas que su base le confiere. Mientras que muchas personas con únicamente contrato, aspiran a la adquisición de una base para con ello asegurar un trabajo hasta su retiro. El resto de personas de confianza o también conocidas como trabajadores por compensación, son quizá los menos respaldados jurídicamente al tener menos prestaciones laborales que los demás, sin embargo, generalmente pueden llegar a contar con salarios igual o mayores que los antes mencionados.

Otro análisis legal respecto a los trabajadores, es la diferencia que la misma Constitución Mexicana hace al respecto, en el Art. 123 están contenidas dos fracciones una para los trabajadores en general y otra para los trabajadores de gobierno. Dicha clasificación es cuestionada desde muchos puntos de vista ya sea a favor o en contra, ambos criterios tienen excelentes argumentos para sostener su

postura, la gran profundidad del tema nos puede arrastrar hasta la misma diferencia entre trabajador o burócrata federal y un trabajador burócrata estatal, gozando de mayores beneficios laborales el federal que el estatal. Entre estos grandes beneficios encontramos la seguridad social, punto de partida para múltiples debates, que no es la esencia primordial de este trabajo, sin embargo, es importante mencionar la disparidad aun legal que llega a existir para las personas, volviendo a clasificaciones de mayor o menor jerarquía la cual repercute por supuesto en la sociedad, en la persona como tal.

Dejando de lado la parte contractual, el burócrata no solo cuenta con derechos y obligaciones conferidas por la relación laboral. Sino que al estar dentro de un organismo público que se conduce para beneficio social y con recursos públicos tiene responsabilidades por los trabajos que desempeñan. Para sancionar y vigilar estas responsabilidades el marco legal mexicano cuenta con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que aun que será abrogada a partir del 2017, en razón del tiempo en que se escribe el presente trabajo debe ser mencionada, la abrogación no es por la inutilidad de la ley, sino que queda superada con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual es la regulación correcta del actuar de los servidores públicos. Ahora bien, no hay que confundirse puesto que hablamos de capital humano dentro de la administración pública, que parte del capital humano la parte de menor jerarquía, los burócratas. Que si bien ya se dijo son un tanto invisibles para el gobierno, clasificables para la administración pública, la ley los engloba en un nuevo concepto, es decir, para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no hablara de empleados o burócratas, sino que eleva el concepto a servidores públicos. Quienes serán sujetos de la ley, a quienes se les aplicara la observación, vigilancia, procesos y sanciones que en ella se contengan, al servidor público, pero ¿Qué debe entenderse por servidor público? En base al artículo 3ro. De la presente ley nos dice: ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

La técnica jurídica empleada en la redacción nos obliga a dirigirnos al artículo 108 de la Constitución para dejar más claro el concepto de a quienes impacta la ley al ser reconocidos como servidores públicos.

> Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo antes mencionado, extiende o amplia el concepto de servidor público, prácticamente a todos que de manera directa o indirecta reciben un salario o ganancia del sector público, teniendo como consecuencia que nuestro objeto de estudio el capital humano sea la piedra angular de esta reglamentación. Con ello el burócrata no solo tiende a ser invisible para su perjuicio, sino que llega a ser visible y plenamente identificado cuando se trata de su perjuicio para el afincamiento de responsabilidades.

Entonces hemos dado en el clavo, el capital humano no es invisible por consecuencia casual, sino que es invisible porque al sistema le conviene que lo sea, en razón que cuando se quiere se puede, es decir si a conveniencia del Gobierno necesita encontrar el responsable de una infracción puede saber y tener la plena certeza de poder encontrarlo entre sus trabajadores.

Retomando la reflexión en este punto, el burócrata como capital humano tiene protección legal, en efecto la tiene pero esta protección legal a su vez le trae como consecuencia responsabilidades que más allá de las comunes que podría tener cualquier empleado o trabajador de un comercio privado, la ley le oprime con una

regulación especial por las cualidades de su trabajo, no siendo un premio el que se refieran a él como servidor público, sino una oportunidad para el día de mañana cuestionarlo por encajar en dicha denominación.

Afortunadamente el capital humano, tanto en el sector público como privado no deja de ser eso, humano precisamente. Entre tantos beneficios que ha traído consigo el proceso de globalización e interconexión por parte de los organismos internacionales, podría decirse que el más importante es el haber entendido que todos somos humanos, y por ese solo hecho contamos con derechos concedidos desde nuestra existencia.

Los derechos humanos, en razón del mismo proceso evolutivo como sociedad han tenido que ir aumentando, tal a sido el aumento que se llegan a clasificar como derechos humanos de primera, segunda, tercera, cuarta y hasta quinta generación. Todos y cada uno de ellos están reconocidos por nuestro sistema jurídico, contenidos por nuestra Constitución.

> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley

Bastan los tres primeros párrafos constitucionales, para percibir el grado jerárquico normativo que tiene los derechos humanos, estando al mismo nivel o por encima de la constitución si fuera el caso. Por lo mismo es tan importante el derecho a las personas, no importando color, nacionalidad o idioma todos somos ciudadanos del mundo.

Por ello, es inconcebible una invisibilidad del capital humano en este siglo, y menos emanada de un ente público creado y regido por leyes de menor jerarquía que por ningún motivo podrán contravenir a los derechos humanos. Ninguna persona tiene derecho a ser invisible, ni por voluntad personal, en razón de un respeto hacia el resto de la humanidad.

### 3.3.3 Política pública una visión lejana de la burocracia.

Para la dirección de un Estado se quiere de una estrategia, de un plan a desarrollar, esto para el Estado Mexicano se ve representado a través del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento de planeación que conforme a derecho presenta la administración política al momento de tomar posesión el titular del poder ejecutivo para ejercer el encargo conferido por su población. Este documento contempla las metas, proyectos, acciones y criterios prioritarios del gobierno, es decir esta nutrido por las políticas públicas.

La principal razón de existencia de las políticas públicas, radica en la identificación de problemas públicos para a través de estas proponer su solución. Esta última conlleva un diagnóstico, la participación ciudadana y el comité de expertos en las materias de las problemáticas a resolver.

Cuál es el problema de una política pública, en primera instancia que la política pública no contemple la problemática, es decir que no esté de manera específica identificado un problema y a su vez carecerá de solución. Una segunda opción es que existiendo la identificación de la problemática tenga una política pública errónea lo que impediría obtener eficaces y eficientes resultados.

El porqué de estas especificaciones, va encaminado a reflexionar sobre si el funcionamiento interno del gobierno, es decir su administración pública está siendo eficaz y eficiente de no serlo así, se está en la necesidad de identificarlo como una falla en el sistema por lo tanto una problemática que debería ser atendida a través de una política pública.

La burocracia desde Weber surge como un modelo administrativo para agilizar, controlar y eficientar la gestión pública, este modelo respondía a la necesidad de crecer de manera organizacional, de proyectar una empresa sui generis como lo es el Estado, pero una empresa al fin. Sin embargo, como se refirió con anterioridad la palabra burocracia infería o proyecta hoy día una mala imagen, una mala sensación. Por esa razón tenemos contrapunteados el ser y el deber ser.

No solo la burocracia está en el supuesto de ser mal entendía, también el termino de capital humano sufre, aunque con menor medida de este mal. Como capital humano no solo es referirse a la persona, sujeto-objeto susceptible de realizar un trabajo o encargo en el sector público, sino ir más allá con ese sujeto, el término capital humano está dirigido al intelecto como tal y no a la persona misma.

A través la aplicación de técnicas de reclutamiento, cursos de profesionalización de carrera, capacitaciones, reordenamiento del personal entre otras formas se ha intentado resarcir estos problemas localizados en el sector público, sin embargo, pareciera no tener la consistencia necesaria para contar con los resultados esperados.

El deber ser en el servicio público, está ligado a los dos términos anteriores en razón que para cambiar la imagen de la burocracia primero debe hacerse que funcione y para hacer que funcione debe estar ligado a la buena respuesta de las personas que laborar en el sector público. Esta colaboración deberá partir de una política pública de responsabilidad conjunta entre el burócrata y el político. El primero poniendo toda

la actitud necesaria en el desarrollo de su trabajo y el último invitándolo a aportar sus ideas para hacer crecer la maquinaria administrativa del gobierno.

### 3.3.4 Obreros con traje, una realidad de la Administración Publica

El ser humano depende de sus sentidos para sentir, ver, oler, degustar y oír al mundo, en una palabra, para percibirlo, en esta percepción aun cuando la mayoría cuentan con estos sentidos o mínimo algún de ellos, las percepciones cambian. El proceso cognitivo siempre es diferente, lo que genera percepciones diferentes, que ahora desde un aspecto no legal, pero si normativo se analiza la invisibilidad del capital humano insertado en la sociedad.

Al referir el aspecto normativo no legal, quiere decir la moral y la ética, que si bien son reglas implícitas reguladoras de conducta no tienen un carácter obligatorio, coercitivo y general como lo son las leyes. Lo que para algunas personas es moral para otras no lo es, trayendo como consecuencia una segmentación interna en la misma sociedad. La pluralidad de criterios nos da pluralidad de opiniones, que en la vida diaria llegan a encasillar a las personas por su manera de actuar, vestir, comer entre otros.

Desde una percepción social el vestir de tal o cual forma, es un parámetro para deducir, inferir o adivinar de donde proviene o a donde va aquella persona, aun sin necesidad de conocerla. Dentro de las vestimentas representa mucho el que puedes ser, concepción errónea, pero sin embargo plenamente aceptada, al parecer la sociedad no termino de entender el dicho “aunque la mona se vista de seda mona se queda” que sin ser denigrante o peyorativo da a entender que no debe juzgarse a las personas por su apariencia. Si se hace referencia a vestir formal, generalmente vendrá a nuestras mentes la imagen de trajes sastres, ya sea para dama o caballero indistintamente, y el vestir formal sigue la línea de la frase popular “para ser hay que parecer” entonces todas aquellas personas que quieren dar seriedad, formalidad y orden pareciera que lo asemejan con trajes.

Basta observar los alrededores de alguna dependencia de gobierno en el Estado de Veracruz, y percibir que las personas con traje a la periferia de esta ocupan un lugar dentro de ella, muchas veces siendo más analíticos entre mayor personal trajeado mayor coincidencia con un evento solemne o público. Otro supuesto seria que entre menores trajes la política social dentro del ente público es que solo las personas que portan traje desempeñan una atención al público o un nombramiento dentro del organigrama de la Dependencia.

Entonces preferencialmente un traje es impuesto por una cultura social, por un mandato administrativo o por gusto personal, situación que habría que dimensionar en el sector en que nos encontremos, es decir se ha cuestionado que las practicas del sector público varían del sector privado. Tan es así que, desde las teorías de Weber, Taylor y Fayol, se desarrollan las ideas para el sector privado quien crece e invierte en su desarrollo a mayor medida y con mayor éxito que el sector público. Si bien es cierto que el sector privado ha implementado trajes en tiendas o sucursales lo ha hecho de forma homologada, es decir son uniformes impuestos. El sector privado no es así, el traje no ha sido impuesto como uniforme, dejando abierta la posibilidad que quizá por en este aspecto si sea elección de burócrata el pórtalo o no, ya sea presionado por una costumbre social o por el gusto personal de hacerlo.

La ropa no nos dice nada, más que percepciones sociales, pero una personal ¿es más o es menos invisible con traje?, llevándolo a nuestro tema de estudio, visualmente se puede considerar desde la perspectiva de la autoría que el traje no te hace invisible hasta que no lo hacer parte de una rutina, es decir que dependerá de la periodicidad o repetitividad del traje lo que lo vuelve invisible.

La temática esta titulada obreros contraje, en razón no del análisis de la moda actual sino el trasfondo que puede haber atrás de un atuendo, minimizando o maximizado. Un obrero que realiza una jornada laborar operando maquinas o utensilios sería imposible el exigirle un traje por que representaría un estorbo más que una ayuda

para desempeñar su trabajo. El burócrata ocupa su traje como herramienta de trabajo para tener una mejor presentación con las personas a su alrededor principalmente. Este análisis con la finalidad de explicar por qué llega a ser más deseado un lugar en la administración pública que en una fábrica, cuando la única diferencia entre los aspectos más importantes de un trabajo son el salario y el tiempo invertido para ganarlo. Estando en la situación o supuesto que el tiempo laboral del obrero sea menor y su salario mayor que el burócrata, las personas prefieren y se inclinan por el burócrata, por una estigmatización social.

No se puede criticar lo correcto o incorrecto de la decisión anterior sin embargo es importante mencionar que el burócrata no está en un mal concepto, pero si algo es bueno podría ser mejor, el crecimiento del estimación social, laboral y personal del burócrata si bien no depende de ellos mismos, si esta en ellos una gran parte de responsabilidad, no es tan solo donde estas o como te ves, sino lo que haces, como lo haces y porque lo haces, la actitud es la vía para abrir o cerrar puertas de ahí parte todo.

## *Referencias*


1. Alonso Suárez, Clara; Parra Rojas, Rodolfo; Arronte Cruz, Liván. Un sistema de gestión del capital humano en la EMCE basado en las competencias laborales Ingeniería Industrial, vol. XXXI, núm. 1, 2010, pp. 1-8 Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría La Habana, Cuba
2. Chiavenato, I. (2007). *Administración de Recursos Humanos. El capital Humano de las Organizaciones*. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.
3. Ciruela Lorenzo Antonio Manuel. La formación del capital humano como elemento de desarrollo de las cooperativas. Análisis de las necesidades formativas en las sociedades cooperativas mediante procesos de auditoría socio laboral. Revista CIRIEC-España pp. 85-104 Valencia, 2009.
4. Colom Roberto. Educación y capital humano Universidad Autónoma de Madrid Revista Psicothema Vol. 21, h'3, pp. 446-452 Madrid, 2009.
5. Giménez Gregorio La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe Revista de la CEPAL 86 2005
6. Gómez Bahillo, Carlos. Burocracia y administración pública, 5campus.com, Sociología, http://www.5campus.com/leccion/burocracia, 2006.
7. González Mármol Alejandra, ¿Cómo se sienten las personas en su organización? Revista DEBATES IESA • Volumen XIV Número 4 Venezuela. 2009
8. González Mármol Alejandra, *¿Por qué es tan importante hoy la evaluación del desempeño del personal?* Revista DEBATES IESA • Volumen XV • Número 2 2010
9. Gouldner, Alvin. *Patterns of industrial bureaucracy*, Nueva York, Free Press, 1954.
10. Hernández Darias, Ileana; Salazar Fernández, Diana; Rodríguez Ariosa, Margarita; Fleitas Triana, Maria Sonia. *Estrategia para integrar la gestión del capital humano a la gestión empresarial Ingeniería Industrial*, vol. XXXI, núm. 3, 2010, pp. 1-10 Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría La Habana, Cuba
11. Merton, Robert. Teoría y estructuras sociales, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, reedición 2002.

12. Petrella Carlos, Análisis de la teoría burocrática. Aportes para la comprensión del modelo burocrático Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay 2007
13. Samuel Bowles, Herbert Gintis. El problema de la teoria del capital humano: una crítica marxista. Revista de Economía Crítica, nº18, segundo semestre 2014. México.
14. Sanchez-Ancochea Diego. Capitalismo, desarrollo y Estado. Una revisión crítica de la teoría del Estado de Schumpeter, Revista de Economia Institucional Vol. 7 No. 13 Segundo semestre 2005
15. SEFIPLAN. (2016). Servicio Público de Carrera. octubre 2016, de Secretaria de Finanzas y Planeación Sitio web: http://spc.veracruz.gob.mx/que-es-servicio-publico-de-carrera/
16. SEFIPLAN. (2016). Servicio Público de Carrera-Objetivo. octubre 2016, de Secretaria de Finanzas y Planeación Sitio web: http://spc.veracruz.gob.mx/objetivo/
17. SEGOB (2016). Capacitación Servicio Público de Carrera. Octubre 2016 de Secretaria de Gobernación Sitio web: http://intranet.veracruz.gob.mx/capacitacion/servicio-publico-de-carrera/)
18. Selznick, P. An approach to a Theory of Organization, American Sociological Review, 8, 1948, págs. 47 a 54.
19. Suárez L., Roldan T..*La "Quinta Disciplina" en el Contexto del Proyecto Social de la Modernidad*. Revista Venezolana de Gerencia, Año 3, No. 6, 1998.
20. Weber, Max. Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
21. Weber, Max. La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo Edición electrónica 2009 www.laeditorialvirtual.com.ar Argentina
22. Zuvanic, L. Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, (58-59), 9-41.