



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

TESIS

El Servicio Civil y el Outsourcing  
en la Administración Pública

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Maestría en  
Administración Pública, Estatal y Municipal

Nombre del aspirante  
Lic. Lourdes Ismene Vargas Cornejo

Dirigido por:  
Nombre completo del Director del Trabajo  
Dr. Jesús Manuel Couch Velasco

Querétaro, Qro., diciembre de 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal

TESIS

El Servicio Civil y el Outsourcing  
en la Administración Pública

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de

Maestro en Maestría en  
Administración Pública, Estatal y Municipal

Presenta:

Nombre del estudiante

**Lic. Lourdes Ismene Vargas Cornejo**

Dirigido por:

**Dr. Jesús Manuel Couoh Velasco**

Nombre del Sinodal: **Dr. Jesús Manuel Couoh Velasco**  
Presidente

Nombre del Sinodal: **Dr. José Alberto Posadas Juárez**  
Secretario

Nombre del Sinodal: **Dr. Jesús García Hernández**  
Vocal

Nombre del Sinodal: **Dr. Gerardo Servín Aguillón**  
Suplente

Nombre del Sinodal: **Dr. Enrique Rabell García**  
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.  
Diciembre 2020  
México

## Resumen

Las dinámicas actuales en materia laboral, tanto en el sector privado como en el público, es la reducción de costos que genera la contratación directa de personal. En el caso de la administración pública, esta se explica ante los constantes financieros por el establecimiento de políticas de austeridad, lo que ha traído como consecuencia el adelgazamiento de las estructuras. Las áreas continúan o aumentan sus objetivos, por lo que se ven en la necesidad de encontrar mecanismos alternos para contratación de personal a través de terceros, y así lograr con las metas establecidas. Esto es un outsourcing legal y justificado que opera en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, que opera el Programa Producción para el Bienestar, el cual tiene como objeto otorgar incentivos a productores mexicanos, para fomentar el autoconsumo. Esto genera constante rotación de personal, inestabilidad laboral y ausencia de contratación idónea para desempeñar los puestos que requiere el área, lo que hace vulnerables los puestos, ya que no se cuenta con un programa de capacitación que incluya obligaciones y responsabilidades como autoridad, lo que entorpece la operación y defensa legal de las actuaciones del área, haciendo vulnerables los puestos. El objeto de este trabajo es proponer la aplicación de principios y elementos del servicio profesional de carrera ante este esquema real que se opera esta Dirección General en esta dependencia, algo real que favorezca la permanencia, la capacitación y el mejoramiento del área. Se analizó la normatividad que permite la contratación a través de terceros, los principios del servicio civil y la posibilidad de una adecuación de ambos.

**(Palabras clave:** capacitación, outsourcing, profesionalización).

## Summary

The current dynamics in labor matters, both in the private and public sectors, is the reduction of costs generated by the direct hiring of personnel. In the case of public administration, this is explained by the financial constants due to the establishment of austerity policies, which has resulted in the thinning of the structures. The areas continue or increase their objectives, which is why they find it necessary to find alternative mechanisms for hiring personnel through third parties, and thus achieve the established goals. This is a legal and justified outsourcing that operates in the General Direction denominade "Dirección General de Operación y Explotación de Padrones" of the Agriculture Federal Secretary, which operates the Programa named "Producción para el Bienestar", which provide incentives to Mexican farmer, to promote self-consumption. This generates constant staff turnover, job instability and the absence of suitable hiring to carry out the positions required by the area, which makes the positions vulnerable, since there is no training program that includes obligations and responsibilities as authority, which hinders the operation and legal defense of the actions of the area, making the positions vulnerable. The purpose of this work is to propose the application of principles and elements of the professional career service before this real scheme that this General Directorate operates in this department, something real that favors the permanence, training and improvement of the area. The regulations that allow contracting through third parties, the principles of civil service and the possibility of adapting both were analyzed.

**(Key words:**, outsourcing, professionalization, training)

## Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis compañeras mujeres que tienen múltiples retos, al realizar funciones madres, amas de casa y profesionistas.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **Agradecimientos**

Les agradezco a Rodrigo y Alondra por acompañarme en este tiempo que elaboré mi trabajo, a mis compañeros de trabajo por inspirarme en el tema y mis padres que siempre me han apoyado en mis temas académicos. Así también al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, por promover titulaciones efectivas.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Índice

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>Desconocimiento jurídico básico para una adecuada actividad del servicio público, el caso del Programa Producción para el Bienestar</b>	
1.1.- Planteamiento de la Problemática.....	11
1.2.- Bienes tutelados de la problemática: El Deber Ser en el Servicio Público.....	19
1.3.- Evolución Histórica del Programa Producción para el Bienestar.....	22
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>Inconsistencias en la capacitación laboral (causas y consecuencias de una indebida capacitación profesional)</b>	
2.1.- El Outsourcing como causas de la indebida capacitación profesional...	28
2.2. Consecuencias de la indebida capacitación profesional.....	35
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>Soluciones a la indebida capacitación profesional</b>	
3.1.- El Servicio Profesional de Carrera.....	42
3.2.- El Servicio Civil aplicado al Outsourcing.....	46
<b>Conclusiones.....</b>	<b>52</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>54</b>
Anexo: <b>Reglas de Operación</b> del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020	59

## Introducción

Siempre consideré el Servicio Civil de Carrera como una utopía, participé en alrededor de veinte procedimientos para colaborar en dependencias federales, como una alternativa laboral que consideré objetiva, sin que necesitará una recomendación, pero me di cuenta que los procedimientos siempre tenían un candidato, al cual le eran dados los exámenes y si por alguna razón no quedaba, entrabamos los otros que ya habíamos pasado la revisión documental de cumplimiento del perfil, comprobación de experiencia profesional, exámenes generales de conocimientos de la administración pública, los del perfil, los del manejo de paquetes de la computadora, los psicológicos de hasta seis horas, las entrevistas con el comité, proceso que duraba meses.

Me desilusioné del sistema, hasta que gané una plaza en la Secretaría de la Función Pública, el candidato elegido, había obtenido otra plaza y fui elegida. Después de cinco años, me invitaron a participar en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, en un Programa que daba apoyos a campesinos, requerían un abogado para atender auditorías, ver contratos, normatividad, todo urgente y el día de la entrevista comencé a trabajar. La contratación era a través de honorarios, ya me encontraba laborando cuando aún no había firmado contrato, poco después conocí a mi pagador, la Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas, los compañeros comentaban que siempre había sido así y, no había tiempo para pensarlo, la carga laboral no daba para más.

Entraban y salían compañeros, algunos funcionaban, otros no “daban el ancho”, agrónomos que nunca habían trabajado en la administración pública, realizando leyes inentendibles para ciudadanos, administradores, ingenieros en informática contestando auditorías, quejas del órgano interno de control que en lugar de beneficiar al área, los involucraban en materia de responsabilidades.

Muchos profesionistas de nuevo ingreso, mucha movilidad y ninguno sabía que era una obligación fundar y motivar un escrito, no sabían la diferencia entre un



gobernado y una autoridad, no conocían y siguen sin conocer, que es una obligación contestar una auditoría y no un favor que se les hace a los auditores, que esto debe ser en tiempo y forma, que los contratos y en general todos los procedimientos deben cumplir la normatividad que le resulte aplicable, que existe una Constitución Política y normas que de ella derivan, que el desconocer las normas no los exime de su cumplimiento y que incumplir los puede hacer acreedores a sanciones que van desde multas, destituciones e inhabilitaciones para ejercer el servicio público, e incluso sanciones económicas elevadísimas. Y entonces me sentí doblemente responsable de apoyarlos en mi materia.

El área no contaba con un Dirección Jurídica, solo un par de abogados que apoyaban los temas netamente jurídicos como asesores, todos contestaban quejas, amparos, solicitudes de información, de la manera que han podido, sin los requisitos formales o plazos para su cumplimientos.

Recientemente se han visto involucrados servidores del área en quejas y procedimientos de responsabilidad y es hasta entonces que los siempre constantes nuevos, ven la vulnerabilidad de los puestos de los titulares principalmente, y ese es el motivo que me trae a este trabajo, el escribir sobre la importancia de la necesidad de fortalecer el recurso humano en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, que no obstante al tipo de contratación, vía terceros, se deben introducir cierto principios del servicio profesional de carrera, como lo es la contratación de perfiles idóneos para realizar el trabajo a desempeñar, la valoración de la experiencia y lo más importante, la capacitación en materia administrativa y en áreas básicas jurídicas que permita disminuir el riesgo de la sanciones en materia de responsabilidades a los servidores públicos que operan el complejo y enorme Programa Producción para el Bienestar.

Este trabajo tiene el objetivo recoger esos principios del servicio profesional de carrera aplicados a lo que denomino el *outsourcing* de la administración pública, ante la realidad de la austeridad republicana, a fin de no dejar de lado y resaltar la importancia que debe tener el factor humano en el desarrollo del sector público. Se

contienen revisiones de la normatividad que permite la contratación de personal externo, a través de la celebración de convenios de colaboración, los cuales son anuales y por lo tanto la contratación de los profesionista también, lo que lo que genera inestabilidad laboral, rotación y poco interés en la inversión en la capacitación para el mejoramiento de la operación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## CAPÍTULO PRIMERO

### Desconocimiento jurídico básico para una adecuada actividad del servicio público, el caso del Programa Producción para el Bienestar

#### 1.1. Planteamiento de la Problemática

El Programa Producción para el Bienestar es un programa federal **prioritario** de la actual administración, y considerado de gran **importancia** desde su creación en **1994**, por el apoyo que brinda al **sector agrícola**. Es operado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural Federal, a través de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, específicamente en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP).

Tiene como **objetivo** otorgar **apoyos económicos** a campesinos que tienen registrado sus predios en un Padrón Nacional.<sup>1</sup> En este año 2020, recibió un presupuesto de **11 mil millones** de pesos de los **47,500 millones** de pesos que recibe toda la Secretaría<sup>2</sup>. Apoya alrededor de 2.2 millones de **productores y 11.5 millones de hectáreas**<sup>3</sup>.

Dada su importancia y condición de **prioritario** y por el **presupuesto** que maneja<sup>4</sup>, es un programa que es considerado de alto **riesgo** y por tanto es **altamente fiscalizado**<sup>5</sup> para verificar el cumplimiento de los objetivos del mismo, auditorías internas o visitas de control interno llevadas a cabo por los Órganos Internos de Control o la Secretaría de la Función Pública, así como externas, por la

---

<sup>1</sup> Tríptico publicitario para campesinos:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559913/Produccion\\_bienestarVersi\\_nJunio2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559913/Produccion_bienestarVersi_nJunio2020.pdf) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>2</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>3</sup> Cuarto informe trimestral 2018, pág. 29 (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>4</sup> Por citar algunos de los puntos considerados en los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de las Administración Pública Federal [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>5</sup> Criterios de Planeación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

[https://www.asf.gob.mx/Section/52\\_Que\\_hacemos\\_y\\_como\\_lo\\_hacemos](https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

Auditoría Superior de la Federación a través de auditorías de cumplimiento financiero, de desempeño<sup>6</sup>, las cuales se ejecutan de manera anual, sin embargo, éstas pueden durar de tres a cuatro años.

Además de ser constantemente **fiscalizado**, su operación es **compleja**, ya que en sus procesos, implican muchas **variables técnicas** en sus cálculos, como por ejemplo verificar previamente que el productor haya cumplido las obligaciones del año vencido, que haya sembrado la superficie sembrada, que no haya cambiado de cultivo, que haya acreditado el uso del apoyo, entre otros. Además, los pagos se calculan por predio, cantidad de hectáreas, tipo de régimen hídrico, ciclos agrícolas, si se cobra como productor o propietario del predio, por citar algunas.

Así también, participan **diversas áreas** dentro de la Secretaría para su atención, que van desde el inicio del trámite en las **Representaciones** Estatales de la dependencia en los Estados, que a su vez tienen subdivisiones (Centros de Atención a Productores CADER y Distritos de Desarrollos Rurales DDR), el Área Financiera de la Secretaría, el Área de Tecnologías de Información, y la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP).

En particular, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) que es la **Unidad Responsable** del Programa<sup>7</sup>, y en la que se centra el estudio del presente análisis, se conforma por un **equipo multidisciplinario**, de profesionistas que requiere esta gran operación, con perfiles de Agrónomos, Contadores, Economistas, Geógrafos, Informáticos, Administradores, Abogados, así como personal técnico y de gestión que **normalmente desconoce principios básicos jurídicos necesarios**, para reconocerse como autoridad y ejercer actos propios al servicio público.

Lo anterior, tienen como consecuencia **conflictos en la operación** y una complicada **defensa** legal y técnica, ante los órganos fiscalizadores y ante entes

---

<sup>6</sup> Actualmente se ejecuta la 274 del ejercicio fiscal 2019, sin embargo se encuentran vigentes auditorías desde el 2014 [https://www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anuual\\_de\\_Auditorias/PAAF\\_Por\\_Ente\\_Fiscalizado\\_26jun20.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anuual_de_Auditorias/PAAF_Por_Ente_Fiscalizado_26jun20.pdf) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>7</sup> Artículo 12, fracción I, letra c de las Reglas de Operación.

con los que se ejerce defensa procedimental, principalmente, lo que lleva a cuestionar la **calidad** y **legalidad** de la operación y por tanto, elevar el **riesgo** en áreas de responsabilidad administrativa a quienes participan en los procesos.

En el Programa se **ejecutan numerosos actos jurídicos** básicos como los que se ejecutan en la **operación ordinaria**, en contestaciones a autoridades homologas, en requerimientos de información, contestaciones de posicionamientos sobre la procedencia de trámite, en **materia Contractual**, al celebrar Contratos con Entidades Públicas o Privadas, en materia **procedimental**, en la justificación y defensa jurídica ante Órganos Fiscalizadores como la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (Poder Legislativo), así como los Órganos Internos de Control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública (Contraloría del Poder Ejecutivo Federal), al ejercer recursos públicos fiscalizables.

En materia de **transparencia**, contestaciones ciudadanas de requerimientos de información, identificación de información clasificable como reservada o confidencial, así como su sustentación y defensa ante el Organismo Constitucional Autónomo garante, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

Otros actos jurídicos que conlleva la operación, es la elaboración de su propia **normatividad**, realizadas en lo general por Agrónomos, que es cierto, cuentan con conocimiento técnicos, carecen de la **técnica legislativa** que requiere una norma, lo que conlleva a contar con enormes **vacíos legales**, a la necesidad de realizar constantes **interpretaciones** legales y al final esto, da como resultado **incertidumbre legal** a quienes se les aplica.

Existe una **recién** Dirección Jurídica que asesora en el trámite de estos temas; sin embargo **no existe un conocimiento jurídico básico o una capacitación** que los sitúe como autoridad, que los dote de conocimientos o herramientas para que blinden su actuación, lo que dificulta al área jurídica de una adecuada asesoría o defensa.

Por citar un ejemplo, desconocen que son **autoridad** y que por lo tanto, sus actos administrativos<sup>8</sup> deben revestir los elementos de **validez** establecidos en la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**<sup>9</sup>, artículo 3, fracción V como lo son entre otros, la **fundamentación y motivación**, y que su omisión o irregularidad puede tener como consecuencia la nulidad del acto y responsabilidad administrativa, que va desde una amonestación pública o privada, suspensión del empleo, destitución y hasta una inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos hasta por veinte años<sup>10</sup>.

Además del tema poco conocimiento legal, por falta de capacitación a los perfiles no jurídicos otro factor importante que repercute en el ámbito del desempeño profesional del equipo y desfavorece la operación, es el tipo de contratación que existe en la Secretaría, el 80% de los colaboradores, son contratados vía **honorarios**, con cargo a **gastos de operación** del Programa. Este tipo de contratación ha existido desde hace unos 20 años.

Esto por un lado, otorga incertidumbre laboral a los profesionistas, a la vez que genera una constante **rotación**. El personal de estructura, carece además de puestos acorde a sus funciones, falta de regulación interna administrativa, por ejemplo, el último manual de organización de la Secretaría es del **2012**<sup>11</sup> y el de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) del **2014**<sup>12</sup>. Este último dista enormemente a las actividades reales que ejecutan las áreas.

Lo anterior, aunado a que con los constantes **cambios de administración** o dirigentes, llega personal recomendado por los compromisos políticos, los cuales no son medidos por sus habilidades o conocimientos, cuentan con poca o nula

---

<sup>8</sup> No cuentan con capacitación y los Manuales de Organización no son acordes con las actividades que en realidad se ejecutan.

<sup>9</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf) (Fecha de consulta 01 de julio de 2020)

<sup>10</sup> Artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=270901&pagina=73&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=270901&pagina=73&seccion=0) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>11</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>12</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129797/313\\_MO\\_Direccion\\_General\\_de\\_Operacion\\_y\\_Explotacion\\_de\\_Padrones.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129797/313_MO_Direccion_General_de_Operacion_y_Explotacion_de_Padrones.pdf)

experiencia en la administración pública o en puestos directivos, lo que hace más complejo aún la operación y defensa legal de un Programa Federal con esta magnitud.

La intención es que los colaboradores de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), tengan conocimientos básicos en el área jurídica, con el objeto de que **protejan su actuación** como personas sujetas a responsabilidades, así como para que **faciliten la operación** de otras áreas como la legal, la adecuada defensa y la emisión de actos legales válidos.

Las responsabilidades a las que se puede enfrentar un Servidor Público, van desde amonestaciones públicas o privadas, sanciones económicas, suspensión del cargo, destitución, inhabilitación temporal para desempeñar empleos públicos hasta por veinte años.<sup>13</sup>

La justificación de la Secretaría es que **no existe presupuesto** suficiente, por lo que los Programas operan con el que se les asigna directamente, a través de sus gastos de operación<sup>14</sup>. Las consecuencias de dicho presupuesto se demuestra con la existencia de pocas plazas, de falta de insumos para realizar las actividades a las que se tiene obligación normativa, se pone como ejemplo un oficio en el que las Representaciones Estatales, así lo manifiestan.

Debido a que la operación es compleja y que requiere de un número muchísimo mayor de personas del que se encuentra de estructura, se emplean como se mencionó, los **gastos de operación** para contratar a un tercero que provea del servicio de asesores. Esto lesiona los derechos laborales, en muchas de las ocasiones, sin prestaciones o retribuciones justas para el nivel profesional que se requiere.

---

<sup>13</sup> Artículos 75 y 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf) (fecha de consulta 18 de julio de 2020).

<sup>14</sup> El artículo 10 de las Reglas de Operación del Programa, permite destinar hasta el 2% de su Presupuesto para la operación.

La **rotación** aunada a que prestadores de servicio externos, carecen de filtros de contratación, de análisis de experiencia, de adecuación de perfiles de puesto, y sobre todo de capacitación, lo que facilitaría al grupo a ubicarse como autoridad, a hacerlos conocer las obligaciones que se deben cumplir en el ámbito de sus nuevas competencias.

No es poco importante también, el tema de la **fuga de talentos**, personas con grandes habilidades, que identifican una deficiente estructura y ante las sobradas capacidades, transitan de manera temporal en el área, para encontrar mejores organizaciones, que les permitirán un mayor desarrollo en su ámbito profesional y por ende personal. Se pierde entonces, toda la experiencia adquirida.

El tema del factor humano en el sector federal, es un tema delicado de tratar ante las autoridades administrativas superiores, como se puede observar, no siempre tiene las **mejores estructuras, organizaciones, planeaciones**, este es un ejemplo del que se ha dejado de planear una administración, lo que afecta el servicio, la imagen pública y los principios teleológicos<sup>15</sup> del deber ser que deberían aplicar en el servicio público<sup>16</sup>.

Ahora bien, es también importante mencionar que la vida en la Ciudad de México, se vive a un ritmo bastante acelerado, la cantidad de personas hace que la gente invierta mucho tiempo en los traslados, lo que desgasta la vida de rutina y dificulte que los mismos colaboradores se **autocapaciten**, por buscar una solución al tema de la capacitación brindada por la organización.

---

<sup>15</sup> Teleología: Doctrina de las causas finales. <https://dle.rae.es/teleolog%C3%ADa> .

<sup>16</sup> Los principios del derecho, en el sentido de **entender el rol de la razón como valor supremo** como se menciona en **Rodolfo Arango Rivadeneira** en su libro "Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina. Colección Constitución y Derechos" (Concepciones deontológicas y teleológicas de los derechos fundamentales), por una parte las normas establecen normas lo que se **ordena hacer o no hacer**, como un deber sancionado, sin embargo por otro lado, son **expectativas de comportamiento** generalizado, esto como un ideal utópico de lo que todos deberíamos entender por el deber ser. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4743/5.pdf> (fecha de consulta 19 de julio de 2020).



Se pueden citar ejemplos de personas que para llegar a su lugar de trabajo hacen dos horas de ida y dos de regreso, lo que repercute en la **productividad** y calidad laboral y de vida.

El objetivo puede ser claro, se necesitan **mayores plazas de estructura**, para dar estabilidad laboral, pero a la par un eficiente programa de **capacitación**, tanto inicial, como periódico, así como la colocación idónea de los perfiles profesionales, que permita eficientar el trabajo gubernamental, que preserve la continuidad de los procesos con las transferencias de poder y se contribuya con esto, al mejoramiento de las políticas públicas.

No obstante lo anterior, es indispensable partir de una **realidad actual** de nuestro país, y esto resulta bastante **desalentador**, ya que la dinámica administrativa misma, se contrapone a las utopías del deber ser, ejemplo de ello son el establecimiento de las recientes **medidas de austeridad**, deteriorando con esto aún más las casi nulas intenciones de ampliar la estructura del personal que se requiere en esta Unidad Responsable.

Estas medidas fueron establecidas a través de un Decreto Presidencial del 23 de abril de 2020<sup>17</sup>, de las cuales se destaca, la **disminución gradual de sueldos “voluntariamente”** a altos funcionarios, los cuales entran dentro de esta clasificación desde niveles de **Subdirector**, con nivel salarial desde \$12,000.00 pesos quincenales<sup>18</sup>, así como la **prohibición de nuevas plazas**, se cita el texto:

*DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.*

*ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 89, ... y*

<sup>17</sup> [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>18</sup> De acuerdo al sueldo bruto del nivel N1, correspondiente a un Subdirector de Área. Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del 29 de mayo de 2020 [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5547537](https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5547537) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

## DECRETO

*De conformidad con los criterios que nos rigen de eficiencia, honestidad, austeridad y justicia, y ante la crisis mundial del modelo neoliberal, que sin duda nos afecta, propongo la aplicación urgente y categórica de las siguientes medidas:*

- I. No será despedido ningún trabajador, pero **no habrá incremento de personal**; de **forma voluntaria** se reducirá el salario de los altos funcionarios públicos hasta en un 25% de manera progresiva. Es decir, el que obtenga más ingresos aportará más y será menos el descuento para los niveles inferiores. De la misma forma, los altos funcionarios públicos no tendrán aguinaldos ni ninguna otra prestación de fin de año. El concepto de alto funcionario público aplica de Subdirector hasta Presidente.*
- II. No se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros. Esto también incluye a lo supuestamente comprometido. Se cancelan diez subsecretarías y se garantiza el empleo con el mismo rango y los mismos ingresos a quienes dejarán dichos cargos.*
- III. Se extenderá hasta el 1o de agosto la suspensión de labores con goce de sueldo a quienes ya se encuentran en esta situación debido a la pandemia del coronavirus.*
- IV. Deberán de permanecer cerradas la mitad de las oficinas, con excepción de las que atiendan de manera directa al público o aquéllas que son esenciales para el bienestar del pueblo. En este periodo, se hará un esfuerzo de reubicación de servidores públicos en función de lo prioritario, con el fin de dejar de rentar edificios, vehículos, bodegas e inmuebles, entre otros ahorros.*

...

Lo anterior se complica más aún, toda vez que existen también mayores **recortes a gastos de operación**, con lo que en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP) se contratan personal externo, para brindar el servicio para la operación de grandes programas tan complejos como lo es el Programa Producción para el Bienestar.

Medidas, que no está por demás decir, que son para tener mayores ingresos para el reparto a los programas sociales, dirigidos a la población

vulnerable, como quiera que se interprete por cualquiera de quien tiene herramientas suficientes para la crítica. La política no es el tema.

No obstante lo anterior, dicha política de enfoque a programas sociales de grupos vulnerables, afecta la operación al Programa ya que por un lado beneficia al sector apoyado, ya que por un lado, garantiza su subsistencia, y se le asigna mayor presupuesto, como se puede ver del 2019 que fueron **9,000,000,000.00** (nueve mil millones de pesos 00/100 M.N.)<sup>19</sup> y en el 2020 **\$11,000,000,000.00** (once mil millones de pesos 00/100 M.N.)<sup>20</sup>. No obstante, al disminuir los gastos de operación, se aumentan las actividades, los objetivos, las metas, pero con menos personas, con menor presupuesto.

Que ya tocando el tema político, por lo que ve a los colaboradores, se puede mencionar que las “recomendaciones” de los compromisos políticos, no siempre resultan favorables a las **estructuras operativas**, las cuales en teoría podría considerarse que **únicamente los altos mandos** son los que por el nivel de confianza se mueven constantemente, pero esto en la práctica no es así, en todos niveles existe dicha movilidad.

Si la **realidad** es que las **estructuras oficiales** tienden a desaparecer, y la **constante** es la movilidad de la estructura, la **estrategia del cambio** siempre será el **conocimiento** aplicado, la **capacitación** para el comprensión de las obligaciones y cumplimiento del deber ser, así como la perfilación adecuada de las profesiones. Abogados legislando, apoyados de Agrónomos que conocen de la técnica.

## **1.2. Bienes tutelados de la problemática: El Deber Ser en el Servicio Público.**

---

<sup>19</sup> Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2019 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>20</sup> Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

El tema de la **profesionalización del Servicio Público**<sup>21</sup> se elige de inicio desde el punto de vista de la legalidad, ya que **es una obligación al formar** parte del Estado frente al particular, actuar con **conocimiento** del deber ser, apegado en todo momento a los principios máximos de **legalidad** y **certeza jurídica**.

Los actores principales del Gobierno, son los **servidores públicos**, son estos los que representan a la Administración Pública. De acuerdo artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>22</sup>, **es obligación de la autoridad actuar conforme a lo que las leyes**, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que **deben conocer y cumplir** las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

El desconocimiento de las obligaciones y responsabilidades, trae como consecuencia **incumplimientos normativos** o actuaciones fuera del margen de la ley, lo que repercute en responsabilidades propias de los servidores públicos, así como en la calidad de las acciones del servicio que se proporciona.

Por eso se considera que se requiere la **planeación de los recursos humanos**, para que determinen las **necesidades** cuantitativas y cualitativas del personal, una debida regulación de los procesos de **reclutamiento**, selección de candidatos, así como de **cumplimiento de requisitos** y conocimientos básicos, y una adecuada capacitación, que incluyan principios básicos que requiere la dependencia, es lo que se requiere para eficientar el ejercicio de las funciones del área.

Lo anterior, con el principal interés de que la burocracia, eleve los niveles de eficiencia, eficacia y competitividad de los gobiernos, además de que permiten la continuidad de los programas, planes y metas en favor de la ciudadanía.

---

<sup>21</sup> Lo que en el sexenio de Vicente Fox Quesada, en 2003, surgió como el denominado "Servicio Profesional de Carrera" <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

<sup>22</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)

Si bien, existe en a nivel federal, el Servicio Profesional de Carrera, este se aplica de manera limitada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y en específico en el Dirección General de Operación y Explotación de Padrones (DGOEP), Unidad Responsable del Programa Producción para el Bienestar.

Lo anterior se comprueba con la posibilidad que permite la propia Administración, a través del establecimiento de normas, que permiten la contratación de externos, con la aplicación de gastos de operación, como lo establecen las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, cito las vigentes:

*De la Inversión y Gastos de Operación de los Programas*

*Artículo 22. De los recursos asignados a los Programas y/o Componentes de la SADER, se destinará hasta un 5% para gastos de operación, con cargo a los recursos autorizados a cada uno, a excepción del Programa Producción para el Bienestar, al cual se destinará hasta el 1.5%.*

*Para este efecto, la **Unidad de Administración y Finanzas de esta Dependencia del Ejecutivo Federal** emitirá los **Lineamientos para el Ejercicio de los Gastos de Operación de los Programas** de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del ejercicio fiscal que corresponda, mediante los cuales se determinarán los porcentajes que se asignarán a los conceptos de gasto.*

...

Los Lineamientos de Gastos de Operación para el ejercicio 2020, emitidos por la Unidad de Administración y Finanzas el 26 de febrero de 2020, y modificado en julio del mismo año, establece en su apartado VII. "Clasificación de los Gastos de Operación de Programas de Subsidios", inciso b), regula el monto y forma de uso de dichos gastos para la contratación de Prestadores de Servicios (personal de

honorarios),<sup>23</sup> al personal de honorarios **no le aplica el servicio profesional de carrera.**

Artículo 8, de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. *El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias*<sup>24</sup>.

Por tanto, se percibe la **necesidad de concientizar** a los altos mandos del por que se requiere la profesionalización del capital humano y los beneficios que se obtienen de contar con personal capacitado, como permitir fortalecer la capacidad de respuesta de los requerimientos laborales, incremento de la calidad del desempeño, desarrollo de mejoras en los procesos de trabajo, reducción en tiempos y supervisión, para el mejorar el rendimiento en la ejecución de tareas con calidad, las cuales se encuentran mermadas por todos los factores mencionados.

### **1.3. Evolución Histórica del Programa Producción para el Bienestar.**

El **Programa Producción para el Bienestar** es considerado un programa **prioritario** federal, perteneciente a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, sectorizado a la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, que **nace** con

---

<sup>23</sup>

[https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/07/primer\\_a\\_modificacion\\_lineamientos\\_gastos\\_de\\_operacion.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/07/primer_a_modificacion_lineamientos_gastos_de_operacion.pdf) (fecha de consulta 19 de julio de 2020).

<sup>24</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (fecha de consulta 19 de julio de 2020).

dicho nombre en el **2019**, con el cambio de administración pública. Pareciera de reciente creación, pero tiene su antecedente en 1994.<sup>25</sup>

Su fundamento jurídico que le da creación, fue el Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de diciembre de 2018<sup>26</sup>, signándole un presupuesto de 9,000,000,000.00 (nueve mil millones de pesos 00/100 M.N.), así como los correspondientes Lineamientos de Operación, publicados en el DOF el 23 de enero de 2020<sup>27</sup> (Lineamientos 2019).

Tiene como objetivo otorgar **incentivos económicos** a productores de predios inscritos en un padrón, para coadyuvar al **incremento de la producción nacional**, en vías de la “Autosuficiencia Alimentaria” una de las banderas del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>28</sup>.

Al inicio del 2019, únicamente se apoyó el cultivo de **granos** (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros), en **mayo de 2019**, se aumentó el apoyo a través de este Programa, del **café** y de **caña de azúcar**<sup>29</sup>.

Se encuentra enfocado a una población determinada que son los productores de **predios** inscritos en un Padrón, con una superficie de **hasta 20 hectáreas**, que cultiven granos como maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros

<sup>25</sup> Anexo 26, pág. 95. Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 18 de julio de 2020).

<sup>26</sup> Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018) fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>27</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019) Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 (fecha de consulta 01 de julio de 2020). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>28</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019) Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 (fecha de consulta 01 de julio de 2020). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>29</sup> Apartado 1.3 de los Lineamientos 2019 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560461&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560461&fecha=15/05/2019) Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 (fecha de consulta 01 de julio de 2020). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

(estos productores produce el 50% de los alimentos que consumen<sup>30</sup>; así como café y productores de caña de azúcar<sup>31</sup>. Estos productores conforman el 85 % de las unidades productivas del país<sup>32</sup>.

Los apoyos se otorgan de acuerdo a tres criterios, la **superficie** que los productores tienen registrada, al **tipo de cultivo** y el régimen hídrico del predio. Se les denomina **pequeño productor**<sup>33</sup> y se les otorga \$1,600.00 a los que tienen hasta 5 hectáreas de **temporal** o 0.2 de **riego** y a los **medianos productores**, se les otorga \$1,000.00 a los que tiene más de 5 ha y hasta 20 ha de **temporal** y de 0.2 hasta 5 hectáreas de riego<sup>34</sup>. A los productores de **café** se les otorga \$5,000.00 y **caña** \$7,300.00 al año, independientemente de la cantidad de superficie que tengan registrada.

Originalmente el programa operaba con un padrón **cerrado**, y este es uno de los cambios sustanciales de esta última administración, el permitir la **incorporación** nuevos predios, dando prioridad productores ubicados en localidades con población **indígena** de alta o muy alta **marginación**. El dinero se puede usar para pagar mano de obra, renta de maquinaria, compra de semillas y fertilizantes, entre otras.

En 2020, se siguen bajo el mismo esquema en general, se le asignan **\$11,000,000,000.00** (once mil millones de pesos 00/100 M.N.) en el PEF para el 2020<sup>35</sup>, los lineamientos, cambian a Reglas de Operación y son publicadas en el

<sup>30</sup> <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/20/sader-entrega-apoyos-a-mas-de-un-millon-de-productores-2765.html> Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>31</sup> Apartado 2.1 de los Lineamientos 2019.

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-202  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019) Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>33</sup> Esta es una de las grandes aportaciones de la última administración, apoyar únicamente a pequeños productores y no a grandes poseedores de tierra.

<sup>34</sup> Apartado 2.2. de los Lineamientos 2019.

<sup>35</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019) (fecha de consulta 01 de julio de 2020).



DOF el 7 de febrero de 2020<sup>36</sup>, con una reforma publicada en el DOF el 06 de abril de 2020<sup>37</sup>.

Como **antecedentes**<sup>38</sup>, se tiene que este Programa Producción para el Bienestar, nació como parte de la innovación política de los **noventas**, generadas por los procesos de globalización y apertura de las economías.

Con la adhesión de México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT**)<sup>39</sup>, con la aprobación, del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (**TLCAN**<sup>40</sup>), 1991 y 1994, la reforma ejidal de 1992, se redujeron los costos de los aranceles; se redujeron sustancialmente los aranceles de importación y exportación de los principales productos agrícolas.

Este proceso de **apertura comercial** puso en desventaja a los productores mexicanos, que carecían de conocimientos y capacidad para competir con los demás productores internacionales.<sup>41</sup>

Motivo por el cual en **1994** (DOF del 25 de julio de 1994<sup>42</sup>), en la Administración de Carlos Salinas de Gortari, crea el **Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO**, a cargo de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por conducto de su órgano desconcentrado denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (**ASERCA**).

---

<sup>36</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020) (fecha de consulta 01 de julio de 2020)

<sup>37</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591186&fecha=06/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591186&fecha=06/04/2020) (fecha de consulta 01 de julio de 2020)

<sup>38</sup> Antecedentes Históricos de la SAGARPA, pág. 226 <https://inehm.gob.mx/recursos/Libros/SAGARPA.pdf> (fecha de consulta 01 de julio de 2020).

<sup>39</sup> Acuerdo GATT 13/89 del 25 de julio de 1986 <https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1389.PDF> (Fecha de consulta 01 de julio de 2020)

<sup>40</sup> Texto completo del TLCAN <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf> (fecha de consulta 19 de julio de 2020).

<sup>41</sup> No se considere esto como un acto negativo, sino por el contrario, benéfico para la economía del país, actualmente el TLCAN se encuentra en proceso de modernización y renegociación con las partes firmantes. Ya que se considera de suma importancia en sectores manufactureros y agroalimentarios. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME\\_TLCAN.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME_TLCAN.pdf) (Fde consulta 19 de julio de 2020).

<sup>42</sup>

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4719768&fecha=25/07/1994&cod\\_diario=203425](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4719768&fecha=25/07/1994&cod_diario=203425)

Lo anterior, con el objeto de **otorgar apoyos directos al campo para capitalizar las Unidades de Producción Rural**, desarrollar un **padrón** de predios, superficies, así como de productores, ante esa desigualdad generada por la **apertura del libre comercio**.

Este programa concluyó con ese nombre de **PROCAMPO**, el más identificado hasta la fecha por los productores, hasta el **2013**, otorgaba apoyos de hasta **\$100,000.00** (cien mil pesos 00/100 M.N.), a campesinos propietarios o poseedores de hasta **100<sup>43</sup> hectáreas<sup>44</sup>**.

Su principal objetivo fue compensar a los campesinos mexicanos, por los apoyos que recibían sus homólogos en Estados Unidos, en el marco del Tratado de Libre Comercio. Estuvo dirigido al ingreso del productor, **sin** estar sujeto a **comprobación** alguna, con enfoque **asistencialista**.

Del **2014** al **2018**, con el cambio de administración del Presidente Enrique Peña Nieto, y enfoque del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>45</sup>, se continuó con la estrategia de impulso al campo, se cambió de nombre al programa y se le denominó **PROAGRO**.

Uno de los principales aportes es que se tenía este programa, fue la certeza en que el **apoyo se invertía en el campo**, ya que se solicitaban comprobantes de uso de los recursos federal, lo que se le identificó como **incentivos a la productividad**. Los montos y las cantidades de apoyo en todos estos años han disminuido paulatinamente, debido también a las reducciones presupuestales.

---

<sup>43</sup> En 2002, en las Reglas de Operación, apartado IV Lineamientos Generales, punto 1 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=736546&fecha=20/02/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=736546&fecha=20/02/2002)

<sup>44</sup> Además de las Reglas de Operación, existe normatividad secundaria, que establecen a detalle montos y reglas operativas, los vigentes son consultables en <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/programa-de-produccion-para-el-bienestar-238402>, y los antecedentes en <https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2007/08%20SAGARPA%2007/agricultura.htm>

<sup>45</sup> [http://www.bienestar.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/Pronades\\_2014-2018\\_DOF\\_30.04.14.pdf](http://www.bienestar.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/Pronades_2014-2018_DOF_30.04.14.pdf) (Fecha de consulta 01 de julio de 2020).

De un inicio al **2014** se apoyaban máximo **100** hectáreas por productor, en **2015** se redujo a **80** hectáreas<sup>46</sup> y es hasta el **2019**, que se limitó a **20** hectáreas<sup>47</sup> de productor y actualmente el enfoque es de pequeños productores, que tienen como fuente de consumo su propia siembra.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

---

<sup>46</sup> Artículo 37 de las Reglas de Operación [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=262041&pagina=40&seccion=2](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=262041&pagina=40&seccion=2) (Fecha de consulta 01 de julio de 2020)

<sup>47</sup> Apartado 2.2 de los Lineamientos de Operación para el 2019 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=281575&pagina=40&seccion=0](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=281575&pagina=40&seccion=0) (Fecha de consulta 01 de julio de 2020)

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Inconsistencias en la capacitación laboral (causas y consecuencias de una indebida capacitación profesional)

#### 2.1 El *Outsourcing* como causas de la indebida capacitación profesional

Una de las causas de la indebida capacitación profesional, en específico en materia jurídica, de conocimientos básicos para la debida actuación en la Administración Pública en el caso de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, dentro del Programa Producción para el Bienestar, es el empleo del *outsourcing*.

El *outsourcing* es un término anglosajón que se utiliza para referirse a la **subcontratación**<sup>48</sup> de servicios en una empresa. Nació en Estados Unidos, a principios de los años sesentas principalmente en materia informática ya que las empresas carecían de personal técnico especializado.<sup>49</sup>

En México, la **subcontratación es legal**, tratándose de empresas privadas, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 15-A permite este régimen es en el artículo 15-A<sup>50</sup>:

*“El trabajo en régimen de **subcontratación** es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.*

<sup>48</sup>

<https://www.significados.com/outsourcing/#:~:text=Qu%C3%A9%20es%20Outsourcing%3A,de%20su%20actividad%20o%20producci%C3%B3n>. (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

<sup>49</sup> RIVO López, Elena, Externalización: Más allá de la Subcontratación <file:///C:/Users/lourdes.vargas/Downloads/Dialnet-Externalizacion-565287.pdf> (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

<sup>50</sup> Ley Federal del Trabajo, páginas 5 y 6 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf) (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

*Este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones:*

a) **No podrá abarcar la totalidad** de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.

b) Deberá justificarse por su **carácter especializado**.

c) **No podrá comprender tareas iguales o similares** a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

*De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de esta Ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.”*

En el ámbito de la **Administración Pública**, por lo que hace a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la subcontratación se permite en diferentes normas que le son aplicables, y se ejecuta vía gastos de operación.

Por una parte, las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar<sup>51</sup>, en su artículo 10, permiten destinar hasta el 2% de su Presupuesto para la **operación**. Esto equivale a **\$220,000,000.00** (doscientos veinte millones de pesos 00/100 M.N.) de los **\$11,000,000,000.00** (once mil millones de pesos 00/100 M.N.) de presupuesto asignado<sup>52</sup>.

Estos gastos de operación, de acuerdo a las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, se ejecutan a través de la normatividad que establece la Unidad Administración y Finanzas, mediante los cuales se determinan los porcentajes que se asignarán a los conceptos de gasto.

Como se ha mencionado, estos Lineamientos de Gastos de Operación para el ejercicio 2020, establece en su apartado VII. “Clasificación de los Gastos de Operación de Programas de Subsidios”, inciso b), regula el monto y forma de uso

<sup>51</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020) (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

<sup>52</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019) Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) para el 2020 (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

de dichos gastos para la contratación de **Prestadores de Servicios (personal de honorarios)**:<sup>53</sup>

*“VI. Criterios generales para la ejecución de los gastos de operación.*

*1. De conformidad con el artículo 22 del Acuerdo de Disposiciones Generales vigente, de los recursos asignados a los Programas de subsidios señalados en el Anexo Único, se podrá destinar hasta un 5% para gastos de operación con cargo a los recursos autorizados a cada uno, a excepción del Programa Producción para el Bienestar, al cual se destinará hasta un 2% del presupuesto autorizado.”*

Cabe mencionar que los gastos de operación se utilizan para diferentes conceptos, que incluye entre otras, de la contratación de **prestadores de servicios**, otros conceptos como **supervisión del programa** para la verificación del cumplimiento normativo, la cual es una obligación de la Unidad Responsable que se encuentra a cargo de la operación del Programa.

Sobre la contratación de **prestadores de servicios**, estos Lineamientos de Gastos de Operación, especifican que deben ser para para “desarrollar actividades de carácter administrativo, técnico y operativo”, que es toda la operación, y que la Unidad Responsable se encargue de verificar que dicho personal cumpla con las **capacidades técnicas y profesionales requeridas para el desarrollo de las actividades contratadas. Esto de conformidad con el artículo 10 de la Ley Federal de Austeridad Republicana**<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Emitidos por la Unidad de Administración y Finanzas el 26 de febrero de 2020, y modificado en julio del mismo año. [https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/07/primer\\_a\\_modificacion\\_lineamientos\\_gastos\\_de\\_operacion.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/07/primer_a_modificacion_lineamientos_gastos_de_operacion.pdf) (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

<sup>54</sup> Artículo 10. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por concepto de telefonía, telefonía celular, fotocopiado, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, papelería, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones y seminarios, necesarios para cumplir la función de cada dependencia y organismo, no podrán exceder de los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación. Lo anterior, salvo las autorizaciones presupuestales que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa justificación. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en sus respectivos ámbitos de competencia, emitirán los lineamientos para la adquisición de bienes y servicios de uso generalizado de los entes públicos, de manera consolidada, con objeto de obtener las mejores condiciones con relación a precio, calidad y

Sobre este punto, cabe mencionar que por tanto, es responsabilidad de la Unidad Responsable, el tipo, perfil y calidad de **la contratación de personal capacitado**, sea acorde a las necesidades del servicio, lo que sería en todo caso, sancionado en caso de que no cumplieran con los requisitos de los perfiles. Esto nunca se ha presentado, en los seis años de experiencia que tengo en el Programa.

Esta contratación, en el caso del Programa Producción para el Bienestar, se lleva a cabo a través de una **entidad externa**, que en la normatividad se les denomina “Instancias Participantes”, con diferentes nombres dependiendo la actividad a desarrollar, como Agente Técnico, Unidad Técnica Operativa, Instancia Dispersora de Recursos, Instancia Ejecutora de Gastos Asociados<sup>55</sup>.

Para el caso del Programa Producción para el Bienestar, quien ha colaborado en la operación desde el año 2019, es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El IICA es un organismo internacional especializado en agricultura, que apoya a los 34 países miembros de los cuales México forma parte, en materia de tecnología e innovación para la agricultura, sanidad agropecuaria, calidad e inocuidad de los alimentos, comercio agropecuario internacional, agricultura familiar, desarrollo rural, gestión de los recursos naturales y bioeconomía<sup>56</sup>.

Este contrato se denomina Programa Operativo de Cooperación Técnica y tiene como objetivo brindar la Cooperación Técnica, Operativa y de Gestión Administrativa para actuar en calidad de Instancia Ejecutora de Gastos Asociados a la Operación (IEGAO) en la operación del Programa perteneciente a la Dirección

---

oportunidad, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente, sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y otros ordenamientos legales [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR\\_191119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf) (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

<sup>55</sup> Artículo 4 de las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020) (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

<sup>56</sup> <https://www.iica.int/es/about-us/main> (fecha de consulta 24 de julio de 2020).



General de Operación y Explotación de Padrones, en calidad de Unidad Responsable<sup>57</sup>.

Como se desprende del nombre y objetivo, se coopera, **no se contrata un servicio como tal**, y es para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Para cumplir con estos objetivos, se cuenta con personal, lo que al final es un *outsourcing* permitido por la administración, y todo se encuentra debidamente autorizado por la normatividad.

En la página del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se muestra un grado de avance de las actividades, esto con la finalidad de transparentar la ejecución de su gasto, y se resalta el tema de la contratación de prestadores de servicios<sup>58</sup>:



<sup>57</sup> <http://apps.iica.int/DashboardProyectos/programas/Detalle?CRON=4945&SCRON=00> (fecha de consulta 24 de julio de 2020).

<sup>58</sup>

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojMTk1ZTJmYTgtOWIyNS00ZDIhLWJmOGUtNDg1MGZmYjcwNjc1IiwidCI6IjJkM> (fecha de consulta 23 de julio de 2020).



Este tipo de contratación, la regula las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas y Lineamientos de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura<sup>59</sup>:

*“Artículo 4. En el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades para la aplicación de los incentivos, se contará por cada Programa y/o Componente con una Unidad Responsable, y una o más Instancias Ejecutoras, las que se podrán apoyar conforme se establezca en el Programa y/o Componente correspondiente en una o más de las siguientes Instancias:*

*I. Instancias que ejecuten acciones específicas para la operación del Componente (Agente Técnico, Unidad Técnica Operativa, Instancia Dispersora de Recursos, Instancia Ejecutora de Gastos Asociados); e*

*II. Instancias Auxiliares de Apoyo Técnico Operativo (Grupo Operativo, Unidad Técnica Auxiliar o Comité Técnico Dictaminador).*

*Las Instancias antes señaladas, así como las Instancias de Supervisión Externa, o cualquier otra que sea designada para participar en algún Programa y/o Componente, deberá, en su objeto y desde la fecha de su constitución, encontrarse vinculada con el fomento y desarrollo del Sector agroalimentario. Circunstancia que deberá ser verificada por la Oficina del Abogado General.”*

De esta normatividad, se tiene una secundaria, denominada **Lineamientos para la designación de instancias participantes** en la operación de los programas y componentes de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020, emitidos por la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría, los cuales contienen los requisitos para la designación, con el objeto de vigilar la ejecución del gasto federal<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020) (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

<sup>60</sup> [https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos\\_instancias\\_participantes\\_2020.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos_instancias_participantes_2020.pdf) (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

Con todo lo anterior, se observa que el esquema de **contratación de terceros**, para la prestación de servicios, que coadyuva al cumplimiento de los objetivos, **es innegable y permitido** por la Administración Pública, la cual carece de **elementos suficientes** dentro de su estructura para satisfacer sus propias metas.

Este es el **outsourcing legal** administrativo, necesario que contrata personal para la operación, como es el caso que nos ocupa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que cabe mencionar, que no solo se contrata personal para **operar**, vía **convenios de colaboración**, también se tienen otras entidades para que ejecuten otras obligaciones como la **Supervisión** del cumplimiento normativo por parte de los productores, como es el caso en el ejercicio 2020 con el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, denominado Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).<sup>61</sup>

Otro intermediario para la ejecución de actividades externas que requiere la ejecución del Programa, que involucra contratación de personal por medio de honorarios, es decir, *outsourcing*, es la actividad denominada **Acompañamiento Técnico**, la cual se dispone como **obligación** para la Unidad Responsable del Programa, que consiste en **capacitar a los productores** para que incrementen su producción y productividad, así como para que adopten práctica agroecológicas y sustentables.

La anterior actividad, también se justifica, toda vez que **no existe personal** de estructura suficiente para realizar dicha actividad, por lo que **se subroga** a otros para la realización de la misma, lo que también involucra personal. En el año 2020 se suscribió convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Investigaciones

---

<sup>61</sup> El SIAP es un órgano administrativo desconcentrado de la entonces denominada SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), que se encarga de generar estadística e información geográfica en materia agroalimentaria. Provee de información confiable, oportuna y relevante a los agentes económicos y tomadores de decisiones del sector agroalimentario y pesquero de México. <https://www.gob.mx/siap/que-hacemos> (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

Forestales (INIFAP), que es un organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>62</sup>.

Dicho lo anterior, concluimos que es una realidad que la **contratación de terceros es necesaria** y se encuentra justificada ante las múltiples tareas que tiene que ejecutar la Unidad Responsable del Programa, las cuales serían de imposible ejecución realizarlas a través de una estructura tan pequeña.

Ahora bien, en nuestro tema, esta es una de las **causas de la indebida** capacitación, ya que este tipo de contratación se hace de **manera anual**, ya que se utilizan los gastos de operación, que tienen **vigencia anual**, al derivar del Presupuesto Federal para el ejercicio fiscal correspondiente. Y por tanto la subcontratación de terceros va acorde a este principio<sup>63</sup>.

No en todos los casos se cuenta con la misma entidad prestadora del servicio, por ejemplo en el 2019 y 2020, como se mencionó se contrató al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En el 2018, ejecutó actividades de operación, una persona moral denominada "**Proyecto ERIS**", Asociación Civil constituida en 2013, y del 2015 al 2017, la Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas, por citar las últimas<sup>64</sup>.

## 2.2 Consecuencias de la indebida capacitación profesional

---

<sup>62</sup> El INIFAP tiene realiza investigaciones científicas y tecnológicas en el campo agrícola, pecuario y forestal; la capacitación de recursos humanos, el desarrollo e innovación tecnológica en la referida materia, así como la prestación de servicios relacionados con su objeto. Esto de conformidad con el artículo primero de su decreto de creación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=759324&fecha=02/10/2001](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=759324&fecha=02/10/2001) (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

<sup>63</sup> Una característica del Presupuesto de Egresos, es la anualidad, esto es que tiene vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario, esto es del 1º de enero al 31 de diciembre.

<sup>64</sup> Al respecto, cabe mencionar que las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y en el mismo sentido, los anteriores años, regulan que estas instancias participantes, **no deben tener carácter mercantil**, su objeto social, **debe vincularse con el fomento y desarrollo** del Sector agroalimentario, y tener al menos **cuatro años** de su constitución. Artículo 8, fracción I, letra d [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020) (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

Esta rotación de pagador, además de brindar incertidumbre al personal contratado, toda vez que se contrata vía honorarios, con contrato por tiempo **determinado**, al justificarse la ejecución de una “**obra determinada**”, que es el cumplimiento del objeto del convenio del que deriva, hace también que exista mucha **rotación de personal**.

Como constantemente **se está cambiando al personal, no existe un interés** de ninguna de las parte de **capacitar al personal** de nuevo ingreso, **no se tiene un programa de capacitación** de los conocimientos básicos que se requiere para ejecutar las diferentes actividades, las cuales se adquiere realizando las mismas, a través de la experiencia (conocimiento empírico).<sup>65</sup>

No se juzga el conocimiento empírico, el cual se valora, sobre todo en la administración pública, que permite con base en la experiencia, resolver las problemáticas que se van presentando; sin embargo, en estricto sentido, se contrata personal con los conocimientos y herramientas suficientes, para adaptarlas a las necesidades de la compleja operación.

Cabe mencionar que en teoría, al contratar un externo para brindar un servicio que se necesita, debería proporcionarse de la mejor calidad. Los Lineamientos para la designación de instancias participantes en la Operación de los Programas y Componentes de las Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, establecen como obligación a la Unidad Responsable, que debe constatar que la entidad contrata cumpla con una serie de requisitos<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup>

<https://web.archive.org/web/20160526184317/http://www.ingenieria.unam.mx/~guiaindustrial/solucion/info/3/2.htm>

<sup>66</sup> Página 9 de los Lineamientos [https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos\\_instancias\\_participantes\\_2020.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos_instancias_participantes_2020.pdf) (fecha de consulta 25 de julio de 2020).

Esos requisitos consisten en valorar y verificar entre otros, la **capacidad técnica operativa**, esto es, que cuente con “*el personal profesional y técnico especializado, que posea el conjunto de conocimiento y habilidades para realizar y ejercer las facultades y cumplir con las obligaciones y acciones, relacionadas con la operación del Programa y/o Componente de que se trate...El personal profesional y técnico deberá de comprobar experiencia de al menos dos años en la materia que se le desea contratar*”.

Es importante mencionar que en la realidad, al contratar a un ente para la colaboración de una actividad para la operación del Programa, es la Secretaría **quien le refiere al personal a contratar**, y estos son profesionistas que actualmente trabajan en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, cuando es el mejor de los casos; sin embargo en otro tanto, la recomendación de personal por compromisos políticos.

Por tanto, lo que menciona la norma de que el personal contratado cuenta con profesionistas técnicos especializados para realizar la actividad a desarrollar, y más aún, que cuenta con dos años de experiencia, en la práctica, no **sucede**.

Haciendo un análisis comparativo con los requerimientos del Servicio Profesional de Carrera, el cual no aplica en este tipo de contrataciones por honorarios, cuenta con un **esquema estructurado** de selección, ingreso, capacitación y promoción.

El artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, establece que dicho “sistemas”, comprende los subsistemas de **planeación de recursos humanos**, de **ingreso**, desarrollo profesional, capacitación, evaluación y separación, con los que se obtiene una planeación de los recursos humanos de la administración pública<sup>67</sup>.

En dicho esquema, se determinan las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal, se regulan los procesos de reclutamiento y selección de

---

<sup>67</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (fecha de consulta 29 de julio de 2020).

candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al puesto, modelos de capacitación y profesionalización.

Lo anterior, para obtener con **los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora** y la **Administración Pública Federal** en los que se incluyen en todo caso los jurídicos básicos. Capacitación incluye no solo la inicial, sino también la **especialización y actualización** del cargo, esto es, la posibilidad de superarse profesionalmente dentro de la institución.

Como se ha mencionado anteriormente, esto no sucede con el actual tipo de contratación que rige en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, a través de la **intermediación de externos** para la prestación del servicio que requiere en particular la operación del Programa Producción para el Bienestar. El cual se caracteriza por la **rotación de personal que no se capacita** en un inicio, con conocimientos básicos jurídicos que requiere la actuación como profesionista de un ente público, ni periódicamente ante las necesidades del servicio.

Intermediación que como se ha mencionado, se debe a los ajustes administrativos que deben hacer el Gobierno, debido a la situación presupuestal en la que se encuentra el Programa y la manera de distribuir los egresos.

El esquema del Servicio Profesional de Carrera parece ser la solución, este análisis es una propuesta a las nuevas administraciones con este espíritu de cambio, el retomar la institucionalización y formalización del servicio público, a efecto de a través no solo del eficiente reclutamiento de los recursos humanos, sino de la capacitación, se presten mejores servicios a la sociedad a la que van dirigida los objetivos del Programa, para el caso que nos ocupa.

Esta tendencia gubernamental de emplear externos para contratar el personal necesario para el cumplimiento de metas, tiene diferentes consecuencias, **como la impermanencia del personal**, que ya dentro del Programa, cuenta con la experiencia para dar continuidad a las actividades desarrolladas, otras tantas como la inestabilidad laboral.

No obstante lo anterior, una de las afectaciones principales y en los que se centra este trabajo, es el tema de la **capacitación profesional**, en particular la que carecen los nuevos profesionistas que se incorporan a la colaboración de la operación del programa.

El no contar con conocimientos básicos jurídicos para desempeñarse como autoridad frente a los **productores** a los que van encaminado el Programa, como a las autoridades con las que se realizan diversas gestiones como lo son otras secretarías, órganos fiscalizadores, otras dependencias como Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Actuaciones que **en todo momento se revisten de legales**, y que en caso de que no se satisfagan en tiempo o con los elementos necesarios para cumplir lo que se requiere, se aumenta la probabilidad de llevar al titular de la Unidad Responsable a ser sancionado por incumplimientos normativos.

Así también los particulares, al no verse satisfechos con sus demandas, atenciones, pueden presentar los medios legales procedentes como pueden ser **quejas ante el Órgano Interno de Control** perteneciente a la Secretaría de la Función Pública; quejas por violación de Derechos Humanos, recursos de revisión y otros procedentes en materia de Transparencia.

Esto hace vulnerable tanto el puesto tanto del titular de la Unidad Responsable, como de los Directores de Área principalmente<sup>68</sup>, quienes son los que en su caso, son llamados a procedimientos de responsabilidades administrativas **principalmente**. A manera de ejemplo se cita un caso en el que se encuentran actualmente vinculados servidores públicos:

La Auditoría Superior de la Federación, a través de notificación por edictos vía Diario Oficial de la Federación, el 12 de septiembre de 2019, cito a procedimiento a al entonces Subsecretario de Agricultura Subsecretario, Director General de

---

<sup>68</sup> De acuerdo al artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación vigente.

Operación y Explotación de Padrones y un Director de Área, esto a efecto de justificar financieramente la aplicación de recurso federal.<sup>69</sup>

Este recurso se refiere (el procedimiento se encuentra vigente) al correspondiente a la celebración de un convenio de colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, para que fungiera como instancia externa para la operación, es decir, pagadora del personal (*outsourcing*), el cual fue suscrito en el 2014, por un monto de \$13,077,276.00 (trece millones setenta y siete mil doscientos setenta y seis pesos 00/100 M.N.), la citación refiere lo siguiente<sup>70</sup>:

*“DOF: 12/09/2019*

*Auditoría Superior de la Federación*

*Cámara de Diputados*

*Unidad de Asuntos Jurídicos*

*Dirección General de Responsabilidades*

*Por acuerdos de fechas 29 de agosto, 4 y 5 de septiembre, todos de 2019, se ordenó la notificación por edictos de los oficios que se indican, por los que se les cita en relación con las conductas presuntamente irregulares que se les atribuyen: ...*

*En el procedimiento DGR/C/09/2019/R/14/164, al C. JESÚS ALBERTO AGUILAR PADILLA, en su carácter de Subsecretario de Agricultura de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), consistente en que: "Suscribió el Convenio de Colaboración celebrado el veintiséis de febrero del dos mil catorce, con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR), ya que esta última no aplicó los recursos que SAGARPA le entregó al objeto de convenio que consistía en llevar a cabo la ejecución del PROAGRO Productivo para el ejercicio fiscal 2014; asimismo, suscribió el Acta Finiquito del Convenio de Colaboración en cita, el doce de septiembre de dos mil catorce.", respecto del C. MIGUEL ÁNGEL HERNÁNDEZ SERVÍN, en su carácter de Director de Seguimiento Operativo de la entonces Secretaría de*

---

<sup>69</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5572122&fecha=12/09/2019&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572122&fecha=12/09/2019&print=true) (fecha de consulta 09 de agosto de 2020).

<sup>70</sup> <https://www.uaem.mx/> (fecha de consulta 09 de agosto de 2020).



Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), consistente en que: "Como Director de seguimiento operativo de la SAGARPA era el responsable de la evaluación y seguimiento del Convenio de Colaboración de fecha veintiséis de febrero de dos mil catorce, celebrado con la UAEMOR, ya que esta última no aplicó los recursos que SAGARPA le entregó al objeto del Convenio que consistía en llevar a cabo la ejecución del PROAGRO Productivo para el ejercicio fiscal 2014; asimismo, suscribió el Acta Finiquito del Convenio de Colaboración el doce de septiembre de dos mil catorce.". Respecto del C. FRANCISCO JAVIER FRANCO ÁVILA, en su carácter de Director General de Operación y Explotación de Padrones de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), consistente en que: "Suscribió el Convenio de Colaboración de fecha veintiséis de febrero de dos mil catorce con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR), ya que esta última no aplicó los recursos que SAGARPA le entregó al objeto del convenio que consistía en llevar a cabo la ejecución del PROAGRO Productivo para el ejercicio fiscal 2014;

asimismo, suscribió el Acta Finiquito del Convenio de Colaboración en cita, el doce de septiembre de dos mil catorce.", por lo anterior, ocasionaron presumiblemente un daño a la Hacienda Pública Federal, de acuerdo con las conductas atribuidas a los CC. JESÚS ALBERTO AGUILAR PADILLA, MIGUEL ÁNGEL HERNÁNDEZ SERVÍN y FRANCISCO JAVIER FRANCO ÁVILA, por un monto de \$13,077,276.00 (TRECE MILLONES SETENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.)." (SIC).

## CAPÍTULO TERCERO

### Soluciones a la indebida capacitación profesional

#### 3.1 El Servicio Profesional de Carrera

El servicio civil no es una idea moderna, el interés humano de profesionalizar la gobernanza tiene orígenes en muchas partes del mundo y de hace muchos años. En China en los años 202 a.c- 219 d.c, se aplicaban exámenes de capacidades para elegir personas para gobernar.

En la India, los británicos modernizaron el sistema administrativo, en 1793 establecieron un sistema civil incluso a nivel constitucional. En Inglaterra en los años 1800 existían Comisiones encargadas de aplicar pruebas selectivas para ingresar a la administración pública. <sup>71</sup>

Nos menciona Omar Guerrero Orozco en su artículo “Servicio Civil de Carrera en México”, que el Servicio Civil de Carrera nace en **Europa**, siendo en 1770 se introdujeron los primero exámenes de ingreso, dándose prioridad a los altos cargo a los juristas. En España en 1721 se estableció el estatuto del servidor público español, que diferenciaba cargos<sup>72</sup>.

Este desarrollo de la carrera **administrativa en México** tuvo un auge hasta 1821, en donde se encontraba personal con más de treinta años en el servicio, esto bajo el principio de propiedad del cargo; sin embargo con la independencia, se extinguió:

*“El proceso de supresión del servicio civil avanzó imparable hacia mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficina que juzgara prescindibles y*

---

<sup>71</sup> LEDEZMA Rojas, Margarita, “El Servicio Civil de Carrera y el Mejoramiento de la Calidad y Productividad de las Administración Pública Federal en México, ante la Globalización de los Mercados”, Nuevo León, México, 1995, página 5 <http://eprints.uanl.mx/7610/1/1020114056.PDF>

<sup>72</sup> GUERRERO Orozco, Omar, Servicio Civil de Carrera en México, Tomo III, la Política y la Administración Pública, página 308 [http://www.omarguerrero.org/articulos/Servicio\\_civil.pdf](http://www.omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf) (fecha de consulta 29 de julio de 2020).

deducir las plantas de empleados en beneficio de la economía de gastos”<sup>73</sup> Incluso existió un Decreto que declaró amovibles los empleos en 1852.<sup>74</sup>

Otro ejemplo de éxito el establecimiento de una carrera administrativa, que se le denominó “Servicio Civil” fue en la India, entre 1800 y 1853, en donde hubo una comisión encargada de analizar a los candidatos, esto resultó benéfico, porque se corroboró como sin este sistema, se ejecutaba el nepotismo y la incompetencia<sup>75</sup>.

Esto es algo de lo que se quiere proponer en este trabajo, si bien, se ha analizado que la actual administración, por **falta de recursos** principalmente, las estructuras cada vez se adelgazan más, viéndose necesaria la implementación de medios alternos de operación como lo es la **contratación de intermediarios** para el cumplimiento de las metas institucionales.

No obstante lo anterior, se vuelven a las mismas tendencias que nos marcan los antecedentes de las deficiencias de la falta de implementación de la figura del Sistema Civil de Carrera, que es la contratación de **manera débilmente regulada de personal**, de su falta de capacitación, de la corta temporalidad, lo que afecta la operación del servicio.

Haciendo un comparativo del **Sistema Civil de Carrera**, que pareciera que no existe en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, pero sí existe, y se encuentra institucionalizado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la cual establece que es mecanismo utilizado en la administración pública federal, para **garantizar la igualdad de oportunidades** en el acceso al servicio público:

*“Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el*

---

<sup>73</sup> Op. Cit., página 311

<sup>74</sup> DUBLAN, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República, página 903 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/768/1.pdf> (fecha de consulta 29 de julio de 2020).

<sup>75</sup> *Idem* página 312 (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

*mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”<sup>76</sup>*

Pareciera que **el fin real** es tutelar el derecho de los ciudadanos a acceder a trabajar en la administración pública, y adicióno que también es el cumplimiento del deber de prestar el servicio público **por el personal idóneo**, que es lo que realmente afecta el servicio, ya que en la práctica, la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, es solo un ejemplo de muchos que existen, de que esto no se ejecuta.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, se institucionalizó en la administración de **Vicente Fox**, en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. Su implantación gradual inició el 5 de abril de 2004, fecha en la que entró en vigor el Reglamento de la misma.

Nos menciona María del Carmen Pardo en su trabajo denominado “El Servicio Profesional de Carrera en México” que esta Ley no fue fácil aprobarla, que se dio como parte de los cambios de los 70 años del control político que ejerció un solo gobierno (PRI), el profesionalizar a los servidores públicos<sup>77</sup>.

Pareciera que políticamente entorpece en la política la movilidad de los colaboradores, ya que se tienen muchos compromisos, sin embargo, hay puestos que el constante cambio afecta la operación.

Los principios del servicio profesional de carrera necesitan **renacer como modelo ideal**, para que los funcionarios nombrados no dependen del jefe, y sea más objetiva su actuación, para que su ingreso, promoción y permanencia, dependa de procesos externos.

Es sumamente importante que cuenten con conocimientos homologados que requieren al entrar a una dependencia de gobierno, es necesario que se

---

<sup>76</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

<sup>77</sup> PARDO, María del Carmen, El Servicio Profesional de Carrera en México, página 615 <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177002.pdf>

capaciten para el puesto, aún con la modalidad de la contratación vía *outsourcing* a través de intermediarios, ya que esta es una realidad material con la que la administración pública tiene que convivir.

Es probada utilidad, ya la **permanencia y estabilidad, continuidad** en el servicio y permite avanzar en los procesos internos de los programas, en el caso de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, la experiencia personal es que existe nula capacitación de todo el personal que se incorpora constantemente, dado a la constante rotación de profesionales.

Comparando, el Servicio Profesional de Carrera, cuenta con un sistema que permite reclutar, seleccionar de acuerdo al perfil, a los servidores públicos que requiere el área y sobre todo capacitarlos para los procesos específicos a los que se enfrentarán.

El artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, menciona varios **subsistemas**, los que se considera pueden ser los más significativos para adicionar en la práctica a estructuras como los de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, y que son las siguientes:

La **Planeación de Recursos Humanos**, para determinar las necesidades del tipo de personal que requiera el área para el eficiente ejercicio de sus funciones, el **Control del Ingreso**, que refiere a los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al puesto a desempeñar.

Así pues, que su ingreso se deba a un **mérito** por los conocimientos, habilidades, la experiencia y las **capacidades** con las que cuenta, ya que debe cumplir para su contratación, los requisitos del perfil previamente analizado, los exámenes que requiere el puesto, así como la **experiencia debidamente probada** que enriquezca su actuación.

Así mismo, una vez reclutados, un importante proceso de **capacitación inicial y periódica**, sobre los conocimientos que requiere el nuevo personal y los que vaya necesitando para enriquecer los procesos en los que se va involucrando.

A los que además de los conocimientos básicos de la dependencia en la que se labora, y de la Administración Pública Federal en general, se agregue necesariamente conocimientos **básicos jurídicos**, que permitan ubicar al personal, como autoridad, para facilitar la operación legal y prevenir sanciones.

Dentro de la referida Ley, también se mencionan otros subsistemas como la **Evaluación del Desempeño**, que es una medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos, y el de **Control y Evaluación** con el fin de garantizar la estabilidad laboral y de ser un parámetro para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, no obstante, esto podría ser demasiado ambicioso en el **planteamiento del esquema funcional** que se lleva en la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones<sup>78</sup>.

### **3.2.- El servicio civil aplicado al *outsourcing*.**

Una de las posibles soluciones reales y que es posible considerar, es la modificación de los **Lineamientos para la designación de instancias participantes**, que es el instrumento a través de cual se regula la contratación de externos para la operación, lo que se ha mencionado como el *outsourcing*<sup>79</sup>.

Esta normatividad, emitida por la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, como se ha mencionado, regula los **requisitos previos** para la contratación de la entidad para la operación, como lo

---

<sup>78</sup>Artículo 13, fracciones V y VII de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

<sup>79</sup>

[https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos\\_instancias\\_participantes\\_2020.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos_instancias_participantes_2020.pdf) (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

son que cuente con la **capacidad técnico-operativa**, es decir, que cuenta con el personal profesional y técnico especializados, que posea el conjunto de conocimiento y obligaciones y acciones, relacionadas con la operación del Programa.

Si bien, esto ya lo dice, el énfasis añadido es que:

A. Por una parte, en el **proceso de selección del personal**, se establezca que se **dé prioridad al personal que se encuentra operando** actualmente en el Programa, esto a efecto de valorar y reconocer la experiencia adquirida de quienes actualmente se encuentran laborando y con esto, **enriquecer** la operación.

B. Que la Unidad Responsable que contrata, exija con documentales, los respaldo de los expedientes del personal, en el que obre la **experiencia probada** del personal que se contrata o con el que se cuenta, y que efectivamente tengan relación con las actividades que se desempeñarán.

C. Que se les exija como requisito, la **acreditación de cursos** que imparta el mismo organismo o bien la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, sobre las cuestiones básicas que necesitarán conocer sobre el servicio que proporcionarán.

Los conocimientos básicos que se requieren para trabajar en dicha dependencia son los siguientes:

1. Introducción a las Administración Pública Federal<sup>80</sup>:

- a) División de Poderes (organismos constitucionales autónomos) y Funciones;
- b) Diferencia entre Autoridad y Ciudadanía;

---

<sup>80</sup> Se pueden emplear materiales didácticos como el que siguiente, adaptado a las necesidades del área: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m\\_iapm.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_iapm.pdf) (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

- c) Redacción.<sup>81</sup>
- 2. Antecedentes del Programa Producción para el Bienestar:
  - a) PROCAMPO<sup>82</sup> diferencias con el programa actual;
  - b) PROAGRO<sup>83</sup>, diferencias con el programa actual.
- 3. Conocimientos **básicos jurídicos**:
  - a) Principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas;
  - b) Obligaciones y responsabilidades profesionales;
  - c) Uso y cuidado de la información pública y confidencial;
  - d) Generalidades y atención de **Amparos, quejas** ante órganos internos de control, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
  - e) Atención de Auditorías y Solicitudes de Información ante el INAI.
- 4. Normatividad que aplica al Programa Producción para el Bienestar:
  - a) Niveles jerárquicos de las normas;
  - b) Fuentes normativas (localización);
  - c) Leyes aplicables: Constitución Política, Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación,

<sup>81</sup> La Secretaría de la Función Pública, cuenta con un manual denominado: **Manual de Lenguaje Claro**, el cual contribuye a los servidores públicos o a comunicarse de manera asertiva con los ciudadanos, promueve el uso de un lenguaje claro, sencillo, para comunicarse con los homólogos en las dependencias, con el uso de correos electrónicos, oficios, notas informativas, normatividad, manuales y un sinfín de documentos que permiten realizar las funciones y responsabilidades, o bien, con los ciudadanos, sobre todo el tipo de personas al que va dirigido el <https://funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/ManualLenguajeClaro.pdf> (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

<sup>82</sup> La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, tiene un sitio en el que ofrece esta información <http://www.agricultura.gob.mx/procampo/antecedentes>, en los que también se conservan los **informes trimestrales** que contienen resultados de la operación, principales acciones, y demás temas de rendición de cuentas <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/08/01/1238/procampo-1-trimestre-2012-001.pdf>, incluso la normatividad que operó en aquel momento <http://www.agricultura.gob.mx/normatividad/normatividad-2012> (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

<sup>83</sup> En el mismo sentido, la continuación del PROCAMPO, PROAGRO, cuenta con dicha información <http://www.agricultura.gob.mx/que-hacemos/proagro>, sus antecedentes de su transferencia y actualización <http://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes>, normatividad y avances de resultados (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).



Reglas de Operación, Reglamento Interior de la Dependencia, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como Normatividad interna<sup>84</sup>, y

d) Uso del Diario Oficial de la Federación<sup>85</sup>.

**5. Conocimientos básicos sobre la operación del Programa<sup>86</sup>:**

a) Objetivo del Programa;

b) Destino de los incentivos;

c) Tipos de beneficiarios y requisitos para el otorgamiento;

d) Montos y Proceso de pago.

**6. Herramientas informáticas básicas:**

a) Manejo y conocimientos básicos de la computadora;

b) Word, Excel, power point;

c) Uso de correo básico y navegación por internet.

Esta son los **conocimientos básicos** que requieren todos los que colaboran en el Programa Producción para el Bienestar, que se consideran

---

<sup>84</sup> Toda esta normatividad es recomendable sugerir que sea consultada en la fuente directa que es la cámara de diputados, ya que es quien se encarga de su publicación, ya que ahí se pueden observar las reformas actualizadas <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Se encuentran también las leyes abrogadas <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>, los Reglamentos de las Leyes Federales, los vigentes y los abrogados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>; e incluso se encuentran las ligas de las legislaturas estatales <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>, herramienta bastante útil.

<sup>85</sup> Conocer que de conformidad la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/75\\_100619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/75_100619.pdf), el Diario Oficial de la Federación <https://www.dof.gob.mx/> es el medio que tiene como función publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

<sup>86</sup> La operación derivará de las Reglas de Operación vigentes, así como de las disposiciones generales que les aplican, la cual es de suma importancia que los colaboradores de todas las áreas las dominen, ya que se aplican en todos los procesos <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/programa-de-produccion-para-el-bienestar-238402> (fecha de consulta 21 de agosto de 2020).

homologan y sitúan a los profesionista en un plano de actuación como autoridad al servicio de los productores.

Se encuentran dirigidos a perfiles no legales, como agrónomos, informáticos, economistas, geógrafos, administradores, que son los que operan el programa Producción para el Bienestar. Los cuales en todo momento colaboran en temas técnicos para atender los requerimientos o necesidades legales de la operación.

En un segundo momento, también se requiere de una capacitación **periódica**, ya que el Programa es dinámico e interactivo, implica movilidad y cambios constantes en la operación y por tanto, adaptaciones normativas, lo que hace necesario que el equipo en general lo conozca y aplique.

La capacitación tiene un papel muy importante para el logro de los objetivos de manera eficiente, ya que es un proceso mediante el cual los profesionistas, adquieren herramientas, habilidades y actitudes para operar de manera efectiva, lo que tiene como consecuencia también la transparencia de la manera de administrar los recursos a los que se destina el Programa.

Un profesionista capacitado y con conocimientos útiles para ejecutar los retos del Programa Producción para el Bienestar, fortalece la capacidad de respuesta ante los requerimientos laborales, tales como atención de auditorías, reducción de quejas por atención adecuada a productores, y por tanto, mayor holgura para dedicar a la operación y el cumplimiento de metas en los tiempos meta.

Así también, el Programa se ve beneficiado, ya que con mayores conocimientos, los colaboradores se sienten con más confianza y seguridad en su actuación, y esto les permite innovar los procesos de trabajo, que siendo ellos quien los operan, son los mejores en proponer las mejoras de los mismos.

Esto es, esta propuesta de dar importancia a la capacitación laboral en esta **realidad de contratación** a través de terceros, es mejorar la calidad del trabajo, la productividad, pero también la estabilidad y autoestima de los trabajadores, la permanencia, la reducción de la supervisión, incremento en la solución de problemas, lo que invariablemente elevará el ambiente del trabajo y la calidad del servicio, que es un deber ser de la administración pública.

Estas son las **tendencias actuales** laborales de la administración pública de México, el uso de terceros como medio de pago, el jamás reconocido internamente como *outsourcing*. Es parte de la **adaptación de sistema** a la **situación económica y política** del país, pero también una forma de resaltar la necesidad de no olvidar el recurso humano como uno de los principales motores de la eficiencia en el servicio público.

Para el Programa Producción para el Bienestar, se requiere de personal técnico especializado y multidisciplinario, que requieren conocer conocimientos jurídicos básicos de la administración pública y del deber ser, para complementar los conocimientos técnicos de sus materias, ya que la operación lo requiere porque se sitúan como autoridad y por tanto cuentan con obligaciones y responsabilidades que desconocen.

La capacitación tiene la dualidad de ser un **derecho**, pero también una **obligación** de quienes nos encontramos en el servicio público, por un lado ofrece desarrollo, pero también demanda compromiso sobre los objetivos de las instituciones.

## Conclusiones

Después de haber realizado la investigación en materia de recursos humanos en el área en la que participo, que es la ahora recién Dirección Jurídica de la Dirección General de Operación y Operación de Padrones, y haber profundizado y reflexionado sobre los principios del Servicio Profesional de Carrera, me llevan a afirmar que las planeaciones administrativas se hacen fuera de las realidades operativas de los programas.

Esa tendencia social de hacer más con menos en materia de recursos humanos en la administración pública, tiene como consecuencia la disminución de la calidad de los servicios que se prestan, no hay capacidad para atender a todos como debería, lo que también genera molestia a la sociedad, quejas, amparos y mala imagen para la autoridad.

En esa sinergia, las Unidades Responsables y los administradores de los recursos, se encuentran en la necesidad de contratar gente externa, actividad jurídicamente permitida e incluso justificada, ya que con el poco personal con el que se cuenta, no se cumplirían las metas que cada vez que ponen más cortas en tiempo, y más grande en actividades.

Es una realidad que la complejidad de la operación, deja corto el tiempo para planear tener un recurso humano de calidad, capacitado, examinado de que cuenta con herramientas para aportar al programa y no para que aprendan a hacer lo que se supone que saben desde por sus perfiles, o peor aún, a desarrollar actividades que no tienen que ver con los conocimientos que cuentan, por que entraron por alguna recomendación.

Comparto que fue complicado demostrar muchas de las afirmaciones que hago en el trabajo, ya que las conozco a través de la experiencia y solicitarlas a través de transparencia podría convertirse en un problema para mí, el tema político

siempre está presente y el trabajo debe cuidarse. El tema del *outsourcing* es un tema impronunciable, los prestadores de servicio externos, no existen en las auditorías, se niegan específicamente para no relacionarlos con temas de dependencia labora, no obstante exista un horario, se reciban instrucciones y contemos con correos electrónicos institucionales.

Sin embargo, considero que sensibilizando a los personajes idóneos, se podría generar conciencia de la situación y empezar por planear capacitaciones internas, modificando procedimientos en los que sí se tiene área de influencia y recoger algunos de los principios del sistema de profesionalización del servicio público, el cual estoy segura que contribuirá a un mejoramiento del servicio público.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Bibliografía

### Bibliografía

**Acuerdo** GATT 13/89 del 25 de julio de 1986  
<https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/GATT/1389.PDF>

**Antecedentes Históricos** de la SAGARPA  
<https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/SAGARPA.pdf>

Antecedentes de PROAGRO, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
<http://www.agricultura.gob.mx/que-hacemos/proagro>

**Antecedentes** de PROCAMPO, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
<http://www.agricultura.gob.mx/procampo/antecedentes>

**Criterios** de Planeación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados  
[https://www.asf.gob.mx/Section/52\\_Que\\_hacemos\\_y\\_como\\_lo\\_hacemos](https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos)

**Decreto de creación** del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4719768&fecha=25/07/1994&cod\\_diario=203425](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4719768&fecha=25/07/1994&cod_diario=203425)

**Diario Oficial** de la Federación <https://www.dof.gob.mx/>

**Diccionario** de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/teleolog%C3%ADa> .

**Diccionario** de Ingeniería de la Universidad Autónoma de México (UNAM)  
<https://web.archive.org/web/20160526184317/http://www.ingenieria.unam.mx/~guiaindustrial/solucion/info/3/2.htm>

**Diccionario** digital  
<https://www.significados.com/outsourcing/#:~:text=Qu%C3%A9%20es%20Outsourcing%3A,de%20su%20actividad%20o%20producci%C3%B3n>

**Disposiciones Generales** aplicables a las Reglas de Operación y Lineamientos de los Programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5586485&fecha=14/02/2020)

**DUBLAN**, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/768/1.pdf>

**Lineamientos** Generales para la Evaluación de los Programas Federales de las Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, y Secretaria Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007)

**GUERRERO** Orozco, Omar, Servicio Civil de Carrera en México, Tomo III, la Política y la Administración Pública [http://www.omaguerrero.org/articulos/Servicio\\_civil.pdf](http://www.omaguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf)

**IICA**, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
<https://www.iica.int/es/about-us/main>

**Informe** a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el inicio de Negociación para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Canadá, Estados Unidos y México  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME\\_TLCAN.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251040/INFORME_TLCAN.pdf)

**Informes** Trimestrales de PROCAMPO, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
<https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/08/01/1238/procampo-1-trimestre-2012-001.pdf>, i

**INIFAP**, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=759324&fecha=02/10/2001](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=759324&fecha=02/10/2001)

**Introducción** a la Administración Pública Mexicana, Secretaría de Educación Pública, México, 2017  
[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m\\_iapm.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_iapm.pdf)

**LEDEZMA** Rojas, Margarita, "El Servicio Civil de Carrera y el Mejoramiento de la Calidad y Productividad de las Administración Pública Federal en México, ante la Globalización de los Mercados", Nuevo León, México, 1995, página 5  
<http://eprints.uanl.mx/7610/1/1020114056.PDF>

**Ley Federal** de Procedimiento Administrativo, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf)

**Ley General** de Responsabilidades Administrativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=270901&pagina=73&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=270901&pagina=73&seccion=0)  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012)

**Ley Federal** del Trabajo, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)

**Ley Federal** de Austeridad Republicana, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR\\_191119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR_191119.pdf)

Leyes Federales abrogadas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>,

Leyes Federales vigentes, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Leyes Estatales** de los Gobiernos de los Estados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>, herramienta bastante útil.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/75\\_100619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/75_100619.pdf),

**Ley del Servicio Profesional** de Carrera de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

**Lineamientos** para la Designación de Instancias Participantes en la Operación de los Programas y Componentes de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2020 [https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos\\_instancias\\_participantes\\_2020.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/02/lineamientos_instancias_participantes_2020.pdf)

**Lineamientos para el Ejercicio** de los Gastos de Operación de los Programas de las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural 2020 [https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/07/primer\\_modificacion\\_lineamientos\\_gastos\\_de\\_operacion.pdf](https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/2020/07/primer_modificacion_lineamientos_gastos_de_operacion.pdf)

**Lineamientos** para la operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 23 de enero de 2019, modificación [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560461&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560461&fecha=15/05/2019))

**Manual de Lenguaje** Claro, Secretaría de la Función Pública, México 2007 <https://funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/ManualLenguajeClaro.pdf>

**Manual de Organización** de la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129797/313\\_MO\\_Direccion\\_General\\_de\\_Operacion\\_y\\_Explotacion\\_de\\_Padrones.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129797/313_MO_Direccion_General_de_Operacion_y_Explotacion_de_Padrones.pdf)



**Manual de Percepciones** de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del 29 de mayo de 2020  
[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5547537](https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5547537)

**Normatividad** de PROCAMPO, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
<http://www.agricultura.gob.mx/normatividad/normatividad-2012>

**Normatividad** y Avances de Resultados de PROAGRO, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
<http://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes>

**PARDO**, María del Carmen, El Servicio Profesional de Carrera en México,  
<https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177002.pdf>

**Periódico** la Jornada “SADER entrega apoyos a más de un millón de productores”  
<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/05/20/sader-entrega-apoyos-a-mas-de-un-millon-de-productores-2765.html>

**Plan Nacional** de Desarrollo 2019-202, Poder Ejecutivo  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

**Presupuesto Egresos** de la Federación (PEF) para el 2019, Poder Ejecutivo  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018)

**Presupuesto Egresos** de la Federación (PEF) para el 2020, Poder Ejecutivo  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019)

**Procedimiento** Operativo del programa Producción para el Bienestar 2020, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
<https://www.gob.mx/agricultura/documentos/programa-de-produccion-para-el-bienestar-238402>

**Programa** Anual de Auditorías, Auditoría Superior de la Federación  
[https://www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias/PAAF\\_Por\\_Ente\\_Fiscalizado\\_26jun20.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_Por_Ente_Fiscalizado_26jun20.pdf)

**Programas** del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
<http://apps.iica.int/DashboardProyectos/programas/Detalle?CRON=4945&SCRON=00>

**Programa Nacional** de Desarrollo Social 2014-2018, Poder Ejecutivo  
[http://www.bienestar.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/Pronades\\_2014-2018\\_DOF\\_30.04.14.pdf](http://www.bienestar.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/Pronades_2014-2018_DOF_30.04.14.pdf)

**Reglamentos** a las Leyes Federales vigentes y Abrogadas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>;

**Reglamento Interior** de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5572122&fecha=12/09/2019&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572122&fecha=12/09/2019&print=true)

**Reglas** de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=736546&fecha=20/02/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=736546&fecha=20/02/2002)

**Reglas de Operación** de Programas Federales, Ejercicio Fiscal 2007

<https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2007/08%20SAGARPA%2007/agricultura.htm>

**Reglas de Operación** del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020)

**Reglas de Operación** del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020, **modificación**

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591186&fecha=06/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591186&fecha=06/04/2020)

**RIVO** López, Elena, Externalización: Más allá de la Subcontratación

<file:///C:/Users/lourdes.vargas/Downloads/Dialnet-Externalizacion-565287.pdf>

**SIAP**, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera

<https://www.gob.mx/siap/que-hacemos>

**Tratado de Libre Comercio**, Texto completo del TLCAN <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>

**Tríptico** publicitario para campesinos:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559913/Produccion\\_bienestarVersi\\_nJunio2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559913/Produccion_bienestarVersi_nJunio2020.pdf)

**Universidad Autónoma** del Estado de Morelos <https://www.uaem.mx/>

**ANEXO:**

**Reglas de Operación** del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020)

Dirección General de Bibliotecas UAQ