

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México - Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.
15 de noviembre de 2002



CIDE

NÚMERO 117

David Arellano Gault

**LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN MÉXICO: LÍMITES Y POSIBILIDADES DE UN
SERVICIO CIVIL DE CARRERA.**

Resumen

Este artículo será publicado como capítulo de un libro sobre los sistemas de profesionalización de la administración pública del CLAD. El objetivo del libro es realizar un análisis crítico de la adaptación de modelos de la Nueva Gestión Pública en América Latina, en esta ocasión respecto de la implantación de sistemas de servicio civil “gerencialistas”. En el presente documento se hace la revisión del caso de México, su evolución, las razones de su fracaso y los retos para impulsar un servicio civil profesional en la Administración Pública federal mexicana.

Abstract

This paper will be published within a CLAD book regarding the civil service reform in Latin America. The aim of the book is to discuss and debate the possibilities and limits of managerial reform strategies (stemming from the New Public Management) in several Latin American countries. This paper analyses the case of Mexican public administration, the reasons for the failure to implement a civil service system and the challenges to implement one in the federal public administration in Mexico.

Introducción

La administración pública mexicana ha sido durante muchos años la arena de la Lucha política, el espacio de representación social más importante y el mecanismo o instrumento de poder más valioso y manejable del poder ejecutivo.

Muchas cosas han cambiado desde 1988, una de las crisis electorales y políticas más importantes en la historia contemporánea del país¹. Y es absolutamente claro que muchas otras cosas, entre ellas la compleja relación del poder con el aparato administrativo, están cambiando a partir del año 2000 cuando el PRI (Partido Revolucionario Institucional) pierde después de 70 años en el poder, la silla presidencial. Y cambiarán, no solamente por la voluntad o falta de voluntad política que el nuevo régimen tenga para impulsar el cambio, sino porque la correlación de fuerzas políticas que hacían a la administración pública mexicana ser el espacio de representación social y la arena política se está derrumbando ante la propia dinámica de una democracia plural.

En efecto, el aparato administrativo ha sido un apéndice flexible y manipulable del sistema político nacido después de la revolución mexicana de 1910. Mucho se ha escrito al respecto (Casar, 1996; Arellano, 2002, entre muchos otros) y no ahondaremos demasiado al respecto de este sistema político que permitió exitosamente mantener en el poder a un partido por más de siete décadas. Pero de manera sintética se puede explicar cómo éste era un régimen formalmente democrático, en realidad autoritario; compuesto de círculos políticos cerrados que compartieron el poder a través de mecanismos no democráticos, aunque puntualmente se celebraran elecciones en todo el país con aparente competencia de partidos; formalmente federalista, pero donde el poder ejecutivo federal acumulaba atribuciones legales y extra legales prácticamente omnímodas, dominando sobre el Congreso, el Poder Judicial, los gobernadores de los estados y las legislaturas estatales. Todo envuelto en un discurso de un estado de derecho, legal y legítimo, que durante muchas décadas y momentos políticos incluso disfrutó de amplia legitimidad frente la población, pese a su clara tendencia autoritaria y su escaso valor democrático real.

Bajo estas circunstancias no es de extrañar que el aparato administrativo tenga que ser visto, primero que nada, como un constructo social producto de estas circunstancias particulares. Dada la escasa utilidad del Poder Legislativo como mecanismo de representación social efectivo, el aparato administrativo, la burocracia pública en sus diferentes niveles, se convirtió en uno de los más importantes instrumentos de representación política del sistema (Arellano, 1999). Dado que la

¹ En estas elecciones, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a los ojos de la opinión pública perdió la presidencia y, vía fraude, la retuvo. El sistema político se encontró en una de sus crisis más importantes, generándose una lucha a partir de aquí por extraer el control de las elecciones del gobierno y dárselo a un órgano público ciudadano.

lucha electoral era de forma, los pasillos del aparato administrativo eran testigos de la verdadera lucha por el poder, en la distribución de plazas, puestos de "elección" y administrativos. Y dado el amplísimo poder legal y extralegal del presidente en turno, el aparato era el instrumento real a través del cual el grupo hegemónico movilizaba las agendas políticas, los presupuestos reales y los demás instrumentos del poder. Conviene ahondar un poco en estas características clave de la administración pública mexicana, pues ello permitirá entender la compleja dinámica del aparato público y su evolución actual.

Primero, la cuestión de la representación social. Los puestos en el Poder Legislativo eran negociados por los diferentes grupos políticos en el poder, todos dentro del mismo partido. El vértice de este sistema era el Presidente y a partir de él y su capacidad negociadora, se definían las cuotas que los grupos podían acceder en los diferentes puestos de elección popular. En un sistema federal en la práctica centralizado, el poder ejecutivo federal acumulaba la inmensa mayoría de los recursos fiscales, haciendo de los programas y secretarías federales, las fuentes de recursos más importantes para alcanzar metas sociales en todo el país (ver cuadro 1). A través de mecanismos clientelistas, el aparato administrativo y sus burocracias eran correctamente ubicados por la población como los verdaderos factores de poder, con recursos y capacidad de decisión para afectar con sus decisiones las actividades de los individuos. Empresarios, obreros y campesinos con sus organizaciones, profesionistas y población en general, acudían a la burocracia como la más cercana y visible expresión del poder político y como el instrumento para hacer valer sus demandas ante las lejanas elites políticas.

Cuadro 1
Gasto por nivel de gobierno en México 1989-1996

<i>Año</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
1989	83.9	13.7	2.5
1990	83.2	13.7	3.0
1991	80.4	15.9	3.7
1992	76.8	19.4	3.8
1993	74.1	21.7	4.1
1994	72.5	23.5	4.0
1995	73.9	22.5	3.5
1996	74.8	21.8	3.4

Fuente: Cabrero y Martínez-Vázquez (2000)

Segundo, la administración pública se convirtió en la esfera primordial de la lucha política, dados los amplios recursos del aparato administrativo y la gran discrecionalidad de la que gozaba para utilizarlos. Gracias también a la legitimidad política que le daba ser el espacio de representación social real, la administración pública se convirtió de facto en la arena primordial de la lucha por el poder. Los presidentes de la república, muchos gobernadores, una cuantiosa cantidad de funcionarios políticos requirieron pasar primero por las filas de la administración pública federal como su "bautizo" político, como la constatación de que eran capaces de administrar el poder con estabilidad y eficacia. Al menos en alguna parte de su carrera, los políticos vieron el paso por la administración pública como una actividad indispensable para alcanzar sus aspiraciones. Como una forma de obtener manejo de recursos fiscales, como una manera de hacerse de los hilos de la burocracia y dominar sus reglas del juego, como fuera, el dominio de los pasillos burocráticos se convirtió en clave del desarrollo de la política en el país.

Tercero, por todo lo anterior, la administración política del aparato administrativo era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal. En efecto, el contar con un aparato confiable, flexible, manipulable a las órdenes del grupo político en el poder era una variable estratégica del sistema. Lo que debe quedar claro en todo caso es esta combinación entre un aparato administrativo confiable y manipulable a la vez. Confiable porque la estabilidad de las políticas públicas implementadas era en muchos casos una variable fundamental para las aspiraciones políticas de los grupos. Flexible porque la dinámica política requería de movilidad de grupos, elites, camarillas, premios y castigos. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales (razón primigenia de existencia de cualquier servicio civil de carrera) tenía que ser lograda de otra manera: no a través de proteger al aparato administrativo de esas influencias gracias a un sistema demasiado cerrado de carrera que disminuyera la flexibilidad con la que los grupos en el poder movilizaban recursos y políticas. De esta manera, el régimen de empleo público se ha resistido sistemáticamente a ser encasillado en un servicio civil, si bien de alguna manera, la estabilidad del aparato tendría que ser conseguida (sobre esto ahondaremos en el siguiente apartado).

Como se dijo más arriba, muchas de estas realidades políticas han venido cambiando en el tiempo. Y no sólo a partir de las elecciones del 2000, cuando el régimen político del PRI se ve sacudido con la llegada de otro partido político a la presidencia de la república. Los cambios se han venido generando paulatinamente, por lo menos desde 1968², a través de crisis recurrentes y reformas parciales al sistema político-administrativo.

Uno de los objetivos de este documento será entonces analizar las condiciones de la profesionalización de la función pública en México que se generaron en la administración del Presidente Zedillo (1994-2000), periodo en el

² Cuando el régimen responde de manera violenta y desmedida con una matanza de estudiantes que demandaban la democratización del país, desatando con ello una dinámica social que empujó paulatina y pacíficamente al cambio democrático.

cual se generaron las condiciones de una transformación sistemática del servicio civil en México. En este periodo se generan diversos proyectos de modernización administrativa, con un claro sentido gerencialista, entre los cuales se abre el debate y se moviliza al aparato administrativo para discutir una profunda transformación del sistema administrativo mexicano a través de la formación de un sistema de servicio civil. Si bien la lucha interburocrática y la turbulencia política bajo la cual esta reforma gerencialista vivió no permitieron la instauración de un sistema de servicio civil, el debate, las transformaciones, los intentos de modernización y los avances incrementales que en este periodo se vivieron son una clara película de los retos que para el futuro se tienen en la transformación del aparato administrativo mexicano. De ahí la valía de estudiar este periodo con más detenimiento, aún mayor ante la potencialidad de grandes transformaciones que se están generando en la presente administración del Presidente Fox. En efecto, al momento de escribir este capítulo (Octubre del 2002) se encuentran en discusión entre los partidos políticos y el poder ejecutivo dos iniciativas de ley para crear un sistema de servicio civil generalizado en el gobierno federal. Existe alguna probabilidad de que de los dos proyectos de ley que están en debate, alguno sea aprobado (o uno nuevo creado por el poder legislativo con base en estos dos proyectos) durante el periodo ordinario de sesiones que inició en Septiembre del 2002.

Sin embargo, las dudas entre diversos actores políticos y burocráticos son muy altas todavía, de ahí la duda de su aprobación. Pero si llega a darse el caso de una aprobación, implicaría grandes cambios que a su vez impulsarían dinámicas muy poderosas y complejas dentro del aparato administrativo. Al final de este documento se analizan brevemente estos proyectos y se discuten algunos de los escenarios posibles a riesgo de que la velocidad de los cambios que se viven en México a raíz del cambio de régimen rebasen las especulaciones desarrolladas en el presente documento³.

De esta manera, los sucesivos apartados tienen la siguiente lógica. En el apartado 1 describimos las características más importantes del régimen de empleo público en México, enfatizando en la forma en que este sistema aparentemente discrecional y flexible logra mantener cierta congruencia y lógica para convertirse en un aparato administrativo que en algunas de sus partes puede ser considerado profesional y relativamente eficiente. En el apartado 2 se describe brevemente el sistema de "botín o despojos" del régimen mexicano, donde los sistemas de reclutamiento, capacitación, evaluación, remuneración y estabilidad dependen de la

³ La carencia de información veraz sobre la situación del empleo público en México es en verdad preocupante. El dominio de un partido en el poder generó una dinámica perversa que evitó generar información organizada y sistemática sobre el desarrollo de la administración pública. De esta manera, el presente estudio se apoya en una cantidad limitada de información y entrevistas, ante la escasez de información cuantitativa y de documentos oficiales más elaborados. Cabe destacar el apoyo que la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda me otorgó para conseguir mucha de la información que de otra manera hubiera sido muy difícil conseguir. Agradezco particularmente a su titular el Lic. Jorge Delgado y a la Lic. Ana Laura Martínez, funcionaria de dicha unidad, por el apoyo.

discrecionalidad de los funcionarios de más alto nivel. En este sistema no existe una clara diferencia entre funcionarios designados y de carrera porque no existe un sistema de carrera. La normatividad es tan específica que apenas y regula algo el funcionamiento de este sistema, por lo que no existe una gran diferencia entre el “deber ser y el ser”, como se enfatiza en los otros casos nacionales de este libro. Es por ello que en el apartado 3 se estudia en particular el conjunto de reformas gerencialistas impulsadas en el periodo 1994-2000 que en su conjunto implicaban la transformación paulatina del aparato administrativo por uno responsable por resultados, profesional y transparente. Se profundiza en los cambios sostenidos por la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los de modernización administrativa desde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para transformar paulatinamente el aparato administrativo mexicano. Al final de cuentas, sin embargo se falla en el intento de instaurar un sistema de servicio civil. En este apartado se discuten también las razones por las cuales la instauración de un sistema de servicio civil fracasó en el periodo en cuestión, profundizando en las razones estructurales que producen una brecha entre las aspiraciones gerencialistas de la reforma y la dinámica compleja del aparato administrativo en México. En el apartado 4 a la luz de las condiciones creadas por el cambio de régimen a partir de la llegada al poder de un partido diferente al PRI, se discuten las posibilidades y retos de la implantación de un sistema de servicio civil a través de los proyectos de ley hoy en discusión en el país. Proyectos de alguna manera inspirados en los cánones de la Nueva Gestión Pública. Se analizan tales proyectos y se especula sobre las resistencias políticas y los límites estructurales que una propuesta gerencialista puede tener bajo estas condiciones.

El eje rector de la discusión presentada en los últimos apartados se centra en una variable ampliamente olvidada por los reformadores administrativos: las estructuras burocráticas son organizaciones flojamente acopladas. Es ingenuo asumir que las organizaciones sólo se mueven por la creación de reglas y normas, por diseños institucionales. El diseño gerencialista de los servicios civiles de carrera por lo general olvida la política al interior de las organizaciones burocráticas, la importancia del diseño incrementalista de soluciones, la adaptación y el ajuste mutuo que es indispensable para la creación de estructuras de acción organizada efectivas. La reforma del servicio civil en México implicará una gran capacidad para comprender la dinámica organizacional de las burocracias federales. Con base en estos elementos, se ofrecen por último algunas conclusiones al documento, planteando que es necesario no creer a ciegas la idea de que un sistema meritocrático centralizado y rígido es la única alternativa que se tiene en países como México para lograr construir el delicado equilibrio propio de un aparato burocrático capaz, flexible y eficiente, pero protegido de la manipulación dinámica política coyuntural. Será necesario pensar e imaginar opciones más descentralizadas, más abiertas y flexibles a las condiciones de las organizaciones gubernamentales de nuestros países. Sociedades democráticas deberían ser capaces de construir administraciones públicas no-autoritarias.

1 Características generales del empleo público en México

1.1 Reseña Histórica. Los intentos de instauración del servicio civil en México

La evolución política que llevó a la situación actual del servicio público mexicano puede resumirse en una tensión constante entre la necesidad de contar con un aparato administrativo eficaz y eficiente, pero que al mismo tiempo no saliera del control político sustantivo que el régimen autoritario de “partido casi único” (como se le llamó eufemísticamente en algún momento) necesitaba para mantener los privilegios de dominio interrumpido del PRI hasta el año 2000.

Comprender el éxito del sistema político mexicano para, con un régimen poco democrático y un dominio cerrado de la arena política por un grupo particular, mantener la paz social y el crecimiento económico por varias décadas, implica en parte comprender también las profundas interrelaciones entre la arena política, la representación social y el aparato burocrático.

Como se planteó en la introducción de este documento, la arena política real estaba en los pasillos y las dinámicas del aparato administrativo. Tanto porque la carrera política y partidista estaba íntimamente ligada a la operación y crecimiento dentro de las estructuras administrativas del todo poderoso poder ejecutivo, como por los vasos comunicantes corporativistas, que hacían de la acción burocrática y de sus presupuestos, las principales formas de expresión y representación social.

Esta combinación procreó un sistema administrativo que era alta prioridad del grupo en el poder vigilar y sostener, requiriendo del sistema relativa eficacia y a veces hasta eficiencia. Los mecanismos altamente flexibles, que permiten el despido de los trabajadores de confianza y el sostenimiento de la compleja red de camarillas, a su vez, permitió un sistema altamente estable en el mediano y largo plazo, profesionalizando “por goteo”. Es decir, pese a que podría definirse este sistema como un sistema “de botín” (spoils system) dado que se daban cambios cada vez que un nuevo grupo llegaba al poder (o por discrecionalidad de los jefes de camarillas durante las administraciones sexenales que se tienen en México), el sistema se encargaba de formar cuadros, darles experiencia y capacitación, rotar a los cuerpos administrativos y las personas, con cierta estabilidad⁴. Es cierto que la rotación de personal es alta sobre todo durante los cambios de gobierno o los ajustes políticos, pero al no ser una sustitución de cuadros de diferentes partidos, los funcionarios medios y altos pasan a la inactividad muy pocas semanas, consiguiendo un puesto en otra dependencia del sector público con relativa rapidez (Guerrero, 1998). Además, ante las particularidades legales del empleo público en México (ver

⁴ Moisés Naim presentó en 1996 un estudio en el Foro Internacional para la Democracia intitulado “Latin America journey to the market, from macroeconomic reform to institutional therapy”. En este estudio Naim defiende que la estabilidad ministerial es más alta en Chile, Colombia y México. El promedio de permanencia de los ministros de estado es de 24 meses en México y en América Latina en promedio de 11 a 14 meses. Si bien este es un dato bastante limitado para hablar de estabilidad, es una hipótesis plausible que la estabilidad de los mandos medios y superiores en México es bastante alta y que la profesionalización se ha dado “por goteo”.

siguiente apartado), el manejo presupuestal del aparato administrativo es relativamente flexible haciendo que los costos del manejo de los recursos humanos están aparentemente controlados (costos que pueden además ser reducidos con relativa facilidad si es necesario, cuestión que de existir un servicio civil formal, no sería tan fácil).

De manera hasta cierto punto lógica entonces, ha existido una resistencia sistemática de los diferentes gobiernos ha impulsar la instauración de un servicio civil de carrera generalizado y transparente. No sólo hay una resistencia explicable por el control político de un partido hegemónico durante tantas décadas, sino que el entramado político e incluso el económico de este particular “sistema de despojos” ha permitido un manejo relativamente estable y controlado del aparato administrativo.

Los esfuerzos por instaurar un sistema formal de servicio civil pueden ser rastreados en la historia del siglo XX en México por lo menos desde 1923 en el estado de San Luis Potosí con la llamada Ley de Servicio Civil. En 1931 el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio aprobó la Ley Federal del Trabajo y en 1923 la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrícolas. En 1934, el Presidente Abelardo Rodríguez promovió la firma del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil. Para 1938 el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se realizaba ya la distinción entre burócratas de confianza y de base. En 1963 se aprueba la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y en 1983 se forma la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Sin embargo, la resistencia de los diferentes grupos políticos involucrados (el poder ejecutivo, las burocracias gubernamentales, el PRI) esta comisión nunca operó, quedando su existencia sólo en papeles (Pardo, 1991, Uvalle, 2000, Barragán y Roemer, 1999).

En 1994 el gobierno federal lanzó el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1994-2000 (PROMAP, 1995). Este programa inauguró de manera formal el compromiso de acabar con el sistema de botín y construir por primera vez en México un sistema de carrera y servicio civil para la administración pública federal. Se encargó a dos secretarías de estado la creación de las condiciones para enviar una ley que fuera aprobada por el Congreso de la Unión. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), legalmente facultada para ello, desarrollaría el proyecto a través de la Unidad de Servicio Civil. Lo debería hacer en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo. A la par de ir desarrollando la propuesta de ley, la SHCP a través de su unidad desarrollaría diversas actividades de ordenamiento de la situación del empleo público: mejor control de las plazas, sus atribuciones, sus responsabilidades, sus sueldos y su posición estructural en el sistema vigente. De la misma manera, esta secretaría estudiaría la posibilidad de evolucionar hacia un sistema presupuestal basado en resultados y evaluación del desempeño, a través de una reforma al sistema presupuestal. La SECODAM por su parte implementaría los otros elementos

propuestos en el PROMAP: hacia una administración pública basada en la calidad, la atención al cliente y la lucha efectiva contra la corrupción.

De alguna manera, la propuesta del servicio civil se vería enriquecida a la luz de la transformación del aparato administrativo en uno más eficaz y eficiente, apoyado en valores claramente gerencialistas. Sin embargo, al final de cuentas, la coordinación entre estas secretarías fue más difícil de lo previsto y el proyecto de ley nunca fue enviado al Congreso durante esa administración. En 1998 se presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos (enviada por un senador del PRI) pero nunca se dictaminó.

La administración actual del Presidente Fox está en franco proceso de discusión de dos proyectos de ley de servicio civil: uno propuesto por el grupo parlamentario del PRI y otro por el del Pan (Partido Acción Nacional, el partido del que el actual presidente emanó). Al final de este documento se discuten a mayor detalle sus características.

Todos estos pueden considerarse importantes antecedentes que hablan de un avance incremental hacia la estructuración de un servicio civil de carrera. En la práctica, sin embargo, son efectivamente avances parciales. El más ambicioso que ha sido la propuesta de la administración Zedillo terminó, vía la Unidad de Servicio Civil de la SHCP, instrumentando políticas que buscaban hacer un poco más claras y transparentes cuestiones presupuestales o procedimientos de contratación y despido, tabuladores y esquema de pagos, códigos de ética y mecanismos de capacitación. Con el PROMAP y la Unidad de Servicio Civil, la administración Zedillo avanzó incorporando el discurso gerencialista al debate sobre la reforma de la administración pública. Pero no se avanzó en construir un sistema que definiera claramente la separación de la carrera administrativa y política, creando las instituciones que protegieran al aparato de los vaivenes políticos, y le diera sentido a la estabilidad en la administración del gobierno. Los proyectos de ley actualmente en discusión parecen avanzar con mucha mayor claridad en este sentido.

Hasta este momento, ante el fracaso de implementar un sistema integral de servicio civil en México, el aparato administrativo se ha mantenido como la arena política de lucha entre las elites, y un espacio relativamente profesional y estable, pero altamente vulnerable a los movimientos políticos, poco transparente, implementador de políticas públicas con escasos mecanismos de rendición de cuentas y poco controlado por el Poder Legislativo.

Antes de pasar al análisis más detallado del empleo público en México y de la historia de avances y retrocesos en la implementación del servicio civil en el ámbito federal, es importante mencionar que diversos organismos público han implementado sistemas de profesionalización específicos: la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior de Carrera (1922), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con el Sistema Integral de Profesionalización (1994), la Comisión Nacional del Agua con el Programa de Desarrollo de Personal (1995), la Secretaría de Educación Pública en el subsistema

de educación básica con la Carrera Magisterial (1992), el Sistema de Administración Tributaria con el Servicio Fiscal de Carrera (2000), el Instituto Federal Electoral (2000) con el Servicio Profesional Electoral (1992, reformado en 1999), entre los más importantes (Uvalle, 2000)⁵.

De alguna manera, podemos concluir esta reseña planteando que el debate sobre el servicio civil en México está en uno de sus momentos más altos. La necesidad de separar la carrera administrativa de la política, eliminar el sistema de botín y profesionalizar a los servidores públicos parece gozar de un acuerdo generalizado en el país. Sin embargo, las características de la administración pública mexicana y los intereses políticos creados a su alrededor, generan dudas también, haciendo temer a diversos actores sociales que la instauración de un servicio civil termine en un sistema rígido y anquilosado. Un sistema, además, que sea inaceptable por los sindicatos de la burocracia o que sea capturado de tal manera que se haga inviable financieramente en el futuro, perdiendo además la aparente ventaja actual que hace de la burocracia un instrumento altamente manipulable por los grupos políticos.

1.2 Situación actual y composición del empleo público en México

En este apartado se realiza una síntesis de las características generales del empleo público del gobierno federal en México hasta el año 2000. En términos generales podemos decir que el empleo público, dadas las necesidades de un régimen político mexicano cerrado y poco dado a la rendición de cuentas, se mantuvo como un espacio legalmente oscuro y administrativamente vinculado y dependiente de los vaivenes políticos propios de un régimen de partido hegemónico.

Legalmente oscuro porque en la Constitución mexicana en su artículo 123 se incorporan dos apartados diferentes de régimen laboral. El primero (conocido en México como apartado A) que rige a todos los trabajadores del país excepto a los burócratas y que se rigen por la Ley Federal del Trabajo. El segundo o apartado B que rige la cuestión laboral y administrativa de los burócratas en su Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La diferencia es importante porque los burócratas dentro del Apartado B de la Constitución se rigen por una situación laboral que surge de un acto administrativo: el nombramiento. En otras palabras, el Estado no realiza contrataciones en términos de un acto laboral sino administrativo (USC, 2000). Además, esto permite que en la propia ley reglamentaria del Apartado B se diferencien dos tipos de burocracia: la de base y la de confianza.

La burocracia de base goza de todos los derechos como estabilidad en el empleo, indemnización en caso de despido, inamovilidad, días de descanso, jornada

⁵ No está en los alcances del presente documento analizar estos esfuerzos dentro de organismos particulares, pero será necesario hacerlo en el futuro. Algunos de estos sistemas, por ejemplo, están en crisis presupuestales graves (como es el caso del INEGI). Otros no han podido implementarse de manera sistemática y sólida (como el del Servicio de Administración Tributaria). Algunos otros, como el del IFE parece van dando buenos resultados.

máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, entre otros. Todos estos derechos están excluidos para la burocracia “de confianza”, regulados (a través de una breve referencia de algunos párrafos) por el artículo 5 de la Ley respectiva.

De esta manera, se observan rápidamente dos características clave para entender la dinámica del empleo público en México: la situación jurídica de los trabajadores, distinta a los demás del país, que se rigen por un acto administrativo bajo el cual se establecen Condiciones Generales de Trabajo (no un contrato laboral o colectivo); y segundo la separación de dos tipos de burocracia, una de base con privilegios de inamovilidad, sindicalización e indemnización, y otra sin esos derechos (la de confianza).

En la práctica esto ha implicado una serie de consecuencias características del régimen burocrático mexicano:

- a) Los trabajadores de base, bajo un régimen corporativista, se organizan en sindicatos por lo general afiliados a una gran federación de sindicatos: la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado). La FSTSE corporativizada dentro del partido político dominante por más de siete décadas en el país, ha ejercido un control efectivo sobre los trabajadores de base, haciéndolos inamovibles a cambio de no generar problemas políticos al gobierno en turno. Por lo mismo, los puestos de base son considerados de poca importancia dentro de la burocracia, con salarios bajos y acceso limitado a puestos de mayor responsabilidad. El poderío de la FSTSE está plasmada en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, donde aparte de definirse la inamovilidad de los empleados, la jornada de trabajo establecida, contratación explícita, el escalafón por antigüedad, se establece a la FSTSE como la única organización de sindicatos válida por ley. Esto obviamente le ha dado un enorme poder a la FSTSE para manejar todo lo referente a los trabajadores de base y hacerla un factor determinante de la estabilidad política.
- b) Los trabajadores de confianza acceden a puestos de decisión, trabajan jornadas que pueden rebasar las 14 horas diarias (a veces incluyendo sábados y domingos) y pueden ser removidos de manera inmediata a discreción de los titulares de las dependencias. Sus salarios son sustantivamente mayores (con acceso a bonos de diverso tipo), aunque no reciben indemnización al ser despedidos. Aparte de sus capacidades profesionales, estos trabajadores necesitan por lo regular, o pertenecer a “camarillas” políticas o mantener una red de contactos amplia para, al ser removidos, poder acceder en poco tiempo a un puesto mayor o similar en otra secretaría u organismo público.
- c) Existen casos especiales de régimen burocrático como el de las fuerzas armadas, el del servicio exterior, el del sistema bancario mexicano (que tienen sus propias leyes reglamentarias, y el del magisterio, que al estar corporativizados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, se tratan aparte, pues tienen su propia lógica política y económica.

En todo caso, esta es una de las problemáticas más complejas de resolver en términos políticos y jurídicos para la reforma del empleo público en México: tanto la separación un tanto difícil de justificar de dos regímenes de empleo (Apartado A y B), y de dos lógicas políticas muy diferentes en términos del empleo público: una lógica para los trabajadores de base, protegidos por medio de la inmovilidad de manera legal y política, pero limitados a no subir a puestos de importancia; y por el otro trabajadores de confianza desprotegidos legalmente, que son manejados de manera altamente discrecional por los grupos políticos que controlan el poder ejecutivo. La Ley Federal del Trabajo obliga a que las contrataciones sean por medio de acuerdos laborales, mientras que el empleo público es considerado por la ley reglamentaria respectiva como un acto administrativo (a través del nombramiento). Este es un galimatías legal que ha permitido mantener un alto margen de flexibilidad en las negociaciones laborales, políticas y presupuestales al gobierno federal, pero que puede resultar insostenible en el futuro, afectando en potencia el costo económico y político de cualquier reforma del empleo público⁶. Esta es una cuestión fundamental, que no puede ser relegada en el análisis y a la cual regresaremos después.

En términos numéricos, la Administración Pública Federal para el año 2000 contemplaba un universo de 2, 997, 872 plazas de las cuales el 51% corresponde al sector educación, 22% al sector salud y seguridad social, el 10% al personal militar y civil asignado a seguridad pública. El 17% restante corresponde al personal operativo de base y confianza del sector público federal (269 808 a sector central) y 239 829 al sector paraestatal) (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002). En lo que resta del documento cuando hablemos de la burocracia del gobierno federal mexicano, nos estaremos refiriendo al personal de base y de confianza de la administración del sector central (Secretarías de Estado, dependencias) y paraestatal (empresas del estado y organismos descentralizados, entidades), ya que las otras categorías de empleo público se rigen por marcos políticos o legales particulares como ya dijimos (cuadros 2 y 3 al final del documento).

2. *El estado actual del empleo público en México: un sistema de “despojos” institucionalizado*

En este apartado describiremos las características actuales del empleo público en México. Como veremos es un sistema de “botín o despojos” con cierta sistematización. Es decir, este sistema no está sustentado en una clara diferencia entre funcionarios designados y de carrera. No existen funcionarios de carrera. El sistema se ha asegurado de contar con un poder absoluto sobre los funcionarios de

⁶ De hecho ya existen casos donde empleados público despedidos han demandado en el Poder Judicial su reinstalación en la función pública a través de protestar que el empleo público debe ser considerado como un contrato laboral y no como un acto administrativo. Ya existen varios casos donde el Poder Judicial ha fallado a favor de los trabajadores.

confianza, movilizándolo, evaluándolo, despidiendo con libertad a los elementos. La inamovilidad sólo existe para los burócratas de base, sindicalizados pero condenados a no subir más allá de cierto nivel del escalafón. La gran ventaja de este sistema ha sido el contar con un mecanismo que evita la sobreprotección de la burocracia de nivel medio. Pero los problemas son también grandes: la excesiva discrecionalidad ha permitido un aparato público sobre politizado, inestable, incapaz de tomar decisiones de manera transparente, ineficaz para generar sistemas de información permanentes y completos que permitan tomar decisiones o siquiera mantener informada a la sociedad de sus actos, de sus costos, de sus derechos y obligaciones⁷.

Ahora bien, este sistema no es exactamente una copia de los sistemas de “botín” de otros países. En el caso mexicano, al no existir competencia durante muchos años entre partidos, los puestos administrativos de alto nivel se distribuían entre camarillas dentro del propio PRI, dejando a la decisión de estos funcionarios el manejo de los funcionarios de nivel medio. Efectivamente, cada seis años, ante el cambio de presidente, se reacomodaban las camarillas y los grupos, se movía discrecionalmente a los funcionarios de nivel medio. Pero al ser un sistema de alta movilidad, dentro de los mismos grupos y camarillas, los funcionarios regularmente encontraban nuevos espacios al poco tiempo de ser removidos del anterior puesto.

Con el cambio de régimen y la llegada de un partido diferente al PRI al poder, las cosas no parecen haber cambiado mucho. El nuevo presidente dejó a la mayor parte de los grupos burocráticos de confianza (por motivos obvios de estabilidad en los primeros meses), pero sus secretarios se han encargado de repetir la misma estrategia del PRI: posicionar a sus amigos y gente de confianza en los puestos de nivel alto y medio de manera paulatina. Por lo que el sistema que vamos a describir a continuación, sigue en operación hoy aún con el nuevo régimen.

2.1 Sistemas de reclutamiento y selección

De manera formal, existe un directorio y una bolsa de trabajo abierta para ofrecer las diferentes posiciones vacantes en la Administración Pública. En la práctica, al no existir otro sistema, funciona uno que puede ser denominado de camarillas: los funcionarios designados de alto nivel (secretarios y subsecretarios) tienen plena libertad para designar a los directores y estos a sus subordinados. Por lo general, se busca que los más cercanos funcionarios en puestos de confianza pertenezcan a la camarilla del grupo, y existe un grupo de funcionarios que no pertenecen a las camarillas pero que son confiables y técnicamente experimentados.

⁷ De hecho, esta investigación se topó con la realidad de que no existe un diagnóstico completo de la función pública, del número real de funcionarios federales, de su ubicación, de sus salarios. No existe, por lo tanto, un sistema que conecte con claridad responsables con puestos con salarios y con obligaciones. Más allá del tradicional “secreto burocrático” del cual muchos funcionarios mexicanos son fieles representantes, es muy posible afirmar que en este caso, la información no está sistematizada ni organizada en el caso mexicano.

De esta manera, el reclutamiento y selección es muy abierto y discrecional: permite incluso el acomodo de personas de otras camarillas, ya sea por acuerdo y negociación e incluso por imposición de una camarilla a otra para mantener vigilancia y control.

2.2 Sistemas de Capacitación y desarrollo de personal

Con respecto a la capacitación del personal de confianza: Al no existir obligación legal para otorgarla, la administración pública federal prescindió sistemáticamente de este instrumento. Además, al no existir un patrón de carrera o darse regularmente el caso de que los perfiles del puesto eran definiciones formales que en la práctica no definían las características de las personas que los ocupaban, definir las necesidades de capacitación era sumamente difícil o incluso inútil. Así, los esfuerzos de capacitación a este nivel era escasos y con poca claridad de los impactos buscados, dejando en gran desventaja a los funcionarios en estos puestos. Incluso era común que cuando existían posibilidades de capacitación, la asistencia regular fuera muy baja, pues los jefes generalmente se resistían a permitir a sus subordinados atender estos cursos ante las exigencias del trabajo en las oficinas.

Con respecto a la capacitación del personal de base: Por lo general, la lógica de la capacitación de este nivel era vista como una obligación dados los compromisos sindicales, pero pocas veces como una verdadera necesidad, tanto por los empleados como por las autoridades. Los criterios para definir el personal que podía asistir a los cursos de capacitación no estaban basados en las necesidades del trabajador o de la oficina, sino en el criterio de los jefes. De alguna forma, esto permitió que los empleados que eran capacitados fueran a su vez lo que se consideraban menos útiles o necesarios en las oficinas.

De esta manera, en 1995 las dependencias gastaron sólo el 0.8% de su presupuesto para capacitación (USC, 2000). En ese mismo año se realizó un diagnóstico a través de un cuestionario para conocer la situación de las áreas de capacitación. Sólo la mitad de los organismos encuestados contaban con un Comité de Capacitación, no existían manuales actualizados para la realización de estas actividades y difícilmente existían diagnósticos de necesidades para definir los programas de capacitación. Cuando la capacitación se otorgaba, se limitaba a cuestiones directamente relacionadas con el puesto, no a cuestiones de productividad o eficiencia en la actividad de la oficina o el organismo. Difícilmente se anunciaban los cursos con algo más de información que el título del mismo. En otras palabras, la capacitación era claramente una actividad que había que cumplir formalmente, no importando el fondo o el verdadero sentido de contar con personal mejor capacitado.

Los últimos esfuerzos que se han realizado comprenden el establecimiento de una norma que establece el esquema general de Capacitación cuya última actualización data del año 2000. De esta Norma se desprenden las siguientes etapas:

- a) Diagnóstico de las Necesidades de Capacitación. Se realiza a través de evaluaciones de desempeño; identificación de factores, la determinación de que todo servidor público participe al menos una vez al año en un evento de capacitación.
- b) Desarrollo de Capacitación. Consistente en dos partes. La Programación, que es la preparación de un evento de capacitación; y la Ejecución, que es la realización logística del evento.
- c) Evaluación y Seguimiento de la Capacitación.

2.3 *Sistemas y mecanismos de evaluación del desempeño*

Formalmente, la evaluación del desempeño se realiza de una forma directa jefe-subordinado. En la práctica esto permite un sistema muy flexible que se conoce como el sistema de camarillas, como hemos descrito más arriba.

Así, la evaluación del desempeño queda amarrada a diferentes cálculos por parte de los funcionarios que toman estas decisiones: lealtad del subordinado, disposición a trabajar 12 o 14 horas diarias, respuesta ante trabajos de emergencia (que en el ambiente de la administración pública mexicana curiosamente se han convertido más que en emergencias en constantes), así como la vinculación con las redes de camarillas que se involucran en la función pública.

Para el personal de confianza entonces, la discreción del superior ha sido siempre la variable más importante, bajo criterios políticos de camarilla o meramente subjetivos del desempeño de los subordinados, otorgando a los jefes un amplísimo poder sobre los subordinados.

Para el caso del personal de base, los incentivos para su desarrollo siempre han sido escasos. La lógica sindical siempre ha dominado: arreglos contractuales generales (apoyos para vivienda, pago de guarderías, de bonos anuales generalizados, entre otros) no basados en el desempeño de la organización, la oficina o las personas. La inamovilidad del personal de base y los límites escalafonarios ya descritos, han procreado obviamente una dinámica poco estimulante para la superación o el desempeño laboral.

En la presente administración se inicia, de manera todavía incipiente, una evaluación del desempeño mediante la calificación o valoración cuantitativa de metas, así como la ponderación de factores de aptitud y actitud que midan las habilidades técnico-administrativas de los servidores públicos. La guía base de este sistema está todavía en desarrollo pero se pretende que sea la definición de objetivos institucionales de las Dependencias y Entidades. La evaluación se realiza mediante una cédula de evaluación que integra el Jefe inmediato superior y que se entrega a una Comisión Evaluadora que se integra por el Titular de la Dependencia o Entidad, el Oficial Mayor, el Contralor Interno; Director General de Programación, Organización y Presupuesto, Director General de Recursos Humanos y un representante del sindicato, en caso de las Entidades un representante de la cabeza de sector; existe una recompensa o estímulo al trabajador que a juicio de la

Comisión tenga los meritos suficientes en su evaluación para hacerse acreedor al premio.

2.4. Estructura y composición de remuneraciones

Del personal de confianza

Hasta el año 2000, no existía un sistema integrado como tal, claro y transparente. El sueldo de los funcionarios y servidores públicos se componía de tres partes diferentes: sueldo tabular, reconocimiento mensual y una cantidad adicional. Los dos últimos habían sido creados para estimular y evaluar el desempeño, pero en la práctica se convirtieron en prestaciones permanentes, una parte más del sueldo. En promedio el sueldo tabular podía representar sólo el 21% del ingreso del empleado, el reconocimiento mensual el 44% y el 35% sería la cantidad adicional que se le otorgaba por desempeño. Estas definiciones salariales eran altamente subjetivas y poco transparentes, haciéndose rígidas con el tiempo, permitiendo entonces que un mismo puesto de nivel jerárquico en diferentes secretarías no reconociera las variaciones de complejidad o riesgo del trabajo. Hasta 1995 el pago de estímulos no era informado ni clasificado en ninguna instancia central de la administración pública, lo que hacía que estos estímulos se definieran de manera altamente discrecional.

Del personal de base

Originalmente la estructura del tabulador general constaba de 27 niveles (del 1 al 27), después compactándose a 15 (del 13 al 27). Esto trajo como consecuencia que los rangos del tabulador fueran más compactos con diferencias salariales de nivel a nivel muy reducidas. El personal de base que iniciaba en el nivel 1, por ejemplo en las calderas de un hospital, y se encontraba ya en el 19, se enfrentaba a que el máximo nivel que podía alcanzar en su vida era el nivel 21 (por ser de base) con un incremento salarial de menos de 8 dólares. La respuesta de los organismos públicos y sindicatos ante esta limitación fue la conversión de plazas y puestos, aun cuando las funciones y actividades no correspondieran con el puesto obtenido. Hay que añadir que en este caso, la lógica de un escalafón por antigüedad permitió que gente con menos escolaridad o menos capacidad, pero con más años en la administración pública, ocupara los puestos de más alto nivel por sobre personal más joven y mejor preparado.

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo del 2002, se reformó el sistema de percepciones. En la actualidad existe un nuevo sistema tabular para el personal de base, que les permitirá ir ascendiendo de nivel dependiendo de sus capacidades y de la obtención de resultados. Este

sistema deberá enfrentarse en la práctica a las bases legales que hemos descrito y a las relaciones corporativas que han dominado esta parte del sistema.

2.5 Estabilidad del empleo público

Como podrá observarse, la estabilidad en el empleo no existe formalmente para los funcionarios de confianza y para los de base la estabilidad significa permanencia, legal y políticamente.

Para los empleados públicos de confianza la estabilidad es una relación directa, ya sea de las camarillas a las que se pertenece o de las redes profesionales que permiten la rotación constante de los funcionarios a través de diferentes organizaciones gubernamentales. De esta manera, un alto porcentaje de funcionarios rotan en diferentes organizaciones durante su carrera, pasando algunos periodos fuera de la función pública, periodos por lo general no mayores de 12 semanas entre administración y administración.

3. *Los programas de reforma gerencialista de la Administración Zedillo. Lecciones para el futuro*

A la luz de las transformaciones económicas y políticas que México ha sufrido desde las severas crisis de 1976 y 1981, el proceso de apertura económica y democratización del sistema se convirtió en una fuerza creciente que impulsó cambios fundamentales en las reglas políticas y sociales del país.

El control que el partido casi único tenía del sistema político comenzó a resquebrajarse. Para la década de lo 80 diversos ejecutivos estatales comenzaron a ser ocupados por partidos diferentes al PRI. Las elecciones presidenciales de 1994 se consideraron las más limpias y competidas hasta ese momento, demostrando que pese a que el PRI ganaba de nuevo tal posición, los congresos de varios estados e incluso el congreso federal mostraba una correlación de fuerzas más equitativa, iniciando el largo proceso de consolidación de mecanismos de pesos y contrapesos en el sistema.

Esta ola de cambios y transformaciones no podía pasar desapercibida por la función pública. De esta manera, en 1995, se lanza el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), inspirado en los conceptos ya clásicos de la Nueva Gestión Pública.

El PROMAP inauguró el uso en México de palabras ampliamente esperadas en el contexto administrativo mexicano: rendición de cuentas, derechos de los ciudadanos, derechos a la información, evaluación del desempeño, entre otros. Después de realizar un diagnóstico muy somero de la realidad administrativa y del contexto económico, el programa se propone dos objetivos básicos:

- 1) Transformar la administración pública federal en una organización que actúa eficientemente y con eficacia a través de una nueva cultura del servicio.
- 2) Luchar contra la corrupción y la impunidad, a través de prevenir con mecanismos sistemáticos tales actos de corrupción pero sobre todo promoviendo mediadas que fortalezcan y dignifiquen la actividad del sector público a través de sus recursos humanos.

De esta manera, el PROMAP propone cuatro diferentes subprogramas de acción: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública y Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor Público.

El PROMAP, inspirado en las reformas estilo NGP, intenta entonces sumar al aparato administrativo mexicano a estos esfuerzos, planteando líneas de acción que, a través de la instauración de un servicio civil de carrera, permitieran construir un aparato público vigilado, dirigido por resultados, atento a la ciudadanía y profesional en su actuación.

La perspectiva del programa estaba en la introducción de mecanismos de planeación estratégica, atención al cliente, administración por calidad, entre otras, en la administración y evaluación de la administración pública. El PROMAP quedó en la práctica bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), excepto en términos del servicio civil, donde se esperaba la cooperación entre esta secretaría y al Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De manera paralela, primero, y después bajo ciertos intentos de coordinación, la SHCP construyó una interesante perspectiva de modernización presupuestal que acercaría al aparato burocrático a administrarse por resultados a través del presupuesto. Conocida como la Reforma al Sistema Presupuestario, se proponía la integración de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que transformara el mecanismo inercial y altamente procedimental del presupuesto federal, por uno que se dirigiera por resultados y que permitiera evaluar el desempeño de unidades administrativas e incluso del personal. De la misma manera, como todo sistema presupuestario por resultados (Arellano, et al, 2000), el fin era otorgar un amplio margen de flexibilidad (Chávez Presa, 2000) a los ejecutores administrativos y de la política pública.

De alguna manera, la administración Zedillo vinculó el servicio civil con otros proyectos de modernización (PROMAP y NEP-SED, entre los principales, lo que por lo menos en forma dibujó la posibilidad de una reforma integral de la administración pública en México.

3.1 La propuesta de servicio civil de la administración Zedillo

Regresando entonces a la historia de la reforma al servicio civil más ambiciosa que se visto en los últimos años en México, hemos dicho que se encargó esta reforma a

dos secretarías que deberían coordinarse: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de su Unidad de Servicio Civil.

A la larga, el acuerdo entre ambas secretarías se mostraría difícil de alcanzar. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde a la SHCP elaborar el proyecto y proponerlo para su aprobación como ley al Congreso. Pero antes de mandar la ley a su aprobación requiere del visto bueno de Secodam. A la larga, como veremos en el siguiente capítulo, las diferencias y los conflictos perduraron hasta el final, haciendo imposible la aprobación de la ley en el sexenio del presidente Zedillo.

La propuesta más integrada de la SHCP (USC, 2000; Guerrero, 1998) puede resumirse como sigue:

Problemas principales:

- a) Integración Salarial. Como describimos antes, el salario de los funcionarios no está claramente definido y diferenciado, no toma en cuenta el grado de responsabilidad o riesgo del puesto, y no permite tener una política estratégica para otorgar salarios adecuados a la función pública
- b) Ingreso. Este no obedece a un sistema integrado de los procesos de selección, inducción, contratación, desarrollo de personal y despido.
- c) Desarrollo profesional. No existe forma clara de hacer carrera administrativa, de tener un banco confiable de información que permita prever las necesidades del gobierno federal en términos tecnológicos o de capacidades de política pública y gestión.
- d) Separación o despido. No existen políticas claras para ello, generándose situaciones in equitativas, incentivos perversos a la eficiencia y la productividad, incluso compuertas abiertas a la corrupción.

El sistema que se propuso (USC, 2000) tenía los elementos siguientes:

- 1) Sistema de reclutamiento dirigido a atraer a los aspirantes mejor calificados, de fuentes internas y externas, bajo los principios de transparencia, legalidad e igualdad de oportunidades. Se requería un examen de conocimientos generales, exámenes psicométricos y una entrevista con el jefe potencial, quien seleccionará de entre los aspirantes. Una vez seleccionado, el aspirante entraría en un periodo de prueba de 6 meses al final del cual, si su desempeño ha sido bueno, sería aceptado en el sistema.
- 2) Sistema de ingreso. Una vez cumpliendo con los requisitos anteriores, se daría un nombramiento oficial como servidor civil. A partir de aquí se tendría un plan de carrera para el desarrollo del servidor público, preparando de manera sistemática a los empleados para responder a los retos futuros de los organismos gubernamentales.

- 3) **Compensación.** Se integrarían diferentes elementos: el sueldo que se recibe de manera regular y periódica, más la compensación garantizada, los estímulos para recompensar el desempeño excepcional y las prestaciones que se definirían dependiendo del grado de responsabilidad y del grupo salarial al que pertenezcan.
- 4) **Sistema de evaluación del desempeño.** La evaluación cuantitativa y cualitativa del trabajo de los empleados se integraría como un criterio nodal para definir ascensos, competir por plazas vacantes, mejorar la capacitación y remover a los empleados cuando el desempeño sea inaceptable. Las definiciones para medir el desempeño eran las siguientes: apego a procedimientos establecidos, mejoras en el servicio y el valor agregado que tales mejoras produjeron, cumplimiento de los objetivos y metas de la institución, de la oficina y del puesto, capacitación adquirida e impartida y las cualidades del trabajo del empleado (actitud, iniciativa, cooperación, responsabilidad).
- 5) **Sistema de valuación de puestos.** Sería un sistema institucional para responder a la cultura organizacional de la administración pública federal mexicana consistente en una serie de criterios de valuación que permita comparar puestos en términos de competencia con otros organismos nacionales e internacionales, que permita la realización de diagnósticos organizacionales para racionalizar las estructuras y evaluar los puestos existentes o lo que se vayan a crear. Además se pretendía fuera sencillo y sólido en su uso, lo que le permitiría ser automatizado.
- 6) **Capacitación.** Se requeriría de un sistema de capacitación que permitiera el logro de los objetivos de la administración pública, previendo sus necesidades de manera dinámica y acercando los modelos pedagógicos y de instrucción adecuados para un aprovechamiento real y no sólo formal de los cursos. Para ello, el criterio de la carrera profesional del servidor público debe funcionar como el ancla para que el sistema otorgue los incentivos para que la capacitación sea tomada en serio por los miembros del servicio civil, exigiendo calidad y aplicación en la capacitación.
- 7) **Promoción.** El movimiento para que el servidor público pudiera ocupar mejores puestos de trabajo requiere de un sistema integral, donde desempeño, capacitación, puesto, experiencia, se combinan para establecer reglas claras y transparentes para la promoción. Un servidor público no podría excederse de siete años en un puesto. Dado el caso, el puesto de pondría a competencia, con la participación del actual empleado.
- 8) **Separación.** Aparte de la separación por razones personales del empleado (voluntaria) y por faltas legales graves, se podría separar a un servidor por no cumplir con las reglas del servicio civil: si es nombrado en un punto de designación, por reducción de plazas, por no obtener promoción después de siete años y no ganar el concurso de oposición a este respecto, y por obtener calificación reprobatoria en dos evaluaciones del desempeño en forma consecutiva. Para todos los casos de separación por razones involuntarias

(siempre y cuando no se tengan situaciones de irregularidades), estaría considerada la indemnización.

- 9) Los cargos de libre designación serían para los niveles de secretario, subsecretarios y equipo básico de apoyo. Se habló de que la mitad de los directores generales serían de libre designación y los restantes por funcionarios de carrera.
- 10) El personal de base. La propuesta en este sentido no terminó de definirse. Tres posiciones se pueden encontrar (Guerrero, 1998): incorporar a los trabajadores de base al modelo propuesto. Cuestión difícil dado que los sindicatos (la FSTSE) difícilmente aceptarían eliminar la inmovilidad y cambiar la ley que les otorga tal derecho. Una segunda opción es que el personal de base acepte ingresar al servicio civil renunciando a su condición de base. Una última es que se mantuvieran los dos sistemas paralelamente.

La propuesta que el gobierno del presidente Zedillo intentó negociar, tenía una serie de elementos importantes: la competencia por los puestos, la intención de hacer transparente el sistema, la idea de generar una carrera profesional clara y dirigida, la evaluación del desempeño como uno de los ingredientes clave para cualquier movimiento, incluso el despido, la intención de hacer claras las reglas de evaluación y movilidad.

3.2. Límites y retos de la reforma gerencialista 1994-2000

La propuesta que la SHCP dibujó tímidamente se enfrentó a diversos procesos de negociaciones inter e intraburocráticas, con la FSTSE e incluso con partidos políticos. El proceso que llevó al resultado de postergar la implementación de un sistema de servicio civil, muestra una serie de lecciones importantes para propuestas futuras de implementación de un sistema de este tipo. Aquí analizaremos dos situaciones importantes a considerar: las resistencias de las estructuras burocráticas y sindicales y las dudas sobre el diseño institucional y de gobernanza del sistema. En ambas situaciones se involucran variables claves como las cuestiones de control, de evaluación, de transparencia y de los temores de crear un cuerpo burocrático políticamente inmanejable.

La estrategia del gobierno zedillista era bastante clara en términos generales: un sistema de servicio civil basado en el desempeño, con reglas para la estabilidad pero no permitiendo el concepto de inmovilidad, preocupado por el desarrollo de un servicio profesional eficiente. Todo esto, enmarcado en un proceso de otras reformas gerencialistas: presupuestos por resultados, administración con calidad, atención al ciudadano como cliente en los servicios, planeación estratégica, que buscaban de alguna manera crear una reforma del servicio civil integral, una parte de una estrategia mayor de reforma.

Sin embargo, existieron importantes problemas estructurales para alcanzar este ideal. Problemas políticos y de definición institucional y de gobernanza. Analicemos los primeros ya que son sumamente importantes para cualquier reforma que se intente en el futuro, aún en el proceso de cambio democrático que el país vive con el nuevo régimen no priísta.

3.2.1. Los problemas estructurales

Primero, los problemas de definición del alcance del servicio civil. Es claro que existe una impresión entre diversos actores políticos de que el control estricto que el régimen ha tenido sobre el aparato ha generado estabilidad política. La burocracia de base ha estado controlada por el sistema corporativo, por una federación de sindicatos con fuertes incentivos e intereses por la estabilidad gracias a las prerrogativas de monopolio y de inamovilidad que el sindicato y sus agremiados disfrutan. Hay que recordar que existe una ley que le otorga estas prerrogativas, lo que hace más difícil el cambio de esta situación. De esta manera, no han existido por muchas décadas grandes crisis con los trabajadores de base que pudieran derivar en paros o rebeliones y presiones sociales contra el gobierno en turno. El caso de los burócratas de confianza, sobre todo aquellos que no pertenecen a camarillas, por lo regular mandos medios, la estabilidad ha sido la base. Al poder ser separados sin necesidad de justificación, estos empleados hacen de la lealtad, la discreción y la eficiencia su mejor activo. Rotan en diferentes secretarías y organizaciones, difícilmente quedan sin trabajo más de algunas semanas, y reciben una remuneración relativamente suficiente. A cambio se espera de ellos entrega en el trabajo, total obediencia, flexibilidad de horarios y discreción. El caso de las burocracias de elite, cercanas al poder, armadas a través de camarillas, gozan de un poder amplísimo sobre sus subordinados, difícilmente se enfrentan a resistencias por parte de los mandos medios. Mientras los jefes respeten ciertas prerrogativas, tampoco los de base son un problema político importante.

De esta manera, la burocracia mexicana se ha adaptado por muchas décadas a un sistema altamente estable y obediente políticamente hablando. Es lógico que cualquier cambio en este régimen de servicio civil genere incertidumbres.

Una de las principales razones de conflicto entre las dos secretarías encargadas de desarrollar el proyecto de servicio civil, SHCP y SECODAM, fue justamente el debate respecto las virtudes del sistema vigente y la precaución que habría que tener para que el nuevo no creara un problema mayor del que se buscaba resolver.

De esta manera, según la investigación de Guerrero (1998), la SHCP deseaba implementar el servicio civil para romper con el sistema vigente de manera general, pues estaba basado en el autoritarismo de los mandos superiores, con poca transparencia. Además el sistema era ineficiente y debería ser desmantelado. Para la SECODAM, existían varias virtudes que habría que valorar: la estabilidad, la obediencia inmediata de los subordinados, el sistema de reglas “no escritas” pero

altamente incorporadas en la labor del funcionario público (discreción, flexibilidad de horarios, obediencia).

Los dilemas de esta discusión tenían además consecuencias muy concretas en términos presupuestales: el costo de hacer explícitas las reglas de asignaciones de bonos y premios podría implicar un crecimiento de los pagos a la burocracia o un compromiso presupuestal legalizado que no estaban contemplados. De alguna manera, la discrecionalidad con la que se manejaban estos sistemas, con reglas no escritas, permitía un sistema de ajuste mutuo, donde participaban los jefes jerárquicos y las SHCP para definir los “techos” financieros de cada secretaría de manera ad hoc, caso por caso, dependiendo de la situación de las finanzas públicas en ese momento particular. Si se reglamentaban estos pagos, el sistema de ajuste mutuo se terminaría, convirtiendo lo que era una posibilidad (el bono y su monto) en un derecho, poniendo al sistema presupuestario en graves dilemas. Además, sería difícil postergar los debates que enfrentarían el problema de definición legal del empleo público. Sostener que no existe una relación laboral sino administrativa, como vimos en el segundo capítulo de este documento, parece cada vez más difícil, con consecuencias económicas y políticas graves.

Otro problema fundamental se dio en términos de la distribución de responsabilidades burocráticas para crear y dirigir el sistema. En la propuesta de SHCP que acabamos de analizar, el papel de la Unidad de Servicio Civil de tal secretaría parece tener el control de todo el proceso: administración de personal, manejo de plazas, contratación, vigilancia del sistema de promoción, incentivos y remuneraciones. A los ojos de SECODAM era una propuesta centralizadora, contraria al espíritu gerencialista del Programa de Modernización de la Administración Pública (que como dijimos al principio de este documento, era un programa surgido y manejado desde esa secretaría). El control del sistema se convirtió en un asunto mayor en el proceso de definición del proyecto.

En cuanto la cuestión de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la gran problemática involucrada era la pérdida de prerrogativas plasmadas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Cualquier sistema que considerara la incorporación de los trabajadores de base al sistema de servicio civil implicaría cambiar la ley, afectar “la conquista laboral” de la inamovilidad, de las jornadas de trabajo definidas, de la antigüedad como principal criterio de movilidad. Aún una propuesta que hiciera voluntaria la incorporación de los trabajadores de base tendría la desventaja para los sindicatos de perder afiliados y para los trabajadores de ingresar a un sistema de competencia (al cual no están acostumbrados). Por otro lado, no darles cabida en el sistema de servicio civil implicaría arrastrar con los problemas derivados de tener una gran parte del aparato gubernamental fuera de las reglas de evaluación y desempeño, condenado a no poder acceder a puestos de importancia o a mejores salarios, a no recibir capacitación de calidad, a no tener perspectivas de una carrera, manteniendo así la apatía y la improductividad ya famosas de los trabajadores del base de la

administración pública. De esta manera, la propuesta del servicio civil en esta administración nunca pudo resolver esta cuestión.

Nuevamente según la entrevista que Guerrero realizó al director de servicio civil de la FSTSE en 1998, esta proponía la participación de los trabajadores en el diseño de las reglas y mecanismos del servicio civil y la creación de un órgano colegiado, gobierno-FSTSE, representados por igual y con igual peso, para definir el sistema. Eso sí, siempre que no implicara para los sindicatos renunciar a sus derechos ya adquiridos. Esto significaba llanamente que posicionar el mecanismo de evaluación del desempeño como variable principal para el crecimiento, desarrollo e incluso permanencia del trabajador no resistiría las presiones sindicales para mantener sus prerrogativas intactas.

3.2.2. Gerencialismo en la práctica: la construcción institucional y de gobernanza del sistema

Por otro lado, la propuesta general que se dibujó a lo largo de la administración del presidente Zedillo contenía varios problemas de diseño institucional y diagnóstico de la cultura organizacional del sector público mexicano, que quedaron poco claros y que eran fundamentales para definir el perfil del sistema como tal:

i) Mecanismos de evaluación y calificación

La propuesta era bastante general en términos de la definición específica de los procesos, procedimientos y normas para el diseño de puestos, de los exámenes, del uso de la información y del desarrollo de la carrera del empleado. Efectivamente, como se puede observar en la descripción de la propuesta más acabada surgida de la SHCP, no quedan especificados sino los valores más generales del sistema: crear un proceso transparente de evaluación, sistemas de información integrado que permitieran ligar tanto la carrera del empleado como las necesidades de la administración pública, estructuras de capacitación que consideren la carrera administrativa. Pero se dejan entrever varios problemas: selección y evaluación dependiente de los jefes jerárquicos básicamente, abriendo la puerta a la discrecionalidad; ambigüedad en términos de cómo, quien, con qué mecanismos se define el plan de la carrera de un empleado; poca claridad respecto al sistema a través del cual se puede compatibilizar las necesidades de la carrera de un empleado con las de la administración pública. Estos elementos son claves en la definición de un sistema de servicio civil, las lagunas de definición fueron en este sentido muy graves.

ii) Sistema de gobernanza del sistema

Para que un sistema de servicio civil sea legítimo, es fundamental que las evaluaciones, juicios y análisis del desempeño de los empleados públicos sea creíble y transparente. Si las autoridades y jefes jerárquicos mantienen los principales instrumentos de toma de decisión, de manera centralizada, es poco probable que el servicio civil adquiera legitimidad, generando una verdadera estructura que proteja de los vaivenes políticos al aparato administrativo, haciéndolo estable y confiable. No debe olvidarse que al final de cuentas ésta es la razón principal de existencia de un servicio civil. Para ello, es indispensable que la evaluación y diseño del sistema tenga elementos de autonomía y credibilidad. La propuesta de la administración Zedillo claramente proponía un diseño institucional y mecanismos de gobernanza centralizados, altamente discrecionales y poco transparentes.

iii) Autoridad, poder y reglas

Durante décadas, la cultura organizacional del sector público mexicano ha estado basada en la obediencia total, la sumisión a la autoridad del jefe y una larga percepción de distancia entre el poder y los subordinados. El ambiente organizacional es así uno de gran formalismo, donde se premia la lealtad y no la innovación, la obediencia y no la inteligencia, el compromiso y no la competencia. Incrustar un sistema de servicio civil solamente a través de la imposición de reglas y normas, de arriba abajo, autoritariamente, muy probablemente esté retroalimentando el sistema que se desea cambiar. Esto es, que el servicio civil sea visto como una imposición más de los “jefes” para controlar a la burocracia de manera discrecional, una discrecionalidad ahora que sistematiza la evaluación y sigue ciertas reglas, pero que al final de cuentas deja en el poder de los jefes jerárquicos el futuro de la carrera de un empleado (por mecanismos formales o informales). Pareciera importante que la legitimidad del proyecto de servicio civil fuera tomada en cuenta, dada la historia de la cultura organizacional del sector público en México. Cambiar la percepción de que aun el sistema del servicio civil puede ser manejado formal o informalmente por las jerarquías política requerirá más que reglas y nuevas instituciones: requerirá convencer, permitir la participación de los burócratas de diferente nivel, informar y comunicar.

A final de cuentas, el servicio civil de carrera quedó como un proyecto olvidado y relegado ante otras prioridades o problemas políticos. Al término del sexenio (1998) la discusión pareció avivarse, tanto por la propuesta que el Senador del PRI y ex secretario de gobernación Moctezuma Barragán sometió a consideración al Congreso para su discusión, como por la cada vez más clara posibilidad en ese momento de que el PRI perdiera las elecciones presidenciales del 2000, con lo que el aparato burocrático medio y alto vio la oportunidad de asegurar su empleo ante la

posibilidad de que un presidente de otro partido fuera a gobernar el país en el futuro inmediato.

En todo caso, el debate avanzó y diversos círculos políticos y académicos reforzaron la idea de que era un proyecto inaplazable. La llegada de la alternancia política claramente abrió nuevas posibilidades.

4. *Perspectivas para la instauración de un servicio civil a la luz de las nuevas condiciones políticas en México*

El debate académico y político al respecto del servicio civil ha despegado ante la perspectiva del cambio democrático que el país está viviendo.

Para comenzar, la administración pública y su aparato están dejando de ser la arena política del país. Tal arena, poco a poco, esta ya en la esfera de influencia de los partidos, del Congreso, de los grupos políticos y sociales. La administración pública es todavía hoy sumamente poderosa, lleva a cabo la mayoría de los proyectos de ley (el ejecutivo mexicano ha sido el gran legislador, donde el Congreso prácticamente se limita a discutir las propuestas que vienen de aquel), controla la mayor parte del presupuesto de la federación diseña los mecanismos de implementación de políticas prácticamente de manera endogámica. Con todo, la lógica es que con mayor vigilancia del Congreso sobre el aparato, con una dinámica mayor de los medios y con la recién aprobada Ley de Acceso a la Información, la administración pública deje de ser paulatinamente la arena de representación social y de definición de la carrera política de los aspirantes a puestos de poder.

En todo caso, es claro que las circunstancias históricas y políticas que mantenían a la administración pública mexicana como un sistema de “spoils” , “botín o despojos”, relativamente eficiente y altamente estable, se están minando paulatinamente. Ni el Presidente es más el gran elector y el manipulador del Congreso y el Poder Judicial, ni puede aplicar las políticas públicas sin consultar a diversos grupos. Tampoco la administración pública puede escapar más al escrutinio de un Congreso plural, ni de los medios cada vez más independientes. De esta manera, la estabilidad alcanzada por este sistema de “botín”, gracias a la rotación de las camarillas y la profesionalización “por goteo”, se está acabando debido a la posibilidad efectiva de alternancia entre partidos. Se termina además porque la burocracia no sólo debe responder a las órdenes del ejecutivo sino que debe enfrentar en la práctica al Congreso, quien a final de cuentas aprueba el presupuesto de los programas públicos y paulatinamente incluso creará los propios.

La necesidad entonces de aislar al aparato administrativo de los vaivenes políticos aparece como algo fundamental para el futuro político del país. Esto no sólo será importante para el titular del ejecutivo, sino incluso para el propio Congreso, los partidos políticos y por supuesto la propia burocracia. Para el ejecutivo es importante definir estas reglas porque los mecanismos de obediencia tradicionales del aparato se han minado: no es la lealtad política, ni la seguridad de

contar con empleo a través de rotación en camarillas y grupos que la burocracia será obediente.

La lealtad política será cada vez menos importante como mecanismo para exigir eficiencia y capacidad en la acción del aparato administrativo. Se necesitarán mecanismos de evaluación de desempeño, de integración de presupuestos transparentes, de sistemas capaces de presentar objetivos claros y medibles, para controlar y dirigir a una burocracia más profesional y separada de la esfera partidista. Para el Congreso es importante profesionalizar a la burocracia debido a que su responsabilidad respecto los resultados de las políticas públicas será cada vez más evidente para la sociedad.

De esta manera, las fallas en las políticas públicas, su evaluación y su implementación, serán cada vez más una responsabilidad compartida ejecutivo-legislativo, haciendo difícil que los representantes se aislen del negativo impacto político provenientes de errores gubernamentales. Es decir, tendrán que interesarse cada vez más de cómo se controla y dirige al aparato administrativo, ejecutor de las políticas. Además, conforme el Congreso tome su papel de diseñador de políticas públicas, existirán programas surgidos del legislativo, por lo que tendrán todos los alicientes para interesarse en la estabilidad del aparato: tanto por la implementación positiva de los programas como por el aseguramiento de la continuidad de los programas creados por el legislativo más allá de los cambios por vía electoral (Horn, 1995).

La burocracia, evidentemente, preferirá a la larga una estructura estable de reglas y de estabilidad, con evaluaciones más transparentes y reglas más claras. La estabilidad en el empleo dependerá cada vez menos de alianzas políticas y camarillas y cada vez más de sistemas que evalúen el desempeño. La separación de la carrera política y la carrera administrativa paulatinamente se irá haciendo lógica a la luz de las expectativas de los actores en un sistema de pesos y contrapesos cada vez más institucionalizado.

Es claro que la discusión sobre los mecanismos necesarios para transformar a la administración pública mexicana en una estructura profesional y separada de la carrera política se hace urgente. En estos momentos⁸ se está en un proceso de discusión entre partidos políticos y el ejecutivo de dos proyectos de ley sobre servicio civil. La primera, presentada por el grupo parlamentario del PRI denominada "Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". La segunda presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN, partido del cual el presidente Fox es miembro) denominada "Iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional".

⁸ Como se explicó en la introducción de este documento, este capítulo se terminó de escribir la primera quincena de Octubre de 2002. Existe alguna posibilidad de que las dos iniciativas de ley sobre servicio civil hoy en discusión entre los partidos y el ejecutivo, entren al debate formal en el periodo de sesiones que inició en Septiembre y termina en Diciembre del 2002. Aunque es importante advertir que en este periodo se discutirán cuestiones muy complicadas como la reforma al sistema eléctrico y el presupuesto egresos y la ley de ingresos del 2003, lo que hace incierto que efectivamente se llegue a discutir la ley de servicio público profesional en este periodo ordinario.

Estos proyectos comparten una serie de características generales, como tener a la evaluación del desempeño como uno de los ingredientes fundamentales para darle sentido al sistema. En el próximo apartado sintetizaremos los principales elementos en cuestión de estas propuestas.

De esta manera, las iniciativas de ley que se están discutiendo en los pasillos del ejecutivo y del legislativo, guardan similitudes importantes, pero también grandes diferencias. El siguiente cuadro busca resumir los elementos más importantes de ambas propuestas.

Como se puede observar, ambas iniciativas de ley están dirigidas a la creación de un sistema que defina de una vez las características de una clara separación entre la carrera política y la administrativa. Sin decirlo explícitamente, ambas iniciativas van encaminadas a la creación de una estructura de diseño institucional que proteja a la burocracia de los vaivenes políticas, estableciendo sus derechos y obligaciones en una carrera con reglas previamente especificadas.

El desempeño aparece en ambas como la variable fundamental del crecimiento y la permanencia, y se basan en un sistema relativamente centralizado y permanente de evaluación y seguimiento de las carreras de los empleados públicos, el cálculo de las necesidades del aparato administrativo y la generación de reglas relativamente rígidas para dar preferencia en al competencia por ciertos puestos a los que ya están en el sistema.

La propuesta del PAN incorpora una serie de innovaciones importantes como: el banco de talentos y la evaluación de competencias y de desempeño con base a los objetivos institucionales de la secretaría o dependencia, no sólo de desempeño individual. Es decir, se realiza un intento por ligar la carrera del empleado, con el desempeño de la secretaría o unidad responsable. De la misma manera, es importante destacar el gran poder que se establece para la Secretaría que se encargará de todo el sistema, pues centraliza tanto la administración del banco de talentos como decisiones sobre carreras y evaluación del desempeño de individuos y dependencias. La iniciativa del PRI, sin embargo, parece más conciente de la problemática legal que está detrás de la instauración de un servicio civil: tal como se dijo en el primer aparato, la ley burocrática define la relación de empleo del funcionario público como un acto administrativo, no laboral, contradiciendo a la Constitución Política del país, que obligaría a obedecer la Ley Federal del Trabajo, permitiendo entonces la inamovilidad de los funcionarios de todo nivel e incluso la creación de sindicatos del personal de confianza.

	INICIATIVA DEL PAN	INICIATIVA DEL PRI
ALCANCE DEL SISTEMA	CONSIDERA A TODOS LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA, EXCEPTO AQUELLOS DEFINIDOS FORMALMENTE EN OTROS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL O DE CONDICIONES PARTICULARES. DE LA MISMA MANERA DEFINE LOS PUESTOS Y NIVELES QUE SE CONSIDERAN PUESTOS DE LIBRE DESIGNACIÓN: BÁSICAMENTE SECRETARIOS, SUBSECRETARIOS, OFICIALES MAYORES, JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, TITULARES DE UNIDAD, COORDINADORES GENERALES Y EQUIVALENTES. PERMITE A LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA COMPETIR POR DIVERSOS PUESTOS DE ENLACE QUE SE CONSIDERAN DE LIBRE DESIGNACIÓN.	CONSIDERA EL SISTEMA EXCLUSIVAMENTE PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA, EXCEPTO AQUELLOS DEFINIDOS FORMALMENTE EN OTROS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL O DE CONDICIONES PARTICULARES (FUERZAS ARMADAS, PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA, MEDIA, PERSONAL DE RAMAS MÉDICA, PERSONAL INVESTIGADOR). DEFINE DE LA MISMA MANERA LOS PUESTOS DE LIBRE DESIGNACIÓN.
ELEMENTOS DEL SISTEMA	<ul style="list-style-type: none"> • PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPITAL HUMANO • RECLUTAMIENTO • SELECCIÓN • FORMACIÓN • DESARROLLO • EVALUACIÓN • REUBICACIÓN Y SEPARACIÓN 	<ul style="list-style-type: none"> • INGRESO • PLAN DE CARRERA • PROFESIONALIZACIÓN • EVALUACIÓN • SEPARACIÓN • CONTROL Y EVALUACIÓN
BASE DEL DESEMPEÑO	<ul style="list-style-type: none"> • EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS • EVALUACIÓN CENTRALIZADA EN LA SECRETARÍA DE LOS RESULTADOS 	<ul style="list-style-type: none"> • EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO TRADICIONAL: INDIVIDUAL Y PARA ESTÍMULOS ECONÓMICOS O DE PROMOCIÓN
DISEÑO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • SELECCIÓN POR EXÁMENES • BANCO DE TALENTOS CENTRALIZADO • SECRETARÍA QUE CENTRALIZA EL SISTEMA Y APRUEBA Y PARTICIPA EN TODOS LOS SUBSISTEMAS 	<ul style="list-style-type: none"> • SELECCIÓN POR EXÁMENES • COMITÉS POR DEPENDENCIA O SECRETARÍA • UNIDAD DE SERVICIO CIVIL DENTRO DE SECODAM Y CON UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL

El futuro del servicio civil de carrera en México parece definido en términos generales. Existe la conciencia y la necesidad, así como el contorno político favorable. Es también importante el hecho de que las propuestas que hemos brevemente analizado incorporen las ideas principales de un servicio profesional basado en el desempeño, la evaluación y la estabilidad en el sistema basado en competencia y constante evaluación. Es muy probable que, de aprobarse algún sistema de servicio civil, este retome al desempeño, la transparencia, la competencia como sus valores principales.

Sin embargo, quedan algunos puntos clave de discusión para el futuro en cualquier caso:

- *La cuestión legal y política.* La posibilidad de incorporar a los trabajadores de base todavía está atrapada en una dinámica política con intereses corporativos, prerrogativas legales que les dan inmovilidad. Su no-incorporación efectivamente dejaría el sistema de empleo público segmentado en dos diferentes sistemas con reglas aparte y lógicas diversas. Pero su incorporación puede significar la necesidad de negociar con los sindicatos, con alguna probabilidad de que el sistema perdiera parte de sus atributos de evaluación y desempeño. A esto hay que añadir el problema legal de definición del empleo público de los funcionarios de confianza, el cual no es un problema menor: en la práctica, sin una reforma de la Constitución y Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de confianza disfrutarían de inamovilidad por ley, haciendo imposible cualquier evaluación del desempeño que tenga consecuencias en la estabilidad. Se podría decir incluso que sin esta reforma, ambas iniciativas de ley podrían ser acusadas de ser inconstitucionales.
- *Los dilemas de centralización-control.* Para que el sistema de servicio civil funcione requiere credibilidad y legitimidad, además de ser efectivo. Para ser creíble y legítimo requiere que las reglas sean claras y transparentes, que el sistema cumpla sus promesas de neutralidad y de evaluación. Para ser efectivo debe responder a las necesidades reales de desarrollo de los organismos públicos. Una manera de lograrlo es centralizando el sistema para que exista suficiente control y dirección homogénea en los procesos. Pero esto permite un grado de control y de poder tan grande en pocas manos que existe la posibilidad de que el sistema se haga pesado y burocrático. Es difícil pensar que un sistema tan grande y centralizado vaya a ser capaz en realidad de ser sensible a las necesidades muy variadas de desarrollo de las dependencias y organismos. Se corre el peligro entonces de crear uno de los principales problemas de los servicios civiles alrededor del mundo: un sistema de mérito rígido incapaz en realidad de medir el desempeño específico en cada organismo gubernamental, tendiente a construir esquemas de clasificación de puestos rígidos y cerrados, y disminución de la capacidad de cada organismo para definir sus propias necesidades y sus propios mecanismos de incentivos, vigilancia y promoción (Savas y Ginsburg, 1973). Estas necesitan, bajo los propios postulados de la Nueva Gestión Pública, de mayor autonomía, de mayor flexibilidad para responder a las cambiantes necesidades contextuales. Lograr el equilibrio entre un sistema suficientemente centralizado para ser creíble y congruente con un sistema suficientemente descentralizado para que las dependencias respondan ágilmente a la dinámica contextual, es un reto importante para el diseño del sistema en México. Ambas iniciativas dejan poco claro cómo resolver este dilema: la del PAN confía en la centralización en una secretaría de estado, la del PRI confía en una Unidad de Servicio Civil más descentralizada, pero sin establecer claramente cómo esta

Unidad va a tener fuerza para dirigir el sistema a través de los laberintos de poder de la burocracia.

- *El dilema de competencia o direccionalidad.* De la misma manera que el dilema planteado en el anterior punto, este tipo de sistemas tiene que lograr el equilibrio entre un sistema estrictamente basado en competencias individuales o en diseño planeado del desarrollo de la administración pública como un todo o en sus partes. La tendencia general es que estos sistemas pretendan establecer guías relativamente rígidas de desarrollo de las carreras y las necesidades de las organizaciones. Esto porque es una consecuencia lógica del control de las reglas del juego. Sin embargo, un sistema así tiene a perder de vista el cambio contextual, la transformación de necesidades, la heterogeneidad de los procesos y las estrategias que hacen exitosa a una organización y sus partes. La burocratización de este tipo de sistemas es recurrente (Downs, 1967) y los proyectos actuales en discusión no terminan por resolver estos dilemas. Las dos iniciativas en discusión dejan poco claro cómo resolver este dilema. En la iniciativa del PAN la direccionalidad se confía en una Secretaría que lo más probable es que haga rígido y sobre regule los parámetros para definir carreras administrativas y tendencias de la evaluación, dejando poco margen a las secretarías y unidades para definir su propias necesidades. En la iniciativa del PRI se confía más en la integración de consensos vía la comisión intersecretarial y los comités técnicos de cada secretaría. Sin embargo no es muy explícito respecto las formas en que estos cuerpos colegiados tomarán decisiones: sobre qué parámetros técnicos, con qué regulaciones, con cuáles mecanismos de supervisión y revisión.

5 Conclusiones

Un sistema de servicio civil de carrera tiene una importante finalidad política, finalidad que muchas veces se pierde de vista en la discusión: separar, aislar de alguna manera al aparato administrativo de las influencias políticas, con el fin de darle estabilidad, neutralidad a la función pública y a la implementación de las políticas públicas. En términos generales, los servicios civiles son una institución política, con objetivos políticos necesariamente (Frant, 1993). En términos prácticos, pese al discurso administrativo o ahora gerencialista que envuelve a las reformas de los servicios civiles, enfatizando los factores técnicos o de comportamientos, es también es una institución que genera nuevos espacios de poder, ligados a los que controlan el sistema, los que intentan jugar con sus reglas, los que adaptan las reglas a los juegos políticos en curso. Aún el cambio gerencialista que liga la estabilidad del empleo público al desempeño no está exento de influencias políticas, pues al final de cuentas aquel requiere de la definición de parámetros, finalidades, impactos sociales, todos en una esfera social plural y compleja donde no hay una sola definición de lo “correcto” de una política o de sus fines. Ha sido ya constatado que pese al acuerdo generalizado que hay de que los principios clásicos de la administración pública (separación política administración, burocracias profesionales en estructuras meritocráticas, especialización de los problemas públicos) estos han fallado para generar gobiernos sólidos y eficientes. Sin embargo tales principios siguen siendo ampliamente aplicados. Esto es así porque las estructuración organizacional y política de las burocracias especializadas y meritocráticas generan dinámicas que convienen a los legisladores, a los grupos de interés y a las propias burocracias (Knott y Miller, 1987). Entonces hay que ser más cuidadosos y ser más escépticos con fórmulas comunes de diseño institucional de las burocracias. No todo es una cuestión de “buen sentido común” gerencialista, ni mucho menos de exclusivamente un “buen” diseño de instituciones y reglas: el ámbito de la complejidad organizacional y política de un servicio civil no puede ser menospreciado.

La evolución del sistema político mexicano lo ha puesto en una encrucijada importante: requiere de hacer su sistema burocrático más eficiente y confiable y al mismo tiempo requiere darle estabilidad y aislamiento respecto de la dinámica política. Dada la historia del sistema político en México, es claro que lograr esta combinación no es sencilla. La transición política a un sistema democrático requiere al mismo de una burocracia efectiva y eficaz, pero controlada y con dirección. Como hemos visto, el aparato administrativo mexicano ha sido usualmente un brazo político de alta importancia para la efectividad del régimen. Y esta efectividad estaba ligada al control que se tenía sobre el aparato por parte de las elites políticas. El proceso de negociación y regateo había encontrado un equilibrio que hacia del sistema de “despojos” uno relativamente vigilado, eficaz y funcional (Tolbert y Zucker, 1983).

Cómo mantener control y dirección sobre el aparato, al mismo tiempo que se le otorgan reglas más claras para darle estabilidad a la implementación de políticas públicas en el mediano y largo plazo, no parece ser evidente hoy día, más cuando los vínculos políticos de una parte de la burocracia han sido corporativizados.

En todo caso, los retos de la implementación de este medio en las condiciones actuales del país implica una amplia inteligencia para comprender los alcances políticos del sistema a crear, con reglas lo suficientemente estables y creíbles, pero en un contexto donde el sistema sea efectivo y resuelva problemas y necesidades de los organismos gubernamentales. El proceso clásico en varios países que lleva a un incremento constante en la rigidez del sistema de servicio civil, la creación de un sistema centralizado que crea nuevos poderes burocráticos basados en la aplicación rígida de reglas y procesos, terminará construyendo un poder político burocrático ineficaz, un poder político que se convierte en un estorbo a la actuación ágil de la administración pública, antes que en una ayuda⁹.

Para el caso mexicano pareciera ser que existen por lo menos dos grandes problemas organizacionales y políticos que la implementación de un servicio civil meritocrático podría generar y a los cuales no se tiene respuesta. Primero el hecho de que un servicio civil obsesionado por lograr neutralidad política a través de capacidades técnicas generales puede generar más fragmentación en el diseño e implementación de políticas públicas. La creación de islas de decisión es un peligro de este tipo de sistemas. El segundo problema es que un servicio civil tiende a debilitar la posición de la cabeza del ejecutivo al enfrentarlo al aparato administrativo. Burocracias técnicamente aisladas o que usan su capacidad técnica para aislarse, pueden formar alianzas con grupos de interés o facciones partidistas para ganar espacios de discrecionalidad respecto las líneas generales de los políticos electos en el poder ejecutivo (Kaufman, 1956, Hecló, 1977).

Implementar un servicio civil basado en la competencia, en el desempeño, amarrado a valores de innovación y flexibilidad como quiere la Nueva Gestión Pública, implica el desarrollo de varias condiciones, todas muy importantes para el contexto mexicano en particular y en general para América Latina:

- Los servicios civiles son estructuras políticas y organizacionales rígidas por naturaleza. Su función política es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático. Su función organizacional es establecer condiciones generales y reglas globales para el desarrollo de la carrera burocrática. Hacer de estos sistemas unos que además impulsen la innovación y la flexibilidad requiere de

⁹ Las resistencias y dudas entre los políticos mexicanos es tan amplia, que para muestra basta un botón: el Gobierno del D.F. (gobernado por el partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática PRD) cuenta con una ley de servicio aprobada por la Asamblea Legislativa local desde el final del gobierno anterior (1997-2000). La administración actual (2000-2006) ha preferido incumplir la ley, no ha implementado nada de lo que estaría requerido y obligado por la ley. Es un ejemplo no sólo de las dudas y resistencias entre la clase política sino de la absoluta discrecionalidad con la que están acostumbrados los políticos mexicanos a trabajar y manejar la administración pública, más allá de filiaciones partidistas o tendencias ideológicas.

capacidad de equilibrar la rigidez del sistema (para ser creíble) con la flexibilidad organizacional para responder al contexto (para ser eficiente). No existen fórmulas o recetas para lograr ese equilibrio. Pero es probable que esquemas comunicados y consensuados ampliamente, que permiten en el diseño la participación de diversos actores, que buscan crear mecanismos de gobernanza transparentes y compartidos con la sociedad, que comprenden la cultura organizacional del sector público y adaptan estrategias particulares y adaptables en el tiempo, tengan más probabilidad de éxito que una confianza ciega en que las reglas formales y el enunciado de normas del sistema automáticamente van a resolver los problemas y ser acatados ampliamente. Partir del principio de que existe una capacidad limitada de dirección de un sistema complejo como un servicio civil parece importante para estar abierto a buscar opciones y alternativas cuando las cosas no salen como los modelos prevén (Lewis, 1980). Para el caso mexicano es claro que se está partiendo de una confianza desmedida en que un sistema meritocrático y profesionalizante será suficiente para transformar la politizada burocracia mexicana en una neutral y eficiente maquinaria. Nada puede estar más lejos de la verdad como ha quedado demostrado en otros países (Knott y Miller, 1987).

- Es muy importante, sobre todo en las condiciones actuales de la transición democrática en México, comprender que el desmantelamiento del aparato autoritario que dominó al país durante más de siete décadas, no puede terminar en el debilitamiento a ultranza del ejecutivo federal. El servicio civil debe asegurarse que construye una institución que apoye al poder ejecutivo, al mismo tiempo que evita que este poder pueda manipular impunemente al aparato burocrático. Lograr este equilibrio es fundamental, pues al final de cuentas todo servicio civil implica tomar decisiones que tienen costos inherentes para el sistema político. Por ejemplo, siempre existirá un costo en términos del dilema eficiencia de la burocracia y rendición de cuentas. No hay sistema en la práctica que resuelva este dilema, en la medida en que las burocracias públicas deben estar sujetas a control en cualquier democracia, y se les exige al mismo tiempo dar resultados (resultados además siempre en debate en una sociedad plural). Confiar ciegamente en que la lógica meritocrática de un servicio civil va a resolver estos dilemas es peligrosamente ingenua, pues no comprende las instituciones políticas que un servicio civil construye, y que no son ni totalmente neutrales ni enteramente profesionales.
- El servicio civil debe estar ligado de manera integral a otras reformas que buscan, con más lógica y capacidad, dirigir por desempeño y hacer más autónoma la gestión de los organismos gubernamentales. Presupuestos por resultados, sistemas de gestión de la calidad, indicadores de actuación y desempeño, descentralización de procesos, sistemas integrales de lucha contra la corrupción no basados estrictamente en el fortalecimiento generalizado de normatividades y controles, son algunas de estas reformas que podrían equilibrar la tendencia a la rigidez de los servicios civiles. Estar abiertos a opciones más

descentralizadas y que consideran las variables y necesidades organizacionales de diversos organismos (permitiendo por tanto definiciones flexibles de puestos y de desempeño), parecieran ser opciones interesantes a explorar. Las organizaciones gubernamentales son espacios complejos de la actividad de grupos de poder, de individuos, en contextos dinámicos. No siempre la especialización, la medición rígida del mérito, la profesionalización son las únicas opciones que se tienen. Las estructuras organizacionales traslapadas (Landau, 1969), la competencia al interior de las burocracias (Bender, 1985), la descentralización de los pesos y contrapesos (Ostrom, 1973) son opciones viables que hay que analizar con cuidado para no cerrar los ojos y construir un sistema rígido y sobre controlado.

- El papel del Congreso. Esta variable es una de las más complicadas pero fundamentales. La corresponsabilidad entre el poder ejecutivo, el congreso y el aparato burocrático se hace fundamental en términos del éxito de las políticas públicas. El servicio civil debe alentar a los representantes al asegurarles la estabilidad de las políticas más allá de los periodos legislativos. La transparencia de los sistemas de evaluación del desempeño debe ser preocupación fundamental de los congresos, ya que en ella se basa la verdadera capacidad del sistema en ser efectivo.
- La transparencia del sistema. La participación de grupos externos al aparato gubernamental, en la evaluación de las reglas, en la creación de comités o de los sistemas de evaluación puede ser una alternativa. En la medida en que el servicio civil se convierta en la “posesión” de un grupo o de una burocracia, su rigidez será inevitable (Guerrero, 1999).

Los servicios civiles, como todo sistema complejo que pretende ordenar y sistematizar la acción de múltiples organismos públicos, todos ellos actuando en un contexto político y de lucha por el poder, implica tener claras una serie de ventajas y desventajas de su accionar. Todo servicio civil creará nuevos problemas al buscar resolver otros. Esto implica ser capaces de imaginar esquemas que combinen la posibilidad de tener un sistema claro y transparente de manejo de los recursos públicos, a la vez que evitar que al centralizar tal sistema este termine protegiendo los intereses de grupos o camarillas. Implica ser capaces de comprender los límites de cualquier sistema de este tipo y estar preparados para responder a los nuevos problemas creados (el siguiente cuadro busca resumir estos dilemas). En todo caso lo inteligente parecería ser comprender los límites y las desventajas que habrá que enfrentar en la implementación de un sistema de este tipo. Incluso con las reformas tipo de la NGP, los servicios civiles meritocráticos seguirán adoleciendo de círculos viciosos de control y sobre reglamentación, de dificultades para definir transparentemente los mecanismos de medición de desempeño, de que los cuadros del servicio civil sean capaces de defender su coto de poder más allá de conceptos como eficiencia y productividad. No hay recetas para resolver estos problemas. Pero un primer paso es no confiar demasiado en la retórica de la reforma gerencialista,

pensando que un sistema de méritos es suficiente medicina para evitar los problemas de un servicio civil rígido y con intereses políticos. La lección para países como México radica en ver con escepticismo constructivo cualquier solución fácil a estos dilemas y mantener abierta la puerta para soluciones diferentes. Soluciones que incluso se permitan pensar en un sistema altamente descentralizado de los subsistemas de evaluación y control, en el rompimiento de la idea de que un sistema de servicio civil debe ser generalizado permanentemente, con las mismas reglas para toda organización, para todos los individuos y para todo el tiempo. Pensar en sistemas de servicio civil que prevean cambiar en el tiempo, descentralizándose, dejando en las manos de las propias organizaciones públicas el análisis de su contexto y de sus propias necesidades cambiantes. Crear un sistema de este tipo e implementarlo en la práctica en cualquier país es sin duda un reto. Pero es probable que el esfuerzo valga la pena.

<i>PROBLEMA DE LOS APARATOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPORÁNEOS</i>	<i>SOLUCIÓN PLANTEADA POR LOS SERVICIOS CIVILES</i>	<i>VENTAJAS</i>	<i>DESVENTAJAS</i>	<i>NUEVOS PROBLEMAS CREADOS</i>
Captura del aparato por intereses, tiempos y ciclos políticos	Separación de la carrera administrativa vía su protección y estabilidad a través de reglas establecidas y generales	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificación de las agendas públicas • Definición y separación de funcionarios electos y funcionarios designados • Clarificación de las fuentes de legitimidad • Mayor control e interés del legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de cotos de poder burocrático • Pérdida de flexibilidad del ejecutivo para manejar su agenda • Nuevas oportunidades de intromisión de intereses políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de evitar el anquilosamiento de reglas que conviertan la carrera administrativa en una carrera inflexible y de control de intereses contrarios a la productividad
Falta de continuidad y eficiencia en la acción pública de las burocracias	Servicio civil meritocrático, basado en concursos abiertos, medición del desempeño, evaluación por resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Inducción de la cultura de la productividad y la eficiencia en el aparato • Involucramiento del legislativo en la actuación pública • Control sistemático del mérito como mecanismo de evaluación permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere de un sistema muy grande, centralizado, de definición, medición, mantenimiento del sistema • Los sistemas tienden a crear reglas, estas se hacen rígidas, creando espacios de discrecionalidad, obligando a nuevas reglas más rígidas (círculo vicioso) • Las reglas desplazan a los objetivos y fines del sistema, se pierde perspectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Medir el desempeño no es una actividad exclusivamente técnica. La transparencia del sistema nunca está asegurada • El sistema se hace rígido, desplazando los fines, creando sistemas anquilosados, complejos, controlados por nuevas burocracias que deben crearse

<p>Sobre centralización del aparato. Incapacidad de planear a largo plazo con recursos humanos. Dificultad de evaluar el desempeño de las agencias gubernamentales</p>	<p>Sistema de servicio civil, transparente, basado en el mérito, centralizado en las reglas, que de certidumbre en el manejo de los recursos humanos y permita la planeación a través de la integración de diversos subsistemas de atención especializada (reclutamiento, ingreso, capacitación, evaluación, continuidad y despido)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Un sistema centralizado permite mayor claridad• Subsistemas integrados permiten que cada parte complemente a la otra• Permite la planeación a largo plazo	<ul style="list-style-type: none">• Sistema centralizado, mayor probabilidad de anquilosamiento del sistema y desplazamiento de objetivos y fines• Probabilidades de planeación sobre formalizada, ante el hecho de que cada organismo, cada individuo verá más difícil crear rutas innovadoras de cambio y adaptación que no estén consideradas en el sistema centralizado	<ul style="list-style-type: none">• ¿Equilibrio entre centralización y descentralización del sistema?• ¿Cómo integrar efectivamente las necesidades individuales y organizacionales en el sistema?• ¿Cómo evitar los desincentivos a la innovación y el cambio con un sistema claro y centralizado?
--	---	---	--	---

1. Número de trabajadores al servicio del Estado vs. número de población activa y ocupada

Personal Ocupado Total Promedio en el Sector Público Según Tipo de Institución

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998/P	1999/P	2000
Total de la Economía				27,347,482	28,270,286	29,346,956	30,635,319	31,406,543	
Sector Público	4,533,410	4,477,065	4,557,432	4,595,218	4,626,535	4,727,178	4,804,973	4,810,586	0
Gobierno General	3,907,091	3,937,328	4,030,713	4,076,703	4,109,105	4,216,997	4,307,065	4,331,341	0
Gobierno Central	2,434,901	1,399,977	1,431,289	1,428,964	1,419,434	1,357,000	1,382,370	1,369,195	0
Gobierno Federal	2,065,859	1,028,105	1,055,348	1,046,473	1,033,613	960,567	966,778	952,905	
Departamento del Distrito Federal	146,493	149,318	151,468	153,444	156,741	159,960	175,388	176,940	
Organismos descentralizados	222,549	222,554	224,473	229,047	229,080	236,473	240,204	239,350	
Gobierno Local	1,049,535	2,110,569	2,168,616	2,210,246	2,256,573	2,419,675	2,480,934	2,508,133	0
Gobiernos Estatales	817,718	1,873,278	1,925,291	1,963,958	2,005,605	2,161,170	2,218,794	2,240,872	
Gobiernos Municipales	231,817	237,291	243,325	246,288	250,968	258,505	262,140	267,261	
Seguridad Social	422,655	426,782	430,808	437,493	433,098	440,322	443,761	454,013	
Empresas Públicas	626,319	539,737	526,719	518,515	517,430	510,181	497,908	479,245	0
De Control Directo	343,429	291,309	279,693	280,195	283,098	270,424	256,983	238,124	
De Control Indirecto	282,890	248,428	247,026	238,320	234,332	239,757	240,925	241,121	0
No Financieras	226,087	210,725	211,177	203,607	202,251	210,969	212,457	215,068	
Financieras	56,803	37,703	35,849	34,713	32,081	28,788	28,468	26,053	

Fuente: INEGI, El Ingreso y el Gasto Público en México, Varios Años.

Nota: Los datos de este cuadro no representan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad, sino el número promedio de puestos remunerados que fueron requeridos para la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del magisterio.

1. Número de trabajadores al servicio del Estado Vs número de población activa y ocupada

Personal Ocupado del Gobierno Federal Según Nivel Administrativo y Dependencia.

<i>Nivel Administrativo y Dependencia</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998/P	1999/P	2000/P
Total Nacional				27,347,482	28,270,286	29,346,956	30,635,319	31,406,543	
Total	0	0	910,036	898,054	918,449	2,077,530	1,710,853	1,303,593	892,508
Poderes y Órganos Electorales	0	0	66,211	33,761	39,691	60,072	45,619	48,130	52,635
Legislativo			4,773	4,807	4,807	6,559	6,563	5,604	5,691
Judicial			14,955	15,626	16,876	19,557	19,483	21,475	27,756
Órganos Electorales ^a			45,287	11,122	15,794	31,644	16,902	18,118	13,868
Tribunales Agrarios			1,196	1,347	1,336	1,348	1,520	1,527	1,528
Tribunal Fiscal de la Federación			-	859	878	964	1,151	1,406	1,709
Entidad de Fiscalización Superior de la Fed.									1,272
Comisión Nacional de Derechos Humanos									811
Administración Central	0	0	843,825	864,293	878,758	2,017,458	1,665,234	1,255,463	839,873
Presidencia de la República			2,359	2,565	2,123	2,247	2,224	2,172	2,061
Gobernación			15,267	15,812	18,161	18,244	18,107	18,479	29,036
Relaciones Exteriores			3,703	3,716	3,690	3,747	3,912	3,912	3,957
Hacienda y Crédito Público			33,550	45,267	47,446	10,423	10,818	9,625	9,466
Defensa Nacional			169,689	172,072	163,638	177,018	183,788	181,708	181,944
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural			60,509	35,001	33,852	31,762	29,525	26,901	30,292
Comunicaciones y Transportes ^b			44,115	42,350	75,335	1,337,572	1,013,720	709,396	298,682
Comercio y Fomento Industrial			6,042	6,204	5,535	5,407	5,308	5,121	5,071
Educación Pública			243,975	241,566	250,234	251,847	255,444	156,032	129,153
Salud			160,488	163,915	143,858	20,752	11,812	13,615	19,905
Marina			48,170	53,128	53,128	54,247	53,566	54,972	55,223
Trabajo y Previsión Social			6,107	6,033	5,984	5,882	7,057	6,079	6,102
Reforma Agraria			11,245	11,436	11,571	10,158	3,189	2,662	2,655
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca		4,436	34,150	34,681	58,741	36,469	36,028	36,923	
Procuraduría General de la República			14,201	15,839	15,132	15,573	15,806	15,753	14,538
Energía			2,245	1,669	1,447	1,092	1,140	1,029	1,056
Desarrollo Social			13,601	9,404	8,608	8,345	8,336	7,239	9,307
Turismo			2,373	2,410	2,271	2,321	2,338	2,249	2,212
Contraloría y Desarrollo Administrativo			1,750	1,756	2,064	2,080	2,675	2,491	2,290

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años)

a/ A partir de 1998 se reporta sólo personal del IFE, debido a la incorporación del TRIFE a la Suprema Corte de Justicia.

b/ A partir de 1997 incluye al Programa de Empleo Temporal

Participación del Personal Ocupado del Gobierno Federal Según Nivel Administrativo y Dependencia del Total Nacional

<i>Nivel Administrativo y Dependencia</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998/P	1999/P	2000/P
Total Nacional				100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	
Total				3.28%	3.25%	7.08%	5.58%	4.15%	
Poderes y Órganos Electorales				0.12%	0.14%	0.20%	0.15%	0.15%	
Legislativo				0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	
Judicial				0.06%	0.06%	0.07%	0.06%	0.07%	
Órganos Electorales ^a				0.04%	0.06%	0.11%	0.06%	0.06%	
Tribunales Agrarios				0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
Tribunal Fiscal de la Federación				0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
Entidad de Fiscalización Superior de la Fed.									
Comisión Nacional de Derechos Humanos									
Administración Central				3.16%	3.11%	6.87%	5.44%	4.00%	
Presidencia de la República				0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	
Gobernación				0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	
Relaciones Exteriores				0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	
Hacienda y Crédito Público				0.17%	0.17%	0.04%	0.04%	0.03%	
Defensa Nacional				0.63%	0.58%	0.60%	0.60%	0.58%	
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural				0.13%	0.12%	0.11%	0.10%	0.09%	
Comunicaciones y Transportes ^b				0.15%	0.27%	4.56%	3.31%	2.26%	
Comercio y Fomento Industrial				0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	
Educación Pública				0.88%	0.89%	0.86%	0.83%	0.50%	
Salud				0.60%	0.51%	0.07%	0.04%	0.04%	
Marina				0.19%	0.19%	0.18%	0.17%	0.18%	
Trabajo y Previsión Social				0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	
Reforma Agraria				0.04%	0.04%	0.03%	0.01%	0.01%	
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca			0.12%	0.12%	0.20%	0.12%	0.11%		
Procuraduría General de la República				0.06%	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	
Energía				0.01%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	
Desarrollo Social				0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.02%	
Turismo				0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	
Contraloría y Desarrollo Administrativo				0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años)

a/ A partir de 1998 se reporta sólo personal del IFE, debido a la incorporación del TRIFE a la suprema Corte de Justicia.

b/ A partir de 1997 incluye al Programa de Empleo Temporal.

2. Nivel de empleo en el mercado de trabajo formal por sectores: público y privado.

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001

(Límites de Percepción Total Autorizados)

<i>Puesto</i>	<i>Remuneración neta mensual (sueldo base y compensación garantizada)</i>		<i>Límite neto de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño¹</i>		<i>Percepción total neta mensual</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Presidente de la República	117,013.02	117,013.02	0	0	117,013.02	117,013.02
Secretario de Estado	113,402.60	113,402.60	26,716.50	26,716.50	140,119.10	140,119.10
Subsecretario de Estado	102,999.92	116,214.35	23,770.68	26,249.45	126,770.60	142,463.80
Oficial Mayor	102,999.92	116,214.35	23,770.68	26,249.45	126,770.60	142,463.80
Jefe de Unidad	85,745.32	111,599.38	19,822.78	26,379.08	105,568.10	137,978.46
Coordinador General	65,484.43	106,751.04	14,757.27	25,168.32	80,241.70	131,919.36
Director General	65,484.43	106,751.04	14,757.27	25,168.32	80,241.70	131,919.36
Director General Adjunto	49,627.94	88,994.57	10,793.96	17,481.60	60,421.90	106,476.17
Director de Área	30,708.32	65,484.43	5,835.88	14,757.27	36,544.20	80,241.70
Subdirector de Área	15,889.09	34,287.04	3,039.71	6,405.75	18,928.80	40,692.79
Jefe de Departamento	11,799.99	20,414.81	2,308.61	3,874.30	14,108.60	24,289.11
Enlace	10,077.89	11,799.99	1,980.31	2,308.61	12,058.20	14,108.60

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001.

Notas:

1/ El concepto de límite máximo de estímulo por productividad, se incluyen prestaciones como prima vacacional, y aguinaldo; así como el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.

En los casos en que esto es posible, se prevé como límite máximo de ingreso aquél que el servidor público podría alcanzar, al ascender de nivel salarial, conforme a la Norma que Establece la Promoción por Ascenso de Nivel de los Servidores Públicos.

Los montos presentados en el cuadro no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se otorguen a los servidores públicos durante el ejercicio presupuestal del año 2001.

La columna de "mínimos" representa la percepción máxima de puesto más bajo y, la de "máximos" representa la percepción máxima del puesto más alto en cada grupo jerárquico.

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS EJECUTIVOS DEL SECTOR PRIVADO DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001

(Aproximaciones)

Puesto ¹	Tamaño de Empresa ²	Remuneración bruta mensual (sueldo base)			Prestaciones de Ley y bonos por productividad			Percepción total bruta mensual		
		Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
Primer Nivel	Mega	71,960.00	174,314.15	450,000.00	18,171.00	69,465.09	143,137.47	90,131.00	243,779.24	593,137.47
Primer Nivel	Grande	58,000.00	115,932.00	160,000.00	13,290.71	22,953.75	63,085.43	71,290.71	138,885.75	223,085.43
Primer Nivel	Mediana	44,963.00	93,498.13	150,000.00	2,323.45	23,807.18	42,500.00	47,286.45	117,305.32	192,500.00
Segundo Nivel	Mega	25,000.00	93,490.13	217,000.00	7,138.79	26,595.99	59,894.18	32,138.79	120,086.13	276,894.18
Segundo Nivel	Grande	15,000.00	58,895.20	180,000.00	3,192.73	14,747.59	51,668.90	18,192.73	73,642.80	231,668.90
Segundo Nivel	Mediana	16,000.00	43,809.39	88,000.00	810.25	8,839.36	23,126.25	16,810.25	52,648.75	111,126.25
Tercer Nivel	Mega	7,000.00	46,026.00	118,000.00	2,186.50	14,354.69	36,222.38	9,186.50	60,380.70	154,222.38
Tercer Nivel	Grande	4,460.00	26,336.04	67,400.00	809.51	5,706.45	11,481.79	5,269.51	32,042.49	78,881.79
Tercer Nivel	Mediana	3,800.00	22,432.95	51,300.00	1,754.90	5,300.60	14,625.75	5,554.90	27,733.55	65,925.75
Cuarto Nivel	Mega	2,700.00	26,162.84	65,700.00	854.50	8,774.62	22,171.67	3,554.50	34,937.46	87,871.67
Cuarto Nivel	Grande	6,000.00	17,875.78	25,800.00	2,387.00	6,285.42	19,102.25	8,387.00	24,161.20	44,902.25
Cuarto Nivel	Mediana	3,500.00	16,484.21	30,500.00	181.35	3,438.07	5,302.08	3,681.35	19,922.27	35,802.08

Fuente: Remuneraciones Ejecutivas 2001, Grupo Editorial Expansión

Notas

- 1/ Los niveles de los ejecutivos que se incluyen en esta encuesta son:
 Primer nivel: Director o Gerente General y Vicepresidencia.
 Segundo nivel: Directores de Área, o su equivalente (que reportan al primer nivel).
 Tercer nivel: Subdirectores, Gerentes, o su equivalente (que reportan al segundo nivel).
 Cuarto nivel: Subgerentes o su equivalente (que reportan al tercer nivel).
- 2/ Sólo se toma en cuenta empresas con ventas mayores a 150 millones de pesos. Las categorías son:
 Mega: Con ventas anuales de más de \$ 500 millones de pesos
 Grande: Con ventas anuales de \$251 a \$ 500 millones de pesos
 Mediana: Con ventas anuales de \$151 a \$ 250 millones de pesos

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001

(Límites de Percepción Total Autorizados)

<i>Puesto</i>	<i>Remuneración neta anual (sueldo base y compensación garantizada)</i>		<i>Límite neto de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño¹</i>		<i>Percepción total neta anual</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Presidente de la República	1,404,156.24	1,404,156.24	0.00	0.00	1,404,156.24	1,404,156.24
Secretario de Estado	1,360,831.20	1,360,831.20	320,598.00	320,598.00	1,681,429.20	1,681,429.20
Subsecretario de Estado	1,235,999.04	1,394,572.20	285,248.16	314,993.40	1,521,247.20	1,709,565.60
Oficial Mayor	1,235,999.04	1,394,572.20	285,248.16	314,993.40	1,521,247.20	1,709,565.60
Jefe de Unidad	1,028,943.84	1,339,192.56	237,873.36	316,548.96	1,266,817.20	1,655,741.52
Coordinador General	785,813.16	1,281,012.48	177,087.24	302,019.84	962,900.40	1,583,032.32
Director General	785,813.16	1,281,012.48	177,087.24	302,019.84	962,900.40	1,583,032.32
Director General Adjunto	595,535.28	1,067,934.84	129,527.52	209,779.20	725,062.80	1,277,714.04
Director de Área	368,499.84	785,813.16	70,030.56	177,087.24	438,530.40	962,900.40
Subdirector de Área	190,669.08	411,444.48	36,476.52	76,869.00	227,145.60	488,313.48
Jefe de Departamento	141,599.88	244,977.72	27,703.32	46,491.60	169,303.20	291,469.32
Enlace	120,934.68	141,599.88	23,763.72	27,703.32	144,698.40	169,303.20

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001

Notas:

1/ El concepto de límite máximo de estímulo por productividad, se incluyen prestaciones como prima vacacional, y aguinaldo; así como el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.

En los casos en que esto es posible, se prevé como límite máximo de ingreso aquél que el servidor público podría alcanzar, al ascender de nivel salarial, conforme a la Norma que Establece la Promoción por Ascenso de Nivel de los Servidores Públicos.

Los montos presentados en el cuadro no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se otorguen a los servidores públicos durante el ejercicio presupuestal del año 2001.

La columna de "mínimos" representa la percepción máxima de puesto más bajo y, la de "máximos" representa la percepción máxima del puesto más alto en cada grupo jerárquico.

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS EJECUTIVOS DEL SECTOR PRIVADO DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001

(Aproximaciones)

Puesto ¹	Tamaño de Empresa ²	Remuneración bruta anual (sueldo base)			Prestaciones de Ley y bonos por productividad			Percepción total bruta anual		
		Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
Primer Nivel	Mega	863,520.00	2,091,769.85	5,400,000.00	218,052.00	833,581.05	1,717,649.60	1,081,572.00	2,925,350.89	7,117,649.60
Primer Nivel	Grande	696,000.00	1,391,184.00	1,920,000.00	159,488.50	275,445.03	757,025.20	855,488.50	1,666,629.03	2,677,025.20
Primer Nivel	Mediana	539,556.00	1,121,977.60	1,800,000.00	27,881.40	285,686.18	510,000.00	567,437.40	1,407,663.78	2,310,000.00
Segundo Nivel	Mega	300,000.00	1,121,881.60	2,604,000.00	85,665.50	319,151.93	718,730.20	385,665.50	1,441,033.53	3,322,730.20
Segundo Nivel	Grande	180,000.00	706,742.45	2,160,000.00	38,312.80	176,971.10	620,026.80	218,312.80	883,713.55	2,780,026.80
Segundo Nivel	Mediana	192,000.00	525,712.68	1,056,000.00	9,723.00	106,072.34	277,515.00	201,723.00	631,785.02	1,333,515.00
Tercer Nivel	Mega	84,000.00	552,312.04	1,416,000.00	26,238.00	172,256.32	434,668.50	110,238.00	724,568.36	1,850,668.50
Tercer Nivel	Grande	53,520.00	316,032.47	808,800.00	9,714.10	68,477.40	137,781.50	63,234.10	384,509.87	946,581.50
Tercer Nivel	Mediana	45,600.00	269,195.38	615,600.00	21,058.80	63,607.21	175,509.00	66,658.80	332,802.59	791,109.00
Cuarto Nivel	Mega	32,400.00	313,954.12	788,400.00	10,254.00	105,295.38	266,060.00	42,654.00	419,249.50	1,054,460.00
Cuarto Nivel	Grande	72,000.00	214,509.33	309,600.00	28,644.00	75,425.06	229,227.00	100,644.00	289,934.39	538,827.00
Cuarto Nivel	Mediana	42,000.00	197,810.49	366,000.00	2,176.20	41,256.80	63,625.00	44,176.20	239,067.29	429,625.00

Fuente: Remuneraciones Ejecutivas 2001, Grupo Editorial Expansión

Notas:

- 1/ Los niveles de los ejecutivos que se incluyen en esta encuesta son:
 Primer nivel: Director o Gerente General y Vicepresidencia.
 Segundo nivel: Directores de Área, o su equivalente (que reportan al primer nivel).
 Tercer nivel: Subdirectores, Gerentes, o su equivalente (que reportan al segundo nivel).
 Cuarto nivel: Subgerentes o su equivalente (que reportan al tercer nivel).
- 2/ Sólo se toma en cuenta empresas con ventas mayores a 150 millones de pesos. Las categorías son:
 Mega: Con ventas anuales de más de \$ 500 millones de pesos
 Grande: Con ventas anuales de \$251 a \$ 500 millones de pesos
 Mediana: Con ventas anuales de \$151 a \$ 250 millones de pesos

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001

(Límites de Percepción Total Autorizados) (Dólares)

<i>Puesto</i>	<i>Remuneración neta anual (sueldo base y compensación garantizada)</i>		<i>Límite neto de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño¹</i>		<i>Percepción total neta anual</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Presidente de la República	150,387.84	150,387.84	0.00	0.00	150,387.84	150,387.84
Secretario de Estado	145,747.65	145,747.65	34,336.66	34,336.66	180,084.31	180,084.31
Subsecretario de Estado	132,377.88	149,361.37	30,550.63	33,736.40	162,928.51	183,097.77
Oficial Mayor	132,377.88	149,361.37	30,550.63	33,736.40	162,928.51	183,097.77
Jefe de Unidad	110,201.87	143,430.11	25,476.70	33,903.00	135,678.57	177,333.11
Coordinador General	84,162.11	137,198.91	18,966.38	32,346.91	103,128.49	169,545.81
Director General	84,162.11	137,198.91	18,966.38	32,346.91	103,128.49	169,545.81
Director General Adjunto	63,782.98	114,377.88	13,872.65	22,467.76	77,655.62	136,845.64
Director de Área	39,467.04	84,162.11	7,500.41	18,966.38	46,967.45	103,128.49
Subdirector de Área	20,421.03	44,066.50	3,906.71	8,232.82	24,327.73	52,299.32
Jefe de Departamento	15,165.62	26,237.59	2,967.08	4,979.34	18,132.70	31,216.93
Enlace	12,952.34	15,165.62	2,545.14	2,967.08	15,497.48	18,132.70

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001.

Notas

- 1/ El concepto de límite máximo de estímulo por productividad, se incluyen prestaciones como prima vacacional, y aguinaldo; así como el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.
 En los casos en que esto es posible, se prevé como límite máximo de ingreso aquél que el servidor público podría alcanzar, al ascender de nivel salarial, conforme a la Norma que Establece la Promoción por Ascenso de Nivel de los Servidores Públicos
 Los montos presentados en el cuadro no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se otorguen a los servidores públicos durante el ejercicio presupuestal del año 2001.
 La columna de ""mínimos"" representa la percepción máxima de puesto más bajo y, la de ""máximos"" representa la percepción máxima del puesto más alto en cada grupo jerárquico.

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS EJECUTIVOS DEL SECTOR PRIVADO DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001

(Aproximaciones) (dólares)

<i>Puesto¹</i>	<i>Tamaño de Empresa²</i>	<i>Remuneración bruta anual (sueldo base)</i>			<i>Prestaciones de Ley y bonos por productividad</i>			<i>Percepción total bruta anual</i>		
		<i>Mínimo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Máximo</i>
Primer Nivel	Mega	92,484.66	224,032.59	578,350.42	23,353.79	89,278.14	183,963.59	115,838.45	313,310.72	762,314.00
Primer Nivel	Grande	74,542.94	148,998.49	205,635.70	17,081.53	29,500.69	81,078.86	91,624.47	178,499.18	286,714.56
Primer Nivel	Mediana	57,787.49	120,165.97	192,783.47	2,986.15	30,597.54	54,621.98	60,773.64	150,763.51	247,405.46
Segundo Nivel	Mega	32,130.58	120,155.68	278,893.42	9,174.94	34,181.79	76,977.39	41,305.52	154,337.47	355,870.81
Segundo Nivel	Grande	19,278.35	75,693.48	231,340.17	4,103.37	18,953.95	66,406.07	23,381.72	94,647.43	297,746.23
Segundo Nivel	Mediana	20,563.57	56,304.84	113,099.64	1,041.35	11,360.55	29,722.39	21,604.92	67,665.39	142,822.03
Tercer Nivel	Mega	8,996.56	59,153.68	151,656.33	2,810.14	18,448.98	46,553.83	11,806.70	77,602.67	198,210.17
Tercer Nivel	Grande	5,732.10	33,847.69	86,624.04	1,040.40	7,334.06	14,756.66	6,772.49	41,181.75	101,380.70
Tercer Nivel	Mediana	4,883.85	28,831.34	65,931.95	2,255.44	6,812.45	18,797.35	7,139.29	35,643.80	84,729.30
Cuarto Nivel	Mega	3,470.10	33,625.09	84,439.16	1,098.22	11,277.34	28,495.54	4,568.33	44,902.43	112,934.70
Cuarto Nivel	Grande	7,711.34	22,974.36	33,158.76	3,067.83	8,078.17	24,550.65	10,779.17	31,052.53	57,709.41
Cuarto Nivel	Mediana	4,498.28	21,185.89	39,199.31	233.08	4,418.68	6,814.36	4,731.36	25,604.57	46,013.67

Fuente: Remuneraciones Ejecutivas 2001, Grupo Editorial Expansión

Notas

- 1/ Los niveles de los ejecutivos que se incluyen en esta encuesta son:
 Primer nivel: Director o Gerente General y Vicepresidencia.
 Segundo nivel: Directores de Área, o su equivalente (que reportan al primer nivel).
 Tercer nivel: Subdirectores, Gerentes, o su equivalente (que reportan al segundo nivel).
 Cuarto nivel: Subgerentes o su equivalente (que reportan al tercer nivel).
- 2/ Sólo se toma en cuenta empresas con ventas mayores a 150 millones de pesos. Las categorías son:
 Mega: Con ventas anuales de más de \$ 500 millones de pesos
 Grande: Con ventas anuales de \$251 a \$ 500 millones de pesos
 Mediana: Con ventas anuales de \$151 a \$ 250 millones de pesos

3. Número de trabajadores al servicio del Estado que se rigen por un estatuto de derecho público vs. número de los que se rigen por la ley laboral ordinaria.

Esta información sólo es para la administración pública centralizada. Los de Confianza están regidos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, pero quedaron excluidos de casi todos sus beneficios.

Los de Base si están regidos por la LFTSE y tienen todos sus beneficios, incluyendo la inamovilidad

Los de Defensa (que no están aquí cuantificados) se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Armada de México

Los de Exteriores se rigen por la Ley del Servicio Exterior Mexicano

Los de Honorarios se rigen por leyes mercantiles

Gran parte de las empresas públicas de participación mayoritaria y algunas de seguridad social (que no están incluidas en esta lista) se rigen por la ley ordinaria, es decir por la Ley Federal del Trabajo.

	2000			2001			2002		
	Confianza	De Base	Honorarios	Confianza	De Base	Honorarios	Confianza	De Base	Honorarios
PRESIDENCIA	505	1589		754	1605	324	737	1598	
SEGOB	2922	7746		2921	7826	1217	2954	8329	
EXTERIORES	564	1968		564	1839		568	1839	
SHCP	2884	8767		2807	7447		2807	7214	
DEFENSA	0			0			0		
SAGARPA	1429	27598	272	1793	27462	302	1783	26316	272
SCT	2247	25290	39	2275	25772	39	2275	24403	39
ECONOMIA	1779	3370	104	1757	3389	104	1757	3389	104
SEP	1875	15842	932	2158	15379	944	2170	15232	932
SALUD	828	5601	284	808	5101	284	812	5178	284
MARINA	238	2231		238	2090		238	1631	
STPS	1587	4163	605	1579	3736	605	1576	3724	605
SRA	391	2394	296	387	2394	296	387	2394	296
SEMARNAT	7772	28495	290	1705	7703	298	1674	7321	290
PGR	1616	5346		1817	5288		1955	5292	
ENERGIA	338	692		329	723		329	636	
SEDESOL	1133	6216	1515	1099	6015	1515	1426	5915	1,515
SECTUR	267	1846	9	249	1902	9	249	1846	9
SECODAM	1151	1116		1152	1115	16	1145	1115	
TRIB. AGRARIOS	628	959		629	928		629	928	
TFF	643	948	25	659	969	12	659	969	25
SSP	636	6018		2951	7543	48	2951	7093	
CJEF				40	50	2	55	48	

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda. Varios años

4. Número de funcionarios públicos por categorías: de carrera o estatuto, con resultados por tiempo determinado, contratados por honorarios profesionales, directivos, etc.

	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	SECRETARIO	SUBSECRETARIO	JEFE DE UNIDAD	DIRECTOR GENERAL	D.G. ADJUNTO	DIRECTOR	SUBDIRECTOR	JEFE DEPTO.	TOTAL PLAZAS DE MANDO	PLAZAS OPERATIVAS Y ENLACES	HONORARIOS	TOTAL
PRESIDENCIA	1		15	31	74	22	142	194	258	737	1598		2335
SEGOB		1	9	29	70	90	391	908	1456	2954	8329		11283
EXTERIORES		1	4	3	37	13	126	179	205	568	1839		2407
SHCP		1	7	18	33	149	419	848	1332	2807	7214		10021
DEFENSA		0	0	0	0	0	0	0	0	0			0
SAGARPA		1	4	3	22	56	165	914	618	1783	26316	272	28371
SCT		1	4	3	58	34	164	654	1357	2275	24403	39	26717
ECONOMIA		1	6	4	46	62	187	624	827	1757	3389	104	5250
SEP		1	7	4	81	39	225	720	1093	2170	15232	932	18334
SALUD		1	5	2	21	27	121	264	371	812	5178	284	6274
MARINA					3		19	50	166	238	1631		1869
STPS		1	5	8	106	40	78	682	656	1576	3724	605	5905
SRA		1	3		25	17	41	140	160	387	2394	296	3077
SEMARNAT		1	4	3	20	50	131	620	845	1674	7321	290	9285
PGR		1	9	9	97	65	261	659	854	1955	5292		7247
ENERGIA		1	4	3	24	8	81	106	102	329	636		965
SEDESOL		1	6	9	21	84	178	682	445	1426	5915	1515	8856
SECTUR		1	3		16	14	46	96	73	249	1846	9	2104
SECODAM		1	3	17	24	103	230	416	351	1145	1115		2260
TRIB. AGRARIOS			1	5	57	6	87	313	160	629	928		1557
TFF			1	112	2	7	42	342	153	659	969	25	1653
SSP		1	5	3	61	126	411	888	1456	2951	7093		10044
CJEF		1		2	5	1	19	11	16	55	48		103
SUMA:	1	18	105	268	903	1013	3564	10310	12954	29136	132410	4371	165917

Fuente. Elaboración con base en Presupuesto de Egresos de la Federación. Subsecretaría de Egresos. SHCP. 2002

5. Número de funcionarios con estabilidad Vs número de funcionarios de libre remoción.
Los de confianza y los de honorarios son de libre remoción

	2000			2001			2002		
	Confianza	de Base	Honorarios	Confianza	de Base	Honorarios	Confianza	de Base	Honorarios
PRESIDENCIA	505	1589		754	1605	324	737	1598	
SEGOB	2922	7746		2921	7826	1217	2954	8329	
EXTERIORES	564	1968		564	1839		568	1839	
SHCP	2884	8767		2807	7447		2807	7214	
DEFENSA	0			0			0		
SAGARPA	1429	27598	272	1793	27462	302	1783	26316	272
SCT	2247	25290	39	2275	25772	39	2275	24403	39
ECONOMIA	1779	3370	104	1757	3389	104	1757	3389	104
SEP	1875	15842	932	2158	15379	944	2170	15232	932
SALUD	828	5601	284	808	5101	284	812	5178	284
MARINA	238	2231		238	2090		238	1631	
STPS	1587	4163	605	1579	3736	605	1576	3724	605
SRA	391	2394	296	387	2394	296	387	2394	296
SEMARNAT	7772	28495	290	1705	7703	298	1674	7321	290
PGR	1616	5346		1817	5288		1955	5292	
ENERGIA	338	692		329	723		329	636	
SEDESOL	1133	6216	1515	1099	6015	1515	1426	5915	1,515
SECTUR	267	1846	9	249	1902	9	249	1846	9
SECODAM	1151	1116		1152	1115	16	1145	1115	
TRIB. AGRARIOS	628	959		629	928		629	928	
TFF	643	948	25	659	969	12	659	969	25
SSP	636	6018		2951	7543	48	2951	7093	
CJEF				40	50	2	55	48	

Fuente: Elaboración con base en Presupuesto de Egresos de la Federación. SSE. SHCP. Varios Años.

6. Número de funcionarios cuya remuneración y/o estabilidad —posible destitución— se vincula a evaluación del desempeño.
 Respuesta: No hay sistema de evaluación integrado. Todos los funcionarios de “confianza” son removibles libremente.
7. Evolución del nivel de escolaridad de los funcionarios.
 No se tiene información
8. Número de funcionarios públicos jubilados o pensionados vs. número de funcionarios públicos activos.
 Una aproximación para saber cuanta para saber cuanta población de funcionarios son jubilados y cuantos son activos es mirando las cifras de beneficiarios de la institución de Seguridad Social de los trabajadores del Estado. En México es el ISSSTE.

Total de Beneficiarios	10,190,125		
Trabajadores en Activo	2,357,124	Funcionarios en Activo	2,357,124.00
Familiares de Trabajadores en Activo y Pensionados	7,421,921	Jubilados	202,464.00
		Pensionados (*)	118,823.00
Pensiones Ordinarias y Trato Especial	395,269		
Jubilación	202,464		
EdadyTiempodeServicio	90,379 (*)		
CesantíaoEdadAvanzada	6,417 (*)		
Invalidez	11,510 (*)		
Viudez	52,811		
Orfandad	5,724		
ViudezyOrfandad	24,076		
Ascendencias	1,888		
Pensiones por Riesgo de Trabajo	15,811		
Incapacidadtotalpermanente	2,388 (*)		
Incapacidadparcialpermanente	8,129 (*)		
Viudez	873		
Orfandad	476		
ViudezyOrfandad	3,328		
Ascendencias	617		

Fuente: Elaboración con base en Informe ISSSTE. 2002

9. Monto del gasto del personal del Estado y porcentaje con respecto al gasto general del Estado.
Gasto neto ejercido por el Sector Público Federal Según Capítulo Económico.

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL	451,299.90	603,703.50	769,780.30	848,404.30	1,041,548.70	1,271,160.80
Servicios Personales	68,635.60	90,789.20	120,183.10	139,946.10	181,145.10	199,535.30
GOBIERNO FEDERAL	322,955.30	423,247.60	563,711.80	630,077.20	789,600.50	974,024.00
Servicios Personales	34,374.60	46,526.40	47,634.40	57,049.20	69,691.10	84,375.60
SECTOR PARAESTATAL	128,344.60	180,455.90	206,068.50	218,327.10	251,948.20	297,136.80
Servicios Personales	34,261.00	44,262.80	72,548.70	82,896.90	111,454.00	115,159.70

PARTICIPACION RESPECTO AL GASTO RESPECTIVO

GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Servicios Personales	15.21%	15.04%	15.61%	16.50%	17.39%	15.70%
GOBIERNO FEDERAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Servicios Personales	10.64%	10.99%	8.45%	9.05%	8.83%	8.66%
SECTOR PARAESTATAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Servicios Personales	26.69%	24.53%	35.21%	37.97%	44.24%	38.76%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Varios Años.
(términos corrientes)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	115,045.90	138,176.20	194,933.50	250,111.60	270,311.00	311,918.10	365,095.90
Gasto Corriente	89,405.30	108,146.60	143,512.70	196,528.50	214,351.00	253,914.20	301,076.50
Servicios Personales	33,318.20	38,834.70	49,851.30	79,745.50	85,227.50	114,454.00	117,611.10
Materiales y Suministros	21,441.30	25,805.60	37,005.20	46,652.40	54,160.50	51,217.20	74,262.60
Servicios Generales	34,413.30	42,531.80	54,728.90	69,845.00	74,118.50	87,469.80	106,370.90
Erogaciones Extraordinarias	168.7	207.3	35.4	253.1	0	0	0
Erogaciones por Cuenta de Terceros	63.8	767.2	1,891.90	32.5	844.5	773.2	2,831.90
Gasto de Capital	25,640.60	30,029.60	51,420.80	53,583.10	55,960.00	58,003.90	64,019.40
Bienes muebles e inmuebles	1,831.10	2,069.60	4,507.50	4,962.80	5,581.40	7,259.10	13,855.50
Obras Públicas	18,505.30	23,441.40	32,122.80	42,316.70	45,492.10	41,509.00	43,820.50
Otras Erogaciones de Inversión Física	0	0	52.6	69.2	952	375.5	0
Inversiones Financieras	5,019.80	4,164.70	13,539.00	3,862.30	2,650.60	3,257.40	3,807.40
Otras Erogaciones Financieras	0	0	0	0	0	101.2	32.3
Erogaciones Recuperables	284.4	353.9	1,198.90	2,372.10	1,283.90	5,501.70	2,503.70

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Varios años.

10. Salarios promedios en el sector público y en el privado.

Sueldos y Percepciones de los servidores públicos durante el ejercicio fiscal 2000.

(Límites de Percepción Total Autorizados)

<i>Puesto</i>	<i>Remuneración neta mensual (Sueldo base y compensación garantizada)</i>		<i>Límite neto de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño</i>		<i>Percepción total neta mensual</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Jefe de Departamento	10,013.00	15,218.00	2,813.00	4,275.00	12,826.00	19,493.00
Subdirector de Área	13,435.00	23,285.00	3,773.00	7,909.00	17,208.00	31,194.00
Director de Área	24,676.00	41,473.00	8,546.00	17,006.00	33,222.00	58,479.00
Director General Adjunto	39,163.00	63,036.00	15,766.00	27,930.00	54,929.00	90,966.00
Director General	51,193.00	72,061.00	21,754.00	31,920.00	72,947.00	103,981.00
Coordinador General	51,193.00	72,061.00	21,754.00	31,920.00	72,947.00	103,981.00
Jefe de Unidad	66,509.00	76,564.00	29,462.00	33,915.00	95,971.00	110,479.00
Oficial Mayor	80,085.00	83,768.00	35,475.00	37,107.00	115,560.00	120,875.00
Subsecretario de Estado	80,085.00	83,768.00	35,475.00	37,107.00	115,560.00	120,875.00
Secretario de Estado	88,278.00	88,278.00	39,103.00	39,103.00	127,381.00	127,381.00
Presidente de la República	106,375.47	106,375.47	0	0	106,375.47	106,375.47

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000.

Notas:

- 1/ El concepto de límite máximo de estímulo por productividad, se incluyen prestaciones como prima vacacional, y aguinaldo; así como el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.
 - 2/ El concepto de límite máximo de estímulo por productividad, se incluyen prestaciones como prima vacacional, y aguinaldo; así como el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en conforme a la Norma que Establece la Promoción por Ascenso de Nivel de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal.
 - 3/ Los montos presentados en el cuadro no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se otorguen a los servidores públicos durante el ejercicio presupuestal del año 2000."
- * La columna de "mínimos" representa la percepción máxima de puesto más bajo y, la de "máximos" representa la percepción máxima del puesto más alto en cada grupo jerárquico.

SUELDOS Y PERCEPCIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2001.
(Límites de Percepción total Autorizados)

<i>Puesto</i>	<i>Remuneración neta mensual (Sueldo base y compensación garantizada)</i>		<i>Límite neto de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño</i>		<i>Percepción total neta mensual</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Enlace	10,077.89	11,799.99	1,980.31	2,308.61	12,058.20	14,108.60
Jefe de Departamento	11,799.99	20,414.81	2,308.61	3,874.30	14,108.60	24,289.11
Subdirector de Área	15,889.09	34,287.04	3,039.71	6,405.75	18,928.80	40,692.79
Director de Área	30,708.32	65,484.43	5,835.88	14,757.27	36,544.20	80,241.70
Director General Adjunto	49,627.94	88,994.57	10,793.96	17,481.60	60,421.90	106,476.17
Director General	65,484.43	106,751.04	14,757.27	25,168.32	80,241.70	131,919.36
Coordinador General	65,484.43	106,751.04	14,757.27	25,168.32	80,241.70	131,919.36
Jefe de Unidad	85,745.32	111,599.38	19,822.78	26,379.08	105,568.10	137,978.46
Oficial Mayor	102,999.92	116,214.35	23,770.68	26,249.45	126,770.60	142,463.80
Subsecretario de Estado	102,999.92	116,214.35	23,770.68	26,249.45	126,770.60	142,463.80
Secretario de Estado	113,402.60	113,402.60	26,716.50	26,716.50	140,119.10	140,119.10
Presidente de la República	117,013.02	117,013.02	0	0	117,013.02	117,013.02

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001.

Notas:

- 1/ El concepto de límite máximo de estímulo por productividad, se incluyen prestaciones como prima vacacional, y aguinaldo; así como el estímulo por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.
 - 2/ En los casos en que esto es posible, se prevé como límite máximo de ingreso aquél que el servidor público podría alcanzar, al ascender de nivel salarial, conforme a la Norma que Establece la Promoción por Ascenso de Nivel de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal.
 - 3/ Los montos presentados en el cuadro no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se otorguen a los servidores públicos durante el ejercicio presupuestal del año 2001.
- * La columna de ""mínimos"" representa la percepción máxima de puesto más bajo y, la de ""máximos"" representa la percepción máxima del puesto más alto en cada grupo jerárquico.

11. Plazas Sector Central (con base en Presupuesto de Egresos 2002)

PLAZAS X GRUPO JERARQUICO MODIFICADO AL 12 DE JUNIO DE 2002														
DEPENDENCIA	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	SECRETARIO	SUBSECRETARIO	JEFE DE UNIDAD	DIRECTOR GENERAL	DIRECTOR GENERAL ADJUNTO	DIRECTOR	SUBDIRECTOR	JEFE DEPTO.	TOTAL PLAZAS DE MANDO	PLAZAS OPERATIVO Y ENLACES	TOTAL DE PLAZAS	HONORARIOS	TOTAL PLAZAS + HONORARIOS
PRESIDENCIA	1		15	31	74	22	142	194	258	737	1,598	2,335		2,335
SEGOB		1	9	29	70	90	391	908	1,456	2,954	8,329	11,283		11,283
EXTERIORES		1	4	3	37	13	126	179	205	568	1,839	2,407		2,407
SHCP		1	7	18	33	149	419	848	1,332	2,807	7,214	10,021		10,021
DEFENSA														
SAGARPA		1	4	3	22	56	165	914	618	1,783	26,316	28,099	272	28,371
SCT		1	4	3	58	34	164	654	1,357	2,275	24,403	26,678	39	26,717
ECONOMIA		1	6	4	46	62	187	624	827	1,757	3,389	5,146	104	5,250
SEP		1	7	4	81	39	225	720	1,093	2,170	15,232	17,402	932	18,334
SALUD		1	5	2	21	27	121	264	371	812	5,178	5,990	284	6,274
MARINA					3		19	50	166	238	1,631	1,869		1,869
STPS		1	5	8	106	40	78	682	656	1,576	3,724	5,300	605	5,905
SRA		1	3		25	17	41	140	160	387	2,394	2,781	296	3,077
SEMARNAT		1	4	3	20	50	131	620	845	1,674	7,321	8,995	290	9,285
PGR		1	9	9	97	65	261	659	854	1,955	5,292	7,247		7,247
ENERGIA		1	4	3	24	8	81	106	102	329	636	965		965
SEDESOL		1	6	9	21	84	178	682	445	1,426	5,915	7,341	1,515	8,856
SECTUR		1	3		16	14	46	96	73	249	1,846	2,095	9	2,104
SECODAM		1	3	17	24	103	230	416	351	1,145	1,115	2,260		2,260
TRIB. AGRARIOS			1	5	57	6	87	313	160	629	928	1,557		1,557
TFF			1	112	2	7	42	342	153	659	969	1,628	25	1,653
SSP		1	5	3	61	126	411	888	1,456	2,951	7,093	10,044		10,044
CJEF		1		2	5	1	19	11	16	55	48	103		103
SUMA	1	18	105	268	903	1,013	3,564	10,310	12,954	29,136	132,410	161,546	4,371	165,917

12. Plazas Sector Central y Entidades (con base en Presupuesto de Egresos 2002)

PLAZAS X GRUPO JERARQUICO A DICIEMBRE 2001														
DEPENDENCIA	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	SECRETARIO	SUBSECRETARIO	JEFE DE UNIDAD	DIRECTOR GENERAL	DIRECTOR GENERAL ADJUNTO	DIRECTOR	SUBDIRECTOR	JEFE DEPTO.	TOTAL PLAZAS DE MANDO	PLAZAS OPERATIVO Y ENLACES	TOTAL DE PLAZAS	HONORARIOS	TOTAL PLAZAS + HONORARIOS
PRESIDENCIA	1		16	35	75	28	145	196	258	754	1,605	2,359	324	2,683
SEGOB		1	8	24	70	83	404	861	1,470	2,921	7,826	10,747	1,217	11,964
EXTERIORES		1	4	3	37	13	122	179	205	564	1,839	2,403		2,403
SHCP		1	7	18	33	149	419	848	1,332	2,807	7,447	10,254		10,254
DEFENSA														
SAGARPA		1	4	2	22	57	165	916	626	1,793	27,462	29,255	302	29,557
SCT		1	4	3	58	34	164	654	1,357	2,275	25,772	28,047	39	28,086
ECONOMIA		1	6	4	46	62	187	624	827	1,757	3,389	5,146	104	5,250
SEP		1	7	4	80	39	218	716	1,093	2,158	15,379	17,537	944	18,481
SALUD		1	4	3	21	29	113	263	374	808	5,101	5,909	284	6,193
MARINA					3		19	50	166	238	2,090	2,328		2,328
STPS		1	5	8	106	40	78	683	658	1,579	3,736	5,315	605	5,920
SRA		1	3		25	17	41	140	160	387	2,394	2,781	296	3,077
SEMARNAT		1	4	3	20	50	131	627	869	1,705	7,703	9,408	298	9,706
PGR		1	9	9	97	62	181	611	847	1,817	5,288	7,105		7,105
ENERGIA		1	4	3	24	8	81	106	102	329	723	1,052		1,052
SEDESOL		1	4	4	17	58	120	547	348	1,099	6,015	7,114	1,515	8,629
SECTUR		1	3		16	14	46	96	73	249	1,902	2,151	9	2,160
SECODAM		1	3	19	23	108	231	416	351	1,152	1,115	2,267	16	2,283
TRIB.			1	62		6	87	313	160	629	928	1,557		1,557
AGRARIOS														
TFF			1	112	2	7	42	342	153	659	969	1,628	12	1,640
SSP		1	5	3	61	126	411	888	1,456	2,951	7,543	10,494	48	10,542
CJEF		1		1	6	1	14	5	12	40	50	90	2	92
SUMA	1	18	102	320	842	991	3,419	10,081	12,897	28,671	136,276	164,947	6,015	170,962

13. Plazas Sector Central y Entidades (con base en Presupuesto de Egresos 2002)

DEPENDENCIA	PLAZAS X GRUPO JERARQUICO A DICIEMBRE 2000													TOTAL PLAZAS + HONORARIOS
	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	SECRETARIO	SUBSECRETARIO	JEFE DE UNIDAD	DIRECTOR GENERAL	DIRECTOR GENERAL ADJUNTO	DIRECTOR	SUBDIRECTOR	JEFE DEPTO.	TOTAL PLAZAS DE MANDO	PLAZAS OPERATIVO Y ENLACES	TOTAL DE PLAZAS	HONORARIOS	
PRESIDENCIA	1	2	7	14	34	7	102	133	205	505	1,589	2,094	326	2,420
SEGOB		1	8	21	70	83	384	902	1,453	2,922	7,746	10,668	1,514	12,182
EXTERIORES		1	4	3	37	11	124	177	207	564	1,968	2,532	215	2,747
SHCP		1	7	11	31	147	421	869	1,397	2,884	8,767	11,651		11,651
DEFENSA														
SAGARPA		1	4	1	18	53	136	796	420	1,429	27,598	29,027	49	29,076
SCT		1	4	5	63	26	159	640	1,349	2,247	25,290	27,537	59	27,596
ECONOMIA		1	6	4	46	62	187	632	841	1,779	3,370	5,149	104	5,253
SEP		1	7	3	77	30	185	648	924	1,875	15,842	17,717	1,143	18,860
SALUD		1	4	3	21	30	120	263	386	828	5,601	6,429	284	6,713
MARINA					3		19	50	166	238	2,231	2,469		2,469
STPS		1	5	8	102	43	76	685	667	1,587	4,163	5,750	696	6,446
SRA		1	3		25	14	41	147	160	391	2,394	2,785	253	3,038
SEMARNAT		1	7	13	70	142	293	2,881	4,365	7,772	28,495	36,267	475	36,742
PGR		1	9	8	89	66	149	570	724	1,616	5,346	6,962		6,962
ENERGIA		1	3	7	22	16	76	102	111	338	692	1,030		1,030
SEDESOL		1	4	4	17	58	116	584	349	1,133	6,216	7,349	2,510	9,859
SECTUR		1	3	2	13	19	38	112	79	267	1,846	2,113	9	2,122
SECODAM		1	3	17	22	109	233	416	350	1,151	1,116	2,267	16	2,283
TRIB.			1	5	57	6	87	310	162	628	959	1,587	1	1,588
AGRARIOS														
TFF			1	109	2	6	42	335	148	643	948	1,591	12	1,603
SSP			2		10	5	77	183	359	636	6,018	6,654	278	6,932
SUMA	1	18	92	238	829	933	3,065	11,435	14,822	31,433	158,195	189,628	7,944	197,572

Bibliografía

Libros y artículos

- Aguilar, Luis F., 1996, "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública" en *Revista de Administración Pública*, INAP, núm. 91.
- Arellano, David. 2002. "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México" en *Reforma y Democracia*, núm. 23, CLAD, Caracas.
- , *Et al.* 2000, "Nueva Gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un Análisis Inicial en Términos Organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Reforma y Democracia*, núm. 17. CLAD, Caracas.
- , 2000, "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana" en *Iztapalapa*, año 20, núm 48, UAM, México.
- , y E. Cabrero, 2000, "El dilema de la importación de modelos organizacionales" en Arellano, D., *et al.* 2000, *Reformando al Gobierno*, CIDE-M.A. Porrúa. México.
- , 1999, "Mexican public sector reform: patrimonialist values and governmental organizational culture in Mexico" en *International Review of Public Administration*, vol. 4, núm. 2.
- Barragán, E. y A. Roemer, 1999, *Por un gobierno con resultados*, FCE, México.
- Bekke, H., *et al.*, 1996, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University press, Bloomington.
- Bender, Jonathan, 1985, *Parallel systems: redundancy in government*, University of California Press, Berkeley.
- Cabrero, E. y Martínez-Vázquez, 2000, "Assignment of spending responsibilities and service" en Giuale, M. y S. Webb, 2000, *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington D.C.
- Casar, María Amparo, 1996, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México" en *Política y Gobierno*, vol. 3, núm 1, CIDE, México.
- Chávez Presa, Jorge, 2000, *Para recobrar la confianza en el gobierno*, FCE, México.
- Desveaux, James, 1995, *Designing Bureaucracies*, Stanford University Press, Stanford.
- Downs, Anthony, 1967, *Inside bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- Frant, Howard, 1993, "Rules and governance in the public sector: the case of civil service" en *American Journal of Political Science*, vol. 37, noviembre.
- García, José Luis, 1997, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, DT-50. CIDE, México.
- Guerrero, Juan Pablo, 2000, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, DT-90. CIDE, México
- , 1999, "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" en Uvalle, R: y M. Ahuja, 2000, *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM- Plaza y Valdés, México.
- , 1998, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, DT-61, CIDE, México.

- Haro, Guillermo, 1988, *Aportaciones para la reforma de la administración pública en México*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Heclo, Hugh, 1977, *A government of strangers: executive politics in Washington*, Brookings, Washington D.C.
- Horn, Murria, 1995, *The political economy of public of public administration. Institutional choice in the public sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- INAP, 1996, *La profesionalización del servicio público*, INAP, México.
- Kaufman, Herbert, 1956, "Emerging conflicts in the doctrines of public administration" en *American Political Science Review*, vol. 50.
- Knott, J. y G. Miller, 1987, *Reforming bureaucracy. The politics of institutional choice*, Prentice Hall, Saddle River.
- Landau, Martin, 1969, "Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap" en *Public Administration Review*, núm. 29.
- Lewis, Eugene, 1980, *Public entrepreneurship: toward a theory of bureaucratic power*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Méndez, José Luis, 1997, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?" *El Cotidiano*, núm. 72, México.
- , y Uri Raich, 2000, "Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", INA-IFE, México.
- Merino, Mauricio, 1996, "De la lealtad individual a la responsabilidad política" en *Revista de Administración Pública*, núm. 91, INAP, México.
- Moore, Mark, 1995, *Creating public value*, Harvard U. Press, Cambridge.
- Ostrom, Vincent, 1973, *The intellectual crisis of American public administration*, The University of Alabama Press, Alabama.
- Pardo, María del Carmen, 1995, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización" en *Gestión y Política Pública*, vol IV, núm. 2, CIDE, México.
- , 1991, *La modernización administrativa en México*, INAP-COLMEX, México.
- Savas, E. y S. Ginsburg, 1973, "The civil service: a meritless system?" en *The Public Interest*, vol. 32.
- Schneider, Ben, 1993, "The career connection. A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation", en *Comparative Politics*, abril.
- Sheperd, G. y S. Valencia, 1996, "Modernizing the public administration in Latin America: common problems, no easy solutions", Banco Mundial y Universidad de Maryland, Washington, D.C.
- Tulbert, P. y L. Zucker, 1983, "Institutional Sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935" en *Administrative Science Quarterly*, núm. 28.
- Uvalle, R. y M. Bravo Ahuja, Coord., 1999, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM- Plaza y Valdés, México.
- , 2000, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Plaza y Valdés, México.
- Valdés, Héctor, 1997, "El servicio civil de carrera: dignificación, profesionalización y ética del servidor público" en *Acontecer Sindical*, año 3, núm. 29, México.

Documentos

- Grupo Parlamentario del PAN, 2002, *Iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional*, Mimeo.
- Grupo Parlamentario del PRI. 2002, *Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Mimeo.
- Unidad de Servicio Civil (USC). 2002. *Iniciativa de Ley del Servicio Público Profesional* Mimeo, _____, 2000, "La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal". México.
- Poder Ejecutivo Federal, 2002, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2002.
- _____, 1995, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México.