

Nº 29
REV.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL REDIMENSIONAMIENTO DE PERSONAL EN LAS
DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA

P R E S E N T A :
ROBERTO LARA SANCHEZ

MEXICO, D. F.,

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAGINA

D E D I C A T O R I A	2
I N T R O D U C C I O N	6
CAPITULO PRIMERO: EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	13
I.- FUNDAMENTOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA.	14
II.- LA TENDENCIA INTERVENCIONISTA ESTATAL EN LA ECONOMIA Y SUS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.	29
III.- LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO Y - EL REDIMENSIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	41
CAPITULO SEGUNDO: EL REDIMENSIONAMIENTO DEL PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.	49
I.- LA TENDENCIA HISTORICA DEL EMPLEO EN LA ADMINISTRACION CENTRAL	50
II.- LA REESTRUCTURACION DE PERSONAL PUBLICO EN -- LOS OCHENTA.	57
III.- EL TAMANO DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.	66
CAPITULO TERCERO: LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.	75
I.- FUNCION PUBLICA Y REGIMEN LABORAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL.	76
II.- LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE PERSONAL PUBLICO.	84
III.- LA ASPIRACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	98

<i>CAPITULO CUARTO: LAS IMPLICACIONES INSTITUCIONALES DEL REDIMENSIONAMIENTO DE PERSONAL (ESTUDIO DE CASO EN UNA SECRETARIA DE ESTADO).</i>	106
<i>I.- GENESIS, DESARROLLO Y FUSION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.</i>	107
<i>II.- LOS PROGRAMAS DE RACIONALIZACION DE ESTRUCTURAS ORGANICAS Y OCUPACIONALES.</i>	122
<i>III.- LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.</i>	130
 <i>CAPITULO QUINTO: EL REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DEL PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL</i>	141
<i>I.- EL REDIMENSIONAMIENTO COMO UNA TENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</i>	142
<i>II.- HACIA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION - DE PERSONAL PUBLICO.</i>	147
 <i>CONCLUSIONES</i>	167
 <i>CUADROS</i>	178
 <i>BIBLIOGRAFIA</i>	188

I N T R O D U C C I O N

I N T R O D U C C I O N

Durante la década anterior, un importante número de gobiernos de los países en vías de desarrollo procuraron contener el crecimiento del empleo público, "congelando" la contratación de personal, despidiéndolo encubiertamente y suprimiendo puestos de trabajo. La contracción en la cantidad de empleados públicos se originó en el marco de una profunda crisis económica que se caracterizó por el agotamiento del modelo de desarrollo, el bajo o nulo crecimiento de las economías nacionales, altas tasas de inflación, la excesiva carga del endeudamiento público externo y los graves déficits fiscales. Para superar estos problemas, muchos países decidieron seguir las recomendaciones -cuando no imposiciones- de organismos financieros internacionales, con el propósito de modificar el rol intervencionista del Estado y reestructurar su aparato administrativo.

Inicialmente estas medidas tuvieron su origen en la falta de mejores opciones para superar la crisis económica, pero en la actualidad existe la complacencia gubernamental de continuarlas, para adaptarse a las profundas transformaciones que ocurren vertiginosamente a nivel mundial, como son, desde el ámbito de la economía, la globalización de los procesos económicos, la regionalización en grandes bloques comerciales, los acelerados cambios científicos y tecnológicos; en lo político el nuevo orden

por el fin de la llamada "Guerra Fría", los cambios en Europa Central y la desintegración de la Unión Soviética.

De tal manera que el papel estatal se replantea, principalmente en la vida económica, con fuertes repercusiones en su aparato administrativo. Este proceso que en los medios gubernamentales se conoce como la reforma del Estado, afecta a países con economías y regímenes políticos diferentes. En América, asume características que varían de un país a otro. En México, del agotamiento del modelo de desarrollo y la profundización de la crisis económica originaron la aplicación de medidas de cambio estructural. Si bien el desarrollo requirió un Estado que asumiera el carácter de promotor y se extendiera en la mayoría de los aspectos de la sociedad civil, en la actualidad busca reformarse, primeramente en el ámbito económico, con el objeto de enfrentar los problemas estructurales y adaptarse a las profundas transformaciones mundiales; en consecuencia la modificación de su papel propicia la reestructuración cuantitativa o redimensionamiento de sus estructuras administrativas y ocupacionales de la administración pública.

La crisis económica y los problemas financieros del Estado mexicano, más que el gigantismo o ineficiencia de su aparato administrativo, fueron las condiciones para iniciar los programas y políticas de ajuste económico. Estas se llevaron principalmente con la aplicación de medidas de austeridad y disciplina presupuestal

que se instrumentaron mediante la reducción del gasto público, la desincorporación de entidades paraestatales y la contención del empleo público. Para desacelerar el crecimiento del personal burócratico en las dependencias de la administración federal se tomaron acciones como el "congelamiento" de contrataciones, despidos de personal de confianza de manera unilateral, y la instrumentación posterior de programas de retiro voluntario del personal sindicalizado.

La reestructuración del empleo en la administración pública federal mexicana contrajo la tendencia al incremento en las plantillas de las dependencias; sin embargo, no se han visto, de manera general beneficios ni indicios de mejoramiento en la operación cotidiana, al mismo tiempo que prevalecen obstáculos en la modernización de los sistemas administrativos. El ajuste de personal dejó de lado al principal y más dinámico de sus elementos, los individuos o personas que la conforman, pues no abordó aspectos que generen mejores y mayores condiciones de desarrollo. Las medidas adoptadas no fueron consideradas de manera prioritaria, postergando el mejoramiento de los sistemas administrativos de personal, frente a los cambios ocurridos, cuando también requieren de manera urgente la modernización de sus prácticas.

La investigación se sitúa en el análisis de los cambios ocurridos por la modificación del papel del Estado, y las implicaciones que tiene en el "tamaño" o "dimensiones" de la

administración pública. En tal orden de ideas, se parte de la hipótesis que la reestructuración del empleo público, como consecuencia de la reforma económica del Estado, se enfocó al redimensionamiento cuantitativo de estructuras administrativas y ocupacionales, postergando la modernización de los sistemas administrativos de personal, que incluyera aspectos cualitativos de mejoramiento de funcionarios y empleados de las dependencias del Ejecutivo federal y el de sus productos o servicios.

El marco teórico de referencia del estudio se encuentra en el Capítulo Primero, donde se definen y explican los conceptos de Estado, gobierno, sector público y administración pública, toda vez que algunos círculos gubernamentales y medios de información tienden a confundirlos deliberadamente como sinónimos; así mismo, se destacan los componentes del sistema de administración pública y de los subsistemas al interior de las dependencias del Ejecutivo. De todos ellos sobresale el relativo a la administración de personal y modelos para su estudio. A efecto de ubicar el problema de la investigación, se expone la tendencia histórica del intervencionismo estatal y de sus repercusiones en el ámbito de la administración pública mexicana, posteriormente se presentan algunas interpretaciones sobre la reforma del Estado.

El Capítulo Segundo aborda el comportamiento histórico del empleo en la administración pública centralizada, a partir del período posrevolucionario y de la reestructuración ocurrida en las

plantillas de personal de la administración pública centralizada, por la aplicación de las políticas de cambio estructural en la economía nacional durante los últimos diez años. Posteriormente se muestra el número de empleados y funcionarios de las dependencias del Ejecutivo en la actualidad y se advierte de la falta de una visión integral en el empleo por el redimensionamiento del personal público.

En el Capítulo Tercero se hace referencia al régimen laboral del empleo en la administración pública y los distintos tipos de ingreso a su servicio. Se distingue entre el carácter de funcionario y empleado, así como de la existencia de una variedad de términos utilizados en la legislación mexicana sobre el personal público. Así mismo, se incluyen los aspectos cualitativos de los sistemas de administración de personal no considerados por el redimensionamiento y que, a pesar de su incuestionable trascendencia, continúan en el olvido, como el de la instauración del servicio civil de carrera y el de nuevas formas de administración.

A efecto de particularizar sobre el ajuste del personal en la administración pública centralizada, se presenta el estudio de caso en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en el Capítulo Cuarto, no porque su fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hubiese obedecido al proceso de redimensionamiento, sino para analizar las características

específicas de la reestructuración, toda vez que la ausencia de estudios en otras dependencias impide realizar comparaciones.

Finalmente, el Capítulo Quinto presenta una interpretación sobre el redimensionamiento en la administración pública y del énfasis puesto en los aspectos cuantitativos. En oposición a la reestructuración cuantitativa se destacan algunos elementos a considerar en la estrategia de modernización del personal público en los aspectos cualitativos y las condiciones presentes. Cabe señalar que al final del trabajo se presentan algunos cuadros elaborados y la bibliografía consultada.

CAPITULO PRIMERO
EL ESTADO Y LA
ADMINISTRACION PUBLICA
MEXICANA.

CAPITULO PRIMERO
EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

I.- FUNDAMENTOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA.

Como en otras áreas del conocimiento social, la administración pública está determinada por categorías que le sirven como elementos constitutivos para su análisis. Según Alejandro Carrillo Castro, éstas en ocasiones forman parte de concepciones complejas o bien subyacen en el quehacer administrativo cotidiano¹. En relación con lo anterior debe aclararse de antemano que no se pretende realizar un examen exhaustivo de los conceptos expuestos por teorías administrativas pasadas y presentes sino servirse de aquellos generalmente aceptados en la práctica administrativa, como marco de referencia para la exposición del siguiente tema de investigación.

En principio, puede afirmarse que todo estudio de la administración pública está relacionado con los conceptos de Estado, gobierno, sector público y poder ejecutivo, los cuales constituyen una unidad, pero para efectos de estudio es necesario distinguir sus similitudes y diferencias, pues en algunos medios gubernamentales se incurre en el error de confundirlos deliberadamente y a utilizarlos como sinónimos, hecho que provoca

¹ Carrillo, Alejandro. 1988(b): 34.

incertidumbre en la población al ser manejados indistintamente como lo mismo por altos funcionarios público y representantes de los medios masivos de comunicación.

Mientras el Estado es el medio fundamental de la sociedad para garantizar la obtención de los fines sociales, el gobierno es el elemento dinámico encargado de garantizar la convivencia pacífica y el bienestar social de un pueblo. La administración pública es quien instrumenta la política gubernamental, a la cual se encuentra subordinada en todo momento. No obstante, Lucien Nizard reconoce que también asume acciones contradictorias, porque ejecuta, pero también representa intereses de los medios donde interviene y de los grupos a los que sirve, los cuales suelen actuar de manera clientelar². A la vez, no siempre las líneas políticas que le corresponde instrumentar son homogéneas y articuladas, por lo contrario, en la práctica se muestran no sólo variadas, sino contradictorias y desarticuladas.

El Estado debe considerarse como una forma de ordenamiento histórica que no siempre existió y cuyo desarrollo es relativamente reciente³. Su desenvolvimiento coincide con la época del

² Citado por Pardo, Naria. 1991: 23.

³ El Estado moderno es una forma de organización histórica reciente. La tipología más conocida y aceptada para el estudio del Estado moderno es la del criterio histórico que propone su evolución en la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo. Otra clasificación hace referencia a su participación instrumental en el ámbito de la economía, esto es Estado del bienestar o Estado Abstencionista. Cfr. Bobbio, Norberto. 1991: 158 y subsiguientes.

Renacimiento que rompió con las estructuras políticas de la Edad Media. A partir del Estado moderno se crean y crecen órganos y formas de aplicación del poder, instituciones burocráticas y teorías que permiten su estudio. Max Weber lo describió como un proceso inexorable de concentración del poder público, que se da al través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo en un territorio, así como por la creación de normas jurídicas creadas mediante el derecho y un aparato de coerción, necesario para su aplicación. La formación del Estado moderno, según la concepción weberiana, es un fenómeno de expropiación de los servicios por parte del poder público, como el de las armas, y se desenvuelve simultáneamente al de la expropiación de los medios de producción por los poseedores del capital.

El Estado moderno tiene como elementos características el pueblo, territorio y gobierno. De ahí que según Norberto Bobbio se reconozca como el ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado⁴. Para Herman Heller éste se encuentra por encima de todas las formas de poder que existen en un territorio por el hecho de que sus órganos pueden ejercer su capacidad coactiva, esto es, posee una calidad soberana. No obstante no se lo debe identificar por sus partes, toda vez que es un ente con unidad y recíproca interrelación, no es el gobierno, pero tampoco el territorio o el pueblo sino que son

⁴ Idea.: 159.

todos ellos. Dicho de otra manera, el Estado es la forma de organización política jurídica y administrativa de un país, el cual ejerce acciones de soberanía y coerción; correspondiéndole el monopolio del poder político y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en un territorio; sus decisiones se basan en el derecho, el cual tiene el carácter obligatorio, general, manteniendo la unidad soberana de acción⁵.

La soberanía otorga al Estado el poder de crear y aplicar el derecho en su territorio y hacia el pueblo, del cual recibe el merecimiento para hacer valer su fuerza y legitimidad. El territorio es el límite de validez espacial del derecho, cuyas normas jurídicas emanan del poder soberano y únicamente tienen reconocimiento dentro de determinados confines. El pueblo es el elemento humano de aplicación de las normas jurídicas y, salvo casos excepcionales para determinados sujetos, los cuales se constituyen en sus ciudadanos. El gobierno indica no solamente al conjunto de personas que detentan el poder político sino también a los órganos que lo ejercen. Consecuentemente constituye un aspecto del Estado, ya que es parte de las instituciones que llevan al cabo la dirección y conducción de la sociedad, manifestando la orientación del régimen político, a efecto de que la población adopte las pautas por él establecidas, según la legitimidad y normas vigentes.

⁵ Carrillo, Ramiro. 1981: 112.

Por la tendencia a monopolizar la fuerza, el gobierno ejerce la supremacía del poder público. De acuerdo con la división clásica de poderes, lo público coincide con los órganos de la cúspide del ejecutivo, legislativo y judicial, quienes tienen las funciones fundamentales a cargo del Estado, siendo una práctica indivisible pues éste como unidad política, económica, social y militar otorga la unidad del poder soberano del que es depositario y en el cual se apoya para ejecutar su acción. Por consiguiente, el poder estatal es uno solo, y su división corresponde a la mera convención de esferas de competencia que efectúa mediante las funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial, a cargo de esos tres grandes órganos estatales^a.

Las actividades estatales tienen el propósito de conservar la armonía de la sociedad, lo cual implica el establecimiento del orden normativo que regule a los particulares y al mismo Estado, esto es, la ejecución de actos para alcanzar fines económicos y sociales. De ahí que, según Ramiro Carrillo el concepto de sector público comprenda a la parte organizada del Estado (gobierno), el cual lleva a la gestión del aparato administrativo para la dotación de bienes y servicios a la sociedad (administración pública), se refiere al ámbito de competencia y circunscripción que le corresponde de manera exclusiva o bien la comparte con los particulares en actividades de índole económico y social. "... sirve para agrupar y diferenciar a las dependencias y entidades públicas

^a Ibidem, t. 114-115.

que concurren en los mismos campos de actuación con empresas de carácter privado o particulares diversos que a su vez se identifican con la iniciativa privada"⁷.

El término de administración pública contiene cuatro connotaciones: la primera tiene un carácter formal y deriva del derecho positivo, otra se refiere al conjunto de instituciones del gobierno, una más lo identifica con el proceso administrativo y el que lo relaciona con el conjunto de conocimientos sistematizados que la conforman como una disciplina científica. Para efectos del presente estudio, se le considera como la esfera del Ejecutivo, el gobierno en acción, la fuerza que organiza y concentra el poder para conducir a la sociedad, y de ser su mediadora frente al Estado; como el cúmulo de instituciones que funcionan con base a distintos ordenamientos jurídicos y recursos, los cuales inciden en diversos aspectos de la sociedad, atendiendo sus demandas⁸. De esta manera, se reconoce como parte de la unidad conceptual del gobierno y del poder ejecutivo en particular, que constituye un sistema, integrado e interrelacionado por diferentes elementos, cuyo funcionamiento es complejo y a su vez forma parte del sistema político, del cual ejecuta sus decisiones. Ambos sistemas se encuentran insertos en un contexto global que constituye la sociedad.

⁷ Idem.: 113-114.

⁸ Presidencia de la República, 1982: 28.

El sistema de administración pública es sólo una convención para su análisis, que refleja la intención política de exigir a las diferentes partes del poder Ejecutivo la plena congruencia y coordinación de sus acciones, a efecto de garantizar su eficiencia y articulación global de la sociedad²⁹; ejecuta o instrumenta decisiones de tipo político, por medio de normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y financieros). Formalmente está al servicio y cumplimiento de objetivos nacionales que dan apoyo y sustento al Estado. Por ello, los mecanismos que conducen a la toma de decisiones por parte de la instancia gubernamental influyen determinadamente en sus procesos internos.

La administración pública está condicionada por el régimen político dominante. Aunque teóricamente en este la especialización conlleva a un principio de colaboración de poderes, esto no implica un equilibrio entre los mismos. Si el predominio es del Ejecutivo se dice que es de tipo presidencialista, si por lo contrario predomina el legislativo, el régimen es parlamentario. En el primero, el Ejecutivo es el titular de la administración pública, sus colaboradores son secretarios del despacho que se apoyan en un cuerpo especializado de personal para la aplicación de las decisiones políticas, esto es la burocracia. En el tipo parlamentario se conforma por el conjunto de ministros que son nombrados por el parlamento, siendo responsables de sus actos ante

²⁹ Idea: 29.

él, ellos forman parte del gabinete y ejercen en su nombre y representación la gestión de los diversos ramos de la administración pública.

En un régimen presidencialista como el mexicano, los órganos auxiliares del poder Ejecutivo guardan una relación de orden jerárquico dependiente del presidente de la república, quien mantiene la unidad de mando, para realizar los fines de la administración pública, de la cual es el jefe supremo, a la vez que concentra los poderes de decisión, mando, nombramiento, resolución de competencias disciplina y uso de las fuerzas armadas y de seguridad, además ejerce al través de sus colaboradores las funciones administrativas, conservando la unidad del aparato burocrático.

Por otra parte, conviene diferenciar entre las formas de organización del gobierno de las del Estado. Estas últimas se refieren a su unidad total, en tanto que las primeras designan la manera en que se encuentra estructurado el conjunto de órganos encargados de ejercer las funciones gubernamentales. Las formas de organización estatal corresponden a las relaciones que se establecen entre sus elementos según se tenga un sustanto central o federal. En el primero todas las funciones gubernamentales se ejercen unitariamente y su campo de acción abarca todo el territorio y pueblo, a diferencia del federal que se integra por diversos estados federados con territorio, población y gobiernos

soberanos y autónomos para crear o modificar sus normas, pero sin contravenir el pacto de la federación.

Como creador del derecho, el Estado está obligado a realizar, obedecer y hacer valer un conjunto de normas jurídicas. Por consiguiente la administración pública también está obligada a ejecutar aquellas normas del ámbito de la autoridad gubernamental, las cuales derivan de los preceptos establecidos en la constitución política, tratados y convenios internacionales, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, programas, órdenes y demás disposiciones emitidas por el poder Ejecutivo o por los otros poderes públicos.

El fundamento legal del aparato administrativo del Estado Mexicano está determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece en su artículo 90 lo siguiente: "La administración pública federal mexicana será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, depositario del poder legislativo, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación"¹⁰.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. 1986: 210.

Las bases de organización de la administración pública federal mexicana se prescriben en la Ley del mismo nombre y cuyo artículo 10. establece sus partes en centralizada y paraestatal. En el primer caso, la conforman la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que en el otro lo constituyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

La presente investigación comprende el estudio del personal de las dependencias de la administración centralizada a que hace referencia el artículo 20. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estas se caracterizan por guardar una relación directa e inmediata con el titular del poder Ejecutivo por medio de las secretarías y departamentos administrativos¹¹, los que tienen una responsabilidad de orden político-administrativo, porque dan respuesta a demandas, presiones y apoyos de la población, en tanto que la administración descentralizada guarda una relación de jerarquía distinta, toda vez que se caracteriza por poseer personalidad jurídica y patrimonio propios, así como por haber sido creados para la producción de bienes o la prestación de servicios especializados. Según Francisco Ruiz Massieu, las secretarías de

¹¹ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sólo hace mención del Departamento del Distrito Federal como departamento administrativo.

Estado son órganos auxiliares del Ejecutivo que comprenden estructuras administrativas personas y recursos para ejercitar las competencias que les fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su carácter es eminentemente político, a diferencia de los departamentos administrativos que, en principio, tiene una existencia técnica administrativa; la Procuraduría General de la República es el representante legal y abogado jurídico del Ejecutivo federal.

Por otra parte, en la administración pública federal tiene sistemas o subsistemas administrativos comunes que cruzan horizontalmente los ámbito de acción de las dependencias y unidades administrativas de éstas, los cuales pueden identificarse por las funciones que asumen, como son las de regulación u orientación global, sustantivas o de ejecución y de apoyo o mantenimiento del conjunto del sistema. Los de regulación son aquellos encargados de diseñar planes, programas, y estrategias a nivel global y cuya responsabilidad directa recae en el titular de la dependencia o unidad, quien a través de normas, directivas y órdenes establece los marcos y directrices que permiten realizar acciones o medidas específicas. Los sustantivos se refieren a la razón de ser o propósito por que fueron creados, para dar cumplimiento de sus funciones y que permiten identificar a una institución. Por su parte, los de apoyo suministran los medios necesarios a quienes ejercen las funciones directivas y sustantivas, esto es, facilitan y contribuyen a la consecución de los fines institucionales.

Para realizar sus funciones, las dependencias poseen elementos constantes e imprescindibles que pueden agruparse en: orgánicos o estructurales, procedimentales, personal, recursos financieros o presupuestales y materiales¹². Los orgánicos o estructurales son: las oficinas del presidente de la República, las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. Ellos están conformados por estructuras orgánicas, tanto básicas (subsecretarías a dirección general) y no básicas (dirección de área a unidad departamental), como por procedimientos, esto es, por el conjunto de actividades encaminadas al logro de funciones y programas para el cumplimiento de sus propósitos. Los elementos humanos son los funcionarios y empleados públicos investidos de autoridad que expresan la voluntad de la función pública, los recursos materiales y financieros son los instrumentos físicos y presupuestos, respectivamente, que hacen posible el desarrollo de las actividades de la gestión pública.

De todos los elementos de los sistemas administrativos de las dependencias, el humano, personal público o burocracia es quien hace posible o no la realización e instrumentación de las políticas y programas gubernamentales, por esta razón su estudio requiere precisar el concepto de burocracia, pues es común que se lo

¹² Estos elementos quedan establecidos por el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone el establecimiento de servicios de apoyo administrativo, mismos que para las dependencias están a cargo de las oficinas mayores, quienes son responsables de los recursos humanos, materiales y financieros. A su vez, en casi todas las dependencias se cuenta con unidades responsables de su administración, cuya denominación varía, pero tienen similares atribuciones y las mismas funciones.

identifique con la lentitud de trámites, tortuosos papeleos, actitudes intolerantes o despóticas de algunos empleados, organizaciones complejas incapaces de asignar responsabilidades con claridad, normas rígidas o procedimientos rutinarios, etc. Sobre este último, es frecuente que los ciudadanos la identifiquen con aspectos de ineficiencia, ineficacia o improductividad que los creen percibir de los funcionarios y empleados públicos. Mas que juzgarla en los términos anteriores, debe entenderse como la forma de organización humana que ejerce la acción del gobierno y personaliza la del Estado, donde se entremezclan aspectos de dominación o de detentación del poder público y formas de organización.

Algunos modelos tradicionales asignan a la burocracia un papel impersonal. Para Weber constituye una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus trabajadores subordinados, se caracteriza por ciertos derechos y deberes regulados por el derecho público, la designación o nombramiento del empleo, relaciones de jerarquía y autoridad entre los distintos niveles, la preparación y experiencia como requisitos formales, con sueldo fijos en dinero, la no propiedad del puesto, y por tener como ocupación principal el trabajo administrativo.

Henry Jacoby considera que la burocracia puede ser un instrumento político y al mismo tiempo ocupar una posición que le permite ejercer influencia sobre esa dominación, por lo que, a su

interior existen diferencias y contradicciones, toda vez que ella no prescinde de la dominación y la lucha por el poder, pero al mismo tiempo fija su labor en atención a funciones administrativas del Estado. Este autor considera que la burocracia une la dispersión de los fines de la sociedad, pero crea condiciones de concentración del poder, cuyo resultado es la burocratización, esto es, el conjunto de relaciones que componen a todas las variantes y formas de organización estatal que impiden la participación de los ciudadanos en los asuntos estatales. Así lo que llama "enfermedad de la burocracia" no es tanto su cantidad sino las relaciones internas entre administradores y administrados, esto es, entre Estado y ciudadanos.

Joseph Lapalombara comenta que la participación burocrática del Estado en varios países, sobre todo en los que se encuentran en vías de desarrollo, ha sido fundamental en el cambio económico, social y político, así como en su transformación. Este papel decisivo, lleva a su hegemonía respecto a otros grupos de la sociedad civil, como los partidos políticos, los sindicatos, etc. Empero, el proceso de intervención estatal hace que las relaciones humanas pierdan su carácter humano y se conviertan en relaciones indirectas, con una excesiva concentración y centralización del poder que tiende a abarcar todos los aspectos de la sociedad. Ahora bien, el desenvolvimiento de la intervención estatal produce nuevas actividades y el acrecentamiento de sus funciones tradicionales, así como de los cuerpos burocráticos, lo que implica también de

mayores erogaciones del presupuesto público sin que en ocasiones se obtengan mejores condiciones de justicia y desarrollo.

En oposición al papel impersonal, Michael Crozier piensa que el Estado debe orientarse a reflexionar en lo que el personal burocrático podría aportar al esfuerzo de renovación y modernización de la sociedad, en lugar de hacerlo responsable de ineficiencias o fallas, ya que también es parte esencial para cualquier proyecto de reforma, incluso la del Estado mismo. La desatención, subutilización y su desaprovechamiento lo lleva a aparecer sólo como potencial en el servicio público. Mientras que los ciudadanos se quejan de la falta de eficiencia o de la carencia en la calidad de los servicios, quienes detentan el poder político la inhiben a toda participación para el mejoramiento del personal, quien instrumenta las políticas, padece la centralización y concentración de decisiones y se encuentra bloqueado por sistemas administrativos que impiden su desenvolvimiento y sólo refuerzan funciones de una maquinaria impersonal. Esta lógica resulta asfixiante tanto a la sociedad como para ellos.

Por ello, la modernización del aparato administrativo del Estado requiere cambiar los sistemas tradicionales del personal burocrático, desarrollar su individualidad por medio de habilidades, actitudes y aptitudes, así como proporcionarle los medios que permitan emprender esa transformación en el cambio de mentalidad, que consideren prioritariamente el aspecto humano y

participativo de la burocracia, pues otros problemas institucionales se podrán resolver si existen funcionarios y empleados preparados, capaces y con mística por el servicio. En caso contrario, continuarán resolviéndose superficialmente y postergando problemas a otras generaciones. Por ésta razón la presente investigación desea dar alguna aportación, ante el reto que significan en la actualidad los cambios que se abordan en otro apartado.

II.- LA TENDENCIA INTERVENCIONISTA ESTATAL EN LA ECONOMIA Y SUS IMPLICACIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Según Omar Guerrero, a la administración pública mexicana puede identificársele por tendencias históricas estructurales que la hacen diferente respecto de otras, como son: la actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad; la formación de un espacio público comprensivo y en expansión; la creación de un modus operandi peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas; el establecimiento de la economía de Estado; el efecto formativo y multiplicador de las reformas sobre la administración pública; la institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas; la formación de relaciones económicas entre el Estado y el capital y; la centralización irrefrenada del Estado nacional¹³.

¹³ Guerrero, Omar. 1989: 773-776.

Para los propósitos del presente estudio, conviene hacer hincapié en lo relativo a la participación del Estado en la economía, para entender su proceso de reforma actual que afecta todos los ámbitos de la sociedad mexicana. Conforme a las circunstancias históricas del momento y bajo diferentes modalidades surgió la intervención con el objeto de apoyar el crecimiento y desarrollo económico. Esta forma de intervención del Estado es más patente a partir de la crisis económica de 1929 y se prolonga durante varias décadas en varios países, donde se le conoció como Estado benefactor o de bienestar¹⁴.

Para Raúl Olmedo, la intervención estatal en la economía mexicana puede situarse en dos etapas, con la particularidad de que varía en intensidad y magnitud en el tiempo. La primera comienza en el período posrevolucionario y termina en la década de los treinta, siendo su característica principal la canalización de la inversión pública hacia la construcción de obras de infraestructura para impulsar el desarrollo económico. La otra etapa surge luego de la crisis económica de fines de los años veinte, con la participación cada vez más activa, a través de diversos instrumentos de política económica, principalmente por medio de la creación de organismos descentralizados y empresas públicas, que dieron impulso al proceso de industrialización del país, a la vez que aparece la forma mediadora del Estado respecto al capital y clases populares.

¹⁴ El Estado de bienestar representa un conjunto de reformas del sistema económico que responden al conflicto social. Este se desarrolla desde fines de la segunda guerra mundial y tiende a su ocaso a principios de los años setenta que coincide con el comienzo de una crisis económica de naturaleza distinta. Arguedas, Sol. 1988: 37.

Ricardo Uvalle explica que la intervención del Estado se inicia al término de la revolución mexicana como consecuencia de una sociedad civil desmembrada. Luego del término de la lucha armada, la reconstrucción del país necesita de la participación apoyada en instrumentos económicos, administrativos y legales. De esta manera, el incremento en la inversión pública, la incorporación o creación de empresas paraestatales y la carencia de una fuerte clase empresarial, originan la participación estatal cada vez más creciente en la economía; esta rectoría estatal dio la recuperación gradual del país, siendo para ello necesario el incremento del aparato burocrático, como correspondía el tránsito de la forma de Estado liberal al de benefactor, siendo a partir del decenio de los treinta que se inicia la transformación, la cual se consolida después de la segunda guerra mundial y se acentúa hasta los ochenta.

En los años treinta el impulso intervencionista se manifiesta aún más con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, lo que no significó el desplazamiento del sector privado en la economía, sino el apoyo al desarrollo que el país requería. Para ello los organismos y empresas estatales contribuyeron a consolidar el proceso, al mismo tiempo se crearon las condiciones para que el Estado fungiera como arbitro de las presiones sociales que el cambio provocaba y que crecimiento tendía a agudizar ante la falta

de distribución de sus beneficios¹⁵.

La hegemonía del Estado se convierte en el vehículo gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían menos, disminuir las desigualdades sociales, tratar de hacer compatible el desarrollo económico y social, al tiempo de promover un crecimiento económico acorde con las exigencias de justicia social, en un régimen nacido de la primera revolución social del siglo. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa al igual que el desarrollo del país, sólo se impone en la medida que la participación del Estado y la sociedad lo demandaron. En este sentido puede comprenderse la continúa creación de dependencias y entidades, así como puestos de trabajo en la administración pública federal.

A partir de los cuarenta, ante los cambios provocados por el desarrollo económico y las características adoptadas por el sistema político, que junta formas democráticas y prácticas autoritarias, surge la preocupación por la estabilidad y el equilibrio políticos. Las tensiones a los cambio se reflejó en el aparato burocrático en la creación oficinas públicas dedicadas a inducir mecanismos de control que orientaran la respuesta gubernamental a través de la

¹⁵ Según Miguel Basañez, el Estado Mexicano ha tenido una relación contradictoria con la sociedad, lo cual puede atribuirse a los rasgos estructurales del mismo Estado: su origen popular y el compromiso con el desarrollo económico capitalista, más que en terminos de compromiso de una clase. "Esto es, un capitalismo burgués, lo que resulta contradictorio". Véase Basañez, Miguel. 1981: 46-47.

mediatización¹⁶ en el terreno de las reivindicaciones sociales.

El crecimiento alto y sostenido de la economía¹⁷ de la década de los cuarenta, consecuencia tanto de las secuelas de la segunda guerra mundial como de la imprescindible ampliación de la actividad estatal en materia económica, continua y se afianza en los años siguientes. En adelante, la política de desarrollo se orientaría a mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial a partir de una política de sustitución de importaciones, cuyos elementos fundamentales radican en proteger la industria interna de la competencia extranjera, proporcionar insumos estratégicos a bajos precios, construir la infraestructura básica para el crecimiento industrial y adiestrar la mano de obra desplazada del sector agrícola.

Con la llamada estrategia del "desarrollo estabilizador" el Estado busca crear las condiciones favorables para estimular el crecimiento en un ambiente de estabilidad económica y social, otorgando seguridad a empresarios nacionales y extranjeros. Igualmente continúa con la creación de más infraestructura básica, invierte en sectores que no fueran competitivos con el sector

¹⁶ María del Carmen Pardo afirma que la administración pública en sociedades y sistema económico capitalista debe asumir tareas contradictorias, por lo menos de manera parcial, puesto que en esas tareas la relación con medios e individuos son diferentes. "La administración pública ejecuta, pero también representa intereses de los medios en donde interviene y de los grupos a los que sirve, los cuales actúan como clientelas". Pardo, María. 1990: 22-23.

¹⁷ Solamente entre 1940 y 1950 el producto bruto aumentó a una tasa del 6 por ciento anual, mientras que la población lo hizo a razón del 2.8 por ciento. SPP. 1990: 42.

privado, mantiene buenas relaciones con los trabajadores y otorga servicios sociales a la población de escasos recursos.

La política intervencionista se intensifica al través del gasto público y la creación de dependencias y entidades paraestatales y la creciente inversión pública. A partir de los años sesenta, el sector paraestatal de la administración pública federal se expande, al igual que la inversión y el gasto público. Los cambios consiguientes del aparato administrativo a partir de esa década responden a la necesidad de inducir decisiones más racionales en planeación y coordinación. En esos años el crecimiento cuantitativo alcanzado por su aparato administrativo, frente a síntomas de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, plantea la necesidad de reformar la administración pública, lo cual significó, además de cambios y transformaciones a su estructura, adecuar y ajustar sus procesos internos para que la gestión pública fuera más eficiente y eficaz¹⁸.

Mientras que a principios de los setenta la economía mundial inicia una crisis económica de distintas proporciones a las anteriores, en el país se acentúan los problemas estructurales creados tiempo atrás. El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones tiene que enfrentar las limitaciones del mercado interno. por lo que se busca una nueva estrategia, la

¹⁸ De acuerdo a Alejandro Carrillo Castro la reforma administrativa en México planteó un cambio en el enfoque de la estructura de la administración pública por otro global, sectorial e institucional y local, así como el criterio programático, entre otros aspectos. Cfr. Carrillo, Alejandro. 1988(a): 12.

del "desarrollo compartido", cuyo planteamiento es abatir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento y dar una mayor participación a los diversos sectores de la sociedad. El producto interno bruto decrece, las finanzas públicas no logran recaudar mayores ingresos y la inversión privada se contrae; el elevado déficit externo y los requerimientos de recursos para financiar el gasto, acelera el proceso de endeudamiento, tanto interno como externo; el gasto público se incrementa del 26 por ciento en 1970 al 39 por ciento en 1976, mientras que la inversión pública llega a representar hasta el 10 por ciento del mismo producto. No obstante el número de dependencias y entidades de la administración pública crece como resultado de la creciente participación en los procesos económicos, pues solamente entre 1970 y 1976 su número se incrementa de 491 a más de un millar¹⁹, con recursos presupuestales que llegaron a representar más de la mitad del gasto del gobierno federal.

Hacia la mitad de los setenta, la economía nacional muestra síntomas de entrar en crisis, la que se refleja en el lento crecimiento, desequilibrios en el aparato productivo, el déficit creciente en la balanza de pagos, el desajuste en las finanzas públicas, y el incremento del endeudamiento público, a lo que se agrega la fuga de capitales y un marcado proceso inflacionario que culmina con la devaluación del peso. Para solventar estos problemas, se opta por una estrategia de rápido crecimiento.

19 Cfr. Carrillo, Alejandro. 1983: 108 y subsiguientes.

mediante la explotación de enormes yacimientos de petróleo ante el alza de precios en los mercados internacionales. Con el auge petrolero, la reforma administrativa alcanza a ser un programa político de gran prioridad. La necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez distribuir los beneficios, reconoce que la administración pública puede contribuir, no como un mero recurso instrumental sino de manera activa y hasta determinante. Pero no sólo eso, al tomarse conciencia de la importancia de contar con un aparato administrativo eficiente, eficaz y congruente, se desprenden funciones importantes para la modernización administrativa como lo son la planeación y coordinación, que cobran importancia en función de la racionalidad y coherencia de la actividad gubernamental.

El imperativo de continuar con el desarrollo económico y social impulsa la dinámica de la participación estatal, al través del gasto público, pues solamente entre 1970 y 1982, los egresos aumentan a más del doble de los ingresos²⁰. A lo anterior se agrega una inflación cercana al 100 por ciento y un rezago de los precios y tarifas de los servicios públicos, que puso a las finanzas del Estado en una situación precaria, a la vez que encubre la ineficiencia y subsidio de grupos de altos ingresos. El continuo déficit en la balanza de pagos, los costos de la deuda externa de proporciones considerables y un mercado petrolero inestable obligan a iniciar una incipiente transformación económica

20 SPP. 1985: 98.

ante la inviabilidad del modelo anterior. El comienzo del papel protagónico se inicia con disminución drástica del gasto público, mismo que disminuye en 37 por ciento entre 1982 y 1988.

La estrategia económica seguida desde los años treinta permitió la promoción del desarrollo y fue determinante para la acelerada expansión industrial, pero resultó que desde los años setenta presentó signos de agotamiento y se apartaba de las tendencias mundiales. El modelo seguido durante varias décadas, basado en la sustitución de importaciones y proteccionista de la planta industrial del país, muestra su inviabilidad en los ochenta. La imposibilidad de continuarlo, por la crisis económica y los problemas financieros obligan al cambio estructural de la economía y a la reestructuración cuantitativa o redimensionamiento de la administración pública ante la escasez de recursos presupuestales.

Mientras la crisis se hizo más agobiante, los órganos y estructuras de la administración pública quedaron rezagados de cualquier modernización y por lo contrario, tendieron a ajustarse sólo cuantitativamente sin diagnóstico y evaluaciones previas. En el periodo comprendido entre 1982 y 1987 el producto interno bruto se reduce a una tasa media anual del 0.9 por ciento, por lo que su nivel en 1987 fue, en términos reales, menor en 2.8 por ciento al de 1982. La modernización administrativa se entiende como la simplificación de trámites, la disminución cuantitativa de órganos y estructuras administrativos, así como la contracción del empleo

público, sin cambios cualitativos de fondo, frente a los grandes transformaciones que se estaban gestando. "Quizá no haya sido la intención del presidente (en turno de) asumir la modernización (administrativa) en el olvido, sino que la crisis fue de tal magnitud que desvió la atención y con ello se perdió la relativa autonomía que con tantas dificultades había conseguido la administración (pública en años anteriores)"²¹.

El cambio en el modelo de desarrollo tiene un mayor impulso desde la segunda mitad de los ochenta. El Estado Mexicano reconoce y acelera la reforma económica para modernizar su función rectora por el agotamiento del modelo anterior y efectuar ajustes estructurales que adapten la intervención a las exigencias de las nuevas realidades nacionales y mundiales. Ese proceso es reconocido razones internas que, sin embargo, atiende a lo que sucede en el mundo²². Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer interpretan que el cambio estructural del aparato económico creado desde los cuarenta y basado en la protección arancelaria del mercado interno por otro cuyo motor fuese el de la demanda del mundial y el intercambio comercial abierto, implica un gran reto. La lógica del nuevo papel del Estado y de la sociedad en su conjunto²³.

En la actualidad, el gobierno mexicano reconoce que la reforma

21 Pardo, María. 1991: 143.

22 Salinas, Carlos. 1990: 8.

23 Aguilar y Meyer. 1990: 279.

económica del Estado como la forma de afinar aquellas facultades y capacidades que le permitan actuar como legítimo rector de la economía. El programa de reforma económica incluye la apertura comercial, la desregulación y desreglamentación de los procesos económicos, la reducción o ajuste del gasto público mediante la reestructuración cuantitativa de la administración pública que se efectúa con la desincorporación de empresas paraestatales que incluye la privatización, así como con el estricto control de plazas e incluso con la supresión de puestos de trabajo. Algunos analistas consideran que este tipo de políticas forman parte de los programas de ajuste inducidos por organismos financieros internacionales, pero también puede decirse existe la complacencia pragmática gubernamental de su aplicación ante mejores alternativas para superar problemas estructurales y adaptarse a los cambios mundiales.

La reducción del gasto público contribuye al control que se ejerce sobre la generación de empleos y la disminución en remuneraciones del personal en la administración pública. Sin embargo, se olvida que el empleo público tiene una participación importante en el mercado laboral. Uno que se refiere al encubrimiento o paliativo del desempleo y subempleo; otro de compensación o amortiguador frente a la insuficiencia de fuentes de trabajo. Por ello, el número del personal público en el mercado de trabajo no debe verse necesariamente en la expansión mecánica de su "tamaño", sino en la falta de otras fuentes de trabajo. Además, el

prescindir de personal calificado y experimentado, como consecuencia de la supresión de puestos de trabajo y la contención de sueldos, puede crear deficiencias en los productos y servicios de la administración pública, si paralelamente no se considera su transformación cualitativa.

En las actuales circunstancias, el hecho de que el Estado decida continuar con las políticas de cambio estructural, sitúa en el primer plano la transformación de la gestión del personal público y de las personas al servicio de la administración pública. El "tamaño" del personal en las dependencias del Ejecutivo no es el problema principal, como se pretende hacer creer en discurso gubernamental y algunos medios de información, pues la densidad tiende a ser menor por cualquiera de los parámetros que se mide, respecto a otros países de mayor desarrollo. Las dimensiones del empleo público forman parte de problemas estructurales como el escaso dinamismo que tienen otros sectores en la creación empleos, por lo cual, tiene que contemplarse de manera integral, toda vez que puede originar otros, como el incremento del desempleo y de la economía informal u otros de tipo social, como el aumento en los índices de criminalidad. El redimensionamiento no desarrolla paralelamente la transformación cualitativa del personal público, prevaleciendo problemas que desde hace tiempo fueron destacados y que se presentan como obstáculos para el proceso de modernización administrativa y ante el reto que implican las transformaciones mundiales para el Estado Mexicano.

III.- LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO Y EL REDIMENSIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Las últimas décadas del siglo presentan grandes cambios en los paradigmas sociales que venían sucediendo al menos desde el fin de la segunda guerra mundial. En la actualidad, muchas de las situaciones se encuentran marcadas por factores no previstos, a la vez que se generan otras no predecibles. La explosión de los cambios se acompaña fundamentalmente por la complejidad de variables políticas, económicas, sociales y militares, a la vez que se modifican esquemas que habían permanecido inalterables durante décadas. "La interdependencia entre la diversidad en expansión de variables, en medio de un cambio hiperacelerado, genera umbrales de complejidad nunca presentados. La complejidad a su vez determina enormes dosis de incertidumbre"²⁴.

Solamente en lo político, las grandes transformaciones han alterado la bipolaridad que caracterizó el ámbito internacional de la segunda guerra mundial y se contempla una recomposición de fuerzas y alianzas. El término de la llamada "Guerra Fría", los sucesos de los últimos años en Europa Central, la desintegración de la Unión Soviética, el fortalecimiento político-militar de los Estados Unidos, así como, el resurgimiento de la democracia en algunos países latinoamericanos y otras regiones configuran algunos aspectos del nuevo orden político en el mundo.

24 Kliksberg, Bernardo en INAP 1991: 12

A nivel mundial se consolida la globalización de los procesos económicos y la formación de bloques regionales comerciales, obligando a la interdependencia entre las naciones y la competencia más agresiva entre empresas multinacionales que desafían el poder Estado. La globalización implica que este tipo de empresas actúen bajo modelos de economía de escala y consideren al mundo en su conjunto. Ello coincide con la fuerte tendencia de agrupación de varios países en bloques regionales comerciales, como la Comunidad Europea, la Cuenca del Pacífico Asiática y el Mercado Norteamericano que se encuentra en proceso de formación entre Canadá, Estados Unidos y México, los cuales conllevan a la búsqueda del liderazgo mundial por parte de Alemania y Japón, así como la detención del mismo por Estados Unidos. La revolución científica y tecnológica modifica la producción y el consumo, y los estilos de vida, su avance se caracteriza por el uso intensivo en la investigación para acceder a las necesidades de mercados a nivel mundial y por la alta tecnología, como la computación y la robótica, revolucionando las capacidades y potencialidades en todos los campos del quehacer humano.

Con los cambios vertiginosos e inesperados que ocurren en el mundo, el Estado experimenta grandes modificaciones que no reconocen fronteras, formas de gobierno, regímenes políticos e ideologías. Esto sucede lo mismo en los países del ex-bloque socialista, en países desarrollados como los de la Comunidad Europea, o los que están en vías de desarrollo. En estos últimos,

la transformación de aparato estatal se presenta como una alternativa a la superación de sus profundos problemas estructurales y el adaptarse a los cambios.

En México, el agotamiento del modelo de desarrollo económico y las transformaciones mundiales forman el marco en el cual el Estado Mexicano inicia la reforma económica que incluye la reestructuración cuantitativa o redimensionamiento de la administración pública federal. En principio, tal situación estuvo condicionada por la profundización de la crisis económica y los programas de ajuste impuestos por organismos financieros internacionales, pero en la actualidad el cambio adoptado obedece a la falta de alternativas para adaptarse a los cambios mundiales²⁵.

Como una tendencia que ocurre en varias partes del mundo, el Estado Mexicano disminuye su cobertura en la economía redimensiona su aparato administrativo y trata de ser menor empleador. De este modo, replantea el papel que desarrolló en otros tiempo a partir de su creciente intervención, lo cual también modifica las relaciones de poder, como el de la autonomía estatal. De rector de

²⁵ Según Omar Guerrero, el marco ideológico del replantamiento de la misión del Estado tiene su origen en diversas corrientes, aunque su impronta es pragmática. Sin embargo, dos elementos tienen que ver con la reforma del aparato estatal mexicano: el auge del neoliberalismo económico y la modernización. El primero presupone el desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía por la empresa privada, el del derecho positivo por el del derecho natural y el estímulo a las fuerzas del mercado y la iniciativa individual. La modernización establece la capacidad para adaptarse a cambios continuos en relación al medio social, así como la promoción de cambios que aseguren la propia continuidad y garantía de crecimiento político, con base en las instituciones sólidas flexibles y adaptables frente a los cambios actuales. Cfr. Guerrero, Omar. 1990: 150-151.

la economía, cede a la iniciativa privada la promoción del desarrollo económico. El proceso de reestructuración cuantitativa apunta a redefinir la regulación económica por otro, en el cual el sector privado impulse el crecimiento de la economía, con todo lo que ello pueda representar²⁸.

Como parte de la reforma estatal mexicana, su aparato administrativo está en reestructuración, la intervención trata de suplirse, a la vez que reduce atribuciones, órganos y personal. La decisión de reestructurar a la administración pública forma parte de la reforma del Estado, pero en ocasiones existe la confusión deliberada de algunos círculos gubernamentales respecto del tamaño o dimensiones de la administración pública, suponiendo que la modernización es el redimensionamiento administrativo y la valorización de la intervención del Estado en los procesos sociales y económicos.

De acuerdo con Omar Guerrero, el interpretar al Estado a través de su "tamaño" tiende a confundirlo con el gobierno, el sector público y la administración pública, cuando ellos son sólo parte de sus manifestaciones más importantes, siendo mucho más complejo su estudio que la descripción cuantitativa o financiera de él. Los problemas verdaderos del Estado no son sus dimensiones sino el nuevo papel en la sociedad, al grado de intensidad de su

²⁸ Uvalle, Ricardo. 1990: 184.

actividad participación ciudadana, idiosincrasia y tradición de su pueblo, en relación con otros Estados. A ello se agrega el cuestionamiento de si cumplió con los preceptos el proyecto nacional establecidos por la Constitución.

Para Elena Jeannetti el redimensionamiento de la administración pública es una tendencia que ocurre en varios países como parte de la estrategia de la reforma del Estado, pero su imposición llevan a confundirlo deliberadamente con la esencia estatal, por ello advierte que dicho proceso debe verse más allá de cuestiones sexenales y como medida estratégica de política gubernamental. Chanes Nieto comenta que identificar a los problemas del Estado con su tamaño o dimensiones no conduce necesariamente a la eficiencia ni garantiza la superación de acentuadas fallas, la solución que se quiere encontrar en la reducción no garantiza la superación de acentuados problemas sociales, por lo contrario, la austeridad y racionalización de los presupuestos públicos crean condiciones insuficientes para cumplir con las funciones estatales, a la vez que aumenta los descontentos político y social, sin haberse resuelto los problemas de la economía.

Por su parte, Enrique González Pedrero sostiene que el redimensionamiento es sólo una alusión cuantitativa que excluye aspectos cualitativos, toda vez que esta se refiere a instrumentos de cantidad, pero no al criterio político con que debe analizarse. El tamaño de órganos estatales, personal o porcentaje de

participación en variables macroeconómicas no aprecian el problema de la reforma del Estado, por lo contrario, tal proceso se trata de una definición política que tiene el deseo manifiesto de abrir nuevos cauces a la participación social e individual, esto es, la democratización de la vida política.

Arnaldo Córdova afirma que el postular a un Estado "grande" por uno "adelgazado" no es garantía que habrá mejor administración de los recursos: "...si existe la incapacidad de gobernar, es lo mismo en una administración grande o pequeña, pero no depende del tamaño del Estado"²⁷, por lo cual, ninguna reforma de él puede reducirse a la reestructuración cuantitativa. El problema debe ser el encontrar la estrategia para alcanzar los objetivos nacionales que la Constitución establece, y en buscar soluciones para superar viejos problemas estructurales, así como adaptarlo ante los profundos inesperados e inciertos cambios mundiales. El Estado debe reformarse, pero imponerse como agente de la modernización de la sociedad, toda vez que los problemas de la actualidad son distinta naturaleza que en el pasado.

Bernardo Kliksberg considera que al aparato administrativo del Estado se le acusa de incapacidad estructural y de ser poco productiva o eficiente. pero los estudios empíricos sobre el particular no demuestran que tales afirmaciones sean ciertas. El problema que se presenta a quienes desean examinar el tamaño del

²⁷ Córdova, Arnaldo. Nexos 143: 37.

Estado es el de medir los productos o servicios que otorga y que no todos son medibles en términos de ganancias. Así, por ejemplo funciones como las de bienestar social no se puede evaluar con parámetros de rentabilidad, pues ésta no se refleja en alguna utilidad marginal, pero en ocasiones, sí en el desarrollo social de un país, sobre todo si éste se encuentra en proceso de desarrollo. En el fondo, "...el tema real no parece ser el tamaño grande, mediano o pequeño sino el analizar su rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización y llegar a conclusiones concretas sobre el papel del aparato estatal"²⁸.

No es la reducción del Estado lo que conduce necesariamente el mejoramiento y desarrollo la sociedad. La experiencia demuestra que en los países industrializados y en vías de desarrollo se encuentra distante del poder que en ocasiones se le atribuye en el discurso y algunos medios de comunicación. El problema no es el volumen o dimensión sino el papel histórico en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y las transformaciones vertiginosas e inesperadas que ocurren en la actualidad. Por ello resulta superficial el argumento de que el Estado creció de manera "patológica".

Desde el punto de vista de la experiencia internacional, apunta Kliksberg, no existen criterios uniformes que permitan ser

²⁸ Kliksberg, Bernardo. 1990, p. 143.

concluyentes respecto a la supuesta "desproporción" del Estado. Si se consideran indicadores tales como gasto público/producto nacional bruto, número de empresas estatales, cantidad de empleados públicos, leyes o estatutos legales, estructuras administrativas, etc, puede afirmarse que, el tamaño medido bajo estos parámetros, suele ser mucho más grande en los países desarrollados y, en ocasiones, mucho menor en los países en vías de serlo. José Subrandt asevera que el aparato administrativo estatal, medido por el números de funcionarios y empleados público en los países latinoamericanos no es tan grande como se tiende a hacer creer, toda vez que países desarrollados tienden a ser más grandes que los que tienen menos grado de desarrollo.

De acuerdo con Crozier la reforma no significa que pueda y deba reducirse y alejarse de la economía, sino acomodarse a las tendencias que están transformando todos los ámbitos de la sociedad. Frente a un mundo cada vez más interdependiente y la obsolescencia gradual de sistemas administrativos tradicionales, el Estado debe reformarse, pero considerando al aspecto de la participación ciudadana y el del personal público. Frente a los grandes cambios, los sistemas de personal continúan en una rutina imperdurable, alejados de problemas nacionales y mundiales, incapaces de adaptarse a los nuevos acontecimientos y de ser partícipes en ellos.

CAPITULO SEGUNDO
EL REDIMENSIONAMIENTO DEL PERSONAL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA.

CAPITULO SEGUNDO

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

I.- LA TENDENCIA HISTORICA DEL EMPLEO EN LA ADMINISTRACION FEDERAL CENTRAL.

La revolución de 1910 modificó la composición de las clases sociales y permitió la formación de amplios sectores medios y su incorporación a posiciones que anteriormente se encontraban ocupadas principalmente por las clases altas. El nuevo régimen político precisó de la participación estatal, por su origen popular, en favor de las grandes mayorías, particularmente de obreros y campesinos. Para la reconstrucción y dotación de la infraestructura necesaria que el país requería, como la construcción de obras y la ampliación de los servicios públicos debió afianzar su aparato administrativo, por lo que, al iniciar los veinte la administración pública empleaba a 35 mil 151 personas en 6 secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento. Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo) y 4 departamentos administrativos (Salubridad Pública, Universitario y de las Bellas Artes, Contraloría, Aprovevisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares). lo que representaba el 0.7 por ciento de los 4.8 millones de mexicanos que constituían a la población económicamente activa.

La creciente participación de la actividad estatal en los procesos económicos llevó a la expansión del empleo público. El auge de la explotación petrolera y el impulso a la educación en la segunda década del siglo formó grandes núcleos de empleados públicos. Las obras de riego y las carreteras promovidas por los primeros gobiernos revolucionarios. Las actividades crediticias, de transportes en general, obras de riego, la dotación de tierras a los campesinos y la creación de empresas paraestatales necesitaron de cada vez un número creciente de empleados, técnicos y maestros.

Diez años después, el personal de las dependencias de la administración pública centralizada se había incrementado en 11.4 por ciento. Según el Censo de Funcionarios y Empleados Públicos de 1930, realizado por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Economía Nacional, determinó la existencia de 39 mil 169 trabajadores en las 8 secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo, Educación Pública), 4 departamentos administrativos (Salubridad Pública, del Distrito Federal, de Establecimientos Militares, Contraloría, de Estadística Nacional), y las Procuradurías General de la República y la General de Justicia del Distrito Federal.

De acuerdo con el Censo de Población levantado ese mismo año,

el total de empleados públicos llegaba a la cifra de 159 mil 253²⁶ personas, el 1 por ciento de la población total (14 millones de personas) y el 3 por ciento de la población económicamente activa (5 millones 165 mil 803). La distribución del personal se componía de 130 mil 912 hombres (78 por ciento) y 28 mil 341 mujeres (22 por ciento). La poca preparación escolar de la población se reflejó en el personal público, ya que sólo un 6.3 por ciento de todos los empleados tenía alguna profesión, 17 por ciento la secundaria o preparatoria, el 14 por ciento decía tener algún oficio y el 60 por ciento declaró solo tener la instrucción primaria.

Acorde con la estructura poblacional del país, el personal público se encontraba formado por personas jóvenes, el edad de mayor frecuencia estaba entre los 20 y 34 años, con el predominio del personal de nuevo ingreso. La escasa antigüedad era manifiesta, ya que el 42 por ciento de ellos tenía menos de 15 años de servicios y sólo 68 empleados tenían 50 años o más, el 0.04 por ciento del total. Lo anterior puede atribuirse a que el período de lucha armada desarticuló a la administración pública, a la inestabilidad política de los primeros gobiernos y a la aún incipiente participación del Estado en los procesos económicos.

El total de las remuneraciones de los funcionarios y empleados públicos era importante respecto a los salarios del país. Según el

29 Cf. López, Diego. 1976: 490.

mismo Censo de Población, el 5 por ciento de los mexicanos tenían su sustento en sueldos pagados por el Estado. Por lo general, de cada empleado público dependían cuatro personas y una quinta parte de la población del Distrito Federal se sostenía del gasto público.

El incremento de los servicios y empleados públicos, se transforma notablemente cuarenta años después, como consecuencia del crecimiento y desarrollo logrado durante varias décadas. Como se mencionó arriba, el país mantuvo un crecimiento económico anual mayor al 6 por ciento que cambió de la estructura económica y social agrícola por la urbana. A principios de los setenta el número de personal público era 5.4 veces mayor respecto a 1930, pues llegaba a representar la cantidad de 826 mil 200 trabajadores públicos, el 3.4 por ciento de la población económicamente activa³⁰. En tanto que en las primeras décadas el personal militar había superado al civil, en los setenta este último superaba a los primeros en casi 17 veces.

En 1975, el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal registró la cantidad de 1 millón 329 mil 396 funcionarios y empleados públicos, de los cuales 770 mil 248 estaban adscritos a en el sector central, el 55.2 por ciento del personal ocupado en la administración pública federal. Esto significó que en 45 años el personal empleado por las dependencias del Ejecutivo tuvo un crecimiento de casi 20 veces. Por tipo de sexo, ocupaban a 537 mil

³⁰ Zapata, Francisco. 1987: 16.

123 hombres y 233 mil 125 mujeres en la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, 17 secretarías de Estado (Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Educación Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Marina, Obras Públicas, Patrimonio Nacional, Presidencia, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, y la de Turismo), 2 departamentos administrativos (el del Distrito Federal y el de la Industria Militar), y las 2 procuradurías (la General de la República y la General de Justicia del Distrito Federal).

El 60 por ciento del total del personal público de las dependencias tenía menos de 35 años, por lo que predominaba la población joven. El Censo reveló que buena parte de las personas empleadas de la administración pública tenían poca antigüedad en el servicio o bien eran de reciente ingreso. En la administración central el 44.7 por ciento contaba con 5 o menos años de antigüedad en la institución donde laboraba, 18.3 por ciento entre 6 y 10 años, el 1.6 por ciento entre 11 y 15, y el 8 por ciento entre 16 y 20 años. La escasa antigüedad puede explicarse por la entrada al servicio público de población joven, como consecuencia de la apertura democrática del gobierno y el crecimiento de sus estructuras administrativas de principios de los setenta.

El nivel educativo predominante fue el medio básico. Los

niveles de educación declarados arrojaron los siguientes resultados: el 33.3 por ciento de ellos había cursado estudios de primaria, el 48.8 por ciento de secundaria, carreras cortas y de nivel técnico, el 5.8 por ciento la preparatoria o vocacional y el resto poseía estudios de nivel superior o de posgrado. Del total del personal, solo el 27.9 por ciento se había participado en cursos de capacitación durante los 5 años anteriores, por lo que, la preparación, actualización y desarrollo que presentaban era insuficiente.

Pese a que los datos sobre remuneraciones del Censo de 1975 no parecen confiables sobre el total de ingresos del personal de la administración pública, ya que no fueron consideradas el sobresueldo y compensaciones, partidas que eran mayores a la del sueldo, puede decirse que mostró una estratificación entre quienes más ganaban y los que percibían menores salarios. En efecto, el 61.6 por ciento del total percibía entre 2 mil 500 y 5 mil pesos, mientras que el 1.8 por ciento obtenía más de 10 mil pesos. No obstante, la gran mayoría del personal cobraba casi el doble del salario mínimo general de la época.

La distribución del personal mostró proporciones desiguales, dadas las atribuciones, funciones y actividades de las dependencias. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública tenía una densidad de trabajadores y personal docente, con la cantidad de 270 mil 913, el 35.1 por ciento del total de la administración

pública central, mientras que en el Departamento de Turismo solo habían 1 mil 259 personas, el 0.16 por ciento de la administración central.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, institución responsable del Censo, expuso que el personal de nivel operativo representaba el 85 por ciento y el resto abarcaba a los niveles de mandos medios y funcionarios políticos. Datos no proporcionados en el documento publicado del Censo, pero dados a conocer posteriormente por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, revelaron que casi la mitad del personal, poseía puesto de base³¹. Por su parte Rodrigo Moreno Rodríguez comenta que en 1978 en la administración central existían 948 mil 826 funcionarios y empleados públicos, de los cuales el 74 por ciento tenían puestos de base y el resto de confianza o bien se encontraban con nombramiento provisional y lista de raya.

Diez años después del levantamiento del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Francisco Zapata afirmaba que el empleo público continuaba en expansión. Con base en información estadística del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, decía que la población cubierta por el organismo crecía a un ritmo del 11.5 por ciento, de tal manera que el empleo público representaba una proporción creciente de la

³¹ Presidencia de la República, 1979: 115.

población económicamente activa en su conjunto.

II.- LA REESTRUCTURACION DEL PERSONAL PUBLICO EN LOS OCHENTA.

Durante varias décadas el Estado Mexicano fue capaz de absorber a la población en edad de trabajar, convirtiéndose en el principal empleador, pero como consecuencia de la crisis económica y el cambio estructural en la economía, aplicó políticas de austeridad que incluyeron la reducción del gasto público, la contracción del empleo burocrático y de sus condiciones salariales. Según Wouter Ginnecken, durante los ochenta la supresión de empleos públicos se realizó en varios países en vías de desarrollo a través de reducciones en el gasto público. Ante la crisis económica, numerosos gobiernos optaron por el cambio estructural de las economías nacionales³², que incluyó el ajuste de las finanzas públicas, inducido por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero es de señalar que en muchos de los casos, existió también la complacencia gubernamental ante la falta de alternativas para superar problemas estructurales y afrontar las transformaciones vertiginosas e inesperadas que ocurrían a nivel mundial.

Por su parte, Adriana Marshall señala que la crisis económica

³² Ginnecken comenta que en los setenta muchos países en desarrollo contrataron enormes créditos en los mercados internacionales de capitales, movidos por las bajas tasas de interés, dada la saturación de fondos excedentes provenientes de los países exportadores de petróleo, pero el brusco aumento de los tipos de interés reales en lo ochenta y el deterioro de la relación de intercambio, menoscabó las finanzas públicas y la imposibilidad de continuar con la expansión del gasto público. Cfr. Wouter, Ginnecken. 1990: 402-403.

y el endeudamiento de los países latinoamericanos fueron las condicionantes para la instrumentación de las recomendaciones, cuando no imposiciones, de los organismos mencionados. Los gobiernos de estos países procedieron a la reducción del gasto público con el propósito de disminuir el déficit fiscal, por lo que, la racionalización se tradujo mecánicamente en la contracción del empleo público, "... sin pasar primero por la apreciación objetiva de la participación del gasto en remuneraciones en el gasto total y de sus variaciones en el tiempo, y sin examinar la comparación del gasto total y del empleo público"³³, y menos aún en formular diagnósticos y evaluaciones sobre el sistema de administración pública.

En México, el ajuste en las finanzas públicas afectó a las estructuras administrativas, el personal y salarios de la administración pública. Desde el decenio anterior, se reconoció explícitamente la necesidad de equilibrar el gasto público como parte de las políticas de cambio estructural. Esto significó la disminución del gasto corriente que eliminó órganos administrativos y limitó el presupuesto de servicios personales, por medio de congelación de contrataciones, cancelación de plazas, despidos forzados y retiros voluntarios. Como resultado de las políticas de austeridad, el gasto programable³⁴, se redujo del 27.1 por ciento

³³ Marshall, Adriana. 1990: 11.

³⁴ "El gasto programable comprende las asignaciones con efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleos; incide sobre la demanda agregada a través de las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios de tipo colectivo y por la inversión pública. Excluye

a 17.6 por ciento entre 1983 y 1991, y el correspondiente a administración del 29.2 al 25 por ciento entre 1982 y 1987.

Las medidas de ajuste se hicieron más rígidas a mitad de los ochenta, por la brusca caída de los precios internacionales de petróleo, que era la fuente más importante de ingresos públicos. Entre 1985 y 1986 el recorte del gasto alcanzó el monto de 850 mil millones de pesos, a través de la eliminación de gastos administrativos y proyectos de inversión, considerados como no necesarios y prioritarios, así como de la mayor racionalización de transferencias y el estricto control en la contratación de personal. En 1987 ocurrieron otros recortes que incluyeron la cancelación de recursos por 1,515.6 mil millones de pesos. Con la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica, en los primeros días de 1988, la disminución en el gasto eliminó erogaciones innecesarias en unidades administrativas, más cancelaciones de plazas, disminución de gastos en recursos materiales y servicios generales relativos a artículos de oficina y otros. La reducción del gasto público derivado por el Pacto ascendió a 325 mil millones de pesos en ese año.

Como resultado de las medidas de austeridad en el gasto público, los órganos y estructuras básicas (subsecretarías a direcciones generales) de la administración pública federal pasaron de 775 en 1983 a 618 en 1991, lo que se hizo patente a partir de

erogaciones por concepto del servicio de la deuda". SFF, 1996: 83.

1984 cuando se extinguieron 16 comisiones o comités intersecretariales, al mismo tiempo que se finiquitaron las unidades administrativas por las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982. Durante 1986 las estructuras orgánicas básicas disminuyeron de 774 a 610, esto significó una disminución de 164 unidades administrativas (véase cuadro 1). En lo que corresponde a estructuras no básicas (dirección de área a jefaturas de departamento) la reducción en ese año fue de 1 mil 872 órganos de diferentes niveles, lo cual representó una disminución del 16 por ciento.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 1988, se determinó profundizar en los mecanismos de racionalización y compactación de estructuras en el sector central de la administración pública . El conjunto de órganos de las dependencias redujeron sus estructuras básicas y no básicas de 28 mil 617 a 27 mil 614, esto es, tuvieron una baja numérica de casi un millar. No obstante, los órganos con rango de subsecretaría a dirección general tendieron a crecer, pues estos pasaron de 585 en 1989 a 618 en 1991. En todo caso, el decrecimiento de órganos y estructuras administrativas básicas de la administración pública decreció en poco más del 20 por ciento entre 1982 y 1991.

Respecto a la reducción de puestos y plazas o de estructuras ocupacionales siguieron distintas situaciones y políticas. De acuerdo con Adriana Marshall las políticas seguidas para la

contención del empleo público en América Latina pueden agruparse en tres niveles. En primer lugar, están las de "congelamiento" de puestos vacantes, la jubilación compulsiva, el estímulo al retiro voluntario, el despido por decreto y la reubicación de empleados entre las mismas oficinas gubernamentales. Otras se refieren a medidas sobre la manipulación de variables económicas que tienen repercusiones directas sobre el empleo, como es el caso de la política general de contención salarial. Por último, se encuentran las diseñadas para alterar la composición entre el sector público y privado, a través de la privatización de las empresas públicas.

Siguiendo esta clasificación, en México la reestructuración o redimensionamiento de personal de las dependencias del ejecutivo incluyó las que se refieren a la congelación de plazas vacantes, el despido forzado de personal de confianza de diversos niveles, la racionalización por decreto³⁵, la invitación al personal de base y confianza a programas de racionalización voluntaria y la disminución de los salarios reales. La expansión del gasto dio como resultado la generación de empleos públicos hasta principios de los ochenta, pero la sujeción de la exportación del petróleo y el consecuente descenso de los precios en los mercados internacionales, contrajeron la tendencia al incremento de décadas anteriores y la caída de ingresos públicos obligaron a la reestructuración en las plantillas de personal.

³⁵ Esta se incluyó a partir de 1984 en los decretos anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación y, posteriormente en los acuerdos de austeridad y disciplina presupuestal publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1988 y el 19 de abril de 1989.

En los ochenta ocurrieron cancelaciones de personal confianza y se inició la congelación de contrataciones en plazas de base, no fue sino hasta 1985 que tales medidas tuvieron una mayor profundidad. Solamente en este año se cancelaron 45 mil 516 plazas de confianza, 7 mil 80 contratos de honorarios y la congelación de 48 mil 311 plazas de base. Ante el choque de los precios del petróleo y los efectos negativos de los sismos del año anterior en 1986 se cancelaron 20 mil 550 plazas de confianza. Pese a las acciones anteriores, el número de personal de las dependencias del ejecutivo era mayor que en 1984, mientras en éste último llegó a representar 1 millón 193 mil 266 plazas, en 1986 ascendió a 1 millón 288 177 empleos.

Por las características de la función pública mexicana, el personal de base disfrutó la situación de inamovilidad o estabilidad de su empleo y de clientelismo. Esto significó que hasta 1987, hubiese cierto temor a reducir su número o bien formaba parte del último eslabón a considerar por las repercusiones al corporativismo oficial de éstos trabajadores. No obstante, a partir de 1988, las dependencias iniciaron la instrumentación de programas de racionalización voluntaria que incluyeron no sólo a trabajadores de confianza sino también sindicalizados. Estos programas, conocidos como de retiro voluntario, de jubilación o pensión con apoyo económico y de jubilación o pensión de trato especial, se iniciaron a partir de 1988 y pese a estar jurídicamente fundamentados en la legislación que corresponde a los trabajadores

en general, tuvo el apoyo de los sindicatos de las dependencias que contribuyeron a la buena aceptación de muchos trabajadores.

Según los Informes de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto, durante 1989 se incorporaron a este tipo de programas 48 mil 339 personas, de las cuales 27 mil 899 correspondieron al de retiro voluntario, 1 mil 530 al de jubilación o pensión con apoyo económico y 18 mil 910 al de jubilación o pensión de trato especial. Un año después, el número de trabajadores que solicitaron su incorporación a estos programas fue menor, pero importante pues 21 mil 219 trabajadores solicitaron su baja intencional, 18 mil 742 correspondieron al programa de retiro voluntario, 2 mil 19 al de pensión o jubilación con apoyo económico y 458 de pensión o jubilación de trato especial. Cabe hacer notar que desde 1990 estos programas incluyeron a personal de nivel operativo con puestos de confianza.

Como consecuencia de las medidas de redimensionamiento de personal público, según informaciones periodísticas, para 1990 se consideraba que el gobierno federal había alcanzado la meta disminuir 200 mil trabajadores, entre personal de base y confianza³⁶. Los trabajadores más afectados fueron los sindicalizados, toda vez que restó presencia a los sindicatos de las dependencias la aceptación de los trabajadores de planta por la racionalización voluntaria. Todavía en 1991 los programas de retiro

³⁶ Howard, Georgina. 1990: 12.

voluntario seguían siendo atractivos para el personal público, aunque en menor número, pues en este año se incorporaron a estos programas 8 mil empleados. Paralelamente prosiguieron los recortes forzados en el personal de confianza pues ocurrieron cancelaciones de 118 plazas de mandos medios y superiores.

Otro de los aspectos en el equilibrio de las finanzas públicas y que afectó las condiciones del empleo público fue la de sus remuneraciones. Hierro y Sanguinés aseguran que a partir de 1983 ocurrió una baja considerable en la nómina del sector público, ya que a partir de ese año, los sueldos bajaron en un 29 por ciento en términos reales, mientras que el salario mínimo se redujo en un 18 por ciento. Alejandro Espinoza dice que el deterioro de los salarios del personal público no fue como el de los trabajadores en general. Así en el período de 1982 a 1984, el salario mínimo general creció en promedio 72.5 por ciento, mientras que el salario mínimo burocrático lo hizo en 59.1 por ciento, con una inflación promedio del 86.7 por ciento.

El retroceso en los sueldos de la administración pública originado por la disminución de la nómina salarial se reflejó en su participación en el gasto público, pues solamente entre 1982 y 1990 representó una baja del 7.6 al 5.1 por ciento, respecto del producto interno bruto. Según información que se presenta en el Cuadro No. 2, desde 1983 los salarios mínimos burocráticos pese a tener incrementos nominales constantes, en términos reales tuvieron

una brusca caída al disminuir de 4 mil 496 pesos a 20.1 pesos en 1991 en términos reales (precios corrientes de 1983). Si bien debe aclararse que la mayor parte del personal burócratico se encuentra en la partes medias del tabulador de sueldos del gobierno federal y que existen diferencias entre zonas económicas, la pérdida del poder adquisitivo de sus sueldos fue notoria, pues los niveles salariales no presentan grandes diferencias en los puestos operativos. Los incrementos salariales fijos tuvieron magros resultados, pues consistieron en aumentos de monto fijo y no representaron incrementos reales, lo cual significó la disminución del poder adquisitivo de amplios estratos del personal burocrático.

Es de señalarse que el gobierno buscó paliar los efectos de la caída de los sueldos públicos a través de fijación de aumentos salariales y encubiertamente por medio de comprimir o compactar percepciones y puestos. Solamente en el primer caso, a partir de 1985 aconteció la compactación de partidas de sueldos, sobresueldos y compensaciones, para quedar sólo una partida denominada sueldos compactados, lo que significó un incrementó en gratificaciones de fin de año, prima vacacional y por años de servicios. La caída de los niveles salariales fue compensada también por paquetes de prestaciones económicas, lo cual evidencia, la sorprendente actitud del personal que labora para las dependencias al aceptar su deterioro salarial "...siempre y cuando se mantengan las prestaciones sociales"³⁷ y económicas. Cabe señalar que en los

37 Lapata, Francisco en Marshall, Adriana. 1990: 199.

ochenta también se establecieron paquetes en prestaciones en diversos seguros (colectivo de retiro, individual capitalizable, familiares, etc.) incrementos constantes en despesa, prima vacacional y quinquenal por años de servicios, el establecimiento de un fondo de ahorro capitalizable, ayuda de transporte al personal de zona metropolitana, previsión social múltiple, vales anuales de despesa, tarjetas de descuento y otras prestaciones de índole económico.

III.- EL TAMAÑO DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

A fines de los ochenta, un estudio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) indicaba que el personal al servicio del Estado en sus tres niveles de gobierno ascendía a 3 millones 761 mil funcionarios y empleados públicos, de los cuales 3 millones 7 mil pertenecían al gobierno federal, 458 mil 842 a los gobiernos locales y 45 mil 660 a los municipales³³, con una proporción del 81.8, 12.2 y 6 por ciento, respectivamente. Ello demostraba que el Estado mexicano continuaba ocupando a un importante número de personas. La investigación señalaba que el sector central de la administración pública federal concentraba una cantidad importante de recursos humanos, pues representaba el 40 por ciento del total del personal público. La mayor parte se

33 SECOGEF 5/F: 13.

encontraba adscrito a la Secretaría de Educación Pública donde laboraban 830 mil personas, el 56.1 por ciento del total de la administración central. El segundo lugar lo ocupaba el personal militar que ascendía a 184 mil efectivos, 145 mil pertenecientes a la Secretaría de la Defensa Nacional y 39 mil a la de Marina, quienes representaban el 12.4 por ciento del total.

También se encontró que el personal público manifestaba un alto grado de participación respecto a la población económicamente activa, pues de cada 17 personas en edad de trabajar uno se encontraba empleado en la administración pública centralizada. También mostraba una alta participación en el empleo total que se reflejó de la siguiente manera: por cada mil trabajadores, 46 trabajaban en el servicio público (federal, estatal y municipal), de cada mil mexicanos 145 se encontraban en alguno de los niveles de gobierno. Comparado con otros países, el índice de trabajadores empleados en la administración pública mexicana era de sólo el 46.2 por ciento, mientras que, por ejemplo en los de la Comunidad Europea el porcentaje era del 66.0 por ciento. Si se excluye al personal militar, habían en México 44 empleados públicos por cada mil habitantes, en Dinamarca 142, Gran Bretaña 87, Bélgica 62, Francia 59, Alemania 57, Italia 52, Holanda 45, Irlanda 45, Luxemburgo 43, España 35 y Portugal 36. José Subrandt afirma que a mayor grado relativo de un país, es mayor el tamaño relativo del personal público, con excepciones. De tal manera que la participación de empleados estatales respecto a la población total suele ser mayor

en los países desarrollados, como se observa en países de la Comunidad Europea, cuya participación duplicaba a los de América Latina³⁹.

El personal burocrático en el caso mexicano es proporcionalmente menor que en otros países, pero su distribución territorial es inadecuada, toda vez que existen proporciones desniveladas entre el personal que se encuentra en el Distrito Federal y el de los estados. La capital del país concentraba al 20.4 servidores públicos por cada mil habitantes, mientras que los gobiernos locales y municipales solo tenían 9. La proporción del empleo público respecto de la población económicamente activa tiende a ser más alta en la ciudad de México donde alcanza el 21.2 por ciento. En el otro extremo se encontraban aquellas entidades con una población económicamente activa numerosa, como la del Estado de México, Jalisco y Veracruz, el empleo público con una proporción inferior al 4 por ciento del total de la población.

En la actualidad, si bien las dependencias del Ejecutivo tiene la intención de disminuir al personal, puede decirse que éste permanece en número importante e inclusive supera al que existía hace una década cuando se puso en marcha la reestructuración cuantitativa. Hasta enero de 1992, el número de empleos medido por plazas presupuestales en las dependencias presenta un incremento constante desde los años ochenta, tanto en las oficinas del primer

³⁹ Subrandt, José en INAP 1990: 160.

mandatario (la Presidencia de la República), como en las secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Educación Pública, Salud, Marina, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Desarrollo Urbano y Ecología, Turismo, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación) y la Procuraduría General de la República.

De acuerdo con la información del Cuadro No. 3, en 1983 existían 1 millón 126 mil 813 plazas en el sector central, mientras que en 1992 dicha cantidad ascendía a 1 millón 420 mil 17, esto es, pese a las medidas de austeridad en el gasto corriente, ocurrió un aumento significativo de plazas del 26 por ciento durante este período. Lo anterior muestra que por su extensión o tamaño, la administración pública federal continúa siendo una gran empleadora, pues de los 23.4 millones que representa la población económicamente activa (PEA), el 5.8 por ciento labora en sus dependencias.

Según Ginnecken, en varios países la proporción de la PEA ocupada en la administración pública es relativamente baja y a menudo no rebasa el 6 por ciento. Este porcentaje experimentó un fuerte incremento en los sesenta y setenta, pero se estabilizó e incluso tendió a disminuir. Con todo y esto es menor que el de los

países desarrollados donde la proporción es del 10 por ciento o más. Por ello, puede interpretarse que el universo del empleo público de las dependencias del sector central no es tan enorme como los medios de comunicación y algunos círculos gubernamentales en ocasiones tratan de señalar.

De conformidad con el cuadro de referencia, durante el decenio anterior, el redimensionamiento del personal público consistió en eso, dar nuevas dimensiones a las sectores a las dependencias del Ejecutivo, toda vez que la prioridad en la asignación de plazas se canalizaron a sectores prioritarios como los educación, salud, defensa y seguridad nacional, así como al de procuración de justicia. En este sentido las Secretarías de Educación Pública, Defensa Nacional, Marina y de Salud presentaron incrementos porcentuales del 40.5, 36.1, 57.0 y 36.2 entre 1983 y 1992. La Procuraduría General de la República creció en casi 2.5 veces en el mismo período. En contrapartida, otras disminuyeron como la de Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, así como la Contraloría General de la Federación que muestran menores plazas a las que tenían hace una década.

Actualmente, las Secretaría de Educación Pública, de la Defensa Nacional, de Salud y de Marina presentan la mayor densidad de personal con una participación del 59.1, 10.8, 9.0 y 3.1 por ciento respectivamente. Las que menores plazas muestran son las

de Turismo, oficinas de la Presidencia de la República y la Contraloría General de la Federación, quienes sólo contribuyen con el 0.19, 0.15 y el 0.11 por ciento. Como puede notarse las dependencias que poseen el mayor número de personal a su cargo, pertenecen al ámbito social como los de educación y salud, que son trascendentes en el bienestar de la población. Mención especial merecen los miembros de las fuerzas armadas que en tiempos de paz brindan ayuda cívica y dan apoyo a la población civil en casos de desastre, así como la Procuraduría General de la República que realiza la tarea de combate al narcotráfico en la actualidad.

Según el Cuadro No. 4, en marzo de 1992 el personal docente, militar y del servicio exterior de carrera, que se ubica en la columna de categorías, abarca más de la mitad del empleado por las dependencias del Ejecutivo, el 61.4 por ciento. Como puede observarse el personal docente representa casi la mitad del ocupado en la administración pública. Por grupo de mando, el personal civil operativo, a excepción del personal docente, es el mayor con el 33.2 por ciento; los mandos medios y superiores, esto es, quienes se encuentran en calidad de funcionarios abarcan el 1.7 y 0.2 por ciento, respectivamente, los eventuales el 3.6 y los de honorarios el 0.1 por ciento. Desafortunadamente la información presentada en los cuadros no incluyen más aspectos que los presupuestales. La carencia de un inventario o censo de recursos humanos en la administración pública federal limita el examinar variables como la distribución por sexo y edad, escolaridad,

antigüedad y otros que permiten conocer el aspecto humano del personal público de las dependencias del Ejecutivo.

Respecto a remuneraciones el tamaño o número de empleados públicos significa una nómina elevada sobre la masa salarial y su efecto multiplicador en el aparato productivo en aspectos de consumo e inversión. Los sueldos del sector central pasaron nominalmente de 764,9 mil millones de pesos a 19 billones 276 mil millones de pesos entre 1983 y 1989, no obstante su participación en relación al producto interno bruto disminuyó del 4.2 al 3.7 por ciento en el mismo lapso. Cabe señalar que las diferencias salariales entre funcionarios y empleados públicos tendió estrecharse en los últimos años. Mientras que en 1983 el sueldo de secretario y el de los últimos puestos del tabulador de sueldos tenía una diferencia de 36 veces, en 1991 esta llegó a ser de 16, es decir, se redujo a menos de la mitad; comparado por el salario mínimo la percepción salarial paso de 48 a 20 veces en el mismo período.

La reestructuración cuantitativa del empleo y del personal de la administración pública puede presentar serios inconvenientes si no se consideran aspectos cualitativos, por lo que requiere verse de manera integral, pues cubre demandas de ocupación de la población en edad de laborar que, ante la escasa dinámica de generación de fuentes de trabajo por otros sectores, no encuentra un medio decoroso para vivir. Potencialmente puede presentar

conflictos sociales, ante la insatisfacción de demanda de servicios a la población menos favorecida, toda vez que la crisis económica de los ochenta impidió que se crearan los suficientes empleos para personas jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo; solamente en 1990, el número de empleos creados llegó a 350 mil, lo cual era notablemente insuficiente frente al millón de empleos que anualmente necesita ofrecer el país. El hecho de que el Estado pretenda abandonar su papel de empleador y lo deje a los particulares, al mismo tiempo que contrae los salarios, tiene como efecto inmediato el aumento de la economía informal que en 1991 llegó a representar el 40 por ciento de la PEA, mientras que el desempleo abarcaba a aproximadamente a 7.8 millones de mexicanos mayores de 12 años y más⁴⁰.

El redimensionamiento sólo ha abarcado aspectos cuantitativos que si bien tienen aspectos positivos, como el dar prioridad a los sectores administrativos sociales, posterga la transformación cualitativa como lo es establecimiento del servicio civil de carrera y el de otros cambios que demandan la modernización los sistemas de administración del personal público, para dejar atrás viejas tradiciones y vicios que lo sitúan en un ámbito secundario,

⁴⁰ Aunque el presente trabajo se enfoca principalmente a las dependencias, puede comentarse que los ajustes de personal en sector paraestatal, como consecuencia de la reestructuración, son significativas. Versiones periodísticas señalaban que en los casos de PEMEX y CFE se anunció la reducción del 50 y 25 por ciento de sus plantillas, lo que en cifras absolutas equivalía a 40 mil trabajadores. En los casos de desincorporación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó el traslado de 250 mil empleos al sector privado, donde se dieron despidos como sucedió con los bancos, en el cual aproximadamente 5 mil trabajadores fueron cesados. Cf. El Financiero. 26 de enero de 1992, p. 26; La Jornada, 16 de marzo de 1992, p. 29 y del 31 de agosto de 1992, pp. 1 y 46.

cuando la reforma misma del Estado requiere de su participación. La insuficiencia en la preparación y falta de arraigo de la vocación por el servicio público lleva a que se continúe en la improvisación, el detrimento, eficiencia y calidad de los servicios, y en ocasiones, es proclive a la deshonestidad de algunos de sus miembros.

CAPITULO TERCERO
LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE
PERSONAL PUBLICO.

CAPITULO TERCERO

LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE PERSONAL PUBLICO.

I.- LA FUNCION PUBLICA Y EL REGIMEN LABORAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Los fines del Estado requieren de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios y empleados públicos, quienes a través de su trabajo intelectual o manual contribuyen a cumplir con propósitos de bienestar social, dotación de bienes y servicios, seguridad, recreación, etc. Esta relación da origen a la función pública que, según Luis Humberto Delgadillo, puede definirse como "...la actuación de individuos investidos de competencias que la ley le atribuye a los órganos (públicos), por lo que, necesariamente se hace referencia a los empleados del Estado y a las características jurídicas que presentan en el desarrollo de su actividad..."⁴¹.

Para acceder al servicio público existen dos modalidades, una que se origina a partir del otorgamiento del puesto mediante la elección popular y otra por nombramiento, designación o contrato. lo que crea distintas situaciones jurídicas y políticas para el personal público. El procedimiento de elección es aquel por el cual los ciudadanos expresan su voluntad en favor de individuos que fueron previamente calificados como elegibles. La designación

⁴¹ Delgadillo, Luis. 1990: 10

manifiesta el acto de voluntad popular que se otorga al funcionario, un conjunto de facultades para llevar a cabo las funciones relativas al cargo o puesto correspondiente. El nombramiento es el conducto por el cual la persona investida de autoridad nombra a sus colaboradores, pudiendo ser de absoluta libertad o dependiente de la aprobación de otra instancia.

El ingreso a las dependencias de la administración pública federal depende de la designación o nombramiento de acuerdo con el órgano y funciones a desempeñar. Así, existen cargos o puestos que requieren de la voluntad ciudadana y que se identifican con los funcionarios, personal político o burocracia política, mientras el resto, lo constituyen los empleados públicos quienes requieren del consentimiento para su designación o nombramiento de los primeros. Lo marcado del régimen presidencialista mexicano, provoca que este proceso inicie en la cúspide del titular del poder ejecutivo, quien nombra y remueve a sus colaboradores cercanos, como los secretarios de Estado, el titular del Departamento del Distrito Federal, los procuradores generales de justicia y otros empleados de la Unión que incluyen al personal diplomático y miembros de las fuerzas armadas cuyo nombramiento y remoción no se oponen a lo establecido en la Constitución General de la República⁴². Generalmente la designación o nombramiento se realiza, considerando la relación personal que se fundamenta en la confianza o lealtad.

⁴² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta en el artículo 89, fracciones IV y V, al Presidente de la República el nombrar y remover libremente a determinados empleados y funcionarios, así como a todos aquellos cuyo nombramiento no esté reservado por otra ley o autoridad distinta.

Aunque todo el personal de las dependencias debe recibir su nombramiento de parte del jefe del Ejecutivo, en la práctica es otorgado por conducto de los titulares de las dependencias, quienes a su vez comparten la responsabilidad con los mandos superiores que tienen personal a su cargo. La designación o nombramiento que se otorga a los funcionarios y empleados públicos de las dependencias de la administración pública federal está regulada por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Informalmente los puestos de alto nivel se ocupan por la pertenencia a grupos o equipos y relaciones que se desprenden de ellos. La confianza de la cabeza del grupo o camarilla es el criterio fundamental para la inclusión y permanencia dentro de los altos empleos. De tal manera, que los programas y políticas gubernamentales se elaboran y mueven a partir del momento en que quedan constituidos los equipos que se encuentran alrededor del titular del Ejecutivo, por lo que, en ocasiones el desempeño de la función no tiene clara la frontera entre política y administración. En relación a lo anterior, María del Carmen Pardo afirma que existe una imitación en todos los niveles del aparato burocrático, por eso muchos de los puestos que ocupan los funcionarios y empleados no se sustentan necesariamente en la preparación, méritos o antigüedad de las actividades que desarrollan⁴³, salvo en los casos del servicio exterior de carrera y el de los cuerpos militares, quienes generalmente ocupan su cargo en base al conocimiento y experiencia

⁴³ Pardo, María. 1989: 24.

profesional.

Los funcionarios públicos tienen la misión que prescriben las normas legales y administrativas, mismas que les otorgan facultades de dirección y decisión. En el sector central de la administración pública federal, ellos representan a las dependencias y a sus órganos, por lo que se les identifica desde los cargos de secretario de Estado hasta el de jefe de unidad departamental. Presupuestalmente también son conocidos como servidores públicos superiores desde el presidente de la República hasta los puestos de director general o similares, como mandos medios los de director de área hasta jefe de departamento u homólogos y, el resto de empleados pertenecen a puestos operativos, esto es, quienes ejecutan las órdenes de los anteriores.

La diversidad de términos⁴⁴ en la denominación de personal en las dependencias del Ejecutivo crea problemas también en la distinción entre personal de mando y el operativo, entre personal de confianza y el de base, así como la distinción entre los niveles político y el administrativo. La legislación, utiliza distintos términos para el personal público y no existe unanimidad de

44 Guillermo Haro Belchez señala que existen diferentes ordenamientos legales de regulación de la función pública que origina la aplicaciones de distinta naturaleza y que llevan a confundir los términos tanto de funcionarios como de empleados públicos. Así, "...la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia tanto a funcionarios (artículo 89 y 128), como a servidores públicos (artículos 106, 113 y 114) o bien simplemente trabajador (artículo 123, apartado B)". Por su parte, "... la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado alude a 'trabajadores al servicio', la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos habla de servidores públicos", en tanto que otras leyes como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado se refieren a 'trabajadores del Estado'. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia agrega a los nombres anteriores el de servidores de la nación". Haro, Guillermo. 1988: 361.

critérios, puede decirse que los funcionarios se encuentran investidos de autoridad para la toma de decisiones que afectan a los gobernados, mientras que el resto del personal ejecuta las acciones de las decisiones y genéricamente se les puede llamar empleados públicos. Duhalt Krauss comenta que la distinción entre funcionario y empleado tiene el carácter más legal. El primero se distingue porque su función está determinada por la Ley, tiene facultades propias para las actividades que desempeña, la trascendencia de la voluntad y acción del Estado, la participación en la formación de la voluntad política y cuya situación le otorga representatividad ante la ciudadanía. Por su parte, el empleado no tiene facultades propias de las actividades que realiza, sino que ejecuta las que le asignan o delegan reglamentariamente.

Los individuos que desempeñan un cargo, comisión o empleo al servicio del Estado, además de su condición de gobernados, se encuentran sujetos a normas de naturaleza laboral distinta, ya sea en su carácter de funcionarios o de empleados. Algunos juristas opinan que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, debe ser de naturaleza distinta de la que se establece para personal público, puesto que laboran para instituciones por autonomía pública, de interés general y ejercitan la función pública. Incluso la Suprema Corte de Justicia establece que la función pública carece de las características de contrato de trabajo, toda vez que el Estado no persigue un fin lucrativo, y en consecuencia no puede aplicarse lo

establecido en este artículo.

Originalmente la Constitución de 1917 no contempló a los empleados públicos. Fue hasta 1959, con la modificación al artículo 123 constitucional, que se incluyó en el máximo ordenamiento el marco para la relación laboral de los empleados públicos al servicio de los poderes de la Federación y a los gobiernos del Departamento del Distrito Federal y territorios federales que en aquel entonces existían. El apartado B del 123 vino a otorgar garantías en favor del personal burocrático, como la jornada laboral máxima, descanso hebdomario, vacaciones anuales por un mínimo de veinte días, sueldos o salarios que no pueden ser inferiores al mínimo y la garantía que no podrá disminuirse legalmente, la igualdad de remuneraciones por igual trabajo, prohibición de retenciones, descuentos, deducciones o cese sólo por causa justificada, derecho de asociación, huelga, seguridad social y el derecho de acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para la resolución de controversias laborales.

La expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, promulgada el 28 de diciembre de 1963, vino a formalizar la naturaleza jurídica entre el personal público y el Estado. Sin embargo, su articulado define que no es aplicable a todo, sino sólo a los que denomina de base y su observancia es de carácter general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del

gobierno del Distrito Federal, así como también de una serie de instituciones y organismos descentralizados.

La ley del trabajo burocrático regula a los trabajadores que denomina de base y excluye al personal de confianza, a los miembros de las fuerzas armadas, a excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior, al de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil sujeto al pago de honorarios. Los trabajadores de confianza son enunciados por diversos cargos y puestos en el artículo 5o. de esta Ley. En principio puede interpretarse que esta disposición establece una diferencia entre quienes corresponde la toma de decisiones del poder político y quienes ejecutan, sin embargo, la delimitación de actividades entre ambos grupos de trabajadores se diluye en la práctica, pues es común que unos y otros realicen labores, con igual responsabilidad.

El hecho de que el Estado Mexicano como empleador genere actos cuyos efectos no son asimilados por el marco general de las relaciones laborales, ya por razones de control político o bien porque no es propiamente patrón como en la empresa privada, origina diferencias en la relaciones laborales con sus trabajadores, como el no tener contrato colectivo, participación de utilidades y a no ejercer el derecho de huelga. Carlos Sirvent afirma que la

organización sindical de los trabajadores del Estado sirve de mecanismo político de dominación y de apoyo organizado. La agrupación de personal de base en sindicatos tiene implicaciones importantes, toda vez que por medio de ellos define y establece los topes salariales y de prestaciones. Estas formas son moldes de control que la misma legislación tiende a esconder en negociaciones informales, donde los intereses de los trabajadores del Estado son mediatizados por los titulares de las dependencias y sus dirigentes sindicales.

Respecto al derecho a huelga, José Woldenberg dice que ella se encuentra distorsionada por prácticas que la llevan a su anulación, como el establecimiento de las condiciones generales de trabajo cuya expedición es unilateral por las autoridades de las dependencias, cuando deberían ser bilaterales como ocurre en los contratos colectivos. El uso del derecho de huelga no es el mecanismo de presión que utilizan los sindicatos de las dependencias, de hecho el conflicto real está entre los líderes sindicales que tratan de ganar influencia en la Federación de Sindicatos de los Trabajadores del Estado, central que aglutina al personal de base. En suma, la Ley burocrática impone una serie de limitaciones y controles que valdrían la pena analizar su posible sustitución por la ley que rige a los trabajadores en general.

II.- LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE PERSONAL PÚBLICO.

El ámbito de la administración de personal público puede estudiarse desde el enfoque de sistemas, el cual define a un sistema como el conjunto de elementos interrelacionados e interactuantes con fronteras definidas y un propósito común. En este sentido, puede identificarse a la administración de personal público como el conjunto de atribuciones, funciones, programas, estructuras, recursos, normas, políticas, procedimientos, información y acciones de personal que apoyan al cumplimiento de las actividades de las instituciones públicas.

Este sistema está compuesto por diversos subsistemas y elementos, que se identifican en la planeación y organización (programación, organización, estudios y análisis de la fuerza laboral, control de gestión, etc.), empleo (reclutamiento, selección, nombramiento, puntualidad y asistencia, etc.), remuneraciones (tabuladores de sueldos, percepciones y descuentos, movimientos de personal, etc.), prestaciones y servicios (préstamos, seguros, actividades culturales, etc.) relaciones jurídico-laborales (condiciones generales de trabajo, reubicaciones, relaciones sindicales, etc.), capacitación y desarrollo (cursos, becas, conferencias, educación de adultos, etc), motivación (calificación de méritos, estímulos, recompensas, etc.), información (estadísticas, inventario de recursos humanos, sistemas) y evaluación (avance de actividades, análisis de

resultados, aplicación de medidas correctivas, etc.)⁴⁵.

Miguel Duhalt Krauss dice que el insumo principal del sistema de personal lo constituyen los individuos que materializan las actividades de las organizaciones públicas. Por ello, su misión debe tener el propósito de proporcionar la adquisición de aptitudes y actitudes necesarias que los hagan aptos y dispuestos a colaborar con el sistema de administración pública, así también, tiene la responsabilidad de obtener su mejor aprovechamiento, para que realicen y aprecien mejor su trabajo, con actitudes positivas⁴⁶. De lo anterior se desprende que la modernización administrativa posee como problema central el lograr la satisfacción del personal público y cumplir con los propósitos de las instituciones del Estado; su manejo es fundamental para la eficiencia y por ello la deseable especialización y colaboración en beneficio de todo el sistema administrativo.

No es sino hasta tiempo relativamente reciente, que el Estado Mexicano se abocó a considerar aspectos como los anteriormente descritos. Desde mediados de los sesenta, con la creación de la Comisión de Administración Pública comenzó a preocuparse por aspectos de la situación que prevalecía en los sistemas de la administración pública. Dicha preocupación llegó a destacar la necesidad de definir con claridad los objetivos del trabajo

⁴⁵ Presidencia de la República. 1980: 6 y subsiguientes.

⁴⁶ Duhalt, Krauss Miguel. 1972: 17.

burocrático, de actualizar, establecer y depurar las políticas que abarcaran diferentes situaciones del personal público, desde su ingreso hasta su separación del servicio público.

Las recomendaciones de esta Comisión dieron lugar a la elaboración posterior de las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", que sugirió la necesidad de contar con diversos instrumentos y un órgano normativo central que estableciera lineamientos y orientaciones en materia de recursos humanos para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal. Así, en 1972 se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal con el objeto de guiar y mejorar la organización de administración de personal, procurar el incremento de la eficiencia, así como el de establecer normas y criterios en torno a las condiciones laborales.

Un impulso sobresaliente para el mejoramiento del personal público fue el que se realizó con la reforma administrativa del período 1976-1982, que estableció un programa para transformar a los sistemas de personal público, cuyo propósito fue establecer un sistema integral que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara el ejercicio honesto y eficiente de la función pública, al tiempo que contribuyera al cumplimiento de objetivos y metas del gobierno federal. El programa de reforma a la administración de personal público no logró corregir todos estos aspectos como era su propósito, pero contribuyó a realizar acciones de suma importancia

como la descentralización del pago de remuneraciones del personal federal, el establecimiento de una metodología que darían origen al establecimiento del Catálogo de Puestos y a la instauración de tabuladores salariales en niveles, rangos y zonas económicas.

En la década de lo ochenta fue notable el esfuerzo por establecer el servicio civil de carrera, para lo cual se instauró la Comisión Intersecretarial en el año de 1983, sus actividades se han restringido a fijar incrementos salariales y prestaciones económicas, pero no a otros aspectos igual o más de importantes como los anteriores. La competencia de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se reduce a la fijación de incrementos salariales, mismos que en la practica son instrumentados por el secretariado técnico, representado por el titular de la Dirección General de Servicio Civil (ahora Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Mientras en algunas dependencias, la administración de personal continúa dispersa en aspectos normativos y operativos, lo que impide coordinar los aspectos de planeación, coordinación, control y evaluación en su conjunto.

En la actualidad puede decirse, que pese a los avances en administración de personal público prevalecen viejos problemas que aparentan presentarse como nuevos. La falta de un enfoque integral de los mismos, de información y la ausencia de un censo del personal público que muestre aspectos cuantitativos y cualitativos

paraliza la modernización de la administración pública en momentos que se requieren acciones de cambio. Algunos de los principales aspectos que prevalecen se exponen a continuación.

Las estructuras ocupacionales responden a juicios presupuestales más que a las necesidades funcionales de las dependencias. El establecimiento de la metodología sobre el análisis y valuación de puestos desde la década anterior, llevó a la implantación del Catálogo de Puestos y del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal, pero también a la centralización en la fijación de remuneraciones, quedando a la zaga de la descentralización del pago, prevaleciendo los criterios presupuestales frente a otro tipo de requerimientos como los de reclutamiento y selección o bien los de capacitación. Generalmente, la descripción que establece el Catálogo no corresponde a las características de la persona que ocupa el puesto. Esta fragmentación implica la aplicación de distintos criterios y métodos de trabajo. Por ejemplo, una vez que el empleado es seleccionado, inicia sus labores sin ninguna inducción, lo cual impide desde el principio su desenvolvimiento normal. Otro caso es que su nombramientos no enuncia las actividades que le corresponden desempeñar.

La desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto realizó esfuerzos para integrar el sistema de administración de personal de las dependencias, pero la falta de voluntad para

continuar con la instauración del servicio civil la llevaron a fijar generalmente paquetes salariales y prestaciones económicas. Durante la década anterior los aspectos más sobresalientes de esta dependencia fueron la compactación de diversas partidas presupuestales en remuneraciones, la reclasificación, la compactación y racionalización de puestos, los incrementos salariales porcentuales, así como y la autorización de diversas prestaciones económicas. Aunque también emitió lineamientos para adecuar estructuras en relación con funciones, bajo la norma programática y la organización de áreas comunes; sin embargo, prevalece en las dependencias, la creación de órganos y estructuras administrativas con criterios personalistas más que institucionales.

Las relaciones laborales del personal de las dependencias se encuentran sujetas a un trato distinto, la negociación de las condiciones en que se desempeña el trabajo, lejos de lograr el pleno uso de derechos que otorgan la leyes laborales para otros trabajadores. A decir de Francisco Zapata el empleo estatal guarda una relación de clientelismo, que se observa en períodos electorales, apoyos a manifestaciones en días festivos oficiales o la concurrencia a grandes mítines del partido oficial. Debe señalarse que las políticas de ajuste en el ámbito laboral modifican el papel clientelar del personal público y el del sindicalismo de las dependencias que significa la reestructuración clientelar de las relaciones laborales. Alejandro Espinoza afirma

que el sindicalismo oficial pasa a representar una figura anacrónica del sistema político y tiende a convertirse como estorbo del nuevo orden laboral.

La organización de personal público es escasamente participativa, pues se caracteriza por encontrarse en un modelo autoritario más que sobre la participación y colaboración de sus trabajadores. Resulta harto frecuente que los funcionarios al llegar a los puestos determinen a sus colaboradores cercanos para la funciones esenciales, dejando al resto del personal los aspectos operativos rutinarios. No obstante que el sector central de la administración pública concentra la mayor cantidad de fuerza de trabajo, su aprovechamiento no es el mejor, encontrándose numerosos casos en que el puesto desempeñado no corresponde con la especialidad del ocupante. La poca diferencia entre los niveles salariales y su posición en el mercado laboral trasciende en indolencia, desinterés y desánimo en la vocación por el servicio público, debido a la carencia de justas retribuciones en el empleo.

Bertha Lerner señala que el personal público presenta una protesta pasiva, en todos sus niveles jerárquicos, que se manifiesta en el sabotaje cotidiano, resultado de su malestar político y las contradicciones en que se encuentra envuelto, por lo cual actúa como obstaculizador o ineficaz, por su tendencia a trabajar menos y en tratar de gozar de autoridad. El manejo patológico de la jerarquía y la división del trabajo bien

utilizados son parte esencial de una eficiente administración, sin embargo el exceso de autoridad responde más a la rutina y de no asumir sus responsabilidades, lo que es notorio sobre todo en aquellos que tienen trato directo con el público.

Las remuneraciones -como dice Chanes Nieto- se imponen por su uniformidad, sin considerar cargas de trabajo, responsabilidades concretas y efectividad en el encargo. A ello se suma que las prestaciones económicas, en términos generales, se caracterizan por ser desiguales y poco competitivas frente a las que prevalecen en el mercado laboral, siendo en algunos casos inferiores. Los aumentos de sueldos y salarios no se realizan por el análisis de puestos sino por aumentos generales a los minisalarios y, en los últimos años, por las compactaciones y racionalizaciones escalafonarias. Debe reconocerse que recientemente se hicieron esfuerzos por la profesionalización de algunas ramas de puestos; sin embargo, lo reducido en percepciones salariales y la carencia de un profundo análisis de puestos, la inaplicabilidad del escalafón o su violación constante en la mayoría de las dependencias, deforma todo esfuerzo de profesionalizar el servicio público.

La falta de evaluaciones permanentes llevan a desaprovechar y desperdiciar el potencial que tienen algunos trabajadores. Pese a existir un sistema de evaluación del desempeño en todas las dependencias, se encuentra desvinculado del de promociones y

capacitación. La gestión de personal continúa sin disponer de los medios de motivación que satisfagan las aspiraciones e intereses de los trabajadores. La inamovilidad del personal también tiene que ver con los recursos presupuestales, ya que en ocasiones con los correspondientes a varias plazas, se crean otras de mayor nivel salarial o viceversa, sin considerar el perfil de los puestos. El otorgamiento de estímulos o premios no considera la promoción, ni la preparación para puestos de mayor responsabilidad, se da por la relación personal con el superior jerárquico y menor medida por la antigüedad.

La deficiente o inexistente calificación de méritos imposibilita que los más capaces ocupen plazas de mayor nivel, por lo que la promoción no se realiza bajo la estimación de relacionar grupos de puestos y ramas escalafonarias si no al nivel salarial del puesto. A lo anterior se aúna un proceso de programación y control del presupuesto de servicios personales carecen de estudios que lleven a la toma de decisiones adecuadas, toda vez que no existe una planeación que prevea la distribución de plazas conforme a los volúmenes de las tareas y tablas de reemplazo.

En los últimos años, la reclasificación y compactación de puestos siguió el criterio de reevaluarlos respecto de la posición que guardaban en la estructura escalafonaria de las dependencias y en no modificar los montos del tabulador general de sueldos. La construcción de la curva salarial en relación con las

responsabilidades de los puestos que propendiera a un mayor diferencial entre los mismos, así como en considerar la preparación y mayor eficiencia de los trabajadores para la promoción; sin embargo, encontraron como obstáculo la ley burocrática, en relación a que el salario se incrementa en la misma proporción de los salarios mínimos generales. En todo caso éstas acciones tuvieron la intención de otorgar aumentos velados al personal público frente a la contención de salarios obligados por los pactos de estabilidad y crecimiento económico instrumentados en los últimos años.

La capacitación en las dependencias presenta entre otros los síntomas los siguientes: la insuficiente información de los perfiles educativos y ocupacionales, limitaciones en los diagnósticos de capacitación, la desactualización de muchos funcionarios, la falta de políticas y estrategias definidas y vinculadas a la modernización, el desarrollo desigual de la infraestructura y la desvinculación entre las diversas instancias que participan en la capacitación. Además prevalece la inadecuada vinculación entre los cursos y el escalafón; por lo cual, funciona como elemento complementario a la deficiente preparación que proporciona el sistema educativo⁴⁷.

En lo que concierne a productividad, existe la sobrerregulación interna y que en forma indiscriminada no reconoce la diversidad al interior de los órganos de la administración pública, y desfavorece

47 Cfr. STPS. 1991: 38-40.

en la capacidad de gestión y eficiencia; el insuficiente desarrollo de los sistemas de información y comunicación se magnifica por las posibilidades de acceso a diversas innovaciones tecnológicas, así como equipos de amplio uso en la iniciativa privada. A lo anterior se añade la situación y distribución de muebles e inmuebles en las que el personal lleva a cabo sus laborales, y que su deficiente funcionalidad contribuye a la falta de la calidad en los servicios⁴⁸.

Respecto a responsabilidades, las leyes sobre el particular prevén disposiciones para lograrlas, pero la práctica política y administrativa propicia que algunos realicen conductas inmorales e ilícitas, como son el abuso de funciones, el tráfico de influencias, el enriquecimiento a través del puesto, la proliferación de empleos con criterios personalistas, la lentitud en la prestación de los servicios o en la resolución de asuntos y otros que por el estilo llevan a reformar las leyes en la materia, pero hasta ahora, tales practicas no han podido ser erradicadas de las dependencias.

A pesar de que existen disposiciones legislativas sobre las responsabilidades que debe asumir el personal público, su insuficiente difusión y explicación a los sujetos responsables, y la falta de transparencia en su aplicación en todos los niveles, hace suponer que no se ha evitado del todo la proliferación de

⁴⁸ Ibidem.

actos reprobables, por lo que, la elaboración de leyes y reglamentos, debería ser complementada con el cambio educativo y cultural, así como por la mística de servicio y el cambio de mentalidad de los servidores públicos, más que generar excesiva normas en todos los ámbitos de su actuación.

Por la situación que prevalece en los sistemas de personal de las dependencias, resulta que los ciudadanos perciban a funcionarios y empleados no como servidores del público, ya que - dice Chanes Nieto- los identifican como perezosos, desatentos, incomprensivos, groseros, lentos, rutinarios, impreparados, ineficientes, que lo complican todo, con tendencia al papeleo y al exceso de trámites, proclives a la deshonestidad y excesivamente politizados. Por ello, pocas personas sienten el orgullo de trabajar en el servicio público, por considerarlo poco propicio para la realización personal y porque consideran al gobierno culpable de la situación económica y de las precarias condiciones de muchos compatriotas, "por lo tanto se sentirían avergonzados si fueran 'burócratas'"⁴⁹.

Los ciudadanos basan sus experiencias en la molestia que significa realizar algún trámite para juzgar a la administración pública, pero sólo en ocasiones lo hacen con objetividad, ya que en la mayoría de los casos son consecuencia de las desviaciones en la conducta moral de algunos servidores públicos. Al carecer un gran

⁴⁹ Chanes, José, en Bravo, Ahuja Víctor, et.al.: 26.

porcentaje del personal civil de la carrera administrativa y de un cuerpo profesional, como en los casos del servicio exterior o el de las fuerzas armadas, impide la continuidad de programas y, por consiguiente, dedica buena parte de su tiempo a otras actividades fuera y dentro del servicio, así como a malgastar recursos.

En la administración pública existen condiciones propicias de inamovilidad que deben ser destruidas en beneficio de empleados y funcionarios públicos. De acuerdo con Chanes Nieto algunos de estos factores que alientan las deficiencias, como son: la sobrerreglamentación y controles originados en la desconfianza, la concentración de decisiones, la inercia, feudos y rutinas; la deficiencia en la información o su ocultamiento, la obtención o pérdida del puesto, cargo o comisión originada meramente en las relaciones o ausencia de ellas, el aislamiento entre instituciones, el predominio de intereses creados con concepciones contrarias o desiguales entre las mismas responsabilidades y no siempre definidas con claridad, la vocación del servicio insuficientemente arraigada, la confusión de los fines con los medios y el desconocimiento de los objetivos señalados en los principios constitucionales, las reiteraciones de errores, la tendencia a convertir organizaciones en complejas o de utilizar un lenguaje incomprensible para el administrado, por exhibir conocimientos desvinculados de la realidad del país⁵⁰.

⁵⁰ CHANES, Nieto José. 1984: 57.

El carácter, conducta y actividades mal entendidas de los funcionarios y empleados públicos dependen principalmente del clima social, pero existen medios y técnicas que pueden acrecentar su espíritu de servicio, así como de su eficiente desempeño. No es fácil vencer los años de burocratización, de reformas administrativas prometedoras y programas modernizadores finalmente frustrados, de esfuerzos sin continuidad, de su incomprensión frente a la sociedad y, lo más grave, la prevalencia de su deterioro moral y material. Para corregir los sistemas de administración del personal público se requiere de un auténtico cambio. Como acertadamente señala Chanes Nieto, las administraciones son tan importantes como las personas que se encuentran en éstas. Para servir bien se requiere de servidores públicos que quieran, sepan y puedan servir a la ciudadanía. "Algunos quieren hacerlo, pero no saben o no pueden hacerlo; otros saben pero no quieren o no pueden hacerlo; también los hay que pueden, pero no saben o no quieren. Por ello, el mejoramiento en las actitudes, aptitudes y medios de acción de los servidores públicos es una tarea primordial para una eficiente administración pública"⁵¹.

A fin de puntualizar la amplia problemática, hay que reconocer que el cambio no es fácil. De ahí que se tenga que diseñar una estrategia que contemple nuevas formas de administración de personal, toda vez que las situaciones actuales, poco se relacionen

⁵¹ Chanes, Nieto José. Op. Cit.: 59.

con los modelos tradicionales. Ella deberá considerar la creación y vinculación directa del órgano especializado de la función pública al titular del poder Ejecutivo, ya que todo intento de modernización no tendrá éxito si no se tiene el apoyo y la voluntad decidida al más alto nivel, pero también por los funcionarios y empleados, así como por las organizaciones sindicales de las dependencias, en favor del establecimiento de esta estrategia, su instrumentación y puesta en marcha.

III.- LA ASPIRACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Es anhelo de muchos funcionarios y empleados de contar con sistemas de preparación fundamentado en los méritos para su ascenso, es decir, el servicio civil de carrera. Mario Martínez Silva lo define " ...es un sistema de méritos para realizar una carrera al servicio del Estado y que supone estabilidad y profesionalización en las tareas gubernamentales"⁵². Miguel Duhalt Krauss coincide en que el servicio civil debe fundarse en el mérito y la idoneidad que garanticen el servicio y oportunidad de ascenso, esto es, la permanencia y progreso a quienes lo merezcan, el debe incluir al "...conjunto de normas legales, de políticas y procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública" y al grupo de funcionarios y

⁵² Martínez, Mario. 1976: 60.

*empleados no políticos y permanentes*⁵³ .

*Por su parte, el gobierno mexicano ha reconocido que el servicio civil es "...la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado. llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigilancia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos"*⁵⁴, como una institución jurídica que le permite el establecimiento de un sistema que garantice la eficiente prestación de la función pública mediante la correcta administración de personal a su servicio, que respete plenamente el derecho de sus trabajadores.

En algunos países desarrollados (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Canadá y otros), este sistema se distingue por gozar de elementos sustantivos comunes, como son el alcance del nivel jerárquico, el órgano responsable de su operación, los procedimientos de selección de personal, las remuneraciones, los estímulos, el escalafón y la capacitación. En esos países, la trascendencia del nivel jerárquico en ocasiones alcanza puestos de subministro o subsecretario incluso, lo cual tiene repercusiones en los niveles inferiores. por el alto número de puestos de reconocida jerarquía y su impacto en las percepciones salariales.

53 Duhaít, Miguel. 1972: 66.

54 SPP. 1963: 111.

El órgano responsable de la operación del servicio civil suele estar a cargo de una comisión de la función pública, mismo que depende del poder ejecutivo o del legislativo; en todo caso, se observa que la mayor independencia lleva a un mejor cumplimiento de su cometido. La selección de personal se encuentra centralizada en la unidad responsable de la operación, que para cubrir las vacantes, evalúa a por lo menos tres candidatos, a efecto de tener un mayor criterio para la dependencia empleadora. Las remuneraciones se encuentran estrechamente relacionadas con la aplicación del análisis y valuación de puestos, de tal manera que las percepciones tengan vinculación con el contenido de actividades y responsabilidades del puesto desempeñado por el trabajador, bajo los principios de justicia y equidad. Adicionalmente, los incentivos, estímulos, prestaciones y capacitación pretenden motivar y desarrollar al personal para obtener de él actitudes positivas y eficiencias en el trabajo.

En los países donde está implantado el servicio civil se acepta que el personal de carrera se encuentra mejor remunerado en relación con su experiencia y antigüedad. La concesión periódica de incrementos salariales refuerza la lealtad al gobierno en turno y, si está en función a un trabajo satisfactorio, puede fomentar un mayor rendimiento. A diferencia de esos países, en México la excesiva incidencia política en el servicio público, lleva a que cada cambio gubernamental incurra en las sustituciones de equipos y la discrecionalidad de los nombramientos ocasiona el

desaprovechamiento y desperdicio de las experiencias adquiridas, la dificultad de conseguir la promoción y la especialización, con las consiguientes consecuencias de apatía, desmotivación, desinterés y bajo rendimiento.

Desde el decenio anterior el Estado Mexicano realizó esfuerzos para la instauración del servicio civil de carrera, que promoviera el ascenso con base en méritos y niveles adecuados de capacitación, asegurara el servicio eficiente que se brinda al público, lograra mayores niveles de eficiencia, racionalidad y honestidad, así como el adecuado desarrollo del personal, creara conciencia de su participación y atención de los problemas que aquejan al país, a la vez que se premiaran sus esfuerzos, se garantiza la seguridad en el empleo con remuneraciones justas y ascensos escalafonarios permanentes y sistematizados.

En este sentido, fue positiva la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil desde 1983, que sustituyó a la de Recursos Humanos del Gobierno Federal, y cuyo propósito fue el instaurar de manera gradual el servicio civil de carrera mexicano, uniformar y sistematizar métodos de administración y desarrollo de personal, elaborar estudios y recomendaciones para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos, así como proponer los elementos para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo, en la coordinación con la representaciones sindicales, a través de la Federación de Trabajadores al Servicio

del Estado. Para cumplir con sus atribuciones, se auxiliaría de una subcomisión técnica, que se integraría de los oficiales mayores de las dependencias, por tres representantes de esa central sindical, y por un secretariado técnico dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De los trabajos emprendidos por la Comisión se encuentra el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, que vino a sustituir al Catálogo de Empleos anterior e introdujo características tales como las descripciones de funciones y requisitos de escolaridad y experiencia de quien lo ocupara, pero como se apuntó arriba tiene serias limitaciones por su enfoque presupuestal. Otro aspecto importante fue el de la formulación del proyecto de Ley del Servicio Civil. En el establecía un modelo general para fijar la administración de personal público en tres etapas: preempleo (que incluía el reclutamiento y selección), empleo (que comprendía el nombramiento o contratación, inducción, capacitación, desarrollo y promoción) y postempleo (que contenía la baja del servicio, despido, renuncia, defunción, jubilación y pensión); en cada fase se debían diseñar esquemas sobre concursos, topes salariales jerárquicos, operación de la seguridad social, remuneraciones, prestaciones, escalafones y sistemas de información.

El modelo proponía diferenciar a los puestos directivos de los operativos, reconocía el límite del servicio civil al preservar

los órganos de regulación, la administración en su más alto nivel, el derecho y la flexibilidad de designar a sus colaboradores para la dirección, coordinación y supervisión de acciones. Por tal razón, proponía que el nivel jerárquico y alcance del servicio civil de carrera en México, llegara hasta jefe de departamento inclusive. Esto significaría que se procediese a basificar los puestos de confianza hasta el nivel de Jefatura de departamento y en adelante quien quisiera ocupar puestos de base tendría que concursar para las vacantes.

El proyecto de Ley suscitó severas críticas por las organizaciones sindicales, quienes objetaron varios puntos y todavía a mitad de los ochenta aún discutían varios aspectos de él. La tardanza en su revisión y la profundización de la crisis económica que llevó a reducir el gasto corriente y a reestructurar cuantitativamente a las estructuras administrativas y ocupacionales, resquebrajaron la instauración anhelada del servicio civil de carrera mexicano.

El postergar la instauración del servicio civil continúa situando a la gran mayoría del personal burocrático en el sistema de botín de puestos y a la falta de su profesionalización. En buena medida los funcionarios que llegan a un cargo remueven al personal anterior, la selección obedece a vínculos de amistad o familiares que suponen una red de relaciones interpersonales fuera de toda institucionalización. De ahí que obtiene el beneficio quien

tiene mayor confianza o intimidad personal con el superior jerárquico, ello ocurre desde cualquier secretario de Estado hasta los niveles de jefatura de departamento. Haro Bélchez comenta que la carencia del servicio de carrera administrativa propicia pugnas partidistas, clientelismos e incluso nepotismo. Esto repercute en ceses fulminantes, defenestraciones súbitas, promociones meteóricas, marginaciones premeditadas, la politización exagerada e incontrolada. Todo esto contribuye indudablemente a los bajos niveles de eficiencia y a malgastar tiempo en actividades que no son propias de las instituciones públicas.

No siempre el personal público tuvo el status inferior como el que ahora se le otorga. Linda Arnold comenta que en la época virreinal, las reformas borbónicas hicieron del trabajo burocrático una profesión, pero con la lucha de independencia se eliminaron los avances y se reemplazaron lentamente por otro sistema. En ese tiempo fueron creados cuerpos burocráticos para aumentar al máximo los recursos coloniales, lo que forjó su profesionalización. Sin embargo el movimiento independentista y el régimen que de ella surgió, enfrentó las ambiciones políticas arribistas y la convirtió en una débil pieza del gobierno.

Durante el siglo pasado José Luis María Mora observó que las continuas luchas internas del México independiente proveyeron la prodigalidad del empleo público. Notó que cada lucha entre caudillos producía a la destitución de jefes y subalternos de los

cuerpos y de muchos empleados de la administración civil, turnando sus puestos a otros como sucedió cuando ellos llegaron. De tal manera que cada gobierno otorgaba empleos a sus adictos, para recompensarles o bien para crear círculos que los sostuvieran de ataques de sus enemigos.

La constante movilidad que registran los cuadros de la administración pública demuestra que quienes asumen responsabilidades en puestos públicos no siempre cuentan con la experiencia para realizar, desde un principio, sus tareas con efectividad, por ello la demanda de la profesionalización y estabilidad del empleo público por medio del servicio civil, así como el deseo de profesionalizarlo por la capacidad, dedicación y responsabilidades para el mejor cumplimiento de sus funciones, a la identificación. Diego López Rosado opina que la frecuente entrada de personal con distintas formaciones no siempre significa que tengan vocación por el servicio público sino más bien a las relaciones personales que tengan con algún funcionario. Y aunque ninguna profesión puede tener el monopolio de la función pública, debe haber cabida prioritariamente a aquellas que requieran cumplir con las actividades del Estado, como la profesión o carrera de administración pública.

CAPITULO CUARTO
LAS IMPLICACIONES INSTITUCIONALES DEL
REDIMENSIONAMIENTO DE PERSONAL (ESTUDIO
DE CASO EN UNA SECRETARIA DE ESTADO).

CAPITULO CUARTO

LAS IMPLICACIONES INSTITUCIONALES DEL REDIMENSIONAMIENTO DE PERSONAL (ESTUDIO DE CASO EN UNA SECRETARIA DE ESTADO).

I.- GENESIS, DESARROLLO Y FUSION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

La creciente participación del Estado Mexicano en los procesos económicos sentó las bases del desarrollo del país; no obstante, éste no siempre correspondió a la adecuada vinculación entre los programas de gobierno y las instituciones responsables de su instrumentación. Desde 1958 el Ejecutivo Federal concibió la creación de una dependencia a la que se asignarían las funciones de programación del desarrollo y la asignación del presupuesto federal, cuyo nombre inicial sería el de Secretaría de Planeación y Presupuesto. La iniciativa de esa Ley se sometió a consideración del gabinete del Presidente Adolfo López Mateos, el cual modificó el proyecto original, "por la presunción en las ventajas que su titular podría disfrutar sobre otras secretarías"⁵⁵, al concentrar facultades, que por su carácter podría interferir en esferas de influencia del resto de las secretarías.

El establecimiento de tal órgano del Ejecutivo se sustituyó por el de la creación de la Secretaría de la Presidencia, a la que

⁵⁵ Bailey, John. 1980: 14.

se le atribuyó principalmente la elaboración del programa general de gasto público y de inversiones. A decir de Alejandro Carrillo Castro, esta dependencia nació trunca en facultades, pues en sus 18 años de existencia se vio obligada a compartirlas con las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y con la de Patrimonio Nacional, que juntas integraron el "triángulo de la eficiencia", mismo que paradójicamente antes tenía que encontrar su misma coordinación, para intentar después la de las actividades del resto de la administración pública federal.

Frente a las adversidades de la situación económica y la escasez de recursos públicos de mediados de los años setenta, se retomó la consideración de crear una dependencia semejante a la que se había previsto en el proyecto original de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, pero con atribuciones fortalecidas. La reorganización de la administración pública federal de finales de 1976, reconoció la existencia de tres dependencias responsables de la planeación de actividades públicas, de su financiamiento y de su control, mismas que impedían la congruencia de éstas acciones. La exposición de motivos del proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal evidenció la desvinculación entre la planeación del gasto público y las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, con la de presupuestación del gasto corriente bajo la responsabilidad de la SHCP. También destacó que la programación y control de las entidades paraestatales bajo la Secretaría de Patrimonio Nacional,

obligaba a la creación de diversos organismos intersecretariales, por lo que se propuso asignar tales funciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). "Tres objetivos fundamentales motivaron el nacimiento de la secretaria, con carácter globalizador. El primero consistía en el ordenamiento de la acción gubernamental a través la elaboración de programas y su tradición en presupuestos anuales; el segundo fue de lograr una eficaz administración del presupuesto de egresos de la federación para ejercerlo en los montos y lugares social y económicamente adecuados y oportunos; y el tercero, en desarrollar la correcta toma de decisiones en materia económica y social se encomendó a una misma dependencia funciones de planeación y presupuestación, así como las de contabilidad (gubernamental), auditoría, estadística, evaluación e informática, tanto para el sector central, como para la vigilancia financiera y administrativa del sector paraestatal"⁵⁶.

Cuando surgió Programación y Presupuesto, lo mismo que años atrás, se temió que la concentración de tales funciones la convertirían en una supersecretaría, esto es, que por su autoridad legal quedaría por encima de las demás secretarías, porque al manejar el gasto público pudiera adquirir el privilegio de estar sobre el resto. No hubo tal situación, pero sí su fortalecimiento por factores políticos y administrativos que implicaba la programación, presupuestación y control del gasto público. En lo político, tanto el deseo presidencial por integrar el sistema

⁵⁶ Noctezuma, Esteban. 1990: 80-81.

nacional de planeación y otras atribuciones que le otorgaron diferentes ordenamiento jurídicos, la llevaron a colocarse en un sitio que abarcaba todos los niveles de la administración pública, como una dependencia globalizadora. En el otro aspecto, a diferencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que había utilizado su influencia por sus extensas facultades legales para participar en consejos, comisiones, juntas de gobierno y otros tipos de representaciones, ganaría influencia por el condicionamiento en la asignación de recursos presupuestales en relación a la programación de actividades de los órganos del gobierno federal,

El carácter de secretaría globalizadora lo adquirió de las atribuciones establecidas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida el 28 de diciembre de 1976 y de reformas y adiciones del 29 de diciembre de 1982. Esta Ley estableció que los órganos del Ejecutivo federal conducirían sus actividades en forma programada, con base en políticas, prioridades y restricciones que estableciera el Presidente de la República. También le correspondió elaborar planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, vinculados al gasto público, de tal manera que para efectos de programación se establecería la coordinación sectorial de entidades paraestatales, por conducto de las secretarías y departamentos de Estado. Adicionalmente, el establecimiento de diferentes ordenamientos jurídicos complementarios al anterior, como de las

leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, la de Obras Publica y la de Planeación, la pusieron como autoridad global en la materia a nivel de la administración pública federal. Sus facultades normativas regularon la integración del gasto público y sobre obras públicas, así como de las adquisiciones, arrendamientos y almacenes del sector público; además de fijar políticas y directrices de modernización administrativa y desarrollo de personal federal.

De acuerdo con sus atribuciones, la SPP contemplaba en su programa presupuesto para 1992 la realización de las siguientes acciones: el fortalecimiento del sistema nacional de planeación democrática, mediante la actualización de la política económica y social; la vinculación de los instrumentos de planeación, programación y presupuestación, así como la evaluación del gasto público; la ejecución de políticas de desarrollo regional con apego a los convenios únicos de desarrollo establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; la coordinación, instrumentación y evaluación del programa nacional de solidaridad; la proyección del presupuesto de egresos de la federación y de la cuenta pública federal; la determinación de alternativas de los presupuestos en los niveles global, sectorial e institucional de la administración pública federal; el establecimiento de normatividad relativa a la modernización administrativa y la administración y desarrollo de personal federal; la producción de estadísticas demográficas y sociales, de estudios sobre condiciones socioeconómicas, del medio

físico nacional, la actualización de la cartografía nacional y temática de recursos naturales del país, así como el desarrollo del sistema nacional de cuentas nacionales y estadísticas continuas.

La SPP heredó de diferentes dependencias su organización y atribuciones. De la Secretaría de la Presidencia retomó las de programación, de la Hacienda y Crédito Público las de formulación y manejo del presupuesto de la federación, de la Patrimonio Nacional el registro y control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, de la Industria y Comercio las referentes a información estadística nacional. La absorción de estas facultades trascendió el ámbito de la administración pública y fue uno de los logros sobresalientes de la reforma administrativa emprendida en el período gubernamental 1976-1982.

Inicialmente la SPP conformó sus áreas superiores por tres subsecretarías (Programación, Presupuesto y Evaluación), la Oficialía Mayor y dos coordinaciones generales (la del Sistema Nacional de Información y la del Programa Nacional de Zonas Fronterizas), además del Centro de Capacitación para el Desarrollo, y de las delegaciones estatales en el interior del país. La Subsecretaría de Programación se responsabilizó del análisis macroeconómico y sus tendencias, la elaboración de programas generales de corto, mediano y largo plazo, la formulación de programas sectoriales, así como la de fijación de normas para la programación. La Subsecretaría de Presupuesto tuvo las funciones de

elaboración del presupuesto de egresos de la federación y el correspondiente al Departamento del Distrito Federal, de la autorización del programa anual de inversiones públicas, el establecimiento de normas, sistemas y procedimientos de gasto público federal, el llevar la cuenta pública y el pago de remuneraciones del personal federal.

A la Subsecretaría de Evaluación le correspondió el diseño y coordinación para la implantación del sistema nacional de evaluación de la administración pública federal y analizar el gasto público y cumplimiento de los presupuestos conforme a programas. Por su parte, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información tenía como facultades las de captación y procesamiento de la información socioeconómica nacional, la coordinación de la estadística y levantamiento de los censos nacionales, la realización de estudios y exploraciones geográficas, cartográficas e inventarios de los recursos naturales del país.

La última reestructuración formal de la SPP ocurrió en 1989, con el cambio de gobierno. Ella quedó integrada por tres subsecretarías (la de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal, la de Programación y presupuesto y la Desarrollo Regional), la Oficialía Mayor, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y, como unidades de apoyo directo del secretario, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Unidad de Comunicación Social. A la Subsecretaría de Planeación del

Desarrollo y Control Presupuestal correspondió el cumplir con las funciones normativas de planeación, contabilidad gubernamental, política presupuestal, y administración de personal (servicio civil). La de Programación y Presupuesto concentró el apoyo programático presupuestal por sectores. Mención especial merece la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad, a la cual se le asignaron numerosas funciones en distintas áreas de salud, educación, alimentación, vivienda empleo y proyectos productivos para la población de pobreza extrema. Esta estructura básica permaneció hasta el momento de su fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, decretada por el Ejecutivo en febrero de 1992.

En sus primeros años, la SPP tuvo que enfrentar diferentes situaciones tanto internas como externas para su integración. Hacia el interior enfrentó problemas para la integración de sus estructuras administrativas, dado el origen diverso de algunas de ellas y el carácter de sus nuevas funciones. Así, en la Subsecretaría de Programación la heterogeneidad de unidades administrativas provenientes de las Secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y la falta de unificación de criterios en la programación presupuestación crearon la falta de entendimiento. En la Subsecretaría de Presupuesto, cuyas áreas provenían de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, enfrentó los obstáculos en la orientación programática que se le pretendía dar al presupuesto por

la continuación en el énfasis tradicional del control, legalidad y prudencia fiscal. En el caso de la Subsecretaría de Evaluación se crearon reticencias de parte de los demás órganos de la administración pública federal para proporcionar información, puesto que la función de evaluación programática presentaba la preocupación de que ella fuera a juzgar su desempeño y por su casi inexistente práctica en la administración pública.

La falta de coordinación entre las tres subsecretarías la llevaron a tener poca congruencia en sus funciones. Mientras la Subsecretaría de Presupuesto criticaba lo difícil de la metodología y metas irrealizables, la de Programación reprochaba a aquella la mentalidad contable de los presupuestos y la incapacidad de su elaboración en términos programáticos y orientados a resultados. Aún más, se dio el caso que durante el ejercicio fiscal de 1978, la Subsecretaría de Presupuesto realizara ajustes al gasto público sin consultar a la de Programación.

Por su parte la Subsecretaría de Evaluación, aparte de mostrar poca claridad en sus funciones, desencadenó problemas de competencias con la Coordinación General de Evaluación dependiente de la Presidencia de la República. Al tratar de introducir la evaluación programática, las dependencias se mostraron renuentes a proporcionar información, ya que ella podría revertirse en perjuicio político, en un medio donde los puestos políticos se establecen con miras al cambio de gobierno. De ahí la razón

presidencial de trasladar tal función a la Presidencia de la República, aunque la estructura administrativa permanecería en la SPP hasta el fin del sexenio.

Al exterior, tuvo desacuerdos en la instrumentación de la política económica con la SHCP. El agotamiento del modelo de desarrollo y la puesta en marcha de programas de ajuste condicionados por el Fondo Monetario Internacional, obligaron al gobierno del presidente López Portillo a elegir como estrategia para la recuperación económica la explotación petrolera. El diagnóstico y política económica a seguir la llevaron a la confrontación con Hacienda; mientras la SPP fundamentaba sus criterios en el planteamiento de que la recuperación requería de la expansión del gasto público, la otra argumentaba que debía cumplirse con el programa de ajuste y la consiguiente restricción del gasto público. El desacuerdo en la instrumentación de la política económica se convirtió en un obstáculo a la tradicional disciplina política, de ahí el relevo de que fueron objeto los titulares de ambas dependencias.

Parte del problema entre la SPP y la SHCP se derivó de la separación legal de atribuciones⁵⁷. Por ley, correspondió a Programación y Presupuesto formular el presupuesto de egresos y vigilar su instrumentación y preparación de auditorías basadas en la contabilidad gubernamental, en tanto que Hacienda le

⁵⁷ Szalay, John, op. cit.: 18.

correspondió la formulación del presupuesto de ingresos, el control de la política monetaria, la administración fiscal y operaciones crediticias. La SHCP complicó la instrumentación del gasto para el ejercicio fiscal de 1977, al retardar acciones de órdenes de pago autorizadas por la SPP. En 1978, la elaboración del presupuesto se caracterizó por los desacuerdos entre ambas dependencias, lo que llevó a la creación de la Comisión Gasto Financiamiento, a efecto de integrar en lo administrativo las funciones que jurídicamente habían sido divididas.

Al tratar de realizar todo al mismo tiempo, Programación y Presupuesto llevó a la confusión a las dependencias y entidades de la administración pública. Las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación se hicieron difíciles de implantar porque el cambio de gobierno y el consecuente cambio de personal originaron la confusión. A lo anterior se sumó la falta de personal preparado para las tareas de planeación y programación, el entendimiento de los programas de la reforma administrativa y el esquema de sectorización que la misma establecía.

Respecto a la cooperación intersecretarial, la SPP tuvo que enfrentar problemas con las cabezas de sector y las oficinas federales de las dependencias. El significativo volumen que representaba el presupuesto destinado a las entidades federativas precisó establecer nuevas relaciones con los gobiernos estatales. La coordinación a realizar por la SPP la colocó en una difícil

posición de enlazar las prioridades federales, estatales y municipales, toda vez que muchos gobernadores actuaban como preconizadores de las necesidades locales y la SPP de las federales. Ello la convirtió en el centro de críticas de los gobiernos estatales. Para 1979, las delegaciones estatales de la SPP carecían de instrucciones formalizadas para legalizar su autoridad respecto a las oficinas federales de los estados, de ahí que la negociación fuera el medio para establecer buenas relaciones con los gobiernos de las entidades federativas.

Ante la sectorización administrativa, la SPP encontró la resistencia para obrar en la toma de decisiones de su competencia. La sectorización implicó la reorganización de la administración pública federal al agrupar en dependencias la coordinación de las entidades paraestatales. El permitir que las cabezas de sector decidieran asumir las responsabilidades de los programas requirió de una difícil aceptación de la primera.

Durante los tres primeros años de existencia concentró los planes elaborados por otras dependencias y fue hasta abril de 1980 que dio a conocer un Plan Global de Desarrollo. También enfrentó dos problemas político-administrativos, uno externo referente a la planeación del desarrollo, que al ser indicativo para el sector privado y concertado con el social, era difícil su instrumentación; el otro de carácter externo se refería a la asignación presupuestal a las dependencias y entidades de la administración pública,

negociaba y evaluaba los presupuestos, convirtiéndose en juez y parte. De 1980 a 1988 la dependencia no logró consolidar el sistema nacional de planeación, toda vez que los programas estratégicos tendieron a elaborarse de manera coyuntural y hacer a un lado el plan nacional de desarrollo. Estos fueron los caso del Programa Inmediato de Recuperación Económica, del Programa de Aliento y Crecimiento y del Pacto de Solidaridad Económica.

La decisión de fusionar a la SHCP y la SPP para promover la cohesión de la política fiscal y financiera, consolidar la recuperación económica y afianzar el financiamiento del desarrollo tiene al menos cuatro interpretaciones: una que se refiere a la intención de fortalecer al titular de la SHCP, por las características del sistema político mexicano y que en los últimos tres gobiernos el candidato presidencial salió de éstas dependencias; otra que interpreta que tal situación forma parte del redimensionamiento de la administración pública; existe una tercera que comenta que con esta medida se trata de evitar el desequilibrio presupuestal, esto es, entre los ingresos y egresos públicos; y la última se refiere a que es consecuencia de los cambios que ocurren en el ámbito internacional.

En las versiones anteriores existe ciertamente algo de razón, pero no explican totalmente la integración de ambas secretarías. Indudablemente que con la absorción de algunas funciones de la SPP. Hacienda acumula la influencia que se ejerce por el manejo y

asignación de los presupuestos, pues ella forma clientelas en provecho político de algunos funcionarios de esa dependencia. Sin embargo, en el periodo posrevolucionario sólo en una ocasión un secretario de Hacienda llegó a ser Presidente de la República, en una situación de crisis económica y no de estabilidad como en el presente. En un régimen presidencialista como el mexicano, la remoción o cambio de secretarios no es un hecho extraordinario. Es evidente que desde el punto de vista político, surjan renuncias o cambios por los calendarios del sistema político mexicano, no porque ellos impliquen modificaciones sustanciales en la estrategia del gobierno, toda vez que esta se encuentra definida y conducida por el mismo Presidente. En tal sentido existe la continuidad, independientemente de contar o no con una dependencias de esta naturaleza.

Si la decisión fuese parte del redimensionamiento, las áreas sustantivas y personal de las subsecretarías de la SPP se les hubiera desaparecido o liquidado, situación que solo ocurrió con las áreas de apoyo como las unidades de la Oficialía Mayor y las que dependía directamente del Secretario. El argumento de mantener el equilibrio presupuestal olvida que, desde la década anterior, la SPP diseñó y aplicó políticas de ajuste presupuestal, tendentes a disminuir el gasto público; además, en los últimos años, varios países entraron en déficit públicos con o sin ministerios con iguales funciones o unificadas.

Tanto las diferencias con la SHCP en el manejo de instrumentos de política económica y la última interpretación parece ser la más atinada para explicar la fusión, toda vez que la decisión presidencial se realizó luego de que su proyecto a tenido un éxito relativo, sobretodo en el ámbito internacional. A diferencia de los últimos presidentes que al iniciar su mandato hicieron una reestructuración de los órganos y atribuciones de la administración pública federal, las reformas en el aparato administrativo se realizan después de que se ha logrado solventar parcialmente problemas agobiantes para el gobierno, como la estabilidad y crecimiento económico, la reducción del déficit fiscal y la renegociación de la deuda externa. Mención aparte merece el establecimiento de negociaciones con Estados Unidos y Canadá, con el objeto de establecer un tratado de libre comercio. Este contexto no debe dejar de lado que los países de planificación central abandonaron sus esquemas por los de economía de mercado. No obstante, prevalece la duda sobre si la planeación del desarrollo y el carácter de la orientación programática permanecerán con las atribuciones que absorbe la SHCP.

II.- LOS PROGRAMAS DE RACIONALIZACION DE ESTRUCTURAS ORGANICAS Y OCUPACIONALES.

La disminución del tamaño del aparato administrativo del Estado y de su burocracia al interior de las instituciones públicas se propaga por algunos círculos gubernamentales que mejoraran las actividades estatales, de gobierno y de administración. La creencia en que el redimensionamiento del tamaño de estructuras orgánicas y ocupacionales mejoraría a los servidores públicos aunque pudiese parece ser cierto, en algunos aspectos no siempre conllevó el cambio cualitativo que debe empezarse en ellos mismos, esto es, en su preparación, permanencia y ascenso basados en méritos, cambio de actitudes, desarrollo de aptitudes y habilidades, mística o vocación y en la calidad y productividad de los servicios, entre algunos aspectos sobresalientes.

En el caso específico de la SPP, el ajuste o redimensionamiento del personal no correspondió a un hecho aislado sino al conjunto de acciones que ocurrieron en la administración pública federal. En este orden, esta dependencia logró disminuir el número de su personal, sin haber modificado su atribuciones y funciones, siendo incluso inferior en cantidad a la fecha de su fusión a la de cuando fue creada. Independientemente de que la decisión no correspondió a criterios de eficiencia, calidad o productividad o bien por no cumplir con el objetivo por el cual fue creada, sino que obedeció a razones otra índole como se ha señalado

anteriormente.

En los casi tres lustros de existencia de la SPP, sufrió formalmente 3 reestructuraciones legales a sus atribuciones y estructuras básicas, informal y permanentemente mantuvo un proceso de cambio. Desde 1977 que inició sus funciones la SPP incorporó y desapareció áreas administrativas. Hasta 1985 la Secretaría mantuvo un crecimiento en órganos y funciones, pero a partir de ese año empezó el proceso de ajuste de sus estructuras administrativas, con la tendencia a su decremento, como consecuencia de la reducción del gasto corriente del gobierno federal. Al interior, desaparecieron estructuras no básicas como direcciones de área y jefaturas de departamento.

El hecho de que su personal tuviera procedencia de distintas dependencias cuando ella fue creada, provocó que las condiciones laborales, remuneraciones y prestaciones fueran desiguales y disímbolas. En algunas áreas no existió problema alguno, pues se transfirió tanto a la estructura administrativa como a la ocupacional. En principio, la Subsecretaría de Egresos y su personal pasaron íntegramente a la Subsecretaría de Presupuesto, en otros casos la integración instauró distintas situaciones que solo con el establecimiento de las condiciones generales de trabajo pudo unificarse los criterios de administración de personal.

El inventario de recursos humanos levantado en 1982 arrojó

como resultado que más de la mitad del personal laboraba en las unidades administrativas centrales, mientras que el 17 por ciento estaba adscrito en las delegaciones situadas en el interior de la República, en las oficinas del secretario, las subsecretarías y la oficialía mayor se encontraba el 66 por ciento del personal y el restante 17 por ciento en la Coordinación General de Servicios Nacionales de Geografía, Estadísticas e Informática. la desconcentración que inició la dependencia desde fines de los setenta, ubicó al 50.5 por ciento de los trabajadores en las unidades centrales, el 35 por ciento en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (antecedente de Coordinación General de similar nombre), mientras que las delegaciones estatales el personal ocupado llegó a ser del 14.5 por ciento. La distribución geografía del personal tuvo una notable variación entre 1982 y 1991; mientras que hace una década, en el último año el porcentaje se había reducido a casi la mitad, esto es. el 56.9 por ciento. En contraparte el personal radicado en el interior del país se incremento del 13.5 por ciento al 43 por ciento. A ello contribuyó la desconcentración territorial del INEGI cuyas instalaciones se trasladaron la ciudad de Aguascalientes en el año de 1987.

Durante su existencia, la SPP predominó la población joven. En 1982 un poco más de la mitad del total del personal tenía menos de 35 años. esta proporción fue casi similar en 1991. También prevalecía el valor modal de edad de población con más de 30 años.

La participación de la mujer en las actividades productivas se reflejó en la estructura ocupacional de la Secretaría. En 1982 los hombres representaban el 64.9 por ciento, en 1991 dicha participación se redujo al 58.8 por ciento, el femenino tuvo un crecimiento del 35.1 por ciento al 43.2 por ciento, del total de mujeres, el 57.3 por ciento era madre trabajadora.

En el aspecto académico el personal mostraba un buen nivel educativo. Mientras que en 1982 el 37 por ciento poseía conocimientos profesionales y el 35 por ciento cursó una carrera corta o subprofesional, en 1991 la escolaridad en este nivel fue del 42 por ciento, notándose un aumento en el nivel superior, seguido de la carrera técnica con un 23,8 por ciento y de bachillerato con el 13.9 por ciento. Del personal con estudios superiores que había concluido estudios de licenciatura, pero menos de la mitad de ellos se encontraba titulado.

Como resultado de la racionalización y compactación escalafonaria de los últimos dos años de existencia de la SPP, el personal ubicado en puestos salariales inferiores, la mayor parte del personal, pasaron a ocupar otros superiores. Mientras que en 1983, el personal de nivel operativo se encontraba entre los niveles salariales del 1 al 15, esto es ganaba entre 1.3 y 3.8 salarios mínimos generales, en 1991 éstos cambiaron del 19 al 27 (véase Cuadro No 5), con la respectiva mejoría en las percepciones salariales, toda vez que pasaron a representar entre 1.5 y 8.2

minisalararios.

En el primer año de labores, la SPP empleaba a 12 mil 730 funcionarios y empleados, de los cuales 10 mil 330 tenían un carácter de plazas permanentes y 2 mil 400 de honorarios. Hasta 1984 su estructura ocupacional tenía la tendencia constante incremento, como se puede observar en el Cuadro No. 6, esto es, en 7 años creció en 3 mil 126 plazas, casi en una cuarta de su tamaño original. El aumento se originó por el incremento de los órganos y funciones, pues solamente la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982 absorbió a 700 personas provenientes de otras dependencias. Al momento de su fusión con la SHCP, tenía 9 mil 958 plazas, 3 mil 179 menos que cuando fue creada y representaba el 0.6 por ciento del total de plazas de la administración pública centralizada.

Antes de 1983 se había instruido a las dependencias del Ejecutivo para que realizaran recortes de personal de confianza y no realizar contrataciones, por lo cual, solamente en ese año la SPP sufrió la baja de casi 500 plazas. A partir de 1985 que se inició la reestructuración de su estructura ocupacional, por medio de despidos forzados de quienes ocupaban puestos de confianza en los puestos de mandos superiores y medios, así como al personal por honorarios, cuyo número de plazas canceladas llegó a casi un millar. Al siguiente año, ocurrieron más despidos unilaterales, al decretarse la desaparición de diversas áreas y puestos y, en 1987

los recortes incluyeron al personal de confianza de nivel operativo que no tuviera licencia en alguna plaza de base, por lo que, las bajas ocurridas en estos años superaron a los 2 mil. Al mismo tiempo se implantaron políticas para la cancelación de plazas del personal que presentar renuncia y se mantuvo la congelación de contrataciones.

Es en 1988 la disminución de personal se aceleró, al incluir a todos los niveles y tipos de puesto las racionalizaciones. En este orden, se pusieron en práctica los programas de retiro voluntario y de pensión o jubilación con apoyo económico para el personal de base, el cual de conformidad con la Ley burocrática goza de inamovilidad. En este período, este tipo de trabajadores, con el consentimiento del sindicato de la dependencia, ascendió a la cantidad significativa de 1 mil 133, en su mayoría personal de base, que representó un número un poco mayor al logrado mediante racionalizaciones forzadas de los dos años inmediatos anteriores. Paralelamente continuaron las racionalizaciones de personal de confianza que con las voluntarias llegaron a representar 1 mil 901 plazas canceladas.

La buena acogida recibida a los programas de retiro voluntario por parte de los trabajadores de base con el beneplácito del sindicato de la dependencia, motivaron a la repetición de éstos en 1989, pero ahora se incorporó también al personal de confianza de nivel operativo. En este mismo año, la instrumentación del acuerdo

presidencial de austeridad y eficiencia del gasto público^{es} a nivel institucional llevó a la supresión de estructuras orgánicas no básicas en número de 78 y la consiguiente cancelación del mismo número de puestos en el nivel de mandos superiores, medios y puestos homologados. En 1982 existían 15 mil 453 plazas presupuestales, de las cuales el 54 por ciento eran de base y el 46 por ciento de confianza. para septiembre de 1988 se contaba con 11 mil 212 plazas y la relación había cambiado a 50.3 por ciento en base y 49.7 por ciento en confianza. De tal manera que este período disminuyó la estructura ocupacional en 4 mil 241 plazas, el 27 por ciento del total existente al inicio.

En 1983 la SPP contaba con mil 616 puestos con nivel de servidores públicos superiores y mandos medios, mientras que en 1988 estos llegaron a ser mil 403, esto es, disminuyeron en alrededor del 13 por ciento lo que se reflejó en la desaparición de 2 subsecretarías, 8 direcciones generales, 15 direcciones de área, 1 subdirección y 187 jefaturas de departamento. Solamente en 1987, con base en el Acuerdo de Austeridad y Disciplina Presupuestal de febrero de ese año ocurrió la reducción del 11.4 por ciento de mandos superiores y de 16.4 por ciento de puestos homólogos. También se eliminaron 51 puestos de las oficinas de control de gestión y se redujeron 114 plazas de personal operativo.

Los ajustes de personal en la SPP lograron modificar la

⁵⁸ Véase Diario Oficial del 19 de abril de 1989.

composición entre el personal sindicalizado y el de confianza. Según el Cuadro No. 6, en 1982 los trabajadores de base representaban el 53.7 por ciento, los de confianza el 44.3 por ciento y los de honorarios el 0.8 por ciento, en 1992 la proporción varió a 35.3, 64.5 y 0.1 por ciento respectivamente, esto es, que el personal sindicalizado apenas si abarcaba una tercera parte de la dependencia, de ahí la nula oposición de parte del sindicato al momento de la fusión. En los últimos dos años de existencia de la SPP, los programas de racionalización voluntaria fueron perdiendo atracción, toda vez que cada vez menos personal deseaba incorporarse; no obstante en este período que continuó abarcando puestos de base y confianza de nivel operativo, llegó a sumar 799 que sumados con los 216 de racionalización por reestructuración de áreas laborales, contribuyeron a la cancelación de casi otro millar de plazas.

Aún antes de la integración a la Secretaría de Hacienda, la SPP seguía disminuyendo sus áreas menores. En este sentido, con fundamento en el Acuerdo presidencial de Austeridad y Eficiencia del Uso de los Recursos Públicos de fecha 19 de abril de 1989 racionalizó 206 órganos de línea, entre direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento y los consiguientes puestos de sus titulares, al momento de la fusión había disminuido su estructura ocupacional a un tamaño inferior al año de su creación, por la disminución de más de 6 mil 300 plazas, respecto de las existentes en 1984, fecha en la que tuvo el mayor número de

personal a su servicio, esto es, logró reducir el tamaño de la estructura ocupacional en casi 40 por ciento, donde el grupo de personal operativo constituyó la mayor parte de empleados racionalizados de la Secretaría, como se aprecia en el Cuadro No. 7.

III.- LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Para el cumplimiento sus atribuciones, la SPP conformó un sistema natural o no planificado, que se integró por diversos subsistemas los cuales se identificaron en sus estructuras internas, procedimientos, políticas e información, con el objeto de brindar servicios e información en materia de recursos humanos sus las unidades administrativas y diversos agentes externos.

Derivados de sus atribuciones, la unidad responsable de la administración de personal se inclinó en el tiempo por realizar actividades rutinarias y superpuestas de carácter procedimental impuestas por una gran variedad de normas jurídicas y administrativas. La Dirección General de Personal realizó dos grandes grupos de funciones. Las primeras referentes planeación, programación, organización, control y evaluación del sistema de personal. Las segundas concernientes a procedimientos de reclutamiento, selección y contratación; análisis de puestos, tabuladores de sueldos, premios, estímulos, recompensas e incentivos; nombramientos, licencias, bajas, reubicación y

expedición de documentos laborales; remuneraciones, descuentos y enteros a terceros; relaciones laborales, revisión de las condiciones generales de trabajo; sistema escalafonarios y la designación de representantes de diversas comisiones (capacitación, seguridad e higiene y de escalafón), prestaciones y servicios de carácter social; y la instrumentación de programas de capacitación.

El sistema de administración de personal de la SPP operaba formalmente bajo tres líneas básicas: la normativa centralizada, otra desconcentrada y la descentralizada. Por medio de la primera, la Dirección General de Personal poseía facultades para el establecimiento de políticas, normas y procedimientos. A nivel desconcentrado, apoyaba en la gestión de los órganos adjetivos de las oficinas superiores y de dirección general, delegaba facultades de responsabilidades específicas a las delegaciones estatales. De tal manera que fungía como "ventanilla" en materia de recursos humanos para el resto de unidades administrativas de la Secretaría.

Derivadas de las facultades del Reglamento Interior, la Dirección General de Personal se concentró a realizar y cumplir las funciones de carácter procedimental impuestas por una variedad de normas jurídicas superpuestas y agregadas en el tiempo, que desplazaron a las relativas al proceso administrativo. Al igual que acontece en otras unidades de administración de personal público, la de la SPP sólo planeaba las actividades operativas anuales para la asignación del presupuesto, que aunque contemplaba objetivos,

metas, descripción de actividades y el calendario para su realización, su contenido no consideraba aspectos estratégicos, por lo que ejercicio tras ejercicio se repetía la información del programa presupuesto. El presupuesto se formulaba de manera anticipada a la de programación de actividades, por lo que el carácter programático se convertía en presupuestal y contable. El programa de trabajo resultaba ser un enunciado de acciones rutinarias, en el que no se consideraban los medios para su ejecución, su seguimiento se convertía en un mero registro que no evaluaba la realización de las mismas. La falta de previsión en algunas funciones llevaba a su improvisación.

La planeación de la fuerza laboral seguía como fin el cumplir con la asignación del presupuesto de servicios personales. Este más que considerar los requerimientos de otros subsistemas, como los de empleo y capacitación, se concentraba a fijar montos a las plazas presupuestales, pero no sobre la base del personal indispensable de estudios salariales de mercado o de un análisis de puestos. La carencia de un sistema de planeación dificultaba la simplificación de los procedimientos de gestión de personal y la desconcentración de funciones. Aunque se seguía el programa de simplificación administrativa del gobierno federal, en la mayoría de los procedimientos, existía una sobrerregulación que consumía tiempos innecesarios. Un ejemplo de ello lo presentaba el trámite de reclutamiento y selección cuyo número impresionante de documentos congestionaba el pago al personal de nuevo ingreso.

La organización del sistema de personal se fundamentaba en tres direcciones de área que generalmente trabajaban aisladas y poco se preocupaban de lo que las otras realizaban. Esto implicaba que quienes gestionaban asuntos relacionados con sus servicios o productos acudieran a distintas ventanillas. El alto volumen de trámites generaba complejos procedimientos cuyo tratamiento y resolución resultaba en muchos casos perjudiciales para los trabajadores. En 1990, un breve estudio sobre el flujo de documentos encontró que éstos pasaban por distintas instancias o escritorios antes de llegar quien correspondía realizar su trámite. De hecho, la mayor parte de procedimientos derivaban en procesos instrumentalista y superpuestos en el transcurrir del tiempo. Existían algunos cuyo origen o motivo se habían perdido, lo mismo que el uso de muchas formas administrativas utilizadas.

También la información incompleta y desactualizada, así como la falta de continuidad en algunas funciones impedía llevar a efecto una planeación estratégica. En el primer caso, aunque se contaba con información sistematizada por procesos electrónicos, como la correspondiente a la nómina, su desvinculación con aspectos que no fueran las del pago de remuneraciones impedía conocer otros asuntos del personal. En el otro caso, la carencia de un inventario de los recursos humanos implicaba solicitudes de información aisladas y reiterativas cuando se pretendía conocer algún aspecto específico del personal de las unidades administrativas de la dependencia. Cabe mencionar que en la existencia de la Secretaría

se levantaron dos censos de personal, uno en 1982 y otro en 1990, cuya información se comento arriba.

El concentrar facultades para la expedición de documentos laborales de los trabajadores implicaba que se generaran la centralización de trámites, toda vez que el Órgano responsable del sistema de administración de personal se encontraba físicamente ubicado en la ciudad de México, por lo que el pago de remuneraciones al personal en los estados de la República se tenía que elaborar en el Distrito Federal, lo mismo que el levantamiento de actas administrativas o las de impartición de cursos de capacitación. Según la Encuesta de Recursos Humanos de la SPP de 1991, el 43 por ciento del personal se encontraba ubicado en el interior de la República.

Menos aún se preveían aspectos para tratar de vincular los procesos internos o mejorar las actitudes de algunos empleados. Una auditoría administrativa realizada en 1989, encontró que el personal percibía las deficiencias de los servicios y de la carencia de información, lo que incidía en el cumplimiento eficiente de sus actividades y que poco se hacía para remediar dicha situación, por lo esto se interpretaba como falta de interés e identificación institucional, inconformidad y resistencia al cambio. Cabe hacer notar que a partir de este señalamiento hubo intentos por mejorar tal situación por parte de las autoridades.

Hasta antes de la instrumentación de los programas de racionalización de personal, hubo el intento por definir un procedimiento formal de reclutamiento y selección en puestos de nivel operativo. Las políticas para la ocupación de plazas vacantes de la Secretaría establecían como primera instancia al personal del área o departamento donde se generaba la vacante, a efecto de darle la oportunidad de obtener su promoción. Sin embargo no se realizaba concurso alguno, por lo que únicamente se tomaba en cuenta la antigüedad y disposición del jefe inmediato, además tampoco se recurría a otras fuentes de reclutamiento como las universidades u otros centros de enseñanza. En ocasiones, esta actividad solo consideraba la evaluación psicométrica de los candidatos y también la de carácter técnico o de conocimientos. En todo caso, la entrega de documentos personales cubría los requisitos, si se trataba de un nuevo ingreso o reingreso, mas no la capacidad de la persona a los requerimientos reales del puesto.

Por la congelación de contrataciones y racionalizaciones de personal desapareció de la estructura orgánica el área responsable del reclutamiento y selección. Ello diluyó una función importante de filtro para hacer llegar a la persona al puesto adecuado, y convirtió a la oficina responsable de esta función, en receptora de documentos que sólo se dedicó a atender y tramitar las peticiones de nuevos ingresos, reingresos y promociones, los cuales en la mayoría de los casos caían en el formulario, pues el candidato o trabajador ya se encontraba laborando. Cabe mencionar esta área no

conocía o manejaba información de vacancia de la Secretaría y por ello tenía que recurrir a otras instancias, lo que representaba demoras de esos trámites. El paso siguiente no continuaba con la expedición del nombramiento o designación, como lo establece la Ley burocrática. Al carecer el trabajador de este documento, solo conocía su situación laboral por medio de la clave presupuestal que aparecía en su talón de pago.

Tanto los tabuladores como el catálogo de puestos institucional se regían por la normatividad que emitían áreas externas y no por la Dirección General de Personal. El área responsable de las remuneraciones sólo aplicaba los tabuladores de sueldos autorizados por la Dirección General de Servicio Civil. Ellos al menos eran cuatro y se dirigían a grupos de personal distintos: a servidores públicos superiores, mandos medios y personal homologado a éstos, otro a personal técnico operativo, uno más para el personal de honorarios y otro para el personal del grupo de apoyo y desarrollo regional.

El área de remuneraciones se había desarrollado tecnológicamente antes que las otras áreas. Salvo en la recepción y validación de diversos movimientos de personal (altas, bajas, licencias, transferencias y afectaciones presupuestales) y de la revisión de la nómina anterior pagada que se realizaban manualmente, las demás operaciones se encontraban automatizadas o semiautomatizadas. Con ello se procedía a calcular las

percepciones, descuentos, pagos retroactivos y adeudos, los que integrados llevaban a la emisión de la nómina y de los cheques de pago, mismos que se hacían llegar a las unidades administrativas de la Secretaría por pagadores habilitados para su entrega a los trabajadores.

Aunque las prestaciones de tipo social, deportivo, cultural y recreativo correspondían general para todo el personal, las de tipo económico que tenían una repercusión directa en el sueldo del personal, aparte de ser distintas se otorgaban de manera desigual. Así, el personal denominado de base disfrutaba de aquellas prestaciones establecidas por las condiciones generales de trabajo de la dependencia eran recompensas por asistencia y puntualidad, apoyos económicos para la adquisición de útiles escolares, impresión de tesis profesional y adquisición de anteojos. También este personal compartía con el denominado de confianza de nivel operativo las establecidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que incluían el pago de primas vacacional y de antigüedad y gratificación de fin de año, así también las que dispone de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, específicamente en lo concerniente a préstamos.

Todo el personal operativo gozaba de otras prestaciones como las despensa, previsión social múltiple, ayuda para pasajes, fondo de ahorro capitalizable y seguros de vida. Por su parte los

servidores públicos superiores, mandos medios y personal homologado a éstos puesto, además de gozar de las mismas prestaciones del personal operativo de confianza, obtenían una cantidad adicional o bono que superaba en mucho al sueldo que percibía del tabulador y que hacía la gran diferencia en percepciones. Las relaciones laborales, además de mantener la cordialidad o tutela con el sindicato de la dependencia, se orientaba a la gestión y cumplimiento de lo estipulado en las condiciones generales de trabajo. Las actividades del área responsable incluía las reubicaciones de personal (cambio de adscripción, cambio de residencia y reasignaciones a otras dependencias), control de asistencia y puntualidad, la dictaminación de sanciones administrativas, otorgamientos y prórrogas de licencias a plazas de base, asesorías laborales, actas administrativas, el sistema de estímulos y recompensas, otorgamiento de incentivos, la vigilancia del sistema escalafonario y la supervisión de las comisiones de seguridad e higiene.

Cabe señalar que la Dirección General de Personal actuaba como órgano de consulta tanto del personal como de sus unidades de adscripción, orientaba e interpretaba la aplicación de los ordenamientos jurídico administrativos. El que existieran algunos ordenamientos y órganos que estos mismos establecían no significaba que operaran en la práctica. Tales fueron los casos de varios reglamentos y comisiones relativas al escalafón, capacitación y de seguridad e higiene cuya finalidades se restringía a su

instalación, pero no a su operatividad real. La falta de un programa viable de trabajo, fincamiento de responsabilidades, evaluación de resultados y actualización provocaba su olvido.

Lo inoperante del Reglamento de Escalafón llevaba a que las promociones se realizaran a cabo por petición del jefe inmediato, pero no mediante un sistema de calificación de méritos que evaluara aptitudes, actitudes y preparación. Aunque se preveía en las condiciones generales de trabajo de la dependencia la participación sindical en los ascensos de personal de base, esto casi no ocurría. El sistema de evaluación del desempeño, no tenía vinculación directa con la promoción y menos con la capacitación, ni con otro tipo de incentivos como el del premio del servidor público del mes. Un hecho notable a partir de los programas de racionalización voluntaria fue la implementación de promociones masivas para el personal operativo, pero por su carácter generalista no consideraba las actitudes, aptitudes y preparación sino sólo el hecho que permaneciera en al servicio de la dependencia. El premio anual de estímulos y recompensas se aplicaba a todo el personal con nivel inferior a jefe de departamento. La elección de ganadores a estímulos y recompensas se realizaba por comités creados en cada unidad administrativa, con la participación de representantes sindicales y autoridades de la misma dependencia. Su aplicación se determinaba por la normatividad emitida por la Dirección General de Servicio Civil.

Ninguno de los reconocimientos anteriores consideraban la capacitación adquirida. El que en los últimos años tuviera mínimo apoyo y estímulo llevó a la poca participación y el descenso en el número de cursos impartidos (véase Cuadro No. 8). Lo inadecuado de la detección de necesidades de capacitación llevó a elaborar programas inconsistentes que tendieron a la improvisación y dificultaron su cumplimiento. Durante el tiempo que operó de la Secretaría sólo se levantaron dos encuestas para la detección de necesidades de capacitación, cuando estas por lo general se deben de elaborar anualmente. Cabe mencionar que en los últimos años hubo esfuerzos por el mejoramiento de los sistemas de personal, sin embargo faltó realizar los cambios cualitativos importantes.

CAPITULO QUINTO
EL REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION
DEL PERSONAL,
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

CAPITULO QUINTO

EL REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DEL PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

I.- *EL REDIMENSIONAMIENTO COMO UNA TENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.*

En la última década, algunos círculos gubernamentales y los medios de información tendieron a ofrecer un visión simple y esquemática del Estado y de su administración pública, bajo el argumento de que creció enormemente y llegó a una situación que asfixió a la sociedad civil. El cuestionamiento al incremento de órganos y funciones del aparato administrativo se opuso por el de su reducción. Sin embargo, tales argumentos adolecieron de los evaluaciones previas y frecuentemente llegaron a caer en la arbitrariedad de nombrar con distintos adjetivos el fenómeno de reforma del Estado por los de redimensionamiento, adelgazamiento, racionalización, reestructuración, compactación, etc. de su aparato administrativo.

No es el tamaño por el cual se originaron las medidas de reestructuración cuantitativa del aparato estatal, sino que forman parte de una perspectiva histórica compleja, inducida por los cambios al final del último decenio. En efecto, la crisis económica y la deuda externa fueron atenuantes a la imposibilidad de mantener el rol del Estado de bienestar y el ritmo de expansión de

presupuestos, órganos y personal públicos a su servicio. Al mismo tiempo acontecieron hechos vertiginosos e inesperados como fueron el desmoronamiento de las economías socialistas, el afianzamiento de la globalización de los procesos económicos y la formación de bloques comerciales, así como el acelerado desarrollo de la ciencia y tecnología, lo que llevó a la obsolescencia del modelo de desarrollo y a la sustitución por otro que se adaptará a los nuevos cambios.

El Estado y su administración pública tienen una transformación por los nuevos roles que deben asumir. Mientras algunos quisieran reducirlos a su mínima expresión cuantitativa, otros piensan que es necesario su cambio cualitativo para dar respuesta a los problemas actuales. Gert Rosenthal comenta que la polémica cae en posiciones ideológicas y lleva a la abstracción de la realidad de cada país, se emiten juicios que privilegian o desmitifican al Estado y llegan a la preferencia cuantitativa de retiro total o de más presencia. La influencia del pensamiento neoliberal que solicita su desplazamiento y las deficiencias en las demandas acumuladas y las nuevas que se presentan.

Por tal razón, toda posición requiere situarse en la perspectiva histórica ocurrida, al menos desde el presente siglo, en el cual los países en desarrollo pasaron de políticas de bienestar a otras de libre competencia regida por las leyes del mercado. En varios países latinoamericanos, desde la crisis

económica de los treinta, el Estado conjugó el papel interventor para corregir las recesiones, impulsar el desarrollo económico y articular la hegemonía estatal sobre las clases sociales; paralelamente ocurrieron a la expansión de sus actividades, instituciones y empleo. Si bien este modelo prevaleció durante casi medio siglo, a partir de los ochenta excedió su capacidad, por el desplome del financiamiento externo y la caída en el precio de las materias primas de exportación, principalmente del petróleo, que llevaron a enfrentar responsabilidades que excedieron la capacidad de sus finanzas públicas, por ello se recurrió a organismos financieros internacionales, los cuales condicionaron préstamos por políticas ajustes en la economía nacional, ello ocurrió en una fuga masiva de capitales, lo que trajo como resultado la reducción del gasto público y la consecuente reestructuración cuantitativa del aparato administrativo, así como la desatención de necesidades básicas a la población.

En el caso mexicano, el Estado reconoció desde el decenio anterior la necesidad de reestructurar la administración pública a través de la aplicación de políticas de cambio estructural, que redujeron órganos, empresas estatales y desaceleraron la tendencia al crecimiento del personal público. De tal forma que el redimensionamiento abarcó cuantitativa y postergó los aspectos cualitativos que llevaran a la modernización, toda vez poco condujo al mejoramiento de la administración central o a satisfacer amplias demandas de la población, con el consecuente

descontento patente que se reflejó en las elecciones federales de 1988, por la disminución del poder adquisitivo, las pocas oportunidades de empleo y de satisfacción de mínimos de bienestar, como alimentación, educación, salud y vivienda. Además puede señalarse que a principios de ésta década, se calculaba la existencia de más de 20 millones de mexicanos que se encontraban en situación de pobreza extrema. Todo ello exige de una mejor acción que se puede dar con la modernización del aparato administrativo del Estado.

Para enfrentar los actuales problemas el Estado y su aparato administrativo requieren modernizarse. Ello no sólo debe incluir la criterios cuantativistas como en el pasado reciente sino otros aspectos como la transformación del aparato productivo, la distribución más equitativa de recursos, la descentralización y desconcentración, la simplificación y transparencia de leyes y, sobre todo, la democratización en todos los ámbitos de la sociedad, incluso la del mismo Estado. Por lo anterior, la modernización administrativa requiere concebirse de un modo distinto al de la reestructuración cuantitativa. La modernización no sólo significa la introducción de equipos electrónicos o la construcción de nuevos edificios, deseables en todo caso para el buen desarrollo del servicio, sino el de nuevas formas de administración. Parte de la estrategia sería el énfasis en la preparación y desarrollo de las personas y no sólo de su decremento, en sus virtudes y cualidades y en ofrecer nuevas posibilidades de realización. Como lo apunta

Crozier, la estrategia para el cambio supone la prioridad de los individuos al servicio del Estado. esta acción constituye el medio fundamental de utilizar al máximo la modernización, en encontrar su colaboración y apoyo, porque la administración es ante todo de personas.

La modernización tiene el consenso de su necesidad, el problema que se presenta es el contenido y la manera de promoverla, toda vez que las circunstancias y fenómenos actuales presentan una alta complejidad. En un medio donde los cambios ocurren rápidamente, los actuales sistemas burocráticos resultan cada vez más inoperantes y enfrentan el anacronismo e inamovilidad por excesivas normas y reglamentaciones. No obstante que éstas últimas son necesarias, su aplicación o ejecución queda inmóvil por el mismo carácter de su elaboración, pues cuando se desea la reforma del Estado, ésta desemboca en el tratarla de realizar por decreto, sin considerar a quienes corresponde instrumentarla.

II.- HACIA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

La reforma del Estado exige la modernización administrativa, pero sobre todo la transformación radical del sistema de administración de personal y de los individuos en quienes recae su acción. Por importantes que parezcan otros problemas al interior de la administración pública, resalta el de la búsqueda de criterios para situar a los funcionarios y empleados públicos en el rol que les corresponde como participantes del cambio, porque el proceso administrativo incluye a personas vinculadas, por intereses, necesidades y aspiraciones distintas, incluso en ocasiones en oposición, a las de las instituciones.

En las actuales circunstancias, el hecho de que el gobierno decida continuar con las políticas de cambio estructural que implican medidas de austeridad en el gasto público y en la racionalización del empleo público, sitúan inevitablemente al primer plano a la importancia en el mejoramiento de los sistemas administrativos de recursos humanos de las dependencias del Ejecutivo federal. Estos sistemas consideran cuantitativamente, como plazas presupuestales al personal, no como sujetos que piensan y actúan de manera distinta a los propósitos por los que existen las instituciones públicas; esto contribuye a actitudes de

indolencia, aislamiento, lentitud y falta de vocación por el servicio, obstáculos ante los procesos de cambio; por ello, es preciso situarlos como el principal elemento de la modernización administrativa.

Pocos de los actuales sistemas de administración de personal de las dependencias del Ejecutivo seleccionan, preparan y desarrollan a su personal. Existen casos excepcionales como los de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina donde el servicio de carrera, si bien no ha resuelto todos los problemas, éstos se encuentran distantes de los que ocurren en los casos del resto de las dependencias. La carencia del servicio civil de carrera y el poco interés por aspectos sustanciales en la administración contemporánea, como la calidad, productividad y trato humano, casi no se consideran.

La modernización debe orientarse a las actuales unidades de administración de personal que cumplen de manera rutinaria una multitud de normas jurídicas y administrativas, realizan funciones de registro, control y trámite en la mayoría de los casos, descuidando la preparación y desarrollo de talentos, así como de quien tiene vocación por el servicio público o de innovación. Las unidades de administración de personal funcionan conforme a disposiciones a veces contradictorias, y su interpretación personalista que no siempre tiene una vinculación con objetivos y resultados institucionales. La extrema regulación en algunos

aspectos no es compensada por otros de suma importancia donde el uso y abuso supletorio de la ley del trabajo en general, lleva a injusticias con el personal de confianza, pues se ajusta o no las condiciones generales de trabajo que rigen para los trabajadores de base, dependiendo del estado de ánimo de los titulares de las áreas administrativas. Esto acentúa la estratificación de las instituciones públicas y disminuye el ejercicio de la autoridad de quien tiene la posibilidad de impulsar y orientar la acción de los servicios.

La gestión del personal se deja llevar por la aplicación de normas y reglamentos excesivos: por lo mismo, los resultados son poco efectivos. pues la acumulación y superposición de ellos llevan a paralizar la administración en lugar de impulsarla. El método de recurrir a órdenes jerárquicas que las complementen resulta también poco estimulante y orilla a la permanencia del dicho colonial de obedecer sin cumplir. No se pretende llegar al extremo a la total eliminación de leyes o del principio de legalidad, sino buscar su simplificación y de disminución para imponerlas mediante un proceso educativo y cultural que supla su utilización. Como señala Chanes Nieto, el trabajo administrativo debe tender a ser simple, fácil y rápido, a hacer más con menos leyes, manuales, procedimientos, informes, estadísticas, etc., pues ellos no conducen necesariamente la eficacia sino que son muestras de la improductividad y la falta de obtener resultados concretos.

La reforma de los sistemas administrativos debe partir de un modelo humano distinto al jurídico normativo que hoy prevalece en la mayoría de las dependencias. Aunque pueden considerarse abundantes y en ocasiones de buena voluntad, queda todavía sin solución el realizar y llevar a la práctica principios irrenunciables, tales como el mérito, la capacidad, la neutralidad partidista, la imparcialidad y la autonomía, así como el rechazo a toda injerencia que no sea la del interés público, procurando la movilidad y ascenso del personal libre de lealtades políticas. El respeto por el cambio cultural debe ser exigencia del personal público.

Los sistemas de administración de personal de las dependencias públicas no deben continuar guiándose por criterios cuantativistas y considerar al personal como plazas presupuestal, pues requieren de una modernización cualitativa, por el número de personas que las integran y porque el modelo en que operan se ha vuelto obsoleto. El crecimiento del personal público no es producto de apetencias burocráticas sino de la complejidad de las funciones gubernamentales y de las contradicciones a su interior. Por consiguiente, la racionalidad del sistema administrativo debe cambiar junto con los cambios que sufre el Estado, toda vez que su imitación a modelos de carácter prusiano o militar⁵⁹, que en los

⁵⁹ "El presidente de la República es el eje del sistema de decisiones del gobierno y es el quien por acuerdos verbales y escritos va señalando lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos, quienes a su vez hacen lo propio a los suyos... la comunicación y decisiones en la administración pública es de forma jerárquica y verticalizada que funciona conforme a pautas y modelos relativamente rígidos lineales". Presidencia de la República. 1982 Tono 1: 99.

cuerpos castrenses puede funcionar eficientemente, cuando se aplica a personal civil no habituado a la disciplina y el orden, carentes de mística y moral imbuido a los miembros de las fuerzas armadas, no lleva a los mismos resultados.

A lo anterior puede agregarse que la modernización de la administración de personal presenta dos obstáculos: uno de carácter estructural y otro derivado de actitudes y aptitudes humanas inadecuadas. En el primer caso, se encuentra la falta de un programa integral de personal a nivel global de la administración pública federal, la carencia de mecanismos de coordinación entre las reformas específicas, la notoria desigualdad existente entre las dependencias, la duplicación de responsabilidades, la insuficiencia de recursos financieros que requieren las tareas de modernización y la excesiva centralización en los mecanismos de decisión.

Las políticas de administración de personal deben ser congruentes con la acción gubernamental en su conjunto. La vinculación con la modernización administrativa también tiene que relacionarse con los programas y estrategias de gobierno, con el objeto de lograr acciones coordinadas tendentes a elevar la capacidad y mejorar la actitud, aptitud y desarrollo de habilidades del personal en el desempeño de sus actividades, como una responsabilidad de asumir compromiso institucional. Por tanto, resulta conveniente formular políticas que favorezcan el compromiso

y dedicación no solamente de autoridades sino muy especialmente de los que realizan actividades operativas.

En adelante el sistema de personal de las dependencias deberán modificarse por otro colectivo, flexible y adaptable que no se enfoque a la aplicación de normas sino al desarrollo y a la innovación. El cambio profundo exige un mejor conocimiento de lo que es y realiza la administración pública, es decir, fomentar la cultura administrativa del ámbito público. Por tanto, es preciso divulgar el conocimiento de las organización del Estado, establecer los términos de la gestión y de distintos sistemas como algo cotidiano, que fluya a los ciudadanos para que estén mejor informados y puedan expresar, así como exigir el cumplimiento de sus demandas.

La administración pública requiere considerar prioritariamente la calidad y productividad en los bienes y servicios que proporciona, para otorgarlos con eficiencia, rapidez y amabilidad. Solamente el mejoramiento de la aptitud profesional, el reconocimiento previo de actitudes y el espíritu de servicio determinarán tales características. Mediante la primera se puede lograr la satisfacción completa de los ciudadanos, con productos o servicios de buena calidad, proporcionados bien y rápidamente desde la primera vez. La productividad, que es la combinación de resultados logrados y los recursos utilizados, implica la interacción entre los distintos factores del lugar de trabajo. Los

fines obtenidos se relacionan con los insumos o recursos empleados, mismos que se ven afectados por una combinación de elementos importantes que incluyen la calidad y disponibilidad de materiales, de economías, participación de personas y la eficiencia de los administradores.

Para lograr la calidad y productividad, la filosofía de la administración de personal público tiene que considerar su participación y su desarrollo. Solamente por la participación en grupo o equipo se consigue brindar a los ejecutantes, la mayoría de empleados públicos, la oportunidad de ser coparticipes en la toma de decisiones y en la corrección de problemas. La formación de verdaderos equipos de trabajo y no de camarillas, implica que los funcionarios deleguen responsabilidades y el depósito de confianza en el personal operativo, en prepararlo y capacitarlo y no hacerlo a un lado como ahora sucede. Si no existe compromiso de parte de todos por la institución, funciones o actividades, no será posible la completa identificación de solución de problemas que se presentan a los sistemas administrativos. De lo anterior aportaron mucho los llamados círculos de calidad que contribuyeron cambio deseados en otros lados. Ello exige esfuerzos de análisis de prácticas nacionales y extranjeras en las técnicas disponibles y opciones que éstas pueden ofrecer.

La modernización de la administración del Estado parte de la que concierne a todo el país. El predominio del sistema autoritario

constituye en la actualidad, la antítesis que pone en tela de juicio al personal burocrático ante los ciudadanos. Por ello dice Kliksberg, se requiere que los sistemas administrativos se funden en modelos de interrelación abiertos, basados en la participación del personal público, como reproductores del principio de la democracia⁶⁰. La formación de cuadros de funcionarios comprometidos y la activa intervención ciudadana en la gestión pública son las mayores posibilidades concretas de la administración democrática. Esta depende también de las prácticas cotidianas hacia el exterior e interior del Estado.

Haro Bélchez opina que la democratización al interior de los cuadros funcionarios se divide en dos vertientes. Una que se identifica en la necesidad de tener una función pública que promueva e impulse el ascenso y desarrollo, otra que se refiere a la gestión participativa. La administración democrática debe iniciar en el mejoramiento de los procesos de ingreso y promoción, toda vez que éstos se encuentran tergiversados por el favoritismo e influencia de algunos en desventaja de otros quizás más capaces, situaciones que en última instancia benefician a grupos de interés. Por lo anterior, el esquema que estimule, promueva y emplee activamente la participación del personal público y la ciudadanía tiene que considerar el flujo de información y opinión provenientes de ellos. La ejecución incluye el rescatar elementos, ideas y planteamientos que generen y hacerlos protagonistas de las

60 Kliksberg, Bernardo. 1990: 34.

acciones.

Rodrigo Moreno afirma que los cambios en la administración pública sólo son posibles mediante la activa participación del personal público y la institucionalización de efectivos sistemas de reclutamiento y selección, remuneraciones justas y equitativas, de implantar controles sistemáticos de evaluación para exigir rendimiento y honestidad, así como aplicar sanciones correspondientes en casos de incumplimiento, para garantizar la estabilidad en el empleo del personal con actividades operativas.

Para Chanes Nieto, "...el servidor público debe conservar o adquirir conciencia de su trabajo, para profundizar en la moralización y modernización de la función pública"⁶¹. El sistema de personal público tiene el papel de auténtico cambio, de desterrar actitudes autoritarias y de mejorar su trato con los ciudadanos. Cualquier grado de participación está relacionado con la sociedad, el nivel democratizador depende de la relación que se tenga con el nivel de conciencia y lucha política y de los espacios políticos de los grupos opositores al gobierno. Porque la modernización administrativa atañe a gobernantes y gobernados, con la participación de funcionarios y empleados comprometidos e identificados con el proyecto de nación, pero la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable de la resolución de asuntos. Ello requiere que se confíen soluciones de determinados problemas a

61 Chanes, José. 1997: 96.

grupos, asociaciones y comunidades, lo que lleva a considerar la revisión del modelo actual por el de toma de decisiones mancomunadas, que implica la variación de pautas importantes de cultura organizacional y cambios en el estilo de liderazgo.

El paternalismo hacia la ciudadanía por el Estado debe suplirse por la transparencia total de la actuación administrativa, el garantizar el derecho de expresión de los ciudadanos, la revisión de los servicios de atención masiva, para que se den con mayor eficiencia, calidad y trato humano. La actual separación podrá sustituirse sólo por el involucramiento activo de la ciudadanía. Ello implica de un conjunto de proposiciones que van desde simples encuestas hasta la intervención directa en la gestión de los servicios básicos, a través de su representación.

Para modernizar a la administración pública es indispensable cambiar el modo de pensar del personal. Linda Arnold expone que la forma de pensar y valores de los burócratas mexicanos se establecieron desde del imperio español, y que en el siglo pasado los regímenes liberales poco contribuyeron a su ideología de prosperidad, progreso y bienestar social, al ser víctimas de la ambición y la codicia por ocupar puestos en la administración pública. Esta situación continua todavía al final del siglo XX, con la tecnocracia gobernante en la búsqueda de la modernidad ligada al pasado.

El cambio de mentalidad de los servidores públicos y ciudadanos requieren de la simplicidad de las relaciones, libre de barrera y formulismos, encargarse la sociedad misma de sus propios asuntos y de asumir compromisos de calidad y productividad. Las ineficiencias que puedan ocurrir en el sistema administrativo trascenderán al ámbito político, puesto que este último tendrá la responsabilidad directa de las demandas que expresen inconformidad. El mejorar su funcionamiento garantiza el establecimiento de políticas, que consideren la instrumentación la vinculación entre política y administración pública. Estos aspectos forman parte más de situaciones culturales y se alejan de la visión cuantitativa.

Crozier concibe que en la situación actual, la administración pública no dispone de método intelectual alguno que le permita emprender el cambio de mentalidad, toda vez que el personal burocrático es dirigido en función de normas legales y no por el propósito y calidad de los servicios. Por eso, sugiere la diversificación de la administración de personal en profesiones, simplificar regulaciones para hacerlas más eficaces a partir de la profesionalización o identificación institucional.

El cambio mental y cultural de las personas de la administración pública reside en la revaloración de las profesiones⁶² y especialidades, puesto que son tan variadas que la regulación bajo las mismas normas son poco atinadas en el

62 Crozier, Michael. 1969: 228-229.

ejercicio de actividades. Así, en la administración de personal, las modalidades de selección, designación o nombramiento, etc., deben estar adaptadas no sólo al propósito por cumplir sino por a las dificultades inherentes y al tipo de relaciones humanas que ellas encierran. Esto significa cambiar la imagen de los actuales empleados públicos, devolver la prioridad a las profesiones respecto a la situación mítica de personas distintas, lo cual significa que el buen funcionario lo sea no por su jerarquía sino por la eficiencia y honorabilidad de la profesión.

La administración de personal no puede seguir con la moda privatista o de los procesos del sistema administrativo orientado a la producción como hoy ocurre. Las distintas gamas de profesiones y especialidades hacen necesaria la diferenciación y personalización, no como meramente puestos-plazas de carácter presupuestal. No se es orgulloso de ser burócrata, pero sí de ser maestro, médico, economista, ingeniero, abogado o administrador público, de ser técnico en presupuesto, computación o aduanas. El pertenecer a una profesión o especialidad, el desempeñar lo mejor posible la profesión y ser el mejor, son formas de motivación que no deben ser desalentadas. Para ello es preciso conocer las potencialidades, encontrar la filosofía propia y lógica particular, sólo así podrán constituirse mejoras en la administración de personal. Ello será posible por el esfuerzo vastísimo de cambio cultural del modelo administrativo prevaeciente.

En los sistemas de personal de las dependencias, el mérito no lleva al personal público a ocupar mejores puestos de trabajo y tampoco la falta de competencia a perderlos. Basta para acceder a labores de mayor responsabilidad la confianza del superior inmediato o bien su pérdida para pasar inadvertido o peor aún estar inactivo en labores. Tampoco los estímulos, recompensas e incentivos son conferidos en la mayoría de los casos de manera irreflexiva, con parcialidad hacia allegados, además de que éstos gozan de prebendas vedadas a los demás. Todo esto forma parte sino del mismo fenómeno cultural de reproducción de conductas de los niveles políticos superiores. Por ello, la imitación de comportamientos debe iniciarse en los funcionarios, pues dará mayores y mejores productos que la implantación de reglamentaciones, por la profunda y arraigada falta de participación democrática en la sociedad mexicana.

El establecimiento del servicio de carrera en la mayoría de las dependencias, resulta necesario para establecer el marco adecuado del ascenso y permanencia de los mejores elementos⁶³. La revaloración profesional o técnica no puede aislarse de la promoción a puestos de mayor responsabilidad, desligada del compromiso personal o político de la designación o nombramiento. La solución no es meramente de carácter legislativo, esto es la creación de una ley del servicio civil de carrera, exige que

⁶³ Es de mencionar que en algunas dependencias el permanecer y acumular experiencia se convierten en elementos de movilidad en los puestos o cargos. Esto es notable en el caso de los maestros en la SEP, los médicos en Salud, los ingenieros agrónomos en la SARN, etc.

funcionarios y empleados reclamen el respeto por la costumbre y la cultura, la preparación, capacidad, dedicación y antigüedad, entre algunos factores, para acceder a puestos de mayor responsabilidad. La profesionalización, por lo mismo, implica la implantación de sistemas objetivos de selección y de una estrategia global, a largo plazo de formación permanente, el realizar evaluaciones del desempeño de manera sistemática y permanente y que el personal no se vea afectado sustancialmente por cambios de orden político.

El servicio civil de carrera debe considerar entre el personal móvil y el que estaría libre de los avatares políticos⁶⁴. El alcance del nivel jerárquico incluiría hasta el de jefe de unidad departamental y puestos homólogos, a partir de los cuales pasarían a considerar los de más confianza, salvo caso de puestos inferiores que la ley enunciaría no por exclusión sino por estar incluidos en la misma norma. Gradualmente podría recorrerse el nivel jerárquico el grado de alcanzar, prioritariamente, en algunos sectores como los de la salud y educación. Muy difícil resulta contar con una función pública profesionalizada si en materia de remuneraciones los servidores públicos se sienten defraudados y en inferioridad de condiciones respecto a otros trabajadores asalariados. Por tal situación la desconcentración en la fijación de los tabuladores de sueldos en cada dependencia es indispensable, toda vez que al manejarse de manera específica se conoce mejor la fuerza de trabajo

⁶⁴ Sobre las modificaciones a la legislación mexicana para el establecimiento del servicio civil de carrera, puede consultarse el valioso estudio de Guillermo Haro Hélichez que se incluye en la bibliografía.

y la estructura ocupacional correspondiente mejor a las funciones de cada dependencia.

A la profesionalización debe contribuir la capacitación, ella es el instrumento indispensable para conocer, utilizar y desarrollar el capital humano, pero tiene que sufrir una transformación radical, puesto que sus objetivos, contenidos y pedagogía se encuentran cuestionados por los magros resultados²⁵. En la actualidad la capacitación no logra los propósitos, porque está concebida de manera abstracta, como un asunto individual que ofrece solamente la posibilidad de subsanar la insuficiente preparación escolar o bien para perfeccionarse en áreas que le interesan al funcionario o empleado, mas no a las dependencias. Por consiguiente, no se orienta en a solucionar deficiencias en la realización de actividades y menos al desarrollo del personal. Aunque es deseable que fuera requisito de la promoción, no es posible por el modo imperante de designación de los puestos de mayor nivel salarial y a veces sólo es un medio para escapar momentáneamente del ámbito laboral. La capacitación para la modernización administrativa tiene que ser activa, fijar metas, revivirlas y movillizarlas en función a resultados.

La capacitación debe pensarse como parte del sistema administrativo, pero adaptado a los fines y objetivos prioritarios del puesto que desempeña el personal público. Para ello se requiere

²⁵ Crozier, Michael. Op. cit.: 237.

crear células o consejos de preparación de programas de cursos y eventos, para ilustrar a los responsables de ellas. La inversión en esta materia no debe dejarse de lado, pues es preciso dedicarle tanto más cuanto se carece del conocimiento y experiencia previas. Esa acción especializada y elitista puede enseñar mucho sobre contenidos y métodos que pueden transponerse a los funcionarios públicos.

El impartir la capacitación en centros o academias como en muchas dependencias se realiza, exige costos enormes y los resultados no siempre son los deseados. La desconcentración de la función hacia las unidades administrativas permitirá proporcionarla de manera directa y abarcará a un mayor número de trabajadores. Esto elevará el capacitar expertos en distintas especialidades que desempeñan actividades y papeles distintos. Estos especialistas tendrán necesidades de contacto y coordinación comunes, pero al mismo tiempo de profundizar en conocimiento, métodos, prácticas, análisis y estudios de trabajo.

No se pide la desaparición de los órganos de capacitación sino convertirlos en centros de impulso, orientación y dirección. Sólo se podrán mejorar los resultados si ellos están conectados directamente con la operatividad de cada área. Pero también éstas deberán entender que se trata de orientarla hacia el servicio y no sólo para satisfacer las preferencias personales. La capacitación puede obtener mejores resultados en torno del desarrollo y difusión

de conocimientos prácticos de las realidades administrativas. Será tanto más eficaz, en la medida en que se prepare y supervise con todo cuidado y en la que exista una retroalimentación por la utilización de los conocimientos adquiridos y el cambio de aptitudes, actitudes y habilidades del personal capacitado, en todos los niveles, tanto de mando como operativos.

Las restricciones presupuestales y los volúmenes de personal en las dependencias de la administración central no podrán satisfacer las necesidades de remuneraciones para satisfacer sus necesidades. Por tal razón, si bien deben procurar mejores percepciones también debe satisfacerlo en su trabajo, porque espera progresar, tener jefes o líderes con capacidad, que asignen actividades con claridad y no recurran solo a la expedición de órdenes; esto significa modificar los métodos de trabajo por la en convención y el acuerdo, la participación en las decisiones, el reconocer méritos, ideas y esfuerzos de subordinados -los cuales no sean aprovechados en beneficio personal del jefe-, eliminar favoritismos y, por consiguiente, que las reglas sean parejas para todos.

Los cambios acelerados en todos los ámbitos están modificando el autoritarismo. Sin embargo, al mismo tiempo existe la examinación de personalidades de ciertas cualidades excepcionales de los cuales se desea la obediencia que anteriormente se niega a conceder. Los jefes que triunfan son muy diferentes a personajes

famosos, porque sus cualidades no siempre concuerdan con las características de los grandes líderes. El problema para los jefes actuales no es su autoridad sino el liderazgo que implica innovación y riesgo. La vinculación entre el liderazgo y sobre todo su método de aprendizaje, de nuevos conocimientos coincide en hacer que nazcan y se acepten a nuevos líderes.

Además del liderazgo, la modernización administrativa debe contemplar consejos que puedan asesorar a dirigentes abrumados por la multitud de tareas. La integración de éstos incluiría a personas de la mismas instituciones, que por áreas de especialidad podrían analizar y elaborar sugerencias sobre problemas específicos, también podría invitarse ocasionalmente a asesores externos para dar puntos de vista diferentes. Los funcionarios al manejar información especializada no conocen a fondo los problemas y toman decisiones sin realmente tener juicios para ello. Las nuevas formas de gestión necesitan de innovaciones difíciles, riesgos y opciones que implican de líderes capaces de dirigir el cambio con apoyo de personal bajo su cargo, pero también por la gran cantidad que representa el de encarnar y vivir aciertos y errores.

La modernización administrativa requiere de la dignificación del personal público, de estimularlo, de sentar bases equitativas de remuneraciones, y de fijar la estabilidad y promoción de los empleos. La pereza, los derroches, abusos u otros ilícitos de autoridad de algunos funcionarios y empleados, se aprovechan para

extenderlos al resto, en parte por la falta de reconocimientos de los mismos sistemas administrativos hacia sus colaboradores, toda vez que a las conductas indebidas no corresponde el resaltar los aciertos y esfuerzos. En el personal pesa la carencia de valoración de sus mejores esfuerzos por lo que se deja de hacer, lo postergado o que no se atiende, por que el porcentaje amplio de buenas acciones que puedan tener, son invalidadas por alguna omisión o error.

Como la administración pública funciona esencialmente a través de seres humanos, su modernización desarrollar conductas que incluyan el compromiso con las instituciones. Para ello tiene que atender esmeradamente al personal a su servicio, cambiar la imagen de ellos ante los ciudadanos y realizar una activa tarea educativa de valoración de sus actividades y de lo que representan para la sociedad, por lo elevado de su número y ser su principal recurso. Crozier comenta que toda estrategia de reforma del Estado debe descansar en la prioridad de lo que el personal público puede aportar y de los propósitos a cumplir por el Estado, el beneficio se reflejará en el estímulo, reconocimiento y realización del proyecto nacional. Por tal razón, la modernización se debe contemplar como una estrategia de mediano y largo plazo que modifique a fondo y de modo prolongado la administración de personal, pero antes que todo requiere transformarse a través de los funcionarios y empleados, en invertir en el potencial que ellos constituyen.

La incertidumbre, desinformación de objetivos, la existencia de un estilo de dirección predominantemente autoritaria o paternalista, el excesivo congestionamiento de los niveles superiores genera actitudes no participativas en los niveles inferiores, lo que a su vez origina la indiferencia hacia los esfuerzos modernizadores y la persistencia de expectativas negativas tradicionales que sólo refuerzan la inercia propia de los actuales sistemas de administración de personal. La participación del personal puede dar mejores resultados por el compromiso que se adquiere. En tal sentido, resulta que la administración pública debe ser transparente hacia dentro, mantener un alto nivel de información en sus funciones para la fijación de propósitos y de la cabal comprensión del proyecto nacional, pues de otra forma la modernización será uno más de los frecuentes motivos de frustración, simple moda sexenal que desaparecerá con el cambio presidencial.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

La participación del Estado Mexicano en el desarrollo del país surgió con el objeto de apoyar al bienestar y disminuir las desigualdades sociales, para lo cual amplió su aparato administrativo y se convirtió en el principal empleador. A partir del período posrevolucionario participó en la economía nacional con la reconstrucción y creación de infraestructura que el país requería y a partir de los treinta, su papel interventor creció y se consolidó luego de la segunda guerra mundial bajo el modelo de sustitución de importaciones.

Este modelo permitió un crecimiento económico alto y sostenido por varias décadas, pero mostró su agotamiento e inviabilidad en los ochenta. La crisis económica de este decenio orilló a la reforma económica del Estado a través de programas de ajuste y la aplicación de políticas de cambio estructural. En principio, tales programas y políticas estuvieron condicionadas por organismos financieros internacionales, pero la transformación ocurrida a nivel mundial llevó a la complacencia gubernamental de su continuidad, para adaptarse a éstos cambios.

Como una tendencia que acontece en varios países, el Estado Mexicano modificó su papel interventor para cederlo a la iniciativa privada, con la repercusiones en el ámbito social y el posible desafío político. Para justificar tal cambio el discurso oficial y

los medios de información arguyeron que el Estado creció enormemente y que abarcó a toda la sociedad, lo cual caracterizó a los problemas estatales con su "tamaño" o número de estructuras administrativas y ocupacionales y se cayó en el prurito contable y financiero, que pretendió ocultar la modificación del papel interventor por otro distinto.

Los problemas del Estado se pretenden resolver por políticas de cambio estructural que incluyen el redimensionamiento o reestructuración cuantitativa de la administración pública. Sin embargo, este enfoque se encuentra lejos de analizar el rol y fines históricos del Estado y no garantiza la superación de problemas nacionales sino que tiende a agudizarlos. Realmente, las cuestiones estatales no son su "tamaño" o "dimensiones" sino el papel histórico en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y las transformaciones vertiginosas que ocurren en la actualidad.

La disminución de órganos y funciones del aparato administrativo estatal no ha conducido a un mejoramiento a su interior y tampoco coadyuva al de la sociedad donde. El redimensionamiento de personal enfatizó aspectos cuantitativos y postergó los de índole cualitativo de los sistemas administrativos pues no dio continuidad a la resolución de problemas diagnosticados desde hace más de un cuarto de siglo. Además, prevalecen grandes desigualdades, como la situación de extrema pobreza de más de

veinte millones de mexicanos y el fortalecimiento de grandes grupos financieros.

El ajuste en el gasto público afectó las estructuras administrativas y ocupacionales, así como a los salarios burocráticos. Las políticas de redimensionamiento de personal en las dependencias del Ejecutivo consistieron en la congelación de plazas, el despido forzado del personal de confianza y la racionalización voluntaria de empleados sindicalizados. También buscó la contención salarial y la compensación a su caída a través de prestaciones económicas.

A diferencia de la disminución en las estructuras ocupacionales, la plantilla de personal en las dependencias de la administración pública federal centralizada permaneció en una cantidad significativa. Incluso en el último decenio el creció, pues medida por las plazas presupuestales, es una cuarta parte más grande que hace 10 años, cuando se impusieron las políticas de austeridad y disciplina en el gasto público.

Aún cuando casi la mitad de las dependencias del Ejecutivo federal disminuyeron sus plantillas, la creación de plazas por otras hizo que creciera el personal de éstas. Las dependencias que redujeron sus plantillas fueron las oficinas de la Presidencia de la República, SHCP, SCT, SECOFI, Pesca, SEMIP, SEDUE, Turismo, SPP y SECOGEF, las cuales contribuyeron con la cancelación 68 mil 017

plazas entre 1983 y 1991. En contrapartida las de SG, SRE, SDN, SARH, SEP, SM, STPS, SRA y la PGR colaboraron en conjunto a incrementar el personal de la administración pública federal central en 293 mil 200 plazas en el mismo periodo.

El redimensionamiento de personal consistió en dar nuevas dimensiones y preferencias a la creación de empleos en los sectores de educación, defensa nacional, salud y procuración de justicia, Las dependencias que crearon el mayor número de plazas fueron la SEP, SDN, Salud y la PGR la cual creció en dos veces y media. Es de destacar las funciones de bienestar social que realizan la primera y tercera, en tanto que las correspondientes a las fuerzas armadas sobresalen por las labores permanentes de apoyo cívico y las de ayuda a la población civil en casos de desastre en todo el país; por su parte la PGR mantiene una tenaz lucha contra el narcotráfico.

El ajuste de personal público no consideró integralmente el problema del empleo nacional, toda vez el aumento ocurrido en la economía informal que el año anterior, significó más del 40 por ciento de la PEA, por no mencionar los potenciales que representan el desempleo y el subempleo. Aún cuando al personal racionalizado no se le prohíbe reincorporarse al servicio, pocos reingresan y se desconoce la ocupación que tiene el resto.

A diferencia de las reformas administrativas que se derivaron

de análisis y evaluaciones, la reestructuración cuantitativa cayó en acusar los males del Estado por el crecimiento de la administración pública. En los actuales sistemas de administración de personal, aún cuando hubo avances, predominan viejos problemas que aparentan presentarse como nuevos. La carencia de un diagnóstico y programa integral de modernización de los sistemas de personal imposibilita mejorarlos en todas sus aspectos. La ausencia de un censo de personal de la administración pública federal imposibilita analizar el aspecto humano de las personas que laboran en sus dependencias, razón por la cual, debe ser una de las mayores prioridades a realizar, lo mismo que la descentralización de los tabuladores salariales a cada dependencia.

Por la privación del servicio de carrera en la mayoría en la mayoría de las dependencias, prevalecen situaciones de injusticia e incomprensión de funcionarios y empleados públicos. En la década anterior, el gobierno mexicano pretendió su instauración, pero la profundización de la crisis y la lentitud para actuar por parte de los sindicatos lo llevaron al olvido. El resultado es el botín de puestos cuando existe cambios de funcionarios, cuyo resultado es la apatía o insuficiente mística por el servicio público, la imposibilidad de ascenso de personal especializado a puestos de mayor responsabilidad y la improvisación que incurre en el ensayo y error.

Al estudiar el caso particular de la Secretaría de

Programación y Presupuesto pudo observarse que la reestructuración de personal en esta dependencia no obedeció por el incumplimiento de objetivos o por la ineficiencia de funciones y actividades. La decisión de la fusión con otra secretaría forma parte de la estrategia presidencial, tanto por las actuales circunstancias de cambios a nivel mundial como por la falta de entendimiento en la instrumentación de la política económica con la SHCP.

La SPP disminuyó su estructura ocupacional en un número inferior al del año de su creación, sin haber suprimido atribuciones y funciones. Fue a partir de la segunda mitad de los ochenta que emprendió racionalizaciones del personal denominado de confianza, para incorporar posteriormente al sindicalizado que contribuyó en mayor número a disminuir la plantilla. Además, tanto la disminución en plazas como la reclasificación escalafonaria, modificó la composición de los puestos de base y confianza. El hecho de que la mayor parte del personal pasara a ocupar puestos de confianza ocasionó que la mayor parte del personal se encontrara nominalmente en mejores niveles salariales.

El sistema de administración de personal de la SPP no se transformó paralelamente con los programas de racionalización sino que continuó realizando sus actividades rutinarias y de carácter procedimental impuestos por una gran variedad de normas jurídicas y las realizar parcialmente las de planeación, organización, control y evaluación del sistema. La situación mostrada del sistema de

administración de personal en esta dependencia no pretendió mostrar que hubiera sido el peor o el mejor sino tomarlo como referencia para observar las implicaciones particulares de la modificaciones de las estructuras administrativas y ocupacionales y de la inercia en los cambios cualitativos, toda vez que la escasez de estudios sobre el tema no hace imposible comparar el ajuste de personal en relación a otras instituciones públicas.

No obstante esto último, puede decirse que lo ocurrido en la SPP no dista de ser diferente de la situación que prevalece en otras dependencias. En la actualidad, los órganos responsables de los sistemas personal en las dependencias del Ejecutivo federal se rigen por normas excesivas y no en relación a los productos o servicios por los cuales existen las instituciones.

Los sistemas de administración de personal consideran al personal como plazas presupuestales y no como individuos que piensan y actúan con intereses particulares que no siempre coinciden con el de las instituciones. La administración de personal en las dependencias se inicia en la formulación del presupuesto de servicios personales, donde se definen anualmente el monto y número de plazas, sin que se consideren, en ocasiones, los perfiles de puestos o cargas de trabajo.

Por su parte, lo órganos responsables del sistema se inclinan por realizar parcialmente funciones que derivan de normas

superpuestas en el transcurrir del tiempo, al mismo tiempo que se dedican mayor parte de actividades a elaborar registros y controles, así como a tramitar y expedir documentos y en menor medida a considerar el aspecto humano y desarrollo de funcionarios y empleados. Por lo anterior, los sistemas y unidades responsables de la administración de personal público requieren transformarse.

Los actuales sistemas de personal deben cambiar por otros participativos, flexibles y adaptables, incorporando aspectos de la administración contemporánea como lo son la creación de células o consejos de asesoría en todos los niveles formados por los propios empleados y funcionarios, en fomentar la cultura administrativa para que sea algo cotidiano, el buscar la calidad y productividad en el trabajo y trato humano, suplir el método de administrar por normas por el de los productos o servicios, el cambiar la mentalidades del personal para los tiempos actuales, el reconocer el liderazgo, en revalorizar las profesiones y especialidades, así como en dignificar las actividades del personal público.

La modernización en la administración pública debe contribuir a la reforma del Estado, no solo por el del redimensionamiento o reestructuración cuantitativa sino también por otros aspectos que incluyan la mayor participación y democratización de toda la sociedad. Por importantes que parezcan otros problemas al interior de las dependencias del Ejecutivo, resalta el de considerar a funcionarios y empleados públicos como partícipes del cambio, pues

otros problemas serán más fáciles de resolver con personal preparado y comprometido, pues la administración funciona esencialmente por personas.

Los sistemas de personal requieren de la participación por medio de la creación de células asesoras formadas, para resolver problemas específicos en las áreas de trabajo. En lugar de desplazar al personal se debe buscar su colaboración por medio de la formación de equipos de trabajo que coadyuven a formular sugerencias, pues varias personas piensan mejor que una sola. Las unidades de personal deben poner énfasis en el elemento humano, buscar su participación, modificar modelos impersonales y autoritarios, capacitarlos, remunerarlos e incentivarlos de acuerdo a resultados, cargas de trabajo y responsabilidades.

Para modernizar los sistemas de personal de las dependencias del Ejecutivo existen los medios y técnicas, pero la despreocupación o falta de voluntad y participación obstaculizan los esfuerzos. La modernización de estos sistemas exige continuar con la instauración del servicio civil de carrera, que permita el ascenso de los mejores elementos, revalorar las profesiones y especialidades, así como en fomentar la mística por el servicio público. La solución no solo debe ser la expedición de la ley en la materia, requiere crear una nueva cultura donde sea el mismo personal quien exija el respeto para acceder a puestos de mayor responsabilidad, basados en la preparación, capacidad, dedicación y

antigüedad.

En lugar de acusar los males del Estado por sus dimensiones, él debe esforzarse por modificar los actuales sistemas administrativos, sobretodo los correspondientes al personal a su servicio, tanto por las transformaciones que ocurren en todos los ámbitos, como por el número de personas a su servicio. Solamente si comprende y existe compromiso del personal burocrático por el proyecto de país se podrá contribuir a la instrumentación de las políticas gubernamentales, de lo contrario las acciones de modernización quedará como moda sexenal que desaparecerá con el cambio presidencial.

La reestructuración de personal público por parte del gobierno y los medios de comunicación generalizaron situaciones de deshonestidad de algunos servidores públicos, escatimando el reconocimiento de la gran mayoría que entrega su trabajo cotidiano al país y contribuye al proyecto de nación a que aspiran los mexicanos. En razón a lo anterior se debe procurar el difundir los logros y hacerlos sentir de lo importante de sus actividades. Complementariamente, los sistemas administrativos necesitan de la participación ciudadana. Solo con la participación de servidores públicos y ciudadanos podrán construir un país diferente para las actuales y futuras generaciones.

C U A D R O S

C U A D R O S

- Cuadro No. 1 EVOLUCION DE ORGANOS Y ESTRUCTURAS BASICAS DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL 1982-1991.
- Cuadro No. 2 TENDENCIA DEL SALARIO MINIMO BUROCRATICO 1982-1991.
- Cuadro No. 3 PLAZAS PRESUPUESTALES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL 1983-1992.
- Cuadro No. 4 PLAZAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA 1992 (POR GRUPO DE MANDO Y TIPO DE PUESTO).
- Cuadro No. 5 EVOLUCION DE PLAZAS PRESUPUESTALES DE LA SPP POR TIPO DE NIVELES SALARIALES 1983-1990.
- Cuadro No. 6 EVOLUCION DE PLAZAS PRESUPUESTALES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (DICIEMBRE DE 1977-ENERO DE 1992).
- Cuadro No. 7 PERSONAL INCORPORADO A LOS PROGRAMAS DE RACIONALIZACION VOLUNTARIA (POR TIPO DE PUESTO 1989-1991).
- Cuadro No. 8 PRODUCTOS SELECTIVOS DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS DE LA SPP (1983-1991).

Cuadro No. 1

EVOLUCION DE ORGANOS Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS BASICAS DE LAS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA
1982-1991

ANO	SE- CRE- TA- RIAS DE ESTA- DO	DEP- TOS. ADMI- NIS- TRA- VOS	PRO- CURA- DU- RIAS DE JUS- TICIA	SUB- SE- CRE- TA- RIAS	OFI- CIA- MA- YORES	CON- TRA- LO- RIAS IN- TER- NAS	COORDI- NACIONES GENE- RA- LES	DI- REC- CION- ES GENE- RA- LES	COMI- SIONES, CONSE- JOS, ETC.	TOT- AL	VARIA- CION POR- CEN- TUAL
1982	17	1	2	61	20	7	21	544	101	774	100.0
1983	18	1	2	73	22	22	26	509	102	775	100.1
1984	18	1	2	74	22	22	26	515	73	753	97.2
1985	18	1	2	59	20	22	18	395	75	610	78.8
1986	18	1	2	59	20	22	18	395	75	610	78.8
1987	18	1	2	57	20	22	18	392	75	605	78.1
1988	18	1	2	60	26	22	19	379	75	602	77.7
1989	18	1	2	60	31	22	10	366	75	585	75.5
1990	18	1	2	68	32	2	10	376	93	602	77.7
1991	18	1	2	71	32	2	11	388	93	618	79.8

FUENTE: Salinas, de Gortari Carlos. Tercer Informe de Gobierno (Anexo),
1991, P. 205.

Cuadro No. 2

TENDENCIA DEL SALARIO MINIMO BUROCRATICO 1982-1991.

AÑO	INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (1978=100)	INFLACION ACUMULADA AL FINAL DEL AÑO	SALARIO MINIMO BUROCRATICO MENSUAL NOMINAL ZONA I	SALARIO MINIMO BUROCRATICO MENSUAL REAL ZONA I	VARIACION PORCENTUAL (%)
1982	304	98.9	\$13,650	\$4,496	100.0
1983	613	80.8	\$28,000	\$4,568	101.6
1984	1,014	59.2	\$42,072	\$4,149	92.3
1985	1,600	63.7	\$56,460	\$3,529	78.5
1986	2,979	105.7	\$97,833	\$3,284	73.0
1987	6,907	159.2	\$222,017	\$319	7.1
1988	14,971	51.7	\$274,413	\$18	0.4
1989	17,751	19.7	\$357,632	\$20	0.4
1990	22,482	29.9	\$465,583	\$21	0.5
1991	27,576	18.8	\$555,089	\$20	0.4

Nota: El salario mínimo considerado para 1989, 1990 y 1991 fueron los niveles 4, 8 y 12 del Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal, respectivamente.

Fuente: Elaborado por el autor con el apoyo de Lic. Ezequiel Miranda Zusiga.

PLAZAS PRESUPUESTALES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1983-1992.

	D E P E N D E N C I A S										VARIACION	
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	ABSOLUTA 1983-1992	RELATIVA 1983-1992
PRESDENCIA DE LA REPUBLICA	3,087	2,325	2,289	2,208	2,236	2,236	2,220	2,242	2,232	2,232	-855	72.3
GOBERNACION	12,121	12,465	13,389	11,878	11,666	12,090	11,748	12,741	11,407	12,173	52	100.4
RELACIONES EXTERIORES	3,687	3,772	4,059	3,948	3,834	3,834	3,808	3,846	3,998	3,931	-284	107.2
DEFENSA	12,777	17,467	16,608	15,659	13,731	14,216	13,286	14,286	12,383	11,949	-4108	136.1
ENERGIA	15,678	170,370	170,370	170,370	170,370	170,370	170,370	170,370	170,370	170,370	170,370	170.0
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	53,800	50,780	61,970	60,151	56,784	114,221	99,302	89,532	79,533	79,301	19,501	134.9
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	70,358	82,379	95,949	95,700	88,010	81,317	61,377	49,087	46,600	44,459	-28,699	63.5
COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	9,772	13,364	13,759	12,274	11,922	37,046	10,632	8,097	6,853	6,755	-3,017	69.1
EDUCACION PUBLICA	597,264	652,377	742,702	723,964	741,078	761,735	761,691	800,952	819,760	839,360	242,096	140.5
SALUD	94,758	92,719	97,269	99,847	102,513	97,877	107,055	107,448	115,406	129,078	34,320	136.2
MARINA	26,671	30,487	33,154	36,309	37,337	38,577	40,920	41,984	43,734	43,319	16,448	157.0
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	5,545	6,232	6,661	6,806	6,602	6,970	6,318	6,092	6,074	5,960	415	107.5
REFORMA AGRARIA	13,919	13,919	13,928	13,847	13,702	20,418	17,913	16,249	15,122	14,472	-553	104.0
PESCA	6,422	6,422	6,345	6,153	5,836	5,698	5,203	5,141	5,198	5,077	-1343	79.1
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	4,003	4,244	4,610	5,009	5,220	5,204	5,400	8,150	8,258	10,677	6,674	266.7
ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARASTATAL	4,014	3,742	4,191	3,987	3,881	4,093	3,396	2,624	2,331	2,108	-1,908	52.5
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	38,723	23,143	14,687	14,253	14,430	20,746	18,947	14,702	13,370	13,995	-2,214	92.7
TRABAJO	5,733	2,948	3,409	3,245	3,246	3,740	3,740	2,804	2,977	2,698	-3,034	46.7
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	15,093	15,085	13,406	14,468	13,406	14,075	11,957	10,485	9,947	9,458	-5,517	63.3
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	2,044	2,992	3,027	1,946	1,946	1,946	1,777	1,482	1,482	1,470	-394	80.9
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOTAL	1,126,813	1,193,268	1,309,487	1,288,177	1,260,486	1,381,133	1,378,802	1,375,717	1,388,145	1,420,017	293,204	126.0

Fuente: Elaborado por el autor con base en el Analtico de plazas 1983 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federaci^on (varios meses).

PLAZAS PRESUPUESTALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA 1992*
(POR GRUPO DE MANO)

D E P E N D I E N C I A S

SERVS. PUBS. SUPS. HODLS.	PARTICI- PACION		MANDOS HODLOS		PARTICI- PACION		TECNICO OPERA- TIVO		PARTICI- PACION		CATEGO- RIAS		PARTICI- PACION		HONORA- RIOS		PARTICI- PACION		EVENTUA- LES		PARTICI- PACION		TOTAL	
	1.8	372	16.7	1,819	81.5	33.6	100.0	81.5	33.6	100.0	81.5	33.6	100.0	81.5	33.6	100.0	81.5	33.6	100.0	81.5	33.6	100.0	81.5	33.6
PRESIDENCIA	41	1.8	372	1,819	81.5																			2,332
RELACIONES EXTERIORES	24	2.1	1,248	10,408	87.4																			11,656
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	94	4.4	4,833	17,958	94.8																			41,189
DEFENSA NACIONAL	173	0.4	1,914	39,058	94.8																			155,084
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	164	0.2	3,488	4.6	23,906																			75,301
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	124	0.3	1,678	3.8	41,675																			43,608
COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	121	1.8	1,436	5,196	76.9																			6,755
EDUCACION PUBLICA	215	0.0	2,213	0.3	164,324																			839,360
SALUD	154	0.1	2,499	1.9	127,456																			130,109
MARINA	21	0.0	271	0.6	2,323																			5,337
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	189	3.2	1,029	17.3	4,551																			5,766
REFORMA AGRARIA	110	0.8	669	4.7	12,753																			14,086
PESCA	88	1.7	723	14.2	3,860																			5,077
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	156	1.5	1,655	15.3	8,661																			10,677
ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARASTATAL	71	3.4	4,688	22.6	1,502																			2,071
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	104	0.8	1,119	8.6	9,758																			13,061
DESARROLLO RURAL	103	2.8	1,867	14.4	7,913																			9,539
PRODUCCION Y PRESUPUESTO	223	2.8	1,304	14.6	6,889																			9,539
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	53	3.2	728	43.6	53.2																			1,670
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.																			N.D.
TOTAL	2,401	0.2	23,641	1.7	470,658																			1,419,691

* Informaci3n al mes de marzo.
(A) Personal del servicio exterior de carrera.
(B) Personal militar.
(C) Personal docente.
(D) No especificado.
Fuente: Estimaci3n del autor con base en informaci3n proporcionada por la SPR.

Cuadro No. 5

EVOLUCION DE PLAZAS DE LA SPP POR NIVELES SALARIALES 1983-1990 (A).

NIVELES	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1-3	4,355	3,930	2,319	1,306	1,266	1,172	805	
4-6	3,526	3,316	3,866	3,334	1,455	1,359	1,056	572
7-9	514	963	1,187	1,040	2,115	2,106	1,786	881
10-12	2,313	2,451	2,412	2,381	1,301	1,283	1,024	1,574
13-15	2,571	2,866	2,984	2,682	1,860	1,857	1,838	2,289
16-18	2	3	696	892	2,593	2,588	2,299	1,195
19-21	73	20	15	15	927	1,013	1,012	2,419
22-24					27	30	20	27
25-27		9	9				4	1
28-30	1,567	1,930	2,003	1,663	1,710	1,753	1,547	1,434
31-33	136	105	112	112	108	115	114	147
34-36	7	12	13	11	8	9	8	7
37	1	1	1	1	1	1	1	1

TOTAL 15,065 15,606 15,617 13,637 13,371 13,286 11,514 10,547

(A) Plazas ocupadas al inicio del ejercicio.

(B) Datos tomados de la Encuesta de Recursos Humanos de la SPP de mayo de 1991.

Fuente: Elaboración del autor con información proporcionada por la SPP.

Cuadro No. 6

EVOLUCION DE PLAZAS DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
(DICIEMBRE DE 1977-ENERO DE 1992)

AÑO	PLAZAS DE BASE	PARTIC. DE TUAL.	PLAZAS DE CONFIAN.	PARTIC. DE TUAL.	PLAZAS HONORAR.	PARTIC. DE TUAL.	TOTAL DE PLAZAS	VARIACION ABSO-LUTA	RELA-TIVA
1977	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2,400	18.9	12,730	N.D.	N.D.
1978	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2,724	20.0	13,620	890	5.4
1979	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2,860	20.0	14,298	678	4.9
1980	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1,279	8.8	14,490	192	15.5
1981	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	234	1.6	14,888	398	10.9
1982	8,374	53.7	7,079	45.4	140	0.9	15,593	705	5.4
1983	8,801	58.3	6,294	41.7	N.D.	N.D.	15,095	-498	2.3
1984	8,320	52.5	7,536	47.5	N.D.	N.D.	15,856	761	5.4
1985	7,915	50.7	7,702	49.3	N.D.	N.D.	15,617	-239	1.5
1986	7,630	52.4	6,938	47.6	N.D.	N.D.	14,568	-1049	-6.7
1987	7,096	51.4	6,704	48.6	N.D.	N.D.	13,800	-768	-5.2
1988	7,097	51.8	6,591	48.2	N.D.	N.D.	13,688	-112	-0.8
1989	6,018	51.1	5,731	48.6	38	0.3	11,787	-1901	-14.1
1990	5,138	48.7	5,400	51.2	8	0.1	10,546	-1241	-11.4
1991	3,904	39.1	6,061	60.7	16	0.2	9,981	-565	-4.2
1992	3,373	35.3	6,165	64.5	13	0.1	9,551	-430	-4.3

Fuente: Elaboración del autor con información del Inventario de Recursos Humanos 1982 y Reportes sobre ocupación y empleo de la SPP (varios años).

Cuadro No. 7

PERSONAL INCORPORADO A LOS PROGRAMAS DE RACIONALIZACION
VOLUNTARIA DE LA SPP 1988-1991 (POR TIPO DE PUESTO).

AÑO	PROGRAMA DE		PROGRAMA DE		TOTAL
	RETIRO BASE	VOLUNTARIO CONFIANZA	PENSION Y BASE	JUBILACION CONFIANZA	
1988	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1,133
1989	1,078	-	85	-	1,163
1990	214	200	26	8	448
1991	159	152	18	22	351
	1,451	352	129	30	3,095

Fuente: Elaboración del autor, con base en información proporcionada por la SPP.

Cuadro No. 8

PRODUCTOS SELECTIVOS DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS
DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (1983-1991)

PERIODO	ESTRUC- TURAS- ORGANI- CAS	ESTRUC- TURA OCUPACIO- NAL	CURSOS Y EVEN- TOS DE CAPAC.	PROMO- CIONES (A)	ESTIMU- LOS Y RECOMPEN- SAS	PRESTAMOS ISSSTE
1982-1983	71	15,095	211	N.D.	165	9,500
1983-1984	71	15,856	284	2,753	259	5,464
1984-1985	71	15,617	342	N.D.	386	1,897
1985-1986	71	14,568	274	1,800	402	915
1986-1987	71	13,800	192	N.D.	399	1,182
1987-1988	69	14,077	271	N.D.	414	2,152
1988-1989	69	11,757	121	2,883	422	2,193
1989-1990	69	10,546	87	1,092	414	2,196
1990-1991	69	9,965	112	99	730	1,268

(A) En 1990 solo incluye movimientos de mayo a diciembre y en 1991 de enero a diciembre

Fuente: Informe de Labores de la SPP (varios años).

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS

Angeles, Luis; compilador (1990). Reforma del Estado: razones y sus argumentos. México, Ediciones del Partido Revolucionario Institucional, (Perspectivas de modernización política No. 1).

Aguilar, Camín Héctor y Lorenzo Meyer (1990). A la sombra de la revolución mexicana. México, Ed. Cal y Arena.

Arguedas, Sol (1988). El Estado de bienestar ¿fenómeno cíclico? México, tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Arnold, Linda (1990). Burocracia y burócratas en México. México, Coed. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Grijalbo.

Basañez, Miguel (1981). La lucha por la hegemonía en México. México, Siglo XXI, (Sociología y política).

Basañez, Miguel (1990). El pulso de los sexenios (20 años de crisis en México). México, Siglo XXI editores.

Bendix, Reinhard (1976). "Burocracia" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, España, Ed. Aguilar.

Bobbio, Norberto (1991). Estado, gobierno y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, (Breviarios del Fondo, 487).

Bravo, Ahuja Ruiz Víctor E. et. al. (1989) Tendencias contemporáneas de la administración pública. México, Editorial Diana, (Ensayos sobre la modernidad nacional).

Carrillo, Castro Alejandro (1977). La nueva ley orgánica de la administración pública federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país a que aspiramos. México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Carrillo, Castro Alejandro, et al. (1981). Aspectos jurídicos de la planeación en México. México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Ed. Porrúa.

Carrillo, Castro Alejandro y Sergio García Ramírez (1983). Las empresas públicas en México. México, Miguel Angel Porrúa editor.

Carrillo, Castro Alejandro (1988). La reforma administrativa en México. México, Miguel Angel Porrúa, S.A., Volumen 4.

Carrillo, Landeros Ramiro (1981). Metodología y administración. México, Ed. Limusa.

Castelazo, José (1985). Técnicas y especialidades de administración pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, (Col. Praxis, 76).

Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (1976). Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal (Administración Central). México, Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. (1986). México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cordera, Campos Rolando (1981). Desarrollo y crisis de la economía mexicana. México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (Lecturas del Trimestre Económico, 39).

Crozier, Michael (1989). Estado modesto, Estado moderno (Estrategia para el cambio). México, Fondo de Cultura Económica (Economía contemporánea).

Chanes, Nieto José et. al. (1984). Servidores públicos y nuevas responsabilidades. México, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Praxis, 60).

Chuayffet, Chemor Emilio (1981). Derecho administrativo. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie a, fuentes b), textos y estudios legislativos, 34).

Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto (1990). El derecho disciplinario de la función pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Duhalt, Krauss Miguel (1970). La Administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Duhalt, Krauss Miguel (1977). Una selva semántica y jurídica (la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado). México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Figueras, Rudolfo (1981). Las prioridades nacionales y las políticas de reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo. México, El Colegio de México (Jornadas, 95).

Guerrero, Omar. (1989). El Estado y la administración pública en México. (Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en retrosección y prospectiva). México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Guerrero, Omar et. al. (1988). "La administración pública" en 75 años de revolución mexicana. México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Mexicano de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Haro, Bélchez Guillermo (1989). Aportaciones para la reforma de la función pública. Madrid, España, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública.

Heller, Herman (1974). Teoría del Estado. México, Fondo de Cultura Económica.

Hierro, Jorge y Allen Sangines Krause (1990). "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en El sector público y la crisis en América Latina. México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas del Trimestre Económico, 69).

Instituto Nacional de Administración Pública (1990). Memoria del seminario internacional de redimensionamiento y modernización de la administración pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Instituto Nacional de Administración Pública (1991). Memoria del II seminario internacional de redimensionamiento y modernización de la administración pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Instituto Nacional de Administración Pública (1992). Marco normativo de la administración de personal público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992 (material del diplomado en administración y desarrollo de personal).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Instituto Nacional de Antropología e Historia (1990). Estadísticas históricas de México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Tomo I.

Jacoby, Henry (1972). La burocratización del mundo. México, Siglo XXI editores (Sociología y política).

Kliksberg, Bernardo (1990). Cómo transformar al Estado. México, Fondo de Cultura Económica, 1989 (Política y derecho).

Kliksberg, Bernardo (1990). Cómo reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza. S./L., Fotocopia.

Kelsen, Hans (1983). Teoría general del derecho y del Estado. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Lapalombara, Joseph (1972). Burocracia y desarrollo político. Buenos Aires, Argentina, Paidós.

López, Rosado Diego (1980). La burocracia en México. México, Secretaría de Comercio, Volumen 3.

Marshall, Adriana compiladora. (1990). El empleo público frente a la crisis (estudios sobre América Latina). Ginebra, Suiza, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Martínez, Silva Mario, coord. (1976). Diccionario de política y administración pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Mendieta y Nuñez, Lucio (1942). La administración pública en México. México, Imprenta Universitaria.

Moreno, Rodríguez Rodrigo. "La administración y desarrollo de personal público" en Presidencia de la República (1980). La administración y desarrollo de personal público. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1980 (Colección Seminarios, 9).

Mora, José Luis María (1980). México y sus revoluciones. México, Ed. Porrúa, Tomo I, (Colección Escritores Mexicanos).

Moreno, Rodríguez Rodrigo (1980). La administración pública federal de México. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie: g, estudios doctrinales, 45).

Pardo, María del Carmen (1991). La modernización administrativa en México (propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980). México, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México.

Pichardo, Pagaza Ignacio (1984). Introducción a la administración pública de México. México, Instituto Nacional de Administración Pública (Libros de texto INAP-CONACYT).

Poder Ejecutivo Federal (1983-1988). Informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Poder Ejecutivo Federal (1983-1991). Presupuesto de Egresos de la Federación (Anteproyecto). México, Talleres Gráficos de la Nación.

Poder Ejecutivo Federal (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Poder Ejecutivo Federal (1990-1991). Informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Presidencia de la República (1979). Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del poder ejecutivo federal: documentos básicos. México, Coordinación General de Estudios Administrativos. (Colección: Administración y Desarrollo de Personal, 1).

Presidencia de la República (1980). La administración y desarrollo de personal público. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1980 (Colección Seminarios, 9).

Presidencia de la República (1982a). La administración pública federal del Estado Mexicano. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 2 Volúmenes.

Presidencia de la República (1982b). Guía técnica del sistema de administración y desarrollo de personal. México, Coordinación General de Estudios Administrativos (Colección: Administración y Desarrollo de Personal, 2).

Presidencia de la República (1990). Diccionario biográfico del gobierno mexicano. México, Ed. Diana-Unidad de la Crónica Presidencial.

Salinas de Gortari, Carlos (1990). Reformando al Estado. México, Presidencia de la República.

Salinas de Gortari, Carlos (1991). Tercer informe de gobierno (anexo). México, Presidencia de la República.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación Contraloría General de la Federación (1988). Tamaño y composición de la administración pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1981). La descentralización de la función del pago de remuneraciones al Personal Civil Federal. México, Dirección General de Pagos.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1982a). Inventario de recursos humanos. México, Dirección General de Personal.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1982b). El papel del sector público en la economía mexicana. México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Centro Internacional para las Empresas Públicas en los Países en Desarrollo.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1985). Antología de la planeación en México. México, Secretaría de Programación y Presupuesto (Volumen 1).

Secretaría de Programación y Presupuesto (1986). Glosario para el proceso de planeación. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1988). Reestructuración de las finanzas públicas (gasto público). México, Fondo de Cultura Económica, (Cuadernos de Renovación Nacional. IV).

Secretaría de Programación y Presupuesto (1989 a). Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Diario Oficial de la Federación, 24 de Enero de 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1989 b). Manual de sueldos y prestaciones de servidores públicos superiores, mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría (sector central). Dirección General de Servicio Civil.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1989 c). Manual de organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Diario Oficial de la Federación, 2 de Octubre de 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1989 d). Informe de evaluación administrativa de la Dirección General de Personal. México, Unidad de Contraloría Interna.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1990 a). Lineamientos de los programas de retiro voluntario y de jubilación con apoyo económico. México, Dirección General de Servicio Civil.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1990 b). Encuesta de recursos humanos 1990. México, Dirección General de Personal.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1991 a). Reporte sobre ocupación y empleo. México, Dirección General de Personal, (varios).

Secretaría de Programación y Presupuesto (1991 b). Encuesta de recursos humanos 1991. México, Dirección General de Personal.

Secretaría de Programación y Presupuesto. (1984-1991). Tabuladores de sueldos del gobierno federal. México, Dirección General de Servicio Civil.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1991). Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994. México, Diario Oficial de la Federación, 20 de junio de 1991.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1992). Seminario taller de calidad y productividad. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Universidad Nacional Autónoma de México.

Sirvent, Carlos (1977). La burocracia. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior.

Weber, Max (1977). ¿Qué es la burocracia?. Buenos Aires, Argentina, La Pléyade.

Zapata, Francisco (1987). Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos (documentos de Trabajo).

DIARIOS Y REVISTAS.

Bailey, John (1980). "La Secretaría de Programación y Presupuesto" en Revista de Administración Pública No. 44. México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre.

Barenstein, Jorge (1981). "El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana" en Revista Ensayos de Administración Pública CIDE, 1-2. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, febrero.

Beltrán, Ulises (1990). "Las dimensiones estructurales de la crisis 1982", en Foro Internacional, 120. México, D.F., El Colegio de México, Volumen. XX, Abril-Junio.

Córdova, Arnaldo (1990). "¿Un Estado nuevo?" en Revista Nexos 145. México, Enero.

Cortés, Ceballos Ma. Gabriela (1989). "La importancia en el desempeño de la función pública" en Revista de Administración Pública No. 76. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Espinosa, Valle Víctor Alejandro (1991). "Los burócratas en crisis", en Política. (Suplemento del periódico El Nacional), México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación, 13 de Junio.

Ginneken, Wouter Van (1990). "Reajustes de personal en el sector público: consideraciones generales referidas a los países en desarrollo", en Revista Internacional del Trabajo, 109/3. Ginebra, Suiza, Organización Internacional del Trabajo.

González, Pedrero Enrique (1990). "La reforma del Estado", en Revista Nexos 146. México, Febrero.

Guerrero, Omar (1990). "El Estado majestuoso ante la privatización" en Revista del Colegio No. 3. México, D.F., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Año II, Julio.

Howard, Georgina (1990). "Ya no desaparecerán más dependencias del Gobierno". El Universal. México, D.F., 17 de octubre.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1990) "XI Censo General de Población y Vivienda de la República Mexicana" en El Mercado de Valores. México, D.F., Nacional Financiera, 1 de abril.

Jeannetti, Dávila Elena (1990). "Una tendencia mundial: la privatización" en Revista de Administración Pública No. 76. Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril.

Lerner, de Sheinbaun Bertha (1985). "La protesta pasiva de la burocracia política", en Revista Mexicana de Sociología 4/85. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Año XLVII, Octubre-Diciembre.

Merino, Mañón José (1989). "Tamaño y composición de la administración pública" en Revista de Administración Pública. 73. México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., Enero-Abril.

Moctezuma, Barragán Esteban (1990). "La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos Interiores" en Revista de Administración Pública. 76. México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril.

Olmedo, Carranza Raúl (1989). "Tamaño de la administración pública y su distribución territorial por ámbitos de gobierno" en Revista de Administración Pública. 73. México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., Enero-Abril.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1984). "La Oficialía Mayor, soporte administrativo de la Secretaría" en Revista Planeación Democrática. 20. México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, Año 2, Noviembre.

Uvalle, Ricardo (1990). "La nueva racionalidad del Estado" en Revista del Colegio No. 3. México, D.F., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Año II, Julio.

Woldenberg, José (1992). "El 123: historia y destino" en Política No. 150. (Suplemento de El Nacional). México, Talleres Gráficos de la Nación, 19 de marzo.

Zedillo, Ponce de León Ernesto (1991c). "Reorientación de la Acción Estatal y Efecto de la Modernización del Estado", en El Mercado de Valores. 16. México, D.F., Nacional Financiera, 16 de agosto de 1991.