

# La ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública

Donald E. Klingner\* y David Arellano Gault\*\*

## Introducción

Menos de tres años después de las elecciones de julio de 2000, México aprobó una reforma del servicio público (Ley de Servicio Profesional de Carrera [LSPC] 2003) aplicable para diversos niveles del gobierno federal. Esta ley, y las transformaciones ligadas en el gobierno y la cultura política y administrativa que son la base de ella, han estimulado reformas administrativas públicas en todos los órdenes del gobierno mexicano: federal, estatal y municipal. Este artículo: (1) presenta un marco conceptual para la evolución de los sistemas del personal público en los países en vías de desarrollo, (2) describe la LSPC de México y las condiciones históricas que condujeron a ella, (3) coloca la LSPC en el contexto de cambios subyacentes en la gobernanza, cultura política e instituciones de México, y (4) utiliza algunos indicadores económicos, sociales, políticos y administrativos para prever en forma preliminar el impacto de la LSPC y de estos cambios relacionados en la reforma administrativa pública en México hoy en día.

---

\* Profesor de la escuela de Posgrado en Asuntos Públicos Universidad de Colorado. Co-autor *Public Personnel Management* (5ta. ed. 2003).

\*\* Profesor en la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Doctor en Administración Pública en la Universidad de Colorado. Editor de la revista *Gestión y Política Pública*.

### Los Sistemas de Personal Público en los países en vías de desarrollo: Un marco conceptual

La evolución de la gestión pública en países en vías de desarrollo aparece relativamente uniforme porque han existido importantes presiones para su modernización y democratización para que alcancen niveles similares a los de los países desarrollados del hemisferio occidental. Mientras que muchas de estas innovaciones administrativas son difundidas por los consultores occidentales o adoptadas debido a la exposición de ideas y presiones desde países occidentales (Adamolekun 1990; Sabet y Klingner 1993), también es importante considerar el papel de los organismos y bancos internacionales, quienes a menudo han obligado a adoptar ciertas reformas administrativas por mandato como una condición para la continuación del apoyo (Klingner 1996; Salgado 1997).

Podríamos hablar de diversas etapas en el desarrollo de los sistemas administrativos en países en desarrollo. Durante la Etapa 1 (*Liderazgo por Elites*), los líderes y elites de los movimientos triunfantes de independencia establecen nuevas naciones. La transición a la Etapa 2 (*Patronazgo*) enmarca la formación de diversos partidos políticos que intentan consolidar las condiciones para relacionarse con sociedad civil como base de un gobierno eficaz (tales como educación, participación política, desarrollo económico, y justicia social). De esta manera, sus esfuerzos van dirigidos a refinar sus constituciones, confeccionan sus partidos políticos, y crear las agencias públicas. Esta transición es a menudo difícil, particularmente si la cultura apoya la dirección política basada en personalidades más bien que partidos.

La transición a la Etapa 3 (*Mérito*) es marcada por el apoyo de una ley de la función pública, la creación de una secretaría rectora, y el desarrollo de las políticas y los procedimientos para la administración del personal público. Es conducida por las presiones internas hacia la modernización (efectividad y eficacia) y la democratización (participación y derechos humanos). Los acreedores internacionales agregan a menudo presiones para que estas reformas mejoren las capacidades del gobierno y el desarrollo macroeconómico. Una vez más esta transición puede ser difícil, o puede no ocurrir en todos los países. Los gobiernos pueden ser grandes y/o ineficaces debido a las tradiciones socialistas que favorecen a agencias estatales en actividades económicas (tales como ferrocarriles, líneas aéreas, petróleo, actividades bancarias, salud y hospitales, y seguros) que en países desarrollados son generalmente parte del sector privado. Las presiones para el gobierno transparente, honesto y eficiente se pueden frustrar por la corrupción, el uso del sector público como el "patrón de la última instancia," o la "fuga de cerebros" al sector privado debido a la vulne-

rabilidad política, el pago malo y las calificaciones malas en la función pública.

Si y cuando ocurre la transición al sistema profesional de carrera pública, los países en vías de desarrollo pueden entonces intentar balancear valores y sistemas de administración de personal que entran en conflicto para alcanzar los objetivos contradictorios que caracterizan la Etapa 4 (*Madurez Mixta*): estableciendo un nivel óptimo del empleo público, de la eficacia administrativa que lo sostiene, protegiendo los derechos del empleado público, y fomentando la uniformidad y flexibilidad en las políticas y los procedimientos del personal. Mientras la economía se desarrolla, hay menos presión en el gobierno por ser el patrón de la última instancia, y potencialmente, la gerencia pública profesional es más eficaz en la entrega de los servicios públicos demandados. Sin embargo, lo contrario puede ocurrir fácilmente el estancamiento económico puede generar la presión política por aumentar al empleo público. Las tradiciones y la centralización coloniales tienden a producir una uniformidad que compense flexibilidad y diversidad administrativas. Las políticas económicas "Neo-liberales" (impuestas por los acreedores internacionales para promover el desarrollo económico) sí reducen la deuda externa a través de cortar los niveles del empleo y gastos públicos. Pero pueden también aumentar el desempleo, la injusticia social, y el descontento popular con los líderes elegidos o el sistema político entero. Los sistemas emergentes no suplantán a sus precursores, sino que por el contrario están en conflicto y terminan mezclándose. Así, el proceso evolutivo descrito en el Cuadro 1 resulta en las combinaciones y las permutaciones cada vez más complejas de los sistemas públicos de la gerencia de recursos humanos (RRHH) patronazgo, mérito, la contratación y privatización basada en el mercado, y otras. Véase cuadro 1.

Como se observa no hay garantía que los sistemas públicos de RRHH progresarán automáticamente o constantemente en estas cuatro etapas evolutivas. Las condiciones pueden dictar que un país sigue "atorado" en un cierto punto, o incluso involucre. Una variedad de factores políticos, sociales y económicos sirven como pruebas para medir la progresión a partir de una etapa de gerencia del recurso humano público hacia otra. Este modelo conceptual fue presentado originalmente en Klingner (1996), y ha sido explicado en otra parte (Klingner 2000; Klingner y Nalbandian 2001; Klingner y Pallavicini Campos 2002; Klingner y Nalbandian 2003).

**Cuadro 1: La Evolución de la Administración de Personal Público en Centroamérica**

Etapa	Valor Dominante	Sistema Dominante	Presiones para Cambiar	Marcas de Transición
Primera <i>Elites</i>	Sensibilidad Política	Patronazgo por Elites	Creación del sistema Política Multipartito	
Segunda <i>Patronazgo</i>	Sensibilidad Política	Patronazgo por los Nombrados	Modernización + Democratización	
Tercera <i>Mérito</i>	Eficiencia + Derechos Individuales	Servicio Civil	Modernización + Democratización	Ley del Servicio Civil Agencia rectora Políticas y procedimientos efectivos
Cuarta <i>Mixto</i>	Sensibilidad Política + Eficiencia + Derechos Individuales	Patronazgo + Servicio Civil + Negociación Sindical	Equilibrio dinámico entre tres valores y sistemas competidores (auto-correctivos)	Empleo público al nivel apropiado; equilibrios entre derechos y eficiencia, Cent. y descentralización; flexibilidad y rigidez de la política

**Cuadro 2: La Cultura Política y el Desarrollo de los RRHH Públicos**

1. De la Independencia (Etapa 1) hacia el Patronazgo (Etapa 2)

Indicador	-	+
Libertad Política (discurso y la prensa)	baja	alta
Base del Crecimiento y Desarrollo Económico	exportaciones	balanceado
Discriminación con base de Raza y Etnicidad	alta	baja
Base del Liderazgo Político/Proceso Electoral	caudillismo inadecuado	asuntos partidos funcional

2. Del Patronazgo (Etapa 2) hacia el Mérito (Etapa 3)

Indicador	-	+
Gobierno Eficaz y Transparente	no	si
Formalismo Administrativo	alto	bajo
Influencia del Patronazgo	alta	baja
Apoyo de una Ley del Servicio Público	no	si
Creación de una Agencia Rectora	no	si
Confección de Políticas e Instrumentos de RRHH	no	si
Cifra del Desempleo y Subempleo	alta	baja
Sueldos y Beneficios de los Servidores Públicos	inadecuados	adecuados
Discriminación no Basada en el Mérito	alta	baja
Papel del Ejército	dominante	mínimo
Fuente de Presiones hacia la Reforma	internacional	nacional

3. Del Sistema de Mérito (Etapa 3) hacia un Modelo Madurez y Mixto (Etapa 4)

Indicador	-	+
Balance de Uniformidad y Flexibilidad	no	si
Balance de Centralización y Descentralización	no	si
Balance del Empleo Público y Privado	no	si
Balance de Derechos y Deberes del Empleado	no	si

### La Ley de Servicio Profesional de Carrera de México en contexto histórico

Aunque México es nominalmente una República Federal, el poder político por la tradición y provisiones constitucionales se centraliza en la rama ejecutiva del gobierno nacional. Desde 1929 y hasta el 2000, México era una rara "democracia" casi uni-partidista dominada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Después de alegaciones extensas del fraude electoral en 1988, México desarrolló un sistema profesional de la función pública para su Instituto Federal Electoral (IFE) (Estatuto 1999; Méndez Martínez 2000). Esta organización —cuya función es aumentar la validez y la limpieza de elecciones nacionales a través de procedimientos racionales y transparentes para la votación, la tabulación, y divulgación de los resultados de la votación— desempeñó un papel sustantivo en la transición hacia una democracia multipartidista. El PRI perdió el control de la legislatura nacional para la primera vez en 1996. En julio de 2000, siguiendo una campaña duramente disputada, el candidato Vicente Fox del Partido de Acción Nacional (PAN) ganó la Presidencia. La mayoría de los mexicanos y los observadores internacionales acreditaron al IFE por su papel crucial en el logro de esta transición.

En abril de 2003, la legislatura nacional mexicana aprobó la LSPC, previendo la puesta en práctica de un sistema de la función pública de carrera en los ministerios del gobierno federal (Ley 2003). México había establecido previamente varios sistemas del servicio de carrera para ciertas ocupaciones dentro de algunos organismos (tales como el ministerio de Relaciones Exteriores [1922], el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [1994], la Comisión Nacional del Agua [1995], los profesores dentro del Ministerio de Educación [1992], los Sistemas de Administración Tributaria [2000] y el Instituto Federal Electoral [1992, reformado en 1999] (Uvalle Berrones 2000; Méndez Martínez 2000). Con todo y la cultura política autoritaria y la inexperiencia en el desarrollo de sistemas basados en el mérito, la LSPC representa un cambio significativo y ambicioso en la gobernanza mexicana. Ha requerido que en el plazo de dos años cada secretaría establezca un Comité Técnico de Profesionalización para desarrollar y para administrar su propio proceso estadístico, con el proceso integrado y coordinado por una Unidad administrativa dentro de la Secretaría de la Función Pública (Acuerdo 2003). La LSPC se compone de tres secciones: una introducción, una declaración de los derechos y las responsabilidades de los empleados de carrera, y una descripción de la estructura del sistema. La ley plantea siete subdivisiones centradas en la planeación; el registro; el recluta-

miento; el desarrollo; la capacitación y la certificación profesional; la evaluación del funcionamiento; y la separación. El registro, mantenido centralmente por la Secretaría de Función Pública, recoge los datos para permitir establecer las estrategias para el desarrollo del servicio profesional. Es la base para el desarrollo y el entrenamiento de carrera. Los sistemas objetivos para la evaluación del desempeño y la posibilidad de despido por esta evaluación son innovaciones en una cultura no acostumbrada a distinguir entre la evaluación de personas y su desempeño. Mientras que se reconoce en privado que la puesta en práctica completa en el plazo de tres años no ha sido posible con eficacia y claridad, lo que se puede esperar es que las secretarías vayan desarrollando los elementos básicos del sistema, aprendiendo e intercambiando "buenas prácticas", y se moverán incrementalmente pero constantemente hacia un modelo federal del servicio profesional de carrera.

La LSPC fue acompañada por la aprobación de leyes similares en muchos de los 31 estados de México, incluyendo el Distrito Federal (DF), y los estados de Sinaloa, Guanajuato, México y Quintana Roo (Ley 2002). Esto es extraordinario, dado que la administración pública mexicana ha sido tradicionalmente muy centralizada. Es como si el cambio del régimen en 2000, el apoyo de la LSPC en 2003, y las transformaciones relacionadas en la cultura administrativa política dieran a los estados y gobiernos locales el permiso implícito de hacer avances similares (Mejía 2001; Moreno Espinosa 2001; Moreno Espinosa 2002; Cabrero Mendoza y García Vázquez 2002). Más notable, la LSPC ha permitido la aparición de un flujo importante de análisis profesional, académico y de interés general sobre el servicio público profesional de México y de su relación a un gobierno más racional y más democrático. Los contribuidores incluyen expertos de las universidades públicas (tal como Uvalle Berrones 2004); de los centros de investigación (tal como Arellano Gault 2004), de las asociaciones no gubernamentales (tal como la Red Mexicana de Servicio Profesional) (Martínez Puón y López Cruz 2004; Aguilera y Bohórquez 2004), de consejeros gubernamentales (tales como Méndez Martínez 2004 y Pérez González 2004); los ministerios del gobierno nacional (Mesta Delgado 2004; Herrera Macías 2004; Fócil Ortega 2004; Muñoz García 2004); el Distrito Federal (Cedillo Hernández 2004), y los gobiernos locales (Acosta Arévalo 2004). Por ejemplo, uno de los autores de este artículo es un profesor visitante en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que ha enseñado un curso intensivo de verano sobre "La Profesionalización de la Gerencia de los Recursos Humanos Públicos: Una Perspectiva Comparativa-México EE.UU." (basada en Klingner y Nalbandian 2001). Desde 2002, ha enseñado cursos y ha hecho ponencias similares (en el DF, Toluca, Culiacán, Chetumal, e internacionalmente) sobre el servicio profesional de carrera y el mejoramiento de la función pública mexicana (Klingner 2003; Klingner 2004).

Un cuadro de administradores públicos profesionales, académicos, y reformadores —muchos de ellos colegas e incluso alumnos de los autores— han fundado, escrito y publicado en revistas y diarios sobre este tema y otros (como gobierno transparente, corrupción, las organizaciones no gubernamentales, descentralización y carrera mantienen los sistemas) dentro del contexto de transformaciones políticas, sociales y económicas. Algunas de estas revistas o diarios incluyen *Prospectiva* (primera época, publicada por la Agrupación Política Nueva) y *Gestión y Política Pública* (publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. CIDE).

### La Gobernanza, la Cultura Política y la Reforma Administrativa en México

Hasta el histórico cambio de régimen en 2000, el sistema político de México fue dominado por un partido autoritario que controló la burocracia con "sistema de cuasi-botín" (Arellano Gault 2003:169) que combinó el sindicalismo, profesionalismo y clientelismo. El sistema corporativo protegió los derechos de los trabajadores de base —y lo sigue haciendo— a través de esquemas de clientelismo político y control casi absoluto del trabajador (Arellano-Gault y Guerrero Amparán 2003: 154). Los funcionarios de más alto nivel y de nivel intermedio se consideran como empleados "de confianza" y sus nombramientos se deben a la designación directa. Esto ha asegurado que domine la politización de la burocracia y que no se haya instituido una cultura del mérito individual ni de un claro mecanismo de rendición de cuentas social. La función pública es una institución democrática imprescindible. Las agencias profesionales neutrales permiten al gobierno responder a las agendas políticas de los funcionarios elegidos y designados, mientras que protegen las políticas y los programas a largo plazo y evitan los costes sociales de los políticos que pueden manipular a las agencias administrativas con impunidad. Pero la modernización de la función pública no necesariamente hace al gobierno más eficiente o eficaz. Los servicios civiles implican enormes costos de todo tipo (Frant 1993) y afectan de manera crítica la manera en que los sistemas políticos se comportan (Moe y Campbell 1994; Ackerman 2000), ya que en la práctica se tiene que pagar un costo político importante para evitar "el botín político". Este precio es el de crear una fuerte clase de funcionarios, aislados de influencia política por las reglas rígidas para emplear, promover y despedirlos. Debido a esto, la decisión de la administración del presidente Fox de proponer la LSPC no fue tomada

fácilmente. Algunos de los partidarios del servicio civil defendieron —por lo menos en privado— que era igual de importante reducir el poder de los sindicatos para evitar generar islas de poder ahora dentro del aparato administrativo gubernamental. Pero al fin, aunque fue reconocido que un servicio civil limitaría la flexibilidad de su administración para controlar la agenda de la reforma de la administración, las ventajas de un sistema profesional prevalecieron. El Congreso apoyó la ley sin mucha oposición, y comenzó inmediatamente.

Sin embargo, la ejecución de la LSPC ha generado una fuerte resistencia de algunos funcionarios designados de gran alcance, de algunos de nivel medio y de muchos líderes de los sindicatos. Esto refleja las condiciones políticas, sociales y culturales subyacentes que harán la puesta en práctica lenta, tortuosa y problemática. Primero, hay la necesidad de cambiar la cultura del control político, basada en un formalismo administrativo muy complejo. Este cambio cultural requiere el apoyo del Ejecutivo y de sus secretarios. Con todo algunos funcionarios designados que se dan cuenta de que la LSPC amenaza su capacidad de maniobra están buscando la manera de mantener tales capacidades. Por ejemplo, dado que 2 de 3 de las posiciones en los Comités Técnicos de Profesionalización responsables de la puesta en práctica de la función pública en el cada secretaría se designan (por el Artículo 34 de la LSPC), algunos altos funcionarios ven esto como oportunidad de controlar el proceso de decisión de tales comités técnicos.

Segundo, hay una necesidad de desarrollar una cultura administrativa pública profesional que distinga claramente entre las personas asignadas políticamente y los funcionarios administrativos de alto rango. Históricamente, la cultura y la práctica del control político absoluto hicieron difícil de hacerlos rendir cuentas. El resultado era una burocracia pesadamente politizada dentro de la cual las personas asignadas políticamente y los administradores profesionales eran casi indistinguibles (Guerrero Amparán 1999). Los administradores ambiciosos estuvieron acostumbrados a usar sus posiciones para construir carreras políticas. Sin embargo, un sistema de servicio civil distingue claramente estos dos papeles. Incluso buscan hacer a los funcionarios designados responsables del funcionamiento de las secretarías, dado que estos órganos tienen un propósito público más allá de avanzar las carreras políticas de sus cabezas designadas. Algunas personas asignadas políticamente intentarán desarrollar los sistemas administrativos como si estuvieran implementando el servicio civil, pero en la práctica buscarán mantener su autoridad personal y legal intacta, dentro de una cultura jerárquica tradicional. De nuevo, el apoyo presidencial es crucial, al igual que la ayuda de los funcionarios, de los mandos medios, y de la sociedad en general, para transformar estos sistemas políticos y administrativos históricamente ligados.

El tercer dilema es ¿cómo hacer al sistema profesional del servicio de carrera legítimo (fuerte y eficaz) pero aún responsivo a las necesidades de la flexibilidad directiva y del descuido político? Esto requiere que mantengan un equilibrio cuidadoso de las perspectivas administrativas y políticas, reconociendo que cada valor, llevado a los extremos, derribará al propio sistema. El peligro, por supuesto, es que la resistencia política conducirá a que sean débiles o mal implementados los Comités Técnicos de Profesionalización, y así a la puesta en práctica limitada. Los reformadores encargados del sistema de servicio civil harán frente a una fuerte resistencia. Pero si se permite que algunas secretarías pongan a comités en ejecución débiles, el proceso de la reforma puede convertirse en una charada (es decir, en un sistema formal administrativo pero no ejecutante).

Cuarto, una fuerte vigilancia externa sobre el sistema es crucial si se desea en México crear un servicio civil verdadero. Para dar un ejemplo: por el artículo 70 de la LSPC, la agencia de supervisión más importante del servicio civil (el Consejo Consultivo del Servicio Profesional) se compone básicamente de personas asignadas: nueve de SFP, uno de los comités técnicos de profesionalización de cada uno de las otras secretarías (cerca de 15), tres de las secretarías del Trabajo, Hacienda y de Gobernación, y un representante de los sectores académicos, privados y sociales. Así, solamente tres de los alrededor de 30 miembros no son representantes directos de una secretaría particular y de su dirección política. Sin la oportunidad para la participación abierta de grupos y ciudadanos con un interés generalizado en un servicio público profesional, es probable que los "intereses más particulares" de la unidad administrativa responsable capturarán al Consejo Consultivo, debilitando su autonomía y su capacidad de ejercitar descuido independiente sobre el sistema.

El quinto dilema es que la creación de un servicio civil profesional no garantiza de ninguna manera que se desarrollarán los valores o los comportamientos apropiados a una gerencia eficaz y transparente. En México como en otros países, los procesos administrativos que son racionales y transparentes "en papel" enmascaran con frecuencia una cultura política autoritaria. Mientras que el apoyo de la LSPC y de la creación de un comité de vigilancia es por supuesto necesario para la reforma, en sí mismo no promueve ni flexibilidad ni profesionalismo como directiva (Knott y Millar 1987; Pacheco 2003: 44). Un comité de vigilancia debería enfocarse a inducir los valores de la neutralidad política y de la responsabilidad ministerial. Pero la construcción de un sistema que evalúe objetivamente el funcionamiento individual requiere la inversión del tiempo y la voluntad política de ajustar las estructuras administrativas, de hacer a la gente confiante en el uso de las reglas, de aprender las dificultades del funcionamiento que mida en centenares de diversas posiciones, y de desarrollar las

habilidades necesitadas para manejar un sistema descentralizado con diversas entidades especializadas (en las secretarías y unidades administrativas). Simplemente promover en el discurso estos conceptos no asegura que los encargados aprenderán y practicarán los comportamientos complejos requeridos para que el sistema funcione con eficacia. La separación de la evaluación del funcionamiento del empleado de la evaluación del empleado como persona es un cambio difícil alcanzar. El resultado más probable es ése para el final del término del mandato del presidente Fox en el diciembre de 2006, México tendrá una versión limitada del sistema, dominada todavía por el control de los funcionarios designados al nivel superior, y minimamente responsable ante la vigilancia exterior, con la capacidad limitada de la evaluación del funcionamiento debido a la carencia del tiempo y de habilidad para consensuar y convencer, para hacerse legítimo ante la sociedad.

Sexto, los reformadores de la función pública deben enfrentar la realidad de la corrupción como parte de la cultura política de México. La Función Pública —también la secretaría encargada de la lucha en contra a la corrupción— no es ampliamente reconocida por su éxito en esta área (Rosenberg 2003). Pero sí es reconocida por su tendencia hacia la toma de decisiones jerárquica basada en una rígida conformidad con las reglas y los procedimientos. Si esta cultura puede en realidad consolidar la flexibilidad y la toma de las decisiones con riesgo como parte de una nueva cultura de administración está todavía por verse.

Séptimo, la puesta en práctica de la LSPC destacará la lucha de poder entre los dos poderes, ejecutivo y legislativo, por el control del aparato público. La vigilancia legislativa es crítica para la puesta en práctica eficaz, particularmente si el cambio en la administración que ocurrirá en diciembre de 2006 (los Presidentes mexicanos sirven un mandato máximo de seis años) no termina generando nuevamente pérdida de capacidad y memoria administrativa profesional. Pero México tiene una historia de un poder ejecutivo fuerte y de un poder legislativo débil. El Congreso no estuvo implicado activamente en desarrollar la LSPC, ni buscó en el poder ejecutivo su implicación tampoco.

Octavo, la LSPC se aplica a solamente cerca de 40,000 encargados y profesionales federales de rango mediano. Su cobertura necesita ser ampliada al resto de los 2.9 millones de empleados públicos federales. Cerca de 1 millón de éstos son profesores con su propio sindicato de gran alcance y de las reglas de trabajo relativamente inflexibles; cerca de 600,000 son enfermeras y otros profesionales médicos. Otros (conocido como los trabajadores de base) son protegidos como miembros de una federación sindical de gran alcance (la Federación de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE). Ésta, bajo la ley mexicana, es el único representante contractual legítimo. Crear un sistema general de la función pública para todos los empleados federales

requerirá cambios en por lo menos dos leyes federales: la Ley Federal para los Trabajadores del Estado (permitiendo las evaluaciones basadas en el mérito) y la Ley Federal del Trabajo (reconociendo la productividad como una base legítima para la evaluación del empleado). El primer cambio es sumamente difícil dada la oposición de la FSTSE, obviamente. El segundo sigue siendo posible, pero no está claro si la situación política actual permitirá que la administración del presidente Fox proponga con éxito estas reformas al Congreso. En suma, hay muestras claras del progreso: una ley ambiciosa, un control de administración flexible y descentralizado bajo una agencia centralizada, con plazos claros para la puesta en práctica. Sin embargo, los desafíos son altos y la ayuda de la sociedad y de los funcionarios es crucial si se va a crear un sistema verdadero de carrera, uno flexible y capaz de adaptarse a las nuevas situaciones, a ser puesto en ejecución con éxito. Porque la resistencia de intereses de gran alcance y fuertemente atrincherados es grande, las fuerzas que superan la resistencia deben ser igualmente de gran alcance y resueltas.

#### Los acontecimientos que marcan la Reforma Administrativa Pública Mexicana

En un sentido amplio, la reforma de la administración pública significa la misma cosa en México que en los EE.UU. Su objetivo fundamental es crear soluciones más innovadoras y más flexibles de problemas y estimular una cultura emprendedora dentro de las agencias públicas (Barzelay 1992; Kettl 1997; Rosenbloom 1998; Kettl 2000; y Brudney *et al.* 2000). Esto significa mejorar la transparencia del gobierno acentuando la participación y la descentralización del ciudadano; y la racionalidad del gobierno acentuando la innovación, la dirección emprendedora, y el servicio al cliente. En México, también significa la disminución de la administración pública tradicional, jerárquica y orientada a los procesos, y la substitución con el acercamiento a una cultura más orientada al resultado y al cliente, basado en el mercado. El gobierno nacional mexicano introdujo una serie de reformas administrativas públicas durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Políticamente, estas reformas fueron diseñadas para reforzar la posición del partido político dominante (PRI). Su sentido era similar: hacer a las dependencias y entidades más eficaces a través de aumentar la eficacia, la transparencia, el servicio al cliente y la orientación del mercado la cual había sido tradicionalmente una burocracia federal relativamente ineficaz, no-transparente, corrupta, sobre-

politicizada ensimismada en sí misma y no en los ciudadanos a los que debería servir. Estas reformas tuvieron cierto éxito. De acuerdo con más de diez años de investigación sobre gobierno municipal descentralizado a través de México, Cabrero Mendoza (2000) identificó cuatro tipos generales de innovación: nuevos estilos de dirección, nuevos mecanismos para una participación más amplia del ciudadano, relaciones intergubernamentales consolidadas, y nuevos sistemas gerenciales. Para él, el conflicto potencial entre las reformas administrativas públicas subyacentes de la cultura del negocio, y la administración pública de la cultura tradicional subyacente en el sistema político-administrativo, presenta a los administradores públicos con un dilema. Las reformas pudieron haber hecho programas públicos más eficientes y racionales, pero solamente a través de mantener un control jerárquico a la expensa de la participación más amplia del ciudadano y de la comunidad. Arellano Gault (2002) trató el conflicto clásico entre las estrategias del cambio desde arriba y desde abajo. ¿Cómo se supone que el gobierno pueda lograr cambios draconianos en el clima de organización y la cultura política-administrativa requeridos para alcanzar un servicio al ciudadano descentralizado, eficaz y eficiente? ¿Cómo puede el mexicano realizar cambios fundamentales en el gobierno municipal donde el empleo público, la recaudación de impuestos, y la entrega del servicio son todos controlados por un gobierno federal pesadamente politizado, amargamente partisano, y fundamentalmente jerárquico y conservador? Así, cualquier intento de largo plazo en pos de la eficacia la administración pública en México debe ocurrir dentro de una discusión más grande de las condiciones económicas, sociales, políticas y administrativas críticas que encara este país. Y debe ser medida con métricas objetivas disponibles para determinar el cambio en cada uno de estas áreas.

Los indicadores económicos de la reforma, la liberalización comercial y el desarrollo económico previstos por el Tratado de Libre Comercio (TLC) pudieron haber estimulado desarrollo económico en México. La economía no se estrelló en 2001, como hizo en 1995 como corolario de la corrupción y el manejo oscuro de la economía en el mandato del presidente Salinas de Gortari (1988-1994). Por otra parte, el índice del desarrollo económico mexicano ha excedido 6 por ciento anualmente solamente dos veces en la última década (véase Anexo la Tabla 3). Las estadísticas sobre el empleo pueden ser cuestionadas en un país plagado por la migración crónica (interna y externa) y el subempleo, pero hay evidencia de que México ha experimentado la suficiente creación de trabajo para resolver limitadamente el crecimiento de la población y para evitar la inestabilidad social y política. El desempleo se ha encontrado entre el dos y el cuatro por ciento cada año entre 1992 y 2002, a excepción de 2005 en que se llegó en el 6.5 por ciento (véase Anexo la Tabla 4). Los opti-

mistas han incluso impulsado nuevamente la agenda de la privatización (sobre todo de "vacas sagradas" como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Luz y Fuerza). Por ejemplo, Rubio (2004) concluye que las agencias a de producción y refinación petrolífera PEMEX, y energía y luz (Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza) se han convertido en impedimentos al desarrollo. Sin embargo, las experiencias negativas recientes del Brasil y de la Argentina con las reformas neo-liberales hacen a su recepción negativa en México comprensible, particularmente entre políticos más conservadores, más populistas y nacionalistas del PRI (Entrevista 2005). Por lo tanto, un buen número de comentaristas mexicanos piensa que su país puede estar dirigiendo con cierto éxito un curso entre el neo-liberalismo y la asistencia social, incluyendo las reformas que requieren que PEMEX trabaje con las compañías petroleras extranjeras para aumentar la capacidad de la producción y refinación del petróleo (Cervantes 2004). Finalmente, algunas de las reformas legales que se pusieron en marcha después de 1991 reflejan la consolidación continuada de las leyes relacionadas con la aplicación de los contratos del negocio, el reembolso de la deuda, los registros de tierra, y otras provisiones facilitativas del desarrollo económico y de la inversión externa (véase Anexo las Tablas 5-7).

Los indicadores sociopolíticos de la reforma para permitir desarrollo económico y equidad social, la tendencia hacia la dirección descentralizada de la política, la participación amplia en la política, y la puesta en marcha de prácticas administrativas descentralizadas y flexibles parecen continuar. La Tabla 8 proporciona una cierta evidencia de esto, basada en transferencias crecientes de la renta del gobierno nacional al DF a partir del 2001-2003. (Véase Anexo la Tabla 8).

Como es típico de países en el inicio de un proceso democrático, México apoya la extensión rápida de la democracia pero todavía no ha desarrollado instituciones necesarias para preservarla. Esto significa que las jerarquías tradicionales necesitarán ser substituidas por los nuevos patrones de la autoridad apropiados a la era basada en el conocimiento que viene. Estos patrones necesitarán ser descentralizados (más bien que ser centralizados), alcanzados (más bien que ser atribuidos), y participativos (basados en la confianza, el funcionamiento y la capacidad más bien que la dominación). La construcción de la democracia también requiere algunos cambios básicos en la sociedad, la política y la administración pública. Para la administración pública, significa un proceso presupuestario racional y transparente, el planeamiento y la evaluación de programas como esfuerzos significativos, y una función pública basada en el mérito y capaz de proporcionar servicios públicos de la calidad, o con la eficacia de supervisar un proceso racional y orientado al servicio público de contratación y privatización (Siegel 1999). Significa un proceso administrativo que

sea profesional, transparente, racional, descentralizado, y participativo que alternadamente se rinden cuentas de su funcionamiento a los ciudadanos (Kettl 1997). La puesta en práctica administrativa pública de la reforma en México es fundamentalmente similar en algunos aspectos (tales como un foco común en la construcción de una gerencia pública más racional, transparente, eficaz, participativa, y enfocada al cliente) a sus contrapartes de los EE.UU. Pero es también fundamentalmente diferente, particularmente con respecto a cosas que se dan por hechas: un sistema político multi-partidario eficaz, un estado y gobiernos locales funcionalmente descentralizados, una función pública profesional, y procesos administrativos que están relativamente abiertos, responsivos, y conformados a la regla de la ley. Hay una cierta evidencia que la política mexicana está llegando a ser descentralizada y transparente. Un estudio que terminó recientemente concluyó que entre 1997 y 2000 la legislatura había hecho un contrapeso más eficaz al Ejecutivo, mostrando una mejoría relativa de 43 comisiones legislativas en ese sentido (véase Anexo la Tabla 9). La actividad legislativa presidencial ha declinado de un 80 por ciento del total de iniciativas en 1982-1988, hasta el 60 por ciento de 1988-1994, y de 44-45 por ciento después de eso (véase Anexo la Tabla 10). El PRI perdió a su mayoría absoluta en la asamblea legislativa en 1996, y el pluralismo político tiene aumentos desde entonces (véase la Tabla 11). La descentralización política continúa, transfiriendo más funciones al estado o al gobierno local y proporcionando recursos financieros y la autonomía adecuados para permitir que el estado y los encargados municipales manejen al presupuesto y a los resultados (véase Anexo las Tablas 5-9).

Los criterios utilizados para analizar la eficiencia de la puesta en práctica de la reforma administrativa en EE.UU., la Europa Occidental, Australia, y Nueva Zelanda (Kettl 1997; y Kettl 2000) (por ejemplo, servicio de cliente, acceso del ciudadano, y funcionamiento de la agencia) se puede también utilizar con respecto a México. Pero los resultados de la reforma serán diferentes, y se deben evaluar en el contexto mexicano (Mazarr 1999: 140-142). Una cierta evidencia —sobre todo el crecimiento rápido de los institutos de la administración pública y de las asociaciones profesionales— apoya la conclusión que los gobernadores de todos los partidos están acudiendo cada vez más a los profesionales para proveer de personal sus administraciones, particularmente en esas posiciones dominantes atadas al desarrollo económico, a la entrega del servicio público, las finanzas y el ámbito presupuestario, los sistemas de informática, y la gerencia de los recursos humanos. El sector público está creciendo en una tarifa relativamente pequeña, ciertamente menor que la economía o la población en su totalidad (véase Anexo la Tabla 12). La utilización creciente de los procedimientos gubernamentales de encuestas sobre quejas y calidad de



servicio muestran un crecimiento leve pero notable en la confianza en las instituciones gubernamentales (véase Anexo la Tabla 13).

### Conclusión

México es un lugar fascinante para estudiar la reforma administrativa pública en que las diferencias del contexto (comparadas a los EE.UU. y a otros países desarrollados) vertieron una nueva luz en las preocupaciones fundamentales que los eruditos de Europa y de los EE.UU. también han tratado. El uso de las métricas económicas, sociales, políticas y administrativas puede proporcionar los criterios objetivos para medir el progreso de las reformas administrativas públicas en un cierto plazo.

### Bibliografía

- Ackerman, B. (2000) "The New Separation of Powers." *Harvard Law Review* 113 (3): 634-729.
- Acosta Arévalo, J. (2004) "La Profesionalización del Servicio Público en Administraciones Municipales." *Servicio Profesional de Carrera* 1 (1): 159-162.
- "Acuerdo que Establece los Lineamientos para la Instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las Dependencias y Órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal." *Diario Oficial de la Federación*, 18 de septiembre, 2003.
- Adamolekun, L. (1990) "Institutional Perspectives on Africa's Development Crisis." *International Journal of Public Sector Management* 3 (2): 5-16.
- Aguilera, H. y Bohórquez, E. (2004) "Gobierno Profesional en México: Lo Deseable y Lo Posible". *Servicio Profesional de Carrera* 1 (1): 111-122.
- Almada López, C. (2001). "Resumen de la Conferencia Magistral: Gobernabilidad y Políticas Públicas." en *Elicadministrativa* 4: 3-12 (Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, México).

- Arellano Gault, D. (2004) "¿Porque un Servicio Profesional de Carrera es Importante para una Democracia?" en *Servicio Profesional de Carrera* núm.1 (1): 59-64.
- — —. "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un Sistema Autoritario a un Sistema Meritocrático Rígido?" En *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*. Caracas: CLAD, pp. 161-212.
- — —. (2002) Nueva Gestión Pública: ¿El Meteorito que Mató al Dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en Países como México." *Reforma y Democracia* 23: 8-40 (CLAD, Venezuela).
- Arellano Gault, D. y J. P. Guerrero Amparán. (2003) "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State," en Schneider, B. y B. Heredia. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reforms in Developing Countries*. Boulder, CO: North-South Center Press, pp. 161-180.
- Cabrero Mendoza, E., R. García Del Castillo, G. García Vázquez, y L. Gómez Castro (2001) *Prácticas Municipales Exitosas*. México: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas) y la Fundación Ford. "Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2002." *Innovación en Gobiernos Locales* 3 (2): 4-5.
- Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo> (marzo 2005).
- Cedillo Hernández, M. (2000) *El Servicio Publico de Carrera en el Distrito Federal*. Presentación para la Delegación Legislativa de Cuajimalpa, México.
- — —. (2004) "Los Retos de la Reglamentación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." en *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 65-72.
- Cervantes, J. (2004) "Misión Privatizar PEMEX", en *Proceso*, 12 de noviembre.
- Entrevista. (2005) "Manuel Bartlett: Tacha de entreguistas a Jackson y Madrazo." *Periódico Reforma-Nacional* 18 de marzo.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral Aprobado por el Consejo General*. México: Instituto Federal Electoral, 16 de marzo, 1999.

- Fócil Ortega, M. (2004) "El Servicio Profesional de Carrera en México: Las Implicaciones en la Operación del Nuevo Modelo de Administración del Personal Público." *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 73-94.
- Frant, H. (1993) "Rules and Governance in the Public Sector: The Case of Civil Service." en *American Journal of Political Science* 37 (4): 25-57.
- Guerrero Amparán, J. P. (1999) "Trabas y Oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado," en Uvalte, R. Y M. Ahuja. *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México: UNAM, Plaza y Valdés, pp. 13-38.
- Herrera Macías, A. (2004) "Algunas Consideraciones en la Implementación del Servicio Público de Carrera en México para Hacer frente a la Globalización." en *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 95-110.
- Ibarra, D. (2004) "Estado de Derecho, Constitución e Instituciones." En *Proceso*. 31 de mayo.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. (IMPI).  
[http://www.impi.gob.mx/impi/jsp/indice\\_all.jsp?OpenFile=docs/marco\\_/3w002100.htm](http://www.impi.gob.mx/impi/jsp/indice_all.jsp?OpenFile=docs/marco_/3w002100.htm) (marzo 2005).
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*. <http://dgnesyf.INEGI.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar> (marzo 2005).
- — —. *Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales*. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/tematicos/mediano/med.asp?t=fipu09&c=5028> (marzo 2005).
- — —. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1997. Tomo II. México 1999. Estadísticas Económicas. Productos Interno Bruto Trimestral de 1999*. INEGI. México 1999. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/tematicos/mediano/med.asp?t=cuna16&c=163>. (marzo 2005).
- Klingner, D. (2004) "La Ética Pública y el Servicio Profesional de Carrera," 9º Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, 5 de noviembre.

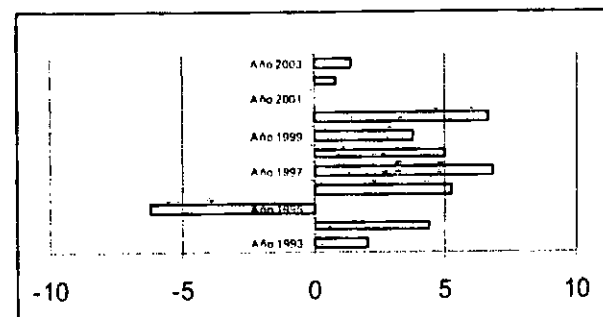
- — —. (2003) "La Administración de Recursos Humanos y la Modernización del Estado," 8º Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ciudad Panamá, 30 de octubre.
- — —. (2000) "South of the Border: Problems and Progress in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today," *American Review of Public Administration* 30 (4): 365-373.
- — —. (1996) "Public Personnel Management and Democratization: A View from Three Central American Republics," *Public Administration Review* 56 (1): 390-399.
- Klingner, D. y J. Nalbandian (2003) *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. 5ª ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, Simon & Schuster.
- — —. (2001) *La Administración de Personal Público: Contextos y Estrategias*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Klingner, D., y V. Pallavicini Campos (2002) "Human Resource Management Reform in Latin America and the Caribbean: What Works and What Doesn't." en *Public Organization Review* 2: 349-264.
- Knott, J., y G. Miller (1987) *Reforming Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- "Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo." México: Quintana Roo, 31 de enero, 2002.
- "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril, 2003.
- Light, P. (1993) *Monitoring Government*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Martínez Puón, R., y A. López Cruz (2004) "Alcances y Perspectivas del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Desarrollo Social." en *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 163-190.
- Mejía Lira, J. (noviembre/diciembre 2001) "Nueva Gestión Pública: Nueva Cultura y Reforzamiento de Valores", en *Ética Administrativa* 8: 3-15 (Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, México).
- Méndez Martínez, J. (2004) "Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera en México", en *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 5-12.

- — —. (2002) *Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera*. México: Secretaría de la Función Pública, Consejo de Inglaterra, USAID, y la Red Mexicana de Servicio Profesional.
- — —. (2000) "The Next Step of the State Reform in Mexico: Professionalization of Public Servants." National Conference of the American Society for Public Administration. San Diego, marzo 2000.
- Mesta Delgado, J. (2004) "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." en *Servicio Profesional de Carrera* núm.1 (1): 13-26.
- Moe, T. y M. Caldwell (1994) "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems," en *Journal of Theoretical Economics*, 150/1: 171-195.
- Moreno Espinosa, R (2002) "Profesionalización y Servicio Público de Carrera, Asignaturas Pendientes en el México del Siglo XXI." Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Congreso Internacional, Lisboa, Portugal.
- — —. (2001) "Presentación del Libro," en Klingner, D. y J. Nalbandian (2001). *La Administración de Personal Público: Contextos y Estrategias*. México: McGraw-Hill Interamericana, pp. xi-xx.
- Muñoz García, A. (2004) "La Evaluación del Desempeño del Servidor Público en el Servicio Profesional de Carrera." *Servicio Profesional de Carrera* 1 (1): 123-158.
- Pacheco, R. (2003) "Profesionalización y Reforma Gerencial en Brasil: Avances y Agenda Futura," en *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*. Caracas: CLAD, pp. 25-95.
- Pérez González, H. (2004) "Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México." en *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 27-40.
- Reforma (2004) "Desempeño Legislativo: Diputados Rezagados." *Reforma*, 27 de junio.
- Registro Agrario Nacional, Dirección General de Registro. *Concentrado Histórico 1998-2004*. <http://www.ran.gob.mx/archivos/estadísticas/constancias.pdf> (marzo 2005).

- Rosenberg, T. (2003) "The Taint of the Greased Palm." *The New York Times Magazine*, 10 de agosto, pp. 28-33.
- Rubio, L. (2004) "Mercados, Financiamiento y Globalización." en *Reforma*, 11 de abril.
- Sabet, G. y Klingner, D. (1993) "Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation", en *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (2): 252-266.
- Salgado, R. (1997) *Public Administration for Results: Choice, Design and Sustainability in Institutional Development and Civil Service Reform*. DPP Working Paper Series No. 106. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.
- Uvalle Berrones, R. (2004) "Servicio Profesional y la Nueva Gestión Pública en México." en *Servicio Profesional de Carrera* núm. 1 (1): 41-58.
- — —. (2000) *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México*. México: Plaza y Valdes.

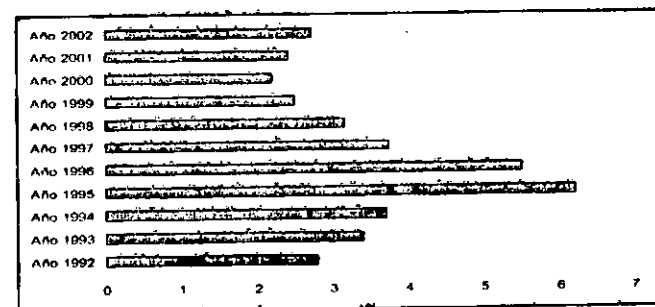
## Anexo

Tabla 3: Producto Bruto Mexicano (1993-2003)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1997. Tomo II. México 1999. Estadísticas Económicas. Producto Interno Bruto Trimestral de 1999. INEGI. México 1999. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/>

Tabla 4: Tasa de Desempleo en México (1992-2002)



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano. <http://dgenesyp.inegi.gob.mx/cgiwin/bdiointsil.exe/Consultar> (marzo 2005).

Tabla 5: Leyes para la Promoción del Desarrollo Económico y la Inversión Extranjera

Año	Ley, Regulación o Decreto
1991	Ley de la Propiedad Industrial
1993	Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretaral para la Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de propiedad intelectual
2000	Acuerdo por el que se determinan la organización, funciones y Circunscripción de las Oficinas Regionales del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

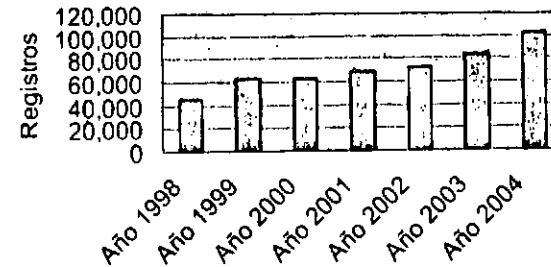
Fuente: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. (IMPI) [http://www.impi.gob.mx/impi/jsp/indice\\_all.jsp?OpenFile=docs/marco\\_j3w002100.htm](http://www.impi.gob.mx/impi/jsp/indice_all.jsp?OpenFile=docs/marco_j3w002100.htm) (marzo 2005)

Tabla 6: Nuevas Leyes Mexicanas para la Promoción del Desarrollo Económico

Ley de Ascensos de la Armada de México (25/06/2004)
Ley de Asistencia Social (02/09/2004)
Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (20/01/2005)
Ley de Derechos Indígenas (21/05/2003)
Ley de Desarrollo Rural
Ley de Desarrollo Social (20/01/2004)
Ley de Fiscalización Superior de la Federación (29/12/2000)
Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (24/11/2004)
Ley de Seguridad Nacional (31/01/2005)
Ley de Servicio Público Civil de Carrera
Ley de Registro Público Vehicular (31/01/2005)
Ley en contra de la Discriminación
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado (31/12/04)
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (11/06/2004)
Ley Federal de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (26/01/2004)
Ley General de Bienes Nacionales (20/05/2004)

Fuente: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo)

Tabla 7: Títulos y Registro de Propiedad Rural (1998-2004)



Fuente: Registro Agrario Nacional. <http://www.ran.gob.mx/archivos/estadisticas/constancias.pdf>. (marzo 2005)

Tabla 8: Ingreso y Gasto Gubernamental, DF (2001-2003). Reales con base 2001 (miles de pesos)

Métrica	2001	2002	2003
Ingreso gubernamental bruto (excluyendo al DF)	451,916 636	494,251 765	561,029 979
Gasto Gubernamental Bruto	451,916 637	494,251 765	561,029 979
Ingreso Bruto del DF	62,171 150	68,486 239	69,945 789

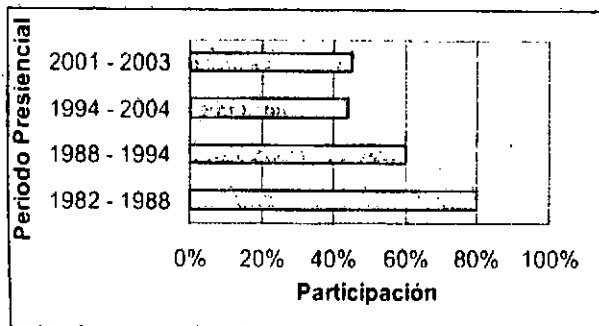
Fuente: INEGI: Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espa%o/tematicos/mediano/med.asp?l=tipu09&c=5028>. (marzo 2005)

Tabla 9: Transparencia y Efectividad (1997-2000)  
43 Comisiones Creadas por el Congreso

<i>Más Transparente</i> (Medido por el contenido y calidad de sus reportes)	Gobernación Comisión de Ciencia y TECNOLOGÍA Salud Radio, Televisión y cinematografía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público Participación Ciudadana
<i>Menos Transparente</i>	Presupuesto y Cuenta Pública Economía Energía Seguridad Pública DE y Cultura Reforma del Estado Café
<i>Más Exitoso</i> (Medido por el cumplimiento de estándares de desempeño)	Recursos Hidráulicos Participación Ciudadana Presupuesto y Cuenta Pública Equidad y Género Economía Secretaría de Hacienda y Crédito Público Energía y Seguridad Social Medio Ambiente y Defensa Nacional Salud Gobernación Puntos Constitucionales Justicia

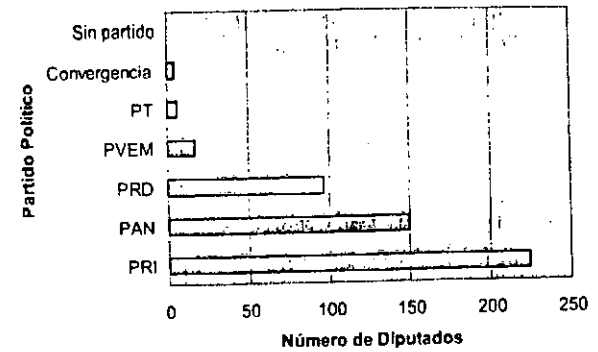
Fuente: "Desempeño Legislativo: Diputados Rezagados" en *Reforma*, 27 de junio, 2004.

Tabla 10: Dominio del Ejecutivo sobre el Congreso (1982-2003)



Fuente: Ibarra, David. "Estado de Derecho, Constitución e Instituciones" en *Proceso*, 31 de mayo, 2004.

Tabla 11: Composición Política del Congreso (2001)



Fuente: <http://www.cddhcu.gob.mx>. (marzo 2005).

Tabla 12: Variación Anual de Producto Bruto del Sector Público (1993-2003)

Categoría	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	1.9	2.7	1.7	0.2	1.9	0.0	1.4	1.4	0.5	-0.2	-0.5
Gobierno	2.7	1.7	1.1	-0.1	1.7	1.2	1.9	1.1	-1.2	-0.6	-1.7
Empresas Públicas	0.7	4.6	2.7	0.7	2.2	-1.7	0.5	1.7	3.4	0.4	1.2
Bajo control directo	7.6	4.2	2.3	1.5	-0.3	-3.4	-0.2	1.3	0.7	-0.8	1.3
Bajo control indirecto	-13.1	5.6	3.6	-1.2	8.4	2.2	2.0	2.7	9.1	2.8	1.1
No-Financieras	-8.2	6.1	-0.5	-2.3	11.0	1.6	-1.5	2.2	8.8	-3.0	2.6
Financieras	-16.8	5.1	7.2	-0.2	6.4	2.6	4.8	3.1	9.3	7.2	0.2

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. "Indicadores Macroeconómicos del Sector Público". <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/tematicos/mediano/med.asp?l=cuna23&c=1674>. (marzo 2005). Fuente: <http://www.cddhcu.gob.mx>. (marzo 2005).