

UNDP/PS y la ASPA (2002), *Benchmarking E-government: a global perspective*, New York, United Nations Division for Public Economics and Public Administration. American Society for Public Administration.

Vázquez, Luis (1993), "La simplificación administrativa" en Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

El horizonte perdido: un servicio civil de carrera "moderno" en una Cámara de Diputados "postmoderna"²

Saíd Hernández Quintana¹

1. INTRODUCCIÓN

Ante la avalancha de conocimientos técnicos y de *expertise* que suelen caracterizar a las administraciones públicas, el Congreso debe responder con la creación de estructuras de profesionalización, no sólo de los propios legisladores, sino también de su *staff* técnico. El servicio civil³ es la base para establecer una administración cameral eficaz, ajena a los cambios políticos, y capaz de servir profesionalmente a los diputados, quienes necesitan contar con servidores capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad. Se trata de fortalecer las instituciones legislativas a través de un sistema meritocrático que no se altere con los cambios políticos provocados con la instalación de una nueva Legislatura.

Hay dos formas de ver la instauración del servicio civil en la Cámara de Diputados. Por un lado, como un sistema que crea incentivos claros para mejorar el desempeño de los funcionarios, disminuye la discrecionalidad en la organización de puestos, disminuye la corrupción, garantiza continuidad y memoria institucional y coadyuva a la consolidación de la democracia interna y la legalidad en la Cámara

¹ Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Egresado de la Maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. E-mail: said.hernandez@cide.edu. Se agradecen los comentarios de David Arellano Gault, Arturo del Castillo, Alejandro Campos, así como a los directores de este artículo. Las omisiones y contenidos del mismo son, por supuesto, responsabilidad mía.

² Artículo recibido el 31 de julio de 2003 y aprobado el 20 de agosto de 2003.

³ Si bien existen diferencias conceptuales entre los siguientes términos: "servicio civil", "servicio civil de carrera", "servicio de carrera" y "sistema meritocrático", la naturaleza de este trabajo permite hacer caso omiso de ella. Su ejemplo es indistinto en todo el artículo.

de Diputados. Es decir, se entiende al sistema como un instrumento para mejorar la administración cameral y dar certidumbre al conjunto organizacional interno.⁴

Por otro lado, el servicio civil puede ser también un instrumento idóneo para consolidar el acuerdo político de un régimen en transición.⁵ Bajo esta condición, el servicio civil es necesario para la consolidación de la pluralidad democrática en el seno del Congreso de la Unión, ya que el funcionamiento interno de cada una de las cámaras necesita estar separado de los vaivenes políticos. El dinamismo en la composición de nuevas legislaturas exige que a la Cámara la soporte una administración continua y permanente; los tiempos en los que un solo partido tenía la seguridad de tener las mayorías se han ido y, por el contrario, han llegado los tiempos en los que por lo menos dos partidos (si no es que tres) tienen posibilidades reales de tener mayorías, o no tenerla ninguno.

Entonces, el servicio civil es útil para garantizar la estabilidad política de la Cámara de Diputados en cualquiera de los siguientes escenarios: 1) acotar el poder del partido mayoritario y salvaguardar los intereses del resto; 2) garantizar comunidad e institucionalidad cuando no haya ningún partido con mayoría, y 3) mientras no haya reelección consecutiva de los diputados, otorgar continuidad institucional al momento de la renovación legislativa.

Los tres escenarios convergieron en la LVIII Legislatura (1997-2000). Por esta razón, partimos de que el sistema de servicio civil fue impulsado por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados para contrarrestar el poder del otrora partido hegemónico, al mismo tiempo que era el mecanismo para garantizar la continuidad administrativa y la estabilidad política, en un momento de suma vulnerabilidad institucional: cambio hacia una Legislatura plural, en la que el marco jurídico no estaba adecuadamente a la coexistencia de varios partidos políticos en la que ninguno tenía mayoría absoluta, lo cual generaba escenarios de ingobernabilidad

por la falta de instancias de negociación para la organización del nuevo mando parlamentario.

El artículo parte de la tesis de que el servicio civil no tuvo un origen funcional (instrumento para mejorar la administración legislativa), sino una motivación política o contingente: para contar con un sistema útil que eliminara el control de un solo partido sobre los recursos legislativos y crear nuevas reglas para la convivencia pluralista entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. En este sentido, la principal aportación del artículo es demostrar que el servicio civil de la Cámara de Diputados no fue resultado de un proceso lógico y continuo, sino todo lo contrario, ha sido un proceso desordenado en el que la reforma ocurrió en circunstancias políticas de inestabilidad e incertidumbre frente a cierto vacío institucional, ocasionado por la nueva pluralidad partidista y las lagunas legales respecto de las normas de organización internas de la Cámara. Para flexibilizar la sucesión legislativa, los diputados dispusieron de un sistema impersonal y rígido como es el servicio civil de carrera, para que la pluralidad política tuviera su propio armazón institucional.⁶

El esquema general del artículo se compone por tres apartados. En el primero se explican las variables institucionales o exógenas que determinaron los incentivos de los legisladores para no impulsar ninguna reforma de servicio civil en la Cámara de Diputados. Posteriormente, en el segundo apartado se analizan las condiciones endógenas de la Cámara que han impedido la conclusión exitosa del servicio civil; esto es, los problemas de instauración a los que se ha tenido que enfrentar la reforma, así como las estructuras institucionales que lo han bloqueado. Finalmente, en las conclusiones se analiza la relación, que suponemos estrecha, entre la no reelección consecutiva de los diputados y la inexistencia del servicio civil en la Cámara.

⁴ Algunas investigaciones de este corte son, por ejemplo, las realizadas por: Horn, 1995; Moczyzka y Roemer, 1999; Guerrero, 2000; Cabrero, 1997; Pzdzowski, 1998; Osjak, 2001; Crowder, 1974.

⁵ Para ampliar sobre el tema, ver la lección de Bernardi S. Siberman, *Crisis of Reason: The rise of the rational state in France, Japan, The United States and Great Britain*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993.

⁶ En la realización de este estudio se emplean métodos y técnicas de investigación que hacen posible las pesquisas en la evidencia empírica. El estudio de caso y la comparación entre ellos son los métodos empleados; las entrevistas, la observación participante y una revisión documental son las técnicas de investigación.

2. INEXISTENCIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los intentos de reforma administrativa en la Cámara de Diputados fueron inexistentes durante todo el periodo postrevolucionario hasta 1997,⁷ ya que este órgano legislativo había estado dominado absolutamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), debido al predominio de un reclutamiento político muy similar al experimentado en Inglaterra con las reglas del patronazgo del siglo XIX, donde los políticos profesionales y burócratas del Poder Ejecutivo ejercían un control personalista sobre el aparato legislativo (Silberman, 1993).

Hasta hace unos cuantos años, la naturaleza del sistema político mexicano se caracterizó por un poder centralizado a favor del presidente de la República, quien tenía el control sobre los resultados de instituciones supuestamente autónomas, independientes y soberanas como son el gobierno de los estados, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Por esta razón, el estudio de la Cámara de Diputados no puede abordarse por separado a los arreglos y prácticas que alimentó el poder central, y que institucionalmente la Cámara replicó muchas de sus estructuras de una forma particular, por ejemplo, una mayor movilidad del personal originado por la duración de la Legislatura en comparación el Ejecutivo (tres años menos entre uno y otro), un botón en recursos y puestos mucho más reducidos en comparación con la burocracia central y la existencia de un cuerpo colegiado de carácter político como única instancia de decisión (el pleno, hoy compuesto por 500 diputados), a diferencia del Ejecutivo en el que toda la estructura depende de un solo individuo. Es imposible aislar la Cámara de Diputados del Poder Ejecutivo porque aquél se comportó en todo momento como una extensión directa y dependiente del segundo.⁸

⁷ Es el año en que inició la VIII Legislatura y que por primera vez los partidos de oposición se coaligaron para modificar las reglas de instalación del Congreso.

⁸ En perspectiva comparada, al igual que en Inglaterra, México encarnó una estructura de patronazgo como un instrumento para el control del Poder Legislativo. Esto significa que la construcción de redes sociales para asignar poder y recursos implantó un sistema de incentivos que propiciaba en los legisladores un sentimiento de dependencia de sus carreras políticas respecto del titular del Poder Ejecutivo federal. Institucionalmente, que la comparación más cercana lo es con Estados Unidos, al igual que México, tiene un sistema presidencial de gobierno. Se observa que cada vez que inicia una nueva legislatura en la Cámara de Diputados, la estructura administrativa de mando se desmantela, en tanto que los nuevos diputados colocan a

El manejo del argumento político y contingente sobre el servicio civil conduce al estudio de las condiciones políticas y las razones estratégicas que llevan a su instrumentación. Por eso, es imprescindible determinar el ambiente institucional en que se desarrolló la Cámara de Diputados, para conocer los incentivos existentes que condujeron el comportamiento de legisladores en detrimento de la reforma administrativa, objetivo que persigue el siguiente apartado.

ARREGLOS INSTITUCIONALES Y PROCESO POLÍTICO

Cualquier análisis del sistema político mexicano parte del imperativo de la estabilidad política. Todo arreglo institucional tuvo, en principio, el objetivo de garantizar la estabilidad del régimen. Así, mientras la administración pública federal fue al mismo tiempo la *arena política* para la lucha por el poder, la única instancia de *representación social* para la toma de decisiones gubernamentales y el *aparato burocrático* con gran movilidad de personal (Arelano, 2003; Pardo, 1991), la Cámara de Diputados, por su parte, también cumplía su papel para afianzar dicha estabilidad política. Se identifican al menos dos funciones políticas para este fin: la de reclutar y entrenar candidatos para la élite política (De la Garza, 1975) y la de referendar la vigencia del acuerdo "democrático" que antepone la legalidad y el marco legal de las acciones gubernamentales (González, 1985).

La naturaleza autoritaria del régimen postrevolucionario no empalmaba con las condiciones del trabajo legislativo profesional,⁹ basado en elementos como los concursos de oposición, el reconocimiento del mérito y la toma de conciencia para que la permanencia en la función pública legislativa fuera con base en derecho y responsabilidades formalizadas con reglas precisas.

su personal en los puestos importantes, tomando en cuenta no la capacidad profesional, sino la simpatía y confianza de sus cuadros para con cada diputado. Acciones muy similares a las observadas en Estados Unidos cuando el sistema de desposos dominó la asignación de puestos en el siglo XIX, particularmente en el gobierno del presidente Jackson (Haro, 1988). Esta situación generó lo que en la literatura especializada se conoce como el *"spoils system"* o *"sistema de botín"*, fenómeno en el que los nombramientos a cargos públicos se realizaban con base en las relaciones personales que antecorren el juego estratégico en la lucha por el poder—donde los recursos públicos alcanzan lealtades, inebriaban compromisos y extienden el espacio de dominación—, en detrimento del perfil profesional de los funcionarios.

⁹ Nos referimos a la profesionalización de la burocracia legislativa y no a la profesionalización de los diputados.

¿Por qué durante décadas no existieron las condiciones para realizar una reforma administrativa al interior de la Cámara de Diputados, a efecto de instaurar un servicio civil de carrera? La respuesta gira en torno a dos puntos: 1) el limitado desempeño de la Cámara de Diputados en su papel de hacedora de leyes y contrapeso del Ejecutivo y 2) la existencia de un aparato administrativo dominado por un amplio "sistema de despojos" (*spoils system*) en el seno de la Cámara de Diputados.

La debilidad de la Cámara de Diputados, parafraseando a María Amparo Casar (Casar, 1996), no estuvo en los preceptos constitucionales, sino en la operación de otras instituciones y prácticas que anulan el significado de la profesionalización de la administración legislativa. Las variables que explican la debilidad de la Cámara de Diputados durante el periodo de 1935 a 1997¹⁰ son básicamente cinco arreglos institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder: un partido hegemónico; partido liderado por el presidente de la República; no reelección consecutiva de diputados; elecciones no competitivas; y un partido que tenía garantizadas las mayorías calificadas en la Cámara de Diputados. Veamos cada una de ellas.

i. Partido oficial, la burocracia política del gobierno

El primer arreglo fue la existencia de un solo partido que penetró las arenas constitucionales ejecutiva y legislativa. La explicación de esta variable gira en torno a dos factores institucionales que inhibieron el fortalecimiento de un sistema de varios partidos con presencia nacional y, por el contrario, fomentaron la centralización del poder político. Ellos son la estructura corporativa del partido oficial y el papel de la burocracia federal en el sistema político mexicano.

¹⁰ A mediados de 1935, el presidente Lázaro Cárdenas del Río se deslizo definitivamente de la influencia que, tras bambalinas y a través del partido oficial, había venido ejerciendo desde finales de 1928 sobre la presidencia el general Plutarco Elías Calles. Este periodo concluye en 1937, cuando la Cámara de Diputados no es dominada por un partido con mayoría calificada; en este nuevo escenario, la instalación de la Cámara corrió a cargo de una coalición entre los partidos de oposición, en la que quedaba fuera de la transacción política el PRI, quien históricamente tuvo la facultad de facto de organizar la Cámara de Diputados.

Con la reforma de 1938, cuando el partido oficial se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), la estructura corporativa fungió como una técnica de control y de movilización a favor del grupo dominante. Fue también una transformación que le dio al partido una nueva base de legitimidad, ya que los mecanismos políticos corporativos permitieron una amplia subordinación de las organizaciones populares a la política gubernamental, en la que los recursos eran negociados en la burocracia federal, pero canalizados por las organizaciones del partido.

A través de una compleja red de estructuras de mediación, que se confundía a menudo con el aparato burocrático oficial, el presidente dispuso de una serie de medios para reafirmarse como jefe real del partido. Con apoyo de sectores y organizaciones sociales, el régimen presidencial se volvió más sólido que nunca. Así, el sistema político encontró una organización cuya estructura social resultó especialmente apropiada para lograr dos efectos integradores. Por una parte, la candidatura para una diputación no se basaba en un ingreso directo al partido, sino que se transmitía a través de la filiación a alguna de las numerosas agrupaciones conectadas con cualquiera de sus tres sectores: el obrero, el campesino o el popular.¹¹ Por otro lado, el sistema de representación de intereses en forma corporativa implicó pactos y compromisos funcionales que se tradujeron en un clientelismo excluyente, prebendas otorgadas como resultado de las negociaciones entre políticos y autoridades que tendieron a chocar con el universalismo de la ley y la igualdad política.

El efecto integrador del que se habla es el reforzamiento de un partido liderado por el presidente de la República, ya que tenía el control sobre las oportunidades para ocupar un cargo de elección popular, el cual sólo y exclusivamente se asignaba por medio de la estructura partidista; asimismo, fue también el presidente el vértice más alto de una burocracia, en la que sus miembros pertenecían a un sistema jerárquico con una clara división del trabajo (ver Lerner, 1979), encargada de alimentar las lealtades y acuerdos políticos por medio del manejo clientelar de los recursos públicos.

¹¹ Joy Langston (1998) demuestra la importancia de las organizaciones corporativas del partido en la selección de candidatos a la Cámara de Diputados.

El partido despertó y mantuvo la creencia de que solamente él y los gobiernos de él emanados estaban en la posición de corresponder a los intereses de la mayoría de la población, lo cual evitó que muchos mexicanos se distanciaran del sistema político e inclusive los movilizara y lograra su apoyo. Esta eficacia del sistema se mantuvo, mientras el gobierno tuvo los recursos suficientes para estabilizar la lucha política por los cargos públicos (incluyendo los de elección), ofreciendo prebendas, comprando lealtades y tolerando la corrupción de los dirigentes políticos.

Los incentivos negativos que se alimentaron en contra de una reforma de servicio civil fue que al funcionario no le convenía buscar hacer carrera por la lentitud que ello implicaba para la promoción, ya que en la realidad existían amplias posibilidades de crecer políticamente más rápido por medio de las relaciones personales, y al diputado tampoco le convenía un sistema de carrera porque hubiera limitado su capacidad de promoción para sus cuadros y compromisos políticos.

ii. Presidente, político y Ejecutivo al unisono

En el México de la primera mitad del siglo XX, convulsionado y fragmentado, la centralización del poder era un requisito indispensable para su gobernabilidad (Salazar, 1993; González, 1985). Para ello, el presidente de la República tuvo que controlar una variable fundamental: la carrera de los políticos. El efecto de este control político en la Cámara de Diputados fue determinante para su subordinación: el liderazgo del partido oficial no residía en su bancada parlamentaria ni en su Comité Ejecutivo, sino en el presidente de la República en turno. He aquí el segundo arreglo institucional.

El resultado de esta situación en la estrategia de los políticos fue la conformación de facciones, vista como mecanismos de distribución de puestos (de elección y burocráticos) y de otros recursos entre los miembros del régimen dominante. Su funcionalidad se explica, como es de esperarse, por la falta de vehículos alternativos para llevarlo a cabo, como podrían ser unas elecciones

verdaderamente decisivas, convenciones para nominar candidatos y la supervisión legislativa del presupuesto presidencial.

El cálculo racional de los políticos propició la existencia de las camarillas porque, primero, el individuo necesitaba un grupo para poder avanzar en su carrera dentro de una alta movilidad y una gran incertidumbre, y, segundo, los incentivos electorales (o su carencia) aumentaba la competencia dentro del régimen, controlada por los grupos y sus líderes, quienes, a su vez, mantenían relaciones verticales con las élites políticas, mismas que encontraban su parte más alta en la figura del presidente (Langston, 1995).

En este contexto, el reclutamiento político fue un importante elemento para mantener la supremacía del partido oficial en la arena electoral, donde las nominaciones de candidatos a diputados federales (y cualquier otro cargo de elección) eran botín que distribuía el presidente de México y líder *de facto* del partido para recompensar a los sectores y grupos que aseguraran su lealtad constante al régimen.

Siempre que el presidente dominara el funcionamiento interno del partido —nombrando a sus líderes y controlando, ya sea mediante el voto o el nombramiento directo, la nominación de todos los candidatos a puestos de elección popular y de todos los funcionarios de la burocracia—, mantendría el control sobre la carrera política de los legisladores, quienes no podrían hacer una carrera en el Congreso (por el impedimento constitucional a la reelección) y, por el contrario, los obligaba a depender de su liderazgo político para hacer realidad sus ambiciones.¹²

La "red electoral", que tipifica Peter H. Smith como una de las tres redes para la movilidad interpersonal,¹³ fue en todo caso lo que hizo de la Cámara de Diputados el centro político para la recompensa que se daba a los servidores leales del partido

¹² Ugalde (2000a: 146-149) llama "responsabilidad invertida" al fenómeno en el que la responsabilidad política es hacia arriba (el presidente) y no hacia abajo (los electores), hipótesis que parece estar apoyada por evidencia empírica, pues de 49 entrevistas realizadas a diputados, la información obtenida dice que es más importante apoyar al presidente de la República (con un ponderador de 4.5 puntos en promedio) que vigilar y controlar al Poder Ejecutivo (que tiene en promedio 1.8 puntos).

¹³ Las otras dos modalidades de su tipología son la "red administrativa", que abarca al sector estatal básicamente, y la "red ejecutiva", que se refiere a la burocracia nacional, subgubernar y el gabinete (Smith, 1975).

o del gobierno, siendo el presidente quien tenía la última palabra en la nominación. Esto propició que la camarilla o *clique* político¹⁴ fuera como una relación patrón-cliente y la carrera política individual se volviera dependiente del cultivo y mantenimiento de alianzas políticas y personales, relaciones que daban al traste con la institucionalidad necesaria para que este órgano legislativo fuera independiente y autónomo respecto de otros poderes.

Los efectos entonces caminaron en sentido contrario al servicio civil, ya que la formación profesional como motor del reclutamiento hubiera significado el fracaso de las camarillas —y un muy probable blindaje de los cotos de poder dentro de la Cámara de Diputados—, cuando se habían convertido en la columna vertebral de la estabilidad política del régimen y garante del control sobre el Poder Legislativo a favor del presidente de la República.

iii. No reelección consecutiva de los diputados

El tercer arreglo institucional fue la reforma constitucional de 1933, que estableció la prohibición en términos absolutos de la reelección presidencial, la de gobernadores y, para periodos inmediatos, la de presidentes municipales, legisladores estatales, senadores y diputados federales.

El contexto político de aquellos años de la reforma se caracterizó por los efectos destructivos de la lucha derivados por la sucesión política. La inestabilidad era resultado de una contradicción del régimen: cuando el único incentivo electoral que invitaba a la formación de coaliciones políticas nacionales era el triunfo sobre la Presidencia de la República, la Constitución de 1917 adoptó un sistema electoral que ponía grandes obstáculos al desarrollo de partidos políticos nacionales, pues ataba las carreras de los diputados y senadores a sus clientelas políticas locales (Garrido, 1986; Nacif, 1998). El resultado era, por lo tanto, un problema de acción colectiva, dado que los partidos locales no tenían incentivos para coordinarse y nominar a un mismo candidato, originando así su enfrentamiento franco y abierto, motivado por el juego suma-cero que implicó la elección presidencial.

¹⁴ Término que, según Camp, denota un comparatizo personal basado en buena medida en las lealtades políticas de los seguidores y sus líderes (Camp, 1976, 63).

Después de las elecciones de 1932, y en aras de preservar su poder, Plutarco Elías Calles (el poder real tras la autoridad formal de la silla presidencial) impulsó una política de “apertura” por medio de la rotación de cuadros políticos dentro del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en los puestos de elección, para permitir la incorporación de grupos que aún se encontraban fuera del partido. La estrategia para concretar esta maniobra fue la prohibición de la reelección consecutiva, entre otros cargos, de los diputados federales.

En consecuencia, la no reelección fue una poderosa tendencia hacia la centralización en el interior del PNR, ya que la rotación sistemática de cargos vino a impedir el desarrollo de carreras “internas” en la Cámara de Diputados. Para desarrollar una carrera política, controlar el acceso a un puesto de elección dejó de ser suficiente para los individuos. La no reelección consecutiva hizo de la promoción “externa”—pasar de un puesto de elección a la burocracia del partido o de la administración pública— un objetivo de primordial importancia para sobrevivir en la política. Para realizar sus ambiciones, los políticos locales empezaron a depender enteramente de la organización nacional del partido, que se convirtió en el principal regulador del acceso a una gran variedad de cargos de elección y de designación, en constante rotación en los gobiernos municipales, estatales y federal.

La rotación de cargos al interior del partido generó tres cambios estructurales en relación con la Cámara de Diputados: el control centralizado de la nominación de candidatos, la cohesión en la delegación del partido oficial en la Cámara de Diputados y una mayor capacidad institucional para resolver conflictos y cooperar movimientos antes de que se convirtieran en oposición electoral. Con la rotación de cargos, las carreras de los políticos posicionados se volvieron altamente dependientes de la dirigencia del partido, la cual era dependiente del presidente de la República. Al final, quien realmente se fortalecía era el verdadero líder del partido, es decir el presidente de la República.

Así, con las nuevas reglas que impuso la reforma constitucional, la disciplina de los congresistas pagaba políticamente, lo que el presidente premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en la burocracia del Ejecutivo, en las empresas del Estado o con otros cargos de elección popular. Por

el contrario, la indisciplina equivale a ver truncada su carrera política (Nacif, 1997b).

La consecuencia fue dura y contundente: la secrecía y discreción de los funcionarios que supone el servicio civil hubiera limitado la oportunidad de los diputados para utilizar los recursos de la Cámara para fines políticos, lo cual era contrario a las reglas no escritas del régimen que imponían la necesidad de explorar el cargo para efectos de promoción política, con base en la repartición de prebendas, recomendaciones e influencia.

iv. Elecciones de "papel"

Como cuarto arreglo tenemos el carácter no competitivo de las elecciones mexicanas, que explica también la debilidad de la Cámara de Diputados. Según Juan Molinar Horcasitas, la formación del sistema hegemónico se remonta a 1946, cuando la Ley Electoral marca el inicio de la era de los partidos políticos modernos en México, al otorgarles el derecho exclusivo para registrar candidatos a puestos de elección y establecer los requisitos legales para otorgar registros a organizaciones que buscan participar en las elecciones (Molinar, 1993).

La falta de competitividad electoral en México se encuentra en el régimen de premios y castigos que resultan de las instituciones electorales (Nacif, 1997a). La regulación de 1946 tuvo una consecuencia muy importante en términos del funcionamiento del partido oficial: reforzó la disciplina entre sus cuadros.

Por su parte, el debilitamiento de los partidos de oposición fue un efecto del sistema de mayoría relativa y del régimen de rotación comprensiva de cuadros basado en la no reelección consecutiva. En el primer caso, los partidos de oposición competían contra un partido hegemónico altamente centralizado, que tenía una alta capacidad de cooptar y absorber movimientos políticos emergentes. El partido oficial había establecido el control sobre la política estatal y municipal mediante su capacidad de promover políticos locales a puestos más altos y que, por la tradición del cacicazgo en México, garantizaban al partido el dominio en las elecciones.

En cuanto al segundo argumento, la no reelección consecutiva desincentivó a los políticos locales a movilizar recursos en sus propios distritos para llevar a cabo sus campañas, ya que competir por un puesto en el Congreso valía la pena sólo como parte de una estrategia de promoción a largo plazo, y esto era algo que los partidos de oposición no podían ofrecer. Entonces, eran elecciones en las que regulamente no existía competencia por la falta de contrincantes.

Aunado a estos puntos, no hay que olvidar que la falta de competitividad electoral se debía a la capacidad del gobierno federal para manipular los resultados electorales, pues quienes preparaban los comicios eran autoridades de la Secretaría de Gobernación, que, a su vez, era dependiente del Ejecutivo federal. Además, otro punto al respecto fueron los efectos del sistema electoral de mayoría relativa en distritos uninominales, ya que el partido ganador es aquel que cuenta con el mayor número de votos, situación que castiga a los partidos minoritarios, quienes tienden a ser borrados del mapa electoral.¹⁵

En definitiva, las elecciones en México "han jugado un papel secundario en el complejo fenómeno de la legitimación, porque antes que cualquier cosa, las violaciones han servido para dar una base legal a los mecanismos autoritarios de que dispone el régimen para designar a sus gobernantes" (Loaeza, 1986, 80).

La consecuencia no se dejó esperar, los miembros de la Cámara de Diputados no tenían los incentivos para hacer efectivas sus facultades, ya que no eran responsables políticamente frente a sus electores; por el contrario, como lo importante era tener la candidatura, las elecciones cumplían sólo el requisito para llegar a la diputación. En este contexto, fiscalizar al Poder Ejecutivo era más bien una aberración, pues lo que menos necesitaban los diputados eran cuerpos técnicos y profesionales para afianzar sus prerrogativas constitucionales. Más aún, la garantía del triunfo electoral no era compatible con el sistema de contratación por medio del servicio de carrera, ya que esto hubiera significado la regulación de las actividades partidistas de los funcionarios, lo cual no le convenía ni al personal ni a los diputados. Para unos, significaba un freno a la movilidad y, para los otros, hubiera implicado convivir con una estructura permanente e inamovible.

¹⁵ Esta situación cambia un poco con la aparición de sistemas de representación proporcional, que en México aparecieron en 1964 con los "diputados de partido", y que se amplía con las reformas de 1977.

v. Pesos y contrapesos, la utopía

Finalmente, el quinto factor que explica la debilidad de la Cámara de Diputados es, en resumen, resultado de los cuatro puntos anteriores: si la bancada del PRI en las dos cámaras del Congreso de la Unión ganaba no sólo 50% más 1 de los escaños, sino también 66%, es decir, los dos tercios imprescindibles para reformar la Constitución, entonces el presidente de la República y el PRI no necesitaban del apoyo de ninguna otra fuerza política para gobernar el país. Por esta razón, los diputados no tuvieron ningún motivo para implantar el servicio civil en la administración legislativa.¹⁶ El mérito, por lo tanto, era lo que menos se premiaba, sino los vínculos que se tenían a partir de la conformación o pertenencia a la camarilla.

Por el momento, podemos decir de esta primera parte que la función legislativa de la Cámara de Diputados había sido muy limitada, no sólo en el desempeño en su papel de hacedora de leyes, sino también en su facultad de contrapeso del Poder Ejecutivo. El sistema político, tal como se explicó, propició que el Ejecutivo penetrara a la Cámara de Diputados de tal manera que se asegurara para sí el apoyo de grandes contingentes de legisladores, y también que el interés de los legisladores residiera en actuar no como un poder de contrapeso, sino como un aliado o agente permanente del presidente.

Al obtener el control sobre la representación, el Poder Ejecutivo estableció las condiciones para que el Congreso renunciara a sus facultades para legislar y para vigilarlo, lo cual anulaba el interés de los legisladores para impulsar un servicio civil y contar con personal de apoyo profesional y especializado en materias necesarias para legislar y fiscalizar al Poder Ejecutivo. En realidad, la reforma fue impensable porque hubiera significado limitar el poder centripeto que ejercía el presidente y que le era perjudicial a los legisladores porque hubiera implicado reducir sus espacios de acción para asegurarse una carrera política. En la tabla 1 se presenta un resumen general de nuestra argumentación.

¹⁶ Esta situación la formalizamos en Hernández (2003), donde se adapta un modelo de juegos de Barbara Geddes.

TABLA 1 LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES Y LA FALTA DEL SERVICIO CIVIL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1935-1997)

<i>Arreglo institucional</i>	<i>Contribución al debilitamiento de la Cámara de Diputados</i>	<i>Impacto en los intentos de los legisladores para no aplicar el servicio civil</i>
Un solo partido político penetra las arenas constitucionales ejecutiva y legislativa.	1. La organización corporativa del partido centralizó el desarrollo de carreras políticas principalmente en sus tres sectores. 2. El manejo clientelar de los recursos públicos fueron canalizados de arriba hacia abajo con base en el controlismo entre la burocracia federal y la burocracia parafiscal.	La movilidad interna que estipula el servicio civil es inoperante cuando la fusión entre dos poderes públicos (Ejecutivo-Legislativo) permite una movilidad de funcionarios mucho más dinámica. Al funcionario no le convenía buscar hacer carrera por la lentitud que ello implica para la promoción; y al diputado tampoco le convenía porque hubiera limitado su capacidad de promoción para sus cuadros.
El presidente de la República, además de ser jefe de gobierno y jefe de Estado, es también el líder absoluto de su partido.	Las camarillas son una formación racional de los políticos para tener relaciones personales y conquistar candidaturas con base en la lealtad a su jefe político, una relación vertical que se agotaba como última instancia en el vértice más alto: el presidente de la República.	La formación profesional, generalmente bajo un sistema cerrado para el ingreso al servicio civil, hubiera significado el seguro fracaso de las camarillas legislativas como medios para el reclutamiento político. En un contexto histórico donde la estabilidad del régimen era el principal objetivo del gobierno, estabilidad que sólo era posible si se distribuían puestos entre los jefes de camarillas para preservar compromisos y lealtades, lo último que se pensaba era en el profesionalismo de los cuadros.
No reelección consecutiva de los diputados.	El cálculo de los diputados para desarrollar su carrera política los obligaba a alinearse al partido y respetar espontáneamente las jerarquías políticas.	La rotación de los diputados los hubiera confrontado con la estructura de funcionarios del servicio civil, ya que aquéllos aparecían más la lealtad personal que la lealtad institucional que salvaguardan estos últimos. Asimismo, la secrecía y discreción de los funcionarios hubiera limitado la oportunidad de los diputados para utilizar los recursos de la Cámara para fines políticos, lo cual contaría las reglas no escritas del régimen que imponía la necesidad de explotar el cargo como diputado para efectos de promoción política.

Elecciones no competitivas.	1. Los recursos del Estado fueron manejados electoralmente a favor del partido oficial. 2. Tardía consolidación de los partidos de oposición con presencia nacional.	El sistema de contratación por medio del servicio de carrera, que implica sobre todo la regulación de las actividades partidistas de los funcionarios, no le convenía ni al personal ni a los diputados. Se hubiera frenado la movilidad del personal, cuando el dinamismo en los nombramientos hacía más probable mejorar ingresos y nivel de puesto; y para el diputado hubiera implicado convivir con una estructura permanente e inamovible que le impedía realizar nombramientos.
Sistemático predominio del partido en la conformación de la Cámara de Diputados, gracias al control como mayoría calificada.	Conformación de gobierno y legislaturas que le dan al partido oficial capacidad para realizar todo tipo de reformas, aun constitucionales, sin necesidad de transar con otras fuerzas políticas.	El sistema de mérito con base en exámenes competitivos es inoperante cuando lo que buscan los diputados es lealtad incondicional y no aptitudes especiales para ocupar un determinado puesto con un particular perfil.

Fuente: Elaboración propia.

La falta de incentivos para que los diputados figuren como "perros guardianes" que salvaguardan los intereses de sus electores y/o los asuntos de la agenda pública propició que cualquier intento de reforma administrativa en la Cámara de Diputados resultara anacrónico. Además, y es algo que no se ha tocado en este trabajo, es que las reglas del juego abrán de tal forma la cancha para el manejo de los recursos, que la corrupción fue otra razón para que fuera impensable el servicio civil, ya que un sistema de personal gestionado con base en el mérito reduciría el campo de acción de los diputados sobre el botín que les brindaba la Cámara.

Desde cualquier punto que se mire, la incompatibilidad entre el servicio civil y las reglas no escritas del sistema político mexicano, que delinearon a una Cámara de Diputados sin poder real, escribió en una disyuntiva que nunca se resolvió: el pragmatismo que imponía el reclutamiento y desarrollo de una carrera política por parte de los diputados no encajaba de ninguna forma con las reglas legales del servicio civil, que definían los mecanismos de contratación, reclutamiento, carrera, despido, derechos y obligaciones que debía cumplir el personal camarlal con base en criterios generales, impersonales y abstractos. La falta de compatibilidad entre

pragmatismo y legalidad de un régimen basado en el reclutamiento político de camarilla fue, en última instancia, lo que impidió instaurar un servicio civil en la Cámara de Diputados.

3. LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SERVICIO DE CARRERA

En este apartado nos proponemos estudiar las distintas áreas que conforman el aparato administrativo de la Cámara de Diputados, para lograr un estudio de corte político-organizacional con relación al proceso de instrumentación (hasta el momento inacabada) de la reforma administrativa.¹⁷

LA FUNCIÓN PÚBLICA LEGISLATIVA¹⁸

En la Cámara de Diputados, a pesar de que no existe un documento actualizado donde se definan las condiciones generales de trabajo que rijan las relaciones laborales entre la institución y sus trabajadores,¹⁹ el marco normativo debe

¹⁷ Las observaciones metodológicas sobre este apartado las puede consultar en el anexo 1 de este documento.

¹⁸ En este apartado nos basamos en información muy reciente (año 2003) relativa al personal contratado por la Cámara de Diputados. A pesar de ser sólo un año, decidimos retomarlo porque aun cuando nuestro estudio se remonta a partir de 1999, cuando se iniciaron las reformas, se observa que hay cierta estabilidad en los niveles de contratación en cada una de las categorías del personal (ver cuadro (a)). Por esta razón, el análisis de un año es suficiente para llegar a conclusiones satisfactorias sobre el fracaso del servicio civil.

Cuadro (a). Personal contratado por la Cámara de Diputados

	1998 ¹	2000	2001	2002	2003
Base, Base Sindical, Supernumerario	nd	358	414	415	832
	nd	855	885	869	846
Mandos medios y superiores	nd	1 251	1 330	1 412	1 092
Honorarios	nd	350	350	360	378
TOTAL	1 412	1 226	849	1 020	1 003
	1 412	4 040	3 828	4 076	4 151

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, varios años.

¹ Información incompleta

¹⁹ El documento que actualmente regula la relación laboral data de 1993 y se titula Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados. Si bien existe un borrador que será el nuevo documento en la materia, en el tiempo de preparación de esta investigación no había sido aprobado por las autoridades de la Cámara.

apegarse a lo dictado por el apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De esta forma, los trabajadores contratados por la Cámara sólo pueden estar clasificados de acuerdo con dos categorías: base y confianza.²⁰

Es una división muy importante por los efectos que provoca. El personal de base se distingue por su inamovilidad y sus prerrogativas. Es decir, un trabajador basificado no sólo tiene la seguridad en su empleo, también cuenta con reglas de ingreso (sumamente laxas) que le hace acreedor a generosos derechos laborales como vacaciones, seguridad social, vivienda, jornadas de trabajo de ocho horas, con pagos de horas extras si las hubiera; posibilidad de pertenecer a un sindicato, etcétera.

Bajo este rubro, en las Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados se establecen cuatro tipos de nombramientos: definitivo, provisional, interino, tiempo fijo o por obra determinada. En la práctica,²¹ estos nombramientos también se conocen bajo los siguientes niveles escalafonarios, aquí presentados en orden descendente: *base sindicalizada* y *base*, que corresponden al nombramiento definitivo, y *supernumeraria*,²² que es al de tiempo fijo o por obra determinada, mismos que son puestos provisionales. En cuanto a los *interinos*, es una figura alterna que se otorga para ocupar una plaza de base vacante temporal que no exceda de seis meses.

i. Trabajadores de base

La Cámara cuenta con 2 mil 780 plazas, de las cuales mil 612 tienen carácter definitivo por ser *trabajadores de base*, mientras que el resto, es decir mil 168 son nombramientos provisionales o *supernumerarios*.

²⁰ Según el artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

²¹ Una clasificación utilizada por la Dirección General de Recursos Humanos (ver Presupuesto Programable, 2003).

²² Para los supernumerarios, no se conoce con precisión cuándo se vuelven merecedores de este tipo de nombramiento. Un trabajador de este tipo no se puede considerar invariablemente como de confianza, pero tampoco puede ser despedido sin que medie una razón satisfactoria.

Es importante anotar que, de acuerdo con el Presupuesto Regularizable 2003,²³ de las mil 612 plazas basificadas, mil 370 son bases sindicalizadas, lo que equivale a 32.64% del personal contratado por la Cámara y 84.99% de los nombramientos definitivos. Esta distinción toma relevancia en tanto que el estar sindicalizado, provee mayores beneficios laborales y económicos. Así, un trabajador con base sindicalizada recibe además de su salario y prestaciones de seguridad social y económicas establecidas en la Ley del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), estímulos de puntualidad, vales de despensa, préstamos en efectivo para el apoyo a la economía familiar, pago de ayuda sindical, apoyo económico y, por su puesto, apoyo sindical; en contraparte, el trabajador está obligado acudir a las asambleas del sindicato y cumplir con los ordenamientos del reglamento.

Los empleados sindicalizados y los de base se distinguen en función de un tercer agente, la organización sindical; no existe ninguna diferencia en términos laborales. En ambos casos, la Cámara los trata contractualmente igual: tienen los mismos escalafones y niveles salariales, los mismos beneficios de trabajo, la misma protección legal y los mismos nombramientos. La diferencia está en los recursos del sindicato que benefician a sus agremiados. En la práctica, estos empleados no pueden ser despedidos.

Según una empleada sindicalizada,²⁴ en cualquier caso, el jefe del área sólo puede poner a disposición de Personal al empleado que no realiza sus actividades correctamente. El fenómeno que se presenta es la rotación de personal entre las distintas áreas y no su salida de Cámara. Esta seguridad en el empleo, junto con la falta de mecanismos de evaluación, son incentivos perversos que coartan el interés de las personas para procurarse un mejor desempeño laboral.

Si a esto le agregamos que dentro de los requisitos para ser trabajador de base no se necesita más que la escolaridad y grado de aprendizaje sobre la plaza a ocupar (ubicadas en los niveles más bajos de la estructura jerárquica), y para subir de nivel

²³ El *presupuesto regularizable* es la estimación que resulta de sumar la asignación consignada en el presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias indispensables para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la entidad durante el año anterior.

²⁴ Entrevista realizada el 23 de abril de 2003. México DF.

salarial tiene preponderancia la antigüedad por sobre otros criterios de ascenso como el desempeño y las capacidades; tenemos entonces que a estos empleados no les conviene ni les interesa un sistema meritocrático; y si están sindicalizados, el gremio sindical tampoco está dispuesto a prescindir de las canchijas y prerrogativas de que dispone.

En resumen, los trabajadores de base tienen cortas expectativas de promoción o carrera profesional; se les garantiza de manera total la permanencia laboral, aunque tienen fuertes restricciones de ascenso en la escala organizativa y salarial. En caso de estar sindicalizados, la organización sindical está adherida a la Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), una federación que monopoliza la representación de los burócratas de base y forma parte de uno de los tres sectores del PRI, lo cual ha facilitado su control político.

ii. Empleados supernumerarios

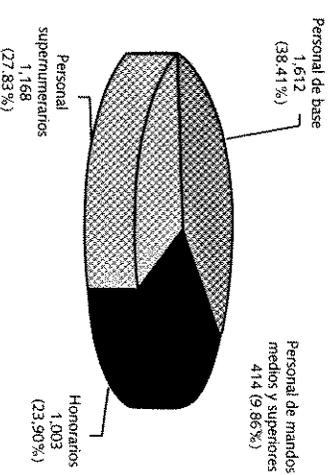
En cuanto a los *empleados supernumerarios*, constituyen una figura "provisional" poco clara pero que, en los hechos, tienen certidumbre en el empleo porque están previstos en la legislación laboral. Gozan de las mismas condiciones de trabajo que los de base, excepto en los siguientes aspectos: no reciben ayuda de despensa, ni estímulo por puntualidad ni aquellas relativas a los beneficios sindicales.

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (en adelante Estatuto)²⁵ establece que no formarán parte del servicio los cargos y puestos de base y supernumerarios.²⁶ Esto significa que 66.24% de los nombramientos no están sujetos al servicio de carrera (ver gráfica 1). Una decisión de sabiduría política tomada por los diputados fue la de no incluir en el servicio a estos dos tipos de trabajadores. La existencia de un sindicalismo para la función pública fuerte y rígida, y la estabilidad laboral que tienen, los hubiera incentivado a politizar la reforma al grado de paralizar de tajo todo el proceso de reforma.

²⁵ Used puede leer el diagnóstico del Estatuto en materia del servicio de carrera en el anexo 2 de este documento.

²⁶ Según el artículo 81 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

GRÁFICA 1. PERSONAL CONTRATADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL AÑO 2003



Fuente: Presupuesto Regularizable 2003, H. Cámara de Diputados.

iii. Personal de confianza

Por su parte, el *personal de confianza* se caracteriza por desempeñar funciones de dirección en las áreas sustantivas de la administración, tiene mejor remuneración y regularmente forma parte de una camarilla política. La situación jurídica federal que tienen estos funcionarios es sumamente ambigua, ya que no tienen un estatuto jurídico propio (Pardo, 1995), lo cual los hace laboralmente inseguros.²⁷ Estos funcionarios tienen salarios sustancialmente más altos, mejores aguinaldos y además cuentan con un ingreso complementario denominado "compensación garantizada", una asignación que se otorga de manera regular, en función de la valoración del puesto y del nivel salarial.

Sus prestaciones de seguridad social y económicas no difieren de cualquier otro empleado al servicio del Estado, lo que sí cambia es la existencia de beneficios

²⁷ En el artículo 5, fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, se clasifican los puestos de confianza de la Cámara de Diputados. Es un ejemplo de los rezagos que tiene esta ley, ya que todavía no están actualizados los puestos en función de las reformas de 1999.

adicionales como el seguro institucional que cubre siniestros de fallecimiento o incapacidad total y parcial de los funcionarios; el seguro colectivo de retiro, un beneficio económico a favor del servidor público cuando se retira o se jubila; seguro de gastos médicos mayores; y un seguro de separación individualizado, con el que el funcionario aporta un cierto porcentaje de su sueldo y la Cámara aporta otra cantidad igual, con la finalidad de fomentar el ahorro en el caso de su eventual separación de la función legislativa (DOF, 2003).

Sus actividades se centran primordialmente en la estructura administrativa, esto significa que son quienes proveen y administran los recursos humanos, materiales y financieros de la Cámara. En términos institucionales, como sostiene un funcionario entrevistado, son el cuerpo de personal que proveen los insumos para dar continuidad a la Cámara entre una Legislatura que llega y otra que termina. No resulta difícil intuir que si tienen bajo su control la operación de los recursos, se convierten en un actor muy importante para la viabilidad de cualquier reforma administrativa.

Los funcionarios de confianza —también llamados “mandos medios y superiores”— suman 414 cargos actualmente, representando 9,86% del personal total contratado (ver gráfica 1).²⁸

Se supone que a estos funcionarios se les debería aplicar el servicio de carrera en la función administrativo-financiera,²⁹ sin embargo, no todos están considerados por los supuestos del Estatuto, en el que se señala que el servicio no aplica para aquellos cargos y puestos de libre designación —hay que sumar los nombramientos que deben ser aprobados por el pleno y que no forman parte del servicio, como son el secretario general, el contralor interno, y el coordinador de Comunicación Social.

²⁸ La plantilla se compone por el personal de estructura de la Cámara de Diputados, de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y de los Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública y de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

²⁹ De acuerdo con la Ley Orgánica, artículo 57, fracción 3, los miembros del servicio de carrera serían considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, es decir, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Con base en el Estatuto, se contabilizan 14 empleados designados libremente,³⁰ además de un número indeterminado a favor de la Coordinación General de Comunicación Social, área que debe contar con personal para ser enlace con los medios. Así, tenemos que por lo menos 397 funcionarios pueden reclutarse en el sistema meritocrático de la función administrativo-financiera, de una plantilla global de 4 mil 197, es decir, tan sólo 9,46% del personal camarlal puede formar parte de esta parte del servicio.

iv. Empleados por honorarios

Por último, tenemos un tipo de personas contratadas por la Cámara que rompe con todos los esquemas laborales. Hablamos de las contrataciones por *honorarios*, personas que firman un contrato por seis meses como “prestadores de servicios profesionales” y que están bajo el régimen de honorarios asimilados.³¹ La intención de contratar personal por esta categoría, según un asesor de la Coordinación General de Servicios Financieros, “es para evitar crear derechos laborales”; sin embargo, aun cuando no gozan de prestaciones sociales y económicas, en la realidad existe una efectiva relación laboral. Esta situación no sería un problema si fueran pocos los contratos firmados; sin embargo, resulta que de 4 mil 197 plazas que integra la plantilla global en el año 2003, están contratadas por honorarios mil 3 personas (23,90%). Ver gráfica 1.

El personal por honorarios tiene dos importantes características en relación con el resto de las personas contratadas en la Cámara. Es el único mecanismo de contratación que tienen los diputados para dar empleo al personal de toda su confianza, son nombramientos informales que reciben etiquetas de asesores, asistentes o secretarios particulares. Por otra parte, es en la categoría de honorarios

³⁰ A las oficinas del secretario general y los secretarías de Servicios Parlamentarios, y de Servicios Administrativos y Financieros, le corresponden a cada uno cuatro nombramientos de libre designación; y a la Mesa Directiva le corresponden dos. En cuanto a la Contraloría Interna, si bien el personal no sale del servicio, tampoco se les prohíbe la posibilidad de ingresar a él.

³¹ El contrato por honorarios asimilados significa que la institución retiene los impuestos y es ella quien le entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por el contrato, en el contrato por servicios profesionales, es el individuo quien recibe los impuestos y es él quien los declara mensualmente ante la Secretaría de Hacienda.

por el que se contrata a los secretarios técnicos de las comisiones y comités, el único personal eventual con capacidad de dirección. En ambos casos, son los candidatos naturales para ocupar los cargos de los cuerpos de la función legislativa (como sucede con el personal de confianza, quienes son los más compatibles con la función administrativo-financiera), dado su perfil y actividades que desarrollan.

En el primer caso, de no existir la reforma, no hubiera surgido ningún problema porque es un personal temporal que entra y sale junto con el diputado en turno. Sin embargo, en el momento en que se establecen las reglas del servicio, este grupo de empleados se convierte en el actor central para ocupar los puestos en la función legislativa, lo cual genera un problema: la reforma le conviene a los diputados de la Legislatura en la que se instaura el servicio, porque se regulariza laboralmente la gente que es afín a su persona; ello provoca que los nuevos diputados ya no puedan incorporar a su gente y tengan que apoyarse en funcionarios desconocidos que no necesariamente son de su simpatía.

Con los secretarios técnicos pasa algo similar. Según la Ley Orgánica, es un personal que debe surgir del servicio de carrera. Los inconvenientes a los que se ha enfrentado este mandato son por las funciones reales que desempeñan. Según Oscar T. Muñoz Bravo,³² secretario técnico de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, sus actividades cubren un amplio abanico de ámbitos: 1) administran un fondo fijo mensual y un fondo anual; 2) son responsables de los bienes de la comisión; 3) al contar con firma autorizada, están facultados para realizar las gestiones dentro de la Cámara para proveer las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del área; 4) son el conductor por el que se realizan las contrataciones y despidos de personal, y 5) son el principal agente operativo en la actividad legislativa derivado del curso legal que se establece para dictaminar las iniciativas de ley. Resulta que los secretarios técnicos no sólo son responsables administrativos de la comisión o comité, sino también fungen como un eje articulador del proceso legislativo, un proceso caracterizado por la negociación y el cabaldeo entre los legisladores, y entre ellos y los funcionarios de la administración pública.

³² Entrevista realizada el 23 de abril de 2003, México D.F.

Sin duda, es un puesto que exige de todo el reconocimiento, confianza y respaldo de los diputados. La pregunta se impone: ¿a quién debe rendir cuentas un secretario técnico: a los 30 integrantes de la comisión o comité, a los integrantes de su Mesa Directiva, a su presidente (hasta el momento, es quien realmente lo nombra) o a las autoridades de la Cámara si es que estuviera funcionando el servicio? Como sea, según un legislador entrevistado,³³ los diputados se han mostrado escépticos a que los secretarios técnicos provengan del servicio. He aquí una parte de la explicación del fracaso del mismo.

Aun cuando el Estatuto ordena la prohibición para que "los contratados por prestación de servicios" no puedan formar parte del sistema, la modalidad de concurso para ingresar al servicio permite que esta limitación no sea excluyente, pues lo que se busca es que un trabajador no pueda tener dos tipos de relaciones laborales. Si logra ingresar por medio del concurso, pierde, por lo tanto, cualquier relación laboral previa. Esta interpretación aplica también para los casos anteriores, a saber: los de libre designación y personal de base y supernumerarios. En ellos, lo que está sujeto al servicio es la persona, no el cargo o puesto.

Con este análisis sobre la situación que guarda la función pública legislativa, se concluyen los siguientes puntos que explican el fracaso en la instauración del servicio civil en la Cámara de Diputados desde el enfoque de sus funcionarios:

Trabajadores de base: caracterizados por un perfil profesional prácticamente nulo, son funcionarios no dispuestos a prescindir de su inamovilidad (y beneficios adicionales si están sindicalizados) para buscar reclutarse en el servicio civil, un sistema que si bien les otorga estabilidad laboral y mayor ingreso, no les garantiza la inamovilidad, ya que su estancia e ingreso estarían condicionadas a los sistemas de evaluación y los estímulos.

Adicionalmente, al pertenecer la organización sindical de la Cámara a la FSTSE, es de esperar que la reforma tenga la misma suerte que en la administración pública federal (ver Guerrero, 1998, 27). Al ser el servicio civil un sistema de incentivos que otorga estabilidad laboral al funcionariado legislativo y lo motiva para profesionalizarse, los cursos de poder a favor de la FSTSE tienden a diluirse y los

³³ Entrevista realizada el 23 de abril de 2003, México D.F.

líderes políticos a democratizarse, derivando en inminentes reformas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual provoca, sin duda, la afectación de los intereses de los trabajadores de base, quienes actualmente están sobreprotegidos por esta ley.

Supernumerarios: si bien estos empleados están catalogados como temporales, en realidad están laboralmente protegidos. Por lo tanto, tienen ciertos incentivos para no reclutarse en el servicio, ya que prefieren esperar la basificación, que posiblemente nunca llegue pero que siempre está latente, a alistarse en el servicio invirtiendo altas dosis de formación para estar preparado en los concursos y evaluaciones del servicio civil.

Personal de confianza: como personal especializado, son los funcionarios directamente beneficiados por el servicio para recibir los nombramientos dentro de la función administrativo-financiera de la Cámara. Además de la obligación legal, el principal incentivo que tienen para reclutarse es gozar de su tan esperada estabilidad laboral. La desventaja es para los niveles de altos mandos (puestos ocupados por personas vinculadas políticamente con los diputados), pues se regularizarían los sueldos, estímulos y compensaciones que perciben.

Personal por honorarios: sin duda, es el actor más interesado en incorporarse al sistema, dado que se les ha negado sistemáticamente su reconocimiento laboral. Sin embargo, también se ha convertido en el actor más crítico en la instauración del servicio, porque al ser gente afín a los diputados en turno y ser los candidatos más compatibles para ocupar los cargos de la función legislativa del servicio, surgen razones políticas para que no se instaure el servicio de carrera, es decir, no hay diputado que confíe en personas desconocidas, por muy preparados que éstos sean.

La diferencia con el personal de confianza, que también se involucra en el juego de intereses políticos de los diputados, es que quienes habían definido los nombramientos fueron los coordinadores de los grupos parlamentarios y sólo designaban los puestos de más alta jerarquía; en cambio, en el personal de honorarios, son contrataciones autorizadas por todos los diputados en lo individual, con lo cual se cubre así buena parte de los puestos disponibles.

Conclusión: no sólo son más, también son los espacios que ocupan los cuadros

más allegados a los diputados y los candidatos más cercanos al perfil necesario para ocupar los cargos de la función legislativa.

LA REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE CÁMARA

El análisis de los ingresos provee información valiosa para explicar el comportamiento del personal frente a la reforma estructural de la Cámara de Diputados.³⁴ Como ya se ha escrito, la Cámara tiene cuatro formas de contratar a su personal, desde los niveles más bajos hasta los más encumbrados. En el cuadro 1 se pueden apreciar los ingresos netos promedio y los ingresos brutos promedio que reciben los empleados en sus diferentes niveles salariales.

Es importante reconocer que los cálculos realizados se hicieron con base en información que muchas veces no estaba lo suficientemente desagregada, como para conocer con mayor exactitud los ingresos que reciben los empleados de la Cámara, de acuerdo con los niveles salariales que se presentaban en el cuadro 1.

El ingreso neto es el sueldo que las personas reciben cada mes como remuneración de sus servicios a la Cámara. A diferencia del ingreso bruto, no incluye ningún tipo de dinero adicional por otros conceptos. Los montos de estas remuneraciones están fijados de acuerdo con el Catálogo de Puestos autorizado.

El ingreso bruto es el dinero que le cuesta a la Cámara un empleado. Este costo cubre absolutamente todo aquello que directa o indirectamente absorbe el personal según nivel salarial y puesto. Se incluyen percepciones como sueldo base, compensaciones, estímulos y gratificaciones; prestaciones, ayudas, desparas, transporte, vacaciones; aportaciones patronales que incluyen SAR, ISSSTE, FOVISSSTE, gastos médicos y cuotas de seguros, y otros gastos como indemnizaciones, impuestos, defunciones y estímulos por productividad, eficiencia y calidad.

³⁴ La información se toma del *Presupuesto Regularizable 2003*, documento en el que se presentan datos desagregados sobre los gastos que se realizarán en servicios personales.

CUADRO 1. INGRESO BRUTO PROMEDIO POR EMPLEADO O FUNCIONARIO CONTRATADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN 2003³⁵ (DATOS MENSUALES A PRECIOS CORRIENTES)

Nivel salarial	Puesto	No. de plazas por nivel	Ingreso neto promedio	Ingreso bruto promedio por empleado o funcionario	Participación porcentual del ingreso neto en el ingreso bruto
02 al 05	Personal de base	549	3.014,00	14.922,80	20,2%
06 al 09	Personal de base	589	3.660,00	16.797,40	21,8%
10 al 20	Personal de base	474	4.459,50	18.241,10	24,4%
02 al 05	Supernumerario	330	3.039,00	10.197,80	29,8%
06 al 09	Supernumerario	222	3.660,00	10.480,30	34,9%
10 al 20	Supernumerario	616	4.501,00	17.982,70	25,0%
MC 01 al MC 10	Jefe de Departamento	167	4.973,50	23.892,50	20,8%
MS 01 al MS 12	Subdirector	129	6.701,00	35.883,60	18,7%
MG 01 al MG 10	Director de Área	82	10.449,00	52.218,50	20,0%
MD 03 al MD 12	Director General	30	18.856,50	79.000,90	23,9%
MD 01 al MD 02	Contralor y Coordinadores	3	23.996,00	94.958,70	25,3%
S 00	Secretario	2	27.759,00	108.094,00	25,7%
SG 00 (MD 00)	Secretario General	1	30.476,00	121.756,50	25,0%
Honorarios	Serv. Leg. y Org. Sustantivos	102	7.785,70	9.630,50	80,8%
Honorarios	Administración	200	9.198,50	13.472,20	68,3%
Honorarios	Canal Legislativo	43	21.162,80	23.276,80	90,9%
Honorarios	Órganos de dirección	658	21.671,70	54.798,60	39,5%

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto Reglamentable 2003 de la H. Cámara de Diputados.

35. Ante la falta de información más específica, decidimos priorizar los montos presupuestales no desagregados de acuerdo con un ponderador que se obtuvo a partir de un factor que se construyó con el número de plazas correspondientes a cada nivel salarial, multiplicado por el salario neto promedio correspondiente, resultado que se dividió entre la suma de cada factor calculado. El problema es que se distribuyen algunas partidas presupuestales en proporción al número de plazas, cuando en realidad cada una de ellas es proporcional a cada nivel salarial. Si bien los cálculos sufren de cierto sesgo, la información permite ilustrar la situación global que impera en la Cámara en materia de empleados, puestos e ingresos. Con esta aclaración, se procede a estudiar la información del cuadro 1.

En general, la información del cuadro 1 permite concluir que en términos económicos, los empleados tienen todos los incentivos para concluir su contrato y buscar incursionar en las filas del servicio civil. Si comparamos el ingreso bruto promedio del nivel salarial más alto del personal de base y supernumerario, que oscilan entre los 17 mil 982,70 y los 18 mil 241,10 pesos al mes, en relación con los ingresos de los mandos medios y superiores —funcionarios que ocupan puestos previstos por el sistema de servicio de carrera—, con ingresos mensuales por encima de los 23 mil 892,50 pesos, parece ser que hay todos los incentivos económicos para profesionalizarse.

Sin embargo, es una conclusión errónea. En la realidad, los únicos que tienen motivos para reclutarse voluntariamente en el servicio son los empleados por honorarios. El resto, sobre todo los trabajadores de base y supernumerarios, se muestran adversos al riesgo porque se sienten más seguros con sus condiciones laborales actuales sin la zozobra que implica el sistema meritocrático, aunque esto implique un bajo ingreso y un puesto sin ningún perfil. En cuanto a los mandos medios y superiores, son funcionarios que por ley deben reclutarse en el servicio, pero que por el poder decisional que tienen sobre los recursos, los vuelve en un actor turbulento —al menos en los altos mandos— para adoptar el servicio de carrera, ya que se eliminaría la discrecionalidad en el otorgamiento de estímulos y sobresueldos.

Desmenuemos la información que tenemos disponible para sacar algunas conclusiones sobre el papel que tuvieron los ingresos personales en el fracaso del servicio de carrera.

i. Trabajadores de base

El ingreso neto promedio de estos empleados es muy bajo, por ejemplo, quien tiene el nivel salarial más alto puede ganar casi 4 mil 500,00 pesos mensuales y tener muchos años con su plaza. Crecer en el sistema escalafonario no se traduce en incrementos salariales significativos, resulta que la diferencia promedio entre el nivel más bajo y el más alto es de apenas mil 445,50 pesos.

Sus ingresos tienden a equilibrarse cuando se observan los beneficios derivados de las prestaciones otorgadas por ley. Así, el ingreso bruto de un empleado de base puede variar entre los 14 mil 992,80 a los 18 mil 241,10 pesos, lo cual significa que el ingreso neto del nivel salarial más alto representa tan sólo 24,4% del ingreso bruto correspondiente. A partir del nivel salarial 11, los trabajadores cuentan con una compensación garantizada alrededor de los 750 pesos adicionales a su sueldo. Esto significa que le otorgan de manera regular, en función de la valuación de puestos y de nivel salarial, un sobresueldo.

Los beneficios aumentan si el trabajador de base está sindicalizado. Por ejemplo, la prima vacacional, los estímulos al personal (horas extras, puntualidad, productividad), las despidos y las prestaciones en días festivos (reyes, días del niño, día del padre, étcetera) son mayores en comparación con los no sindicalizados.

Así, la seguridad laboral se paga con muy bajos salarios netos, relativamente altos ingresos brutos, y con puestos del más bajo nivel (auxiliares de servicios, choferes, técnicos, operadores de máquinas, secretarías, étcetera).

ii. Trabajadores supernumerarios

En cuanto al personal supernumerario que, a diferencia del de base, es un empleado eventual pero con las mismas prestaciones y casi los mismos ingresos; y en comparación con los de honorarios, se asemejan en su carácter eventual, pero se distinguen por las prestaciones que goza.

El ingreso neto de estos trabajadores es similar al de base, oscila entre los 3 mil 000 y los 4 mil 500 pesos al mes. Lo mismo sucede con el ingreso bruto en su nivel salarial más alto, donde 17 mil 982,70 pesos al mes resulta ser tan sólo 258,40 pesos más que el ingreso bruto de los trabajadores basificados.

Donde realmente hay diferencias sustanciales es con los niveles salariales inferiores. Así, el primer nivel tiene un ingreso bruto de 10 mil 197,80 pesos, cuando en el mismo nivel de un trabajador de base oscila alrededor de los 14 mil 922,80; es decir, 4 mil 725 pesos menos. La diferencia se hace más pronunciada en el segundo nivel salarial, con un monto aproximado de 6 mil 317,10 pesos

mensuales. Estos datos significan que al inicio, un trabajador supernumerario tiende a ganar mucho menos que uno de base, pero en la medida que se sube de nivel (arriba del 10), los sueldos tienden a emparejarse.

Ante la baja en este ingreso, que no es otra cosa que menores beneficios en prestaciones sociales y económicas, y el carácter eventual de su figura laboral, a partir del nivel salarial 11 a los empleados supernumerarios se les otorga una compensación garantizada de 3 mil 175 pesos mensuales en promedio. Al final de cuentas, según un empleado entrevistado, pertenecer a esta categoría laboral significa tener cierta protección de la legislación laboral, a pesar de no contar con una plaza definitiva de trabajo.

En efecto, el ingreso bruto que perciben los incentiva a esperar una posible basificación, lo cual les retribuiría mayores beneficios económicos. Sin embargo, el trabajador supernumerario tiene más incentivos para reutilizarse en el servicio por tener un perfil más educado (opinión de un funcionario entrevistado), contar con una mayor presencia de personas jóvenes, y no tener estabilidad laboral dado el carácter eventual de su contratación.

iii. Funcionarios de confianza

Analizando la información del cuadro 1 sobre el personal de mandos medios y superiores, se observa claramente que el ingreso está muy por encima de cualquier otro tipo de empleado.³⁶

A pesar de estos problemas, los datos ilustran la realidad sobre estos funcionarios. Si bien es una categoría laboral con el menor número de personas contratadas, la disparidad entre los sueldos es muy grande. Así, el rango del ingreso neto promedio va de 4 mil 973,50 a 30 mil 476 pesos mensuales; lo mismo sucede con el ingreso bruto promedio que de 23 mil 892,50 se eleva a 121 mil 756,50 pesos por mes. Los mejores sueldos están en esta categoría, pero también tiene la mayor

³⁶ Antes de continuar, se aclara que por la gran dispersión en los sueldos base y por la discrecionalidad en la asignación de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el servicio, la información puede no ser estrictamente proporcional a los niveles salariales y puestos existentes. Como hemos dicho, a falta de tener información más desgregada tenemos que padecer cierto sesgo en la información al aplicar promedios aritméticos globales.

Sus ingresos tienden a equilibrarse cuando se observan los beneficios derivados de las prestaciones otorgadas por ley. Así, el ingreso bruto de un empleado de base puede variar entre los 14 mil 992.80 a los 18 mil 241.10 pesos, lo cual significa que el ingreso neto del nivel salarial más alto representa tan sólo 24,4% del ingreso bruto correspondiente. A partir del nivel salarial 11, los trabajadores cuentan con una compensación garantizada alrededor de los 750 pesos adicionales a su sueldo. Esto significa que le otorgan de manera regular, en función de la valuación de puestos y de nivel salarial, un sobresueldo.

Los beneficios aumentan si el trabajador de base está sindicalizado. Por ejemplo, la prima vacacional, los estímulos al personal (horas extras, puntualidad, productividad), las despenas y las prestaciones en días festivos (treys, días del niño, día del padre, etcétera) son mayores en comparación con los no sindicalizados.

Así, la seguridad laboral se paga con muy bajos salarios netos, relativamente altos ingresos brutos, y con puestos del más bajo nivel (auxiliares de servicios, choferes, técnicos, operadores de máquinas, secretarías, etcétera).

ii. Trabajadores supernumerarios

En cuanto al personal supernumerario que, a diferencia del de base, es un empleado eventual pero con las mismas prestaciones y casi los mismos ingresos, y en comparación con los de honorarios, se asemejan en su carácter eventual, pero se distinguen por las prestaciones que goza.

El ingreso neto de estos trabajadores es similar al de base, oscila entre los 3 mil 000 y los 4 mil 500 pesos al mes. Lo mismo sucede con el ingreso bruto en su nivel salarial más alto, donde 17 mil 982.70 pesos al mes resulta ser tan sólo 258,40 pesos más que el ingreso bruto de los trabajadores basificados.

Donde realmente hay diferencias sustanciales es con los niveles salariales inferiores. Así, el primer nivel tiene un ingreso bruto de 10 mil 197.80 pesos, cuando en el mismo nivel de un trabajador de base oscila alrededor de los 14 mil 922.80, es decir, 4 mil 725 pesos menos. La diferencia se hace más pronunciada en el segundo nivel salarial, con un monto aproximado de 6 mil 317.10 pesos

mensuales. Estos datos significan que al inicio, un trabajador supernumerario tiende a ganar mucho menos que uno de base, pero en la medida que se sube de nivel (arriba del 10), los sueldos tienden a empaparse.

Ante la baja en este ingreso, que no es otra cosa que menores beneficios en prestaciones sociales y económicas, y el carácter eventual de su figura laboral, a partir del nivel salarial 11 a los empleados supernumerarios se les otorga una compensación garantizada de 3 mil 175 pesos mensuales en promedio. Al final de cuentas, según un empleado entrevistado, pertenecer a esta categoría laboral significa tener cierta protección de la legislación laboral, a pesar de no contar con una plaza definitiva de trabajo.

En efecto, el ingreso bruto que perciben los incentiva a esperar una posible basificación, lo cual les retrubuiría mayores beneficios económicos. Sin embargo, el trabajador supernumerario tiene más incentivos para reclutarse en el servicio por tener un perfil más educado (opinión de un funcionario entrevistado), contar con una mayor presencia de personas jóvenes, y no tener estabilidad laboral dado el carácter eventual de su contratación.

iii. Funcionarios de confianza

Analizando la información del cuadro 1 sobre el personal de mandos medios y superiores, se observa claramente que el ingreso está muy por encima de cualquier otro tipo de empleado.³⁶

A pesar de estos problemas, los datos ilustran la realidad sobre estos funcionarios. Si bien es una categoría laboral con el menor número de personas contratadas, la disparidad entre los sueldos es muy grande. Así, el rango del ingreso neto promedio va de 4 mil 973.50 a 30 mil 476 pesos mensuales; lo mismo sucede con el ingreso bruto promedio que de 23 mil 892.50 se eleva a 121 mil 756.50 pesos por mes. Los mejores sueldos están en esta categoría, pero también tiene la mayor

³⁶ Antes de continuar, se aclara que por la gran dispersión en los sueldos base y por la discrecionalidad en la asignación de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el servicio, la información puede no ser estrictamente proporcional a los niveles salariales y puestos existentes. Como hemos dicho, a falta de tener información más desagregada tenemos que padecer cierto sesgo en la información al aplicar promedios aritméticos globales.

desigualdad en su distribución. Estos elevados ingresos se nutren básicamente de tres fuentes: gratificaciones, estímulos y compensaciones. Cada funcionario percibe mensualmente por concepto de gratificaciones un promedio de 900 pesos, más unos 2 mil 500 pesos promedio por estímulos, y una compensación garantizada promedio que gira entre los 9 mil 500 y los 89 mil 350,00 pesos, según el nivel salarial y el puesto que se ocupa.

Los funcionarios tienen una condición laboral incierta sin prestaciones sociales, excepto salud, vivienda y seguro para el retiro (de acuerdo con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). En contraparte, gozan de altos salarios y ocupan puestos de mando. Con la entrada del servicio civil, esta situación cambiaría en dirección a la seguridad laboral pero condicionada a sus méritos y la inequidad salarial se reduciría junto con la discrecionalidad en el otorgamiento de estímulos, gratificaciones y compensaciones.

En suma, el obstáculo que pudiera significar este sector contra el servicio civil se atenúa, pues a cambio del control que se realizaría sobre los ingresos brutos (eliminando la discrecionalidad en la distribución de los recursos), los funcionarios contarían con la estabilidad laboral, que si bien relativamente se mantiene, son puestos íntimamente ligados a las dinámicas del cambio político, ya que su antigüedad en el cargo difícilmente sobrepasa los tres años.

iv. Personal por honorarios

En cuanto al personal por honorarios, tenemos que por la inexistencia de tabuladores salariales y puestos preestablecidos para ellos, no hay criterios institucionales que den certidumbre en la fijación de sus retribuciones. Esta discrecionalidad, además, se acompaña de una desprotección casi total en términos laborales, ya que no gozan más que del pago de sus honorarios, una gratificación anual (aguardo) y prestaciones para el retiro como la indemnización (si existiera demanda laboral de por medio en caso de despido). De esta forma, el ingreso bruto se calcula del orden de 9 mil 630,50 a 54 mil 798,60 pesos por mes.

Los pagos que se les otorga varían en función del área en la que trabajan. Así, los órganos de dirección como la Mesa Directiva, grupos parlamentarios,

comisiones y comités son quienes mejor pagan, pues en promedio sus empleados perciben un ingreso neto de 2 mil ,671,70 pesos mensuales. Por el contrario, las áreas de servicios legislativos y órganos sustantivos como Comunicación Social, Apoyo Parlamentario, Proceso Legislativo, Crónica Parlamentaria o el Museo Legislativo, pagan en promedio 7 mil 785,70 pesos.

Es importante apuntar que estos empleados también sufren de una fuerte desigualdad en el ingreso,²⁷ pero a diferencia de los mandos medios y superiores, no tienen ninguna posibilidad de compensarlos con otras percepciones adicionales; no sólo es el personal con el ingreso más desigual dada la diferencia que hay entre el menor y el máximo salario otorgado en esta categoría, también es el personal más injustamente retribuido, ya que no pocos perciben un ingreso aun por debajo de los empleados de base y supernumerarios, y sin embargo realizan actividades mucho más elaboradas y con horarios de por lo menos ocho horas diarias (ver cuadro I). Estos empleados se caracterizan por cubrir los espacios de la función legislativa (recordemos que la Cámara tiene dos grandes áreas: la legislativa y la administrativo-financiera). Por eso, regularmente se ubican en las comisiones, en los grupos parlamentarios, como asesores o como asistentes legislativos de los diputados.

Así, el personal por honorarios es el grupo de empleados más dispuesto a reclutarse en el servicio porque las condiciones laborales obran siempre en su contra: no tienen seguridad en el empleo; su remuneración laboral es la peor que existe en la Cámara en comparación con los mandos medios y superiores; no tienen derechos laborales ni prestaciones sociales y económicas; no gozan de ningún mecanismo de incentivos económicos, y sus jornadas de trabajo no están definidas. El problema: es el personal más interesado y numeroso, pero políticamente subordinado a los diputados, ya que son ellos quienes deciden sobre su contratación y renovación de contrato cada seis meses.

Para terminar este análisis sobre la remuneración de los funcionarios de la Cámara, se presenta el siguiente cuadro en el que se resumen los montos globales

²⁷ La información se calculó a partir de promedios, lo cual no refleja fielmente la distribución del ingreso en este sector.

de acuerdo con el tipo de categorías de personal. Además de ilustrar la estructura de gasto de la Cámara en materia de servicios personales, también se presenta el gasto *per capita* por categoría.

De esta forma, excluyendo de la comparación a los diputados y jubilados, se tiene que los mandos medios y superiores significan el mayor gasto *per capita* de la Cámara con un monto de 676 mil 300 pesos al año, seguido muy por debajo el personal por honorarios con un gasto *per capita* de 281 mil 600 pesos. Inmediatamente después, los trabajadores de base participan con 192 mil 600 pesos anuales y, finalmente, el personal supernumerario con 133 mil 200 pesos.

CUADRO 2. CONCENTRADO POR ÁREAS, SERVICIOS PROFESIONALES (CAPÍTULO 1000) (MILES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES, 2003)

Partida	Descripción	Diputados	Base	Super-numerarios	Jubilados	Honorarios	Mandos medios y superiores	Total
1101	Dietas	513,504.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	513,504.9
1103	Sueldos base	0.0	69,350.0	0.0	0.0	0.0	36,403.1	105,753.1
1201	Honorarios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1201-1	Honorarios (Órganos de dirección)	0.0	0.0	0.0	0.0	171,120.0	0.0	171,120.0
1201-2	Honorarios (Servicios legislativos y Órganos sustantivos)	0.0	0.0	0.0	0.0	9,529.7	0.0	9,529.7
1201-3	Honorarios (Administración)	0.0	0.0	0.0	0.0	22,076.4	0.0	22,076.4
1201-4	Honorarios (Canal Legislativo)	0.0	0.0	0.0	0.0	10,920.0	0.0	10,920.0
1202	Sueldos base al personal eventual	0.0	0.0	52,974.1	0.0	0.0	0.0	52,974.1
1301	Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	0.0	1,086.0	157.2	0.0	0.0	64.8	1,308.0
1305	Prima de vacaciones y dominical	0.0	6,125.5	1,722.1	0.0	0.0	1,057.7	8,905.3
1306	Gratificación de fin de Legislatura	0.0	11,793.6	8,447.5	518.0	0.0	14,540.4	35,299.5
1306-1	Gratificación fin de año (Diputados)	57,056.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	57,056.1
1306-2	Gratificación fin de año (Empleados H. Cámara)	0.0	8,853.0	6,811.1	518.0	22,525.1	14,498.5	53,205.7
1306-3	Gratificación fin de año (Empleados del Canal Legislativo)	0.0	0.0	0.0	0.0	1,213.3	0.0	1,213.3
1307	Compensaciones por servicios especiales	0.0	10,327.2	8,325.6	0.0	0.0	1,674.0	20,326.8
1316	Liquidaciones por indemnizaciones y por sueldos y salarios caídos	0.0	5,500.0	5,500.0	0.0	0.0	0.0	11,000.0
1319	Remuneraciones por horas extraordinarias	0.0	7,074.0	4,005.6	0.0	0.0	0.0	11,079.6
1401	Cuotas al ISSSTE	0.0	11,600.6	6,754.2	0.0	0.0	4,307.4	22,662.1
1403	Cuotas para la vivienda	0.0	3,467.5	2,648.7	0.0	0.0	1,689.2	7,805.4
1404-2	Cuotas para el seguro de vida personal civil	0.0	1,276.6	1,099.8	0.0	0.0	2,318.6	4,695.0
1406	Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,978.8	2,978.8
1407	Cuotas para el seguro de separación individualizado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9,016.9	9,016.9

Partida	Descripción	Diputados	Base	Super- nume- rarios	Jubi- lados	Hono- rarios	Mandos medios y superio- res	Total
1505	Prestaciones de retiro	0.0	0.0	0.0	10,573.0	39,000.0	0.0	49,573.0
1506	Estímulos al personal	0.0	32,656.4	5,840.0	0.0	0.0	0.0	38,496.4
1507-1	Otras prestaciones (Empleados H. Cámara)	0.0	126,214.2	35,294.7	0.0	525.7	6,555.6	168,590.2
1508	Aportaciones al SAR	0.0	1,387.0	1,059.5	0.0	0.0	728.1	3,174.5
1509	Compensación garantizada	0.0	1,571.9	8,126.3	0.0	0.0	92,409.1	102,107.3
1510	Pagos de defunción	0.0	800.0	50.0	100.0	0.0	50.0	1,000.0
1601	Impuestos sobre nómina	0.0	5,501.0	2,634.1	232.2	5,538.2	5,061.6	18,967.1
1602	Crédito al salario	1,009.2	5,842.8	4,087.2	0.0	0.0	759.6	11,698.8
1701	Estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	85,874.8	85,874.8
SUBTOTAL		571,570.2	310,427.2	155,537.6	11,941.2	282,448.5	279,988.1	1,611,912.8
NÚMERO DE PLAZAS		500	1612	1168	350	1003	414	5047
GASTO PER CÁPITA POR CATEGORÍA		1,143.1	192.6	133.2	34.1	281.6	676.3	319.4

Fuente: H. Cámara de Diputados.

Así, se confirma que los mandos medios y superiores tienen las mejores condiciones económicas para mantener el *status quo*, mientras que los empleados por honorarios tienen grandes desventajas de ingreso. En términos del servicio de carrera, los primeros, que aspiran a un cargo de la función administrativo-financiera, ganan estabilidad laboral pero pierden sus niveles de ingreso *per capita*; mientras que los segundos, como aspirantes para la función legislativa, ganarían en todos los sentidos (laboral, económica, funcional e institucionalmente).

4. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La organización de la Cámara de Diputados guarda las características de una organización política por excelencia (ver Arellano y Cabrero, 2000). En este sentido, la lucha por el poder es una variable determinante. La habilidad para controlar algún espacio de incertidumbre representa una fuente potencial de poder. Esto significa que la Cámara es una estructura de poder que obliga la participación activa de actores en relaciones de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar. El poder es una relación de intercambio y negociación entre los actores y, en tanto que relación, el poder no es una capacidad o un atributo de los actores, sino el resultado de la interacción de los mismos (Crozier y Friedberg, 1992). Lo que queremos dejar en claro es que la Cámara se caracteriza por tener una organización que surge y se reproduce de acuerdo con la acción política, tal como veremos en seguida.

i. Organos de gobierno

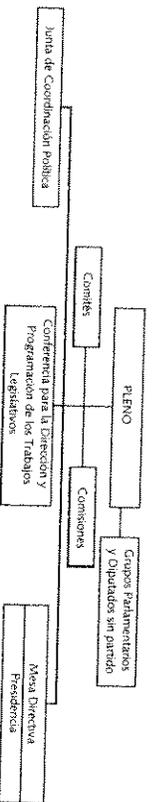
Existen cuatro tipos de cuerpos en la Cámara de Diputados: los órganos de gobierno, el área legislativa, el área administrativo-financiera y los órganos técnicos.³⁶ Los órganos de gobierno están integrados por los diputados, y

³⁶ Es importante aclarar que los órganos de gobierno son las estructuras integradas con base en la Ley Orgánica del Congreso. A diferencia del resto de las áreas, salvo los titulares de la Secretaría General y las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, que están conformadas sin ningún acatamiento legal, ya que siguen manteniendo el antiguo esquema organizacional.

desempeñan actividades de dirección relacionadas con las funciones legislativas y parlamentarias³⁹ de la Cámara de Diputados. Estos órganos son: Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, Comisiones y Comités, Mesa Directiva y Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Las áreas legislativas y administrativo-financieras son aquellas ocupadas por funcionarios públicos y encargadas de ofrecer a los diputados los servicios necesarios para su desempeño legislativo. Finalmente, los órganos técnicos son las áreas de fiscalización, divulgación y formación profesional dentro de la Cámara.

Con base en esta separación analítica, se propone que analicemos la estructura orgánica de la Cámara, empezando por los órganos de gobierno que, por su puesto, no forman parte del servicio de carrera porque sólo se integran por los diputados. Para ello, nos basamos en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. En la siguiente figura se presenta el organigrama de estas áreas, en el que se trazan claramente las líneas de mando y sus respectivas jerarquías.

FIGURA 2. ORGANIGRAMA DE LAS ÁREAS LEGISLATIVAS



Fuente: Manual de Organización de los Órganos Técnicos y Administrativos. H. Cámara de Diputados. 2000.

³⁹ Las actividades legislativas son aquellas relacionadas con la elaboración de las leyes, mientras que las actividades parlamentarias corresponden al diálogo, negociación y entendimientos entre los diputados y entre ellos y los funcionarios de los otros Poderes de la Unión.

La organización interna de la Cámara de Diputados tiene las siguientes características: el pleno está integrado por 500 miembros, 300 electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional. La duración en el cargo de los diputados es de tres años, y no existe la reelección inmediata.

Los diputados se agrupan de acuerdo con su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara. Esta figura se conoce como *grupo parlamentario* y se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados.

A efecto de ser posible el entendimiento entre los grupos parlamentarios, existe un coordinador, el cual expresa la voluntad política de su grupo, promueve acuerdos para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Los grupos son, entonces, instrumentos del trabajo legislativo, pues permiten controlar o disciplinar las iniciativas de sus miembros, con más o menor rigor, según los partidos (Loyola y Martínez, 2000; Nacif, 2002). Si bien las reglas formales de nominación de cada partido son diferentes, todos ellos se caracterizan por ser organizaciones muy centralizadas. El hecho de que los legisladores por lo general figuren como agentes de sus organizaciones nacionales partidistas, se debe a que ciertos dirigentes partidistas, ajenos al Congreso, controlan la designación de los cargos legislativos y el futuro político de los legisladores salientes.

Las *comisiones* y *comités* se componen por no más de 30 miembros.⁴⁰ El tamaño de la Legislatura y la especialización que requieren los asuntos legislativos son dos razones por las que a estos órganos se les atribuye su principal función: hacer posible la división del trabajo legislativo y parlamentario (Hernández, 2000).

Existen tres tipos de comisiones en la Cámara de Diputados: comisiones ordinarias o permanentes que tienen a cargo tareas de dictamen legislativo, de

⁴⁰ La aprobación en la integración de estos órganos legislativos corre a cargo de la Junta de Coordinación Política, al aprobar integrantes y composición de la Mesa Directiva.

información y de control evaluatorio; comisiones de investigación o transitorias que investigan el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria; y las comisiones especiales (también transitorias) creadas para hacerse cargo de un asunto específico. En cuanto a los comités, son órganos auxiliares en las actividades de la Cámara.

El sistema de comisiones está asociado con prácticas parlamentarias que privilegian el papel de pequeños cuerpos de especialistas en el proceso legislativo sobre el trabajo de la asamblea como un todo. Sin embargo, la capacidad de las comisiones para contratar *staff* legislativo ha sido en general muy limitada y totalmente dependiente de los vínculos personales con la dirigencia del grupo parlamentario, y de tenerla, la contratación corre a cargo de los integrantes de la Mesa Directiva, particularmente de su presidente.

El *staff* parlamentario se ha revelado como una variable de gran importancia por las siguientes razones: en primer lugar, porque otorga herramientas a los diputados para adentrarse en temas de gran complejidad que requieren de una especialización en tal número de campos que no puede pedirse a los legisladores; en segundo lugar, ha sido la manera de disminuir las diferencias entre las burocracias profesionales del Congreso y del Ejecutivo para poder equilibrar ambos poderes. Finalmente es el medio más idóneo, y debería serlo en especial para la Cámara que tiene reelección, para mantener una mínima memoria institucional del trabajo legislativo (Casar, 1998).

La *Junta de Coordinación Política* es el órgano rector encargado de encauzar y dirigir la actividad parlamentaria. En términos generales, la Junta se conforma con los coordinadores de cada grupo parlamentario. En caso de que ningún grupo parlamentario haya tenido por sí mismo la mayoría absoluta, la presidencia tendrá una duración anual. Se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integran.

Es uno de los órganos de gobierno más importantes porque a él corresponde proporcionar los servicios de apoyo a los miembros de la Cámara para el desempeño eficiente y eficaz de sus labores; presentar al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; presentar a la Conferencia el anteproyecto del

estatuto que normará el servicio de carrera en su parte administrativo-financiero, etcétera.

La *Mesa Directiva* de la Cámara de Diputados, por su parte, es la encargada, entre otras cosas, de desahogar las actividades relativas al proceso legislativo (debates, discusiones y votaciones en el pleno) y su presidente es quien conduce las relaciones institucionales con el Senado y los otros Poderes de la Unión y del Distrito Federal. Además, es la responsable de presentar a la Conferencia el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se norma el servicio de carrera legislativa.

Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, quienes permanecerán un año y podrán ser reelectos. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se aprobará por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Actualmente, la Cámara cuenta con una Mesa Directiva plural y con amplios poderes; y con una Junta pluripartidista estable en su composición y dotada de grandes atribuciones. Sin embargo, el resultado es una administración camaral que está sometida a una lógica partidista, que se refleja en la distribución entre los grupos parlamentarios de los principales puestos de los órganos de gobierno.⁴¹

La *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos* se integra por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Entre sus funciones se encuentran definir la agenda legislativa, proponer al pleno el estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Cámara y llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos del secretario general y del contralor interno.

Con base en estos apuntes, la primera conclusión que surge es que los órganos de gobierno desarrollan roles de carácter político (Junta), legislativo (Mesa Directiva) y parlamentario (Conferencia), integradas, organizadas y controladas bajo el estricto control de los diputados. El perfil de la Cámara es marcado definitivamente en cada Legislatura por estas instancias de decisión. De hecho,

⁴¹ En el último año de la LVII Legislatura, la Junta estaba presidida por Arturo Núñez (PRD), y en la Mesa Directiva, Francisco José Paoli Bollo (PAN). Para la siguiente Legislatura, en el primer año, la Junta estaba a cargo de Beatriz Paredes Bangel (PRD), y en la Mesa Directiva, Ricardo García Cervantes (PAN).

como es sabido, el principal motor de la Cámara es la Legislatura (que dura tres años), y cada una tiene sus tiempos, ideas, prioridades, intereses y grupos; sin duda, su trazado corre a cargo de estos tres órganos de gobierno.

Ellos marcan el rumbo de cada Legislatura, pero no es ahí donde se realizan los trabajos sustantivos de la Cámara. Para ello existen las comisiones y comités. Es en ellos donde verdaderamente se materializan sus facultades, es donde se hace el "trabajo sucio" para legislar, emitir recomendaciones de políticas públicas, fiscalizar, etcétera. Los grupos parlamentarios, por su parte, son las agrupaciones partidistas por las que se organiza la Cámara y le dan color y vida al juego político en su interior.

Mientras no existan acuerdos previos en el seno de cada grupo parlamentario, no sólo son impensables los acuerdos dentro de cada instancia de dirección (comisiones incluidas), tampoco es posible la dirección y funcionamiento de las áreas legislativas y administrativas. El buen desempeño de la Cámara depende, por lo tanto, de la buena gestión política que desarrollan los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes determinan la totalidad de las dinámicas internas del Poder Legislativo.

En su conjunto, los órganos de dirección se constituyen en las instancias *más* importantes en la toma de decisiones sobre dos esferas mutuamente críticas: la política y la administración. Esto significa que en la Cámara de Diputados se observa una religiosa fusión entre las coaliciones de interés dominantes claramente identificadas en los grupos parlamentarios, que capturan en todo nivel y momento a la administración legislativa.

En la administración pública, donde la burocracia es la operadora final de las políticas aprobadas por los cuerpos políticos (dígase el Congreso), la distinción es clara: hay una parte que decide políticamente los términos generales de una acción y otra que hace y ejecuta las decisiones bajo criterios técnicos. Si bien es una distinción completa y voluble, al menos se supone que debe haber una "sana distancia". Esto no sucede en la Cámara de Diputados, donde la administración legislativa está al servicio exclusivo de los legisladores, una administración

especializada que nunca estuvo ni estará diseñada para tener contacto con los ciudadanos.⁴²

Es decir, los objetivos de la administración legislativa no pueden estar sesgados por el criterio político, porque en última instancia emanan de él. En todo caso, a diferencia de la administración pública, es una burocracia responsable ante las coaliciones dominantes que aprecian la lealtad y no de un agente externo como pueden ser los ciudadanos; éstos figuran en otro momento y sólo pueden ejercer presión electoral sobre las coaliciones indirectamente.

En este contexto, la segunda conclusión es la siguiente: la separación entre política y administración es poco afortunada en la administración legislativa, porque la Cámara de Diputados tiene una burocracia políticamente responsable frente a las coaliciones o grupos parlamentarios. El soporte político es determinante y se ubica por encima de cualquier principio profesional o técnico. La burocracia funciona (o deja de funcionar, como se ha visto desde el año de la reforma en 1999 a la fecha) por los acuerdos parlamentarios, no por la eficiencia económica o técnica.

ii. Áreas legislativas

Como se ha mencionado, ni la reforma administrativa ni la instauración del servicio de carrera se han instaurado en su totalidad. Nuestra tesis es que el peso político de la administración legislativa repercutió definitivamente en el futuro inmediato de la reforma, de tal manera que los cambios en la estructura administrativa han tomado dos caminos: por una parte, se crearon y se hicieron funcionar desde un principio las tres secretarías más importantes de la Cámara con personal y oficinas; pero, por otro lado, las antiguas áreas menores se han conservado en su gran mayoría intactas.⁴³ Esta convivencia entre los nuevo y lo viejo no es más que la

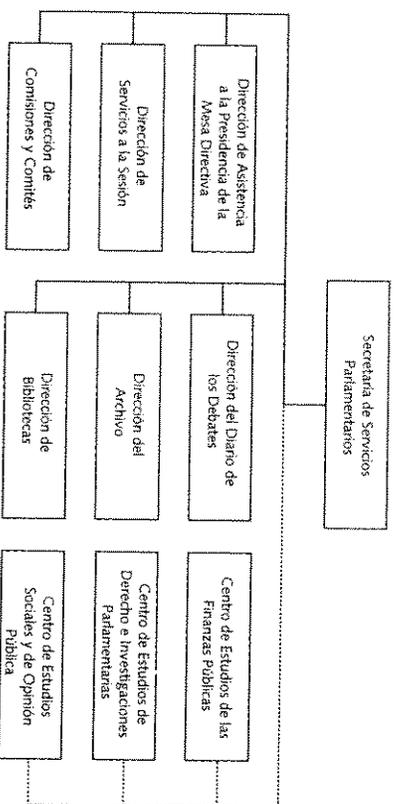
⁴² Existen sólo dos vínculos entre la Cámara de Diputados y los ciudadanos: la red de bibliotecas del Congreso, que dan servicio al público en general; y el Comité de Información, Gestión y Quejas, única instancia encargada de atender las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara (art. 46, numeral 3 de la Ley Orgánica).

⁴³ *Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsables de la H. Cámara de Diputados*. Marzo-mayo de 2001.

manifestación más evidente de que la reforma no se ha consolidado, ni en la reestructuración de la administración ni en el servicio de carrera.

Para poder analizar las tres áreas de la administración camarl, es necesario realizar un balance de la situación en que se encuentra la reestructuración orgánica que supone la reforma, establecer las características de los principales funcionarios que ocupan las distintas áreas y fijar el origen de los problemas de aplicación de la reforma. Para lograr estos objetivos, nos basamos en la información vertida en el Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsables de la H. Cámara de Diputados (Diagnóstico), realizado entre marzo y mayo del 2001 a petición de las autoridades de la institución. También nos apoyamos en el Manual de Organización de los Órganos Técnicos y Administrativos (Manual).

FIGURA 3. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



Fuente: Manual de Organización de los Órganos Técnicos y Administrativos (2000).

De acuerdo con el Manual, la Secretaría de Servicios Parlamentarios (SS) la dependencia que encabeza los servicios legislativos,⁴⁴ con base en seis direcciones y tres centros de estudios (ver figura 3), estructura que debe integrarse con funcionarios de carrera. Sin embargo, actualmente se tiene una composición parcial de lo que debería ser la organización de esta Secretaría, ya que ninguna dirección se ha reformado, salvo los tres centros de estudio, los cuales funcionan y se rigen con criterios de reclutamiento y selección independientes y sin ninguna vinculación con el sistema meritocrático de la Cámara.

Los asesores parlamentarios por la función que desarrollan se pueden clasificar en dos: los de partido y los institucionales (Díaz: 2000). Aunque podría entenderse que realizan similares funciones, existen marcadas diferencias. Los primeros fundamentan su criterio en la oportunidad política, por el contrario, los segundos realizan su función al servicio de una institución parlamentaria, fundamentando su actuación en la legalidad y eficacia. Además, los primeros son contratados por los grupos parlamentarios, sin mediar en la mayoría de los casos un sistema de selección por concurso. Por el contrario, los asesores institucionales son funcionarios que se seleccionan por sus actividades y especialización profesional y que tienen como ventaja adicional su calidad de funcionarios permanentes, lo cual les permite, con el paso de los años, acumular experiencia y eficiencia.

El problema con los centros, sin embargo, es que están integrados por un número muy bajo de asesores institucionales. Por ejemplo, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias cuenta con una plantilla de no más de 10 investigadores, para dar servicio a los 500 diputados de la Cámara. Esta falta de recursos humanos se acompaña además de otra limitante: si bien están adscritos a

⁴⁴ Su titular es el mismo desde que se creó la secretaría, Alfredo Del Valle Espinoza. Según se rumora entre pastillos, es un funcionario aún a diputados del PRD. Algo similar se dice del titular de la Secretaría General, que desde 1999 ha sido ocupada por dos funcionarios (Fernando Franco González Salas y Patricia Flores Elizondo), cercanos al coordinador del grupo parlamentario del PRI, asimismo, para la titularidad de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se inclinaba la balanza a favor del PAN, la evidencia es que cuando el diputado Felipe Calderón Hinojosa, coordinador del PAN, pasó a ocupar la dirección de Banobras, el secretario de Servicios Administrativos y Financieros también pasó a ocupar otro cargo en la misma dependencia.

la Secretaría, cada centro cuenta con un comité como órgano de gobierno integrado por los diputados.⁵⁵

De esta forma, si bien se acata la Ley Orgánica y el Estatuto con la existencia de los centros, este acatamiento no es del todo cierto, ya que según el organigrama que se presenta en la figura 3, los centros de estudio están dirigidos por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con base en los acuerdos del secretario general. Sin embargo, en la realidad los centros están gobernados directamente por los diputados, no siendo extraño que dirijan sus actividades de acuerdo con criterios políticos.

Pasando al análisis de cada oficina, la organización actual de las áreas legislativas se soportan en cuatro direcciones generales: de Crónica Parlamentaria, de Proceso Legislativo, de Archivo Parlamentario y de Bibliotecas; todas ellas subordinadas a la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Con la reforma, estas direcciones generales se convertirían en seis direcciones para desempeñar funciones más explícitas y concretas. La correspondencia entre la vieja y la nueva organización se ilustra en el siguiente cuadro:

Organización actual	Según Estatuto
Secretaría de Servicios Parlamentarios	
Dirección General de Crónica Parlamentaria	Dirección del Diario de los Debates Dirección de Archivo
Dirección General de Proceso Legislativo	Dirección de Servicios a la Sesión
Dirección General de Archivo Parlamentario	Dir. de Asistencia a la Presidencia de la M. Directiva
Dirección General de Bibliotecas	Dirección de Comisiones y Comités Dirección de Bibliotecas

Fuente: Elaboración propia con información del Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsable de la H. Cámara de Diputados, 2007.

⁵⁵ El 7 de noviembre de 2000 aprueba la Junta de Coordinación Política la creación de los comités de los tres centros de estudios. El 30 de abril del 2001 la Junta aprueba la integración de los tres comités, bajo los criterios de integración siguientes: tres diputados del PRI, tres del PAN, dos del PRD, uno del PVEM y uno del PT. Y el 18 de julio de 2001, la Junta determina la Mesa Directiva de cada comité, para que la presidencia de cada comité se reparta de la siguiente manera: Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (PRI); Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (PRD); Comité del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (PAN).

En principio, la Secretaría de Servicios Parlamentarios está ocupada por Alfredo del Valle Espinoza, con una permanencia de poco más de tres. Los cuatro funcionarios de mando dependientes directamente del secretario oscilan entre los cuatro y 11 años de antigüedad. El número de personas contratadas para la Secretaría, en diciembre del 2000, fue de 15 personas, cuatro de mandos medios y superiores, nueve como personal operativo⁵⁶ y dos por honorarios.⁵⁷

La Dirección General de Crónica Parlamentaria, una de las oficinas más importantes y con mayor estabilidad en la Cámara de Diputados, estuvo dirigida, hasta el 2001, por un funcionario que había acumulado una antigüedad de 21 años trabajando en la Cámara.⁵⁸ Este fenómeno de la antigüedad se refleja también en las sucesivas direcciones y subdirecciones del área, ocupadas por funcionarios entre los 10 y los 28 años prestando ininterrumpidamente su trabajo a La Cámara. La misión de esta oficina es editar y distribuir el Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria, así como prestar los servicios de estenografía para las sesiones, comisiones, comités o cualquier reunión de trabajo parlamentario con el propósito de difundir los trabajos parlamentarios.

A finales de 2000, dicha oficina contaba con 84 personas adscritas, distribuidas de acuerdo con las siguientes categorías de contratación: 11 mandos medios y superiores, 67 operativos y seis de honorarios. No hay que olvidarse que es una de las dos áreas que sufriría una escisión para conformar la nueva Dirección de Archivo que estipula el Estatuto.

La Dirección General de Proceso Legislativo es la otra oficina de mayor peso en los servicios legislativos, ya que se encarga de asistir a la Mesa Directiva y a la Comisión Permanente para la preparación de las sesiones y del Orden del Día, así como brindar apoyo técnico durante el desarrollo de éstas y desahogo de la documentación remitida al área con el objeto de que la función legislativa se realice de acuerdo con lo establecido.

⁵⁶ El personal operativo comprende los empleados sindicalizados, de base y supernumerarios.

⁵⁷ Los años de antigüedad de los funcionarios y el número de personas que componen la plantilla de las distintas oficinas de las tres áreas son extraídos del Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsable de la H. Cámara de Diputados, 2001.

⁵⁸ El actual director general es Gilberto Becerra Olivares, quien sustituye a Héctor de Anuariano y Lora, quien murió en 2001 estando en funciones.

La antigüedad del personal sigue siendo una de sus características más notables. Así, Ma. Elena Sánchez Algarrá, la actual directora del área, tiene 41 años trabajando en la Cámara. Mientras que sus colaboradores de más alto nivel tienen entre los 20 y 36 años. En diciembre de 2000, el personal del área se integraba por nueve mandos medios y superiores, 30 operativos y dos de honorarios.

La Dirección General de Apoyo Parlamentario tiene el encargo de asistir a la Mesa Directiva del pleno y de la Comisión Permanente, así como otorgar los servicios de apoyo parlamentario y técnico a las comisiones y comités. Esta área, según el Estatuto, debería descomponerse en dos direcciones: de Asistencia a la presidencia de la Mesa Directiva, y de Comisiones y Comités.

Actualmente se encuentra vacante la titularidad de dicha oficina, sin embargo existen dos direcciones que desarrollan sus actividades: Una la ocupa un funcionario con 14 años de antigüedad, mientras que el otro cargo tiene apenas tres años laborando en Cámara. De los 53 empleados contratados en esta área, 12 son de mandos medios y superiores, 38 son operativos y tres son de honorarios.

La Dirección General de Bibliotecas, actualmente acéfala, había sido dirigida por una funcionaria con una antigüedad en la Cámara de 11 años. Algo similar ocurre con las áreas subordinadas, las cuales están ocupadas por funcionarios de entre los cinco y los 11 años de permanencia en la institución. Su misión es prestar los servicios de acervo de libros, hemeroteca, videoteca, multimedia, museografía e informática parlamentaria, así como organizar, dirigir, supervisar y evaluar los recursos y servicios de información, museografía y cultura parlamentarias. Para ello, cuenta con 16 empleados de mandos medios y superiores, 173 operativos y 11 de honorarios, sumando en total una plantilla de 200 personas adscritas al área.

La información vertida sobre el área legislativa nos permite concluir que:

- 1) Un aspecto que genera resistencias al cambio dentro de la burocracia es el cambio de nivel de puesto (de dirección general a dirección de área). Esto abre la posibilidad de que un nuevo funcionario pueda insertarse jerárquicamente arriba de los que actualmente operan, esto sin considerar

que en la nueva estructura, se les retiran algunos beneficios, como son secretario particular y/o asesores.

- 2) El nuevo organigrama que supone el Estatuto, permite a un funcionario (el secretario de Servicios Parlamentarios) gobernar sobre todas estas áreas, lo que significa retirarles su control sobre importantes espacios de incertidumbre en la provisión de los servicios parlamentarios. Sin embargo, es sólo una posibilidad, ya que mientras no haya reelección consecutiva de los diputados, estas áreas gozarán de autonomía relativa, en tanto que de ellos depende la buena conducción del proceso legislativo.

- 3) La antigüedad de los funcionarios, independientemente de sus capacidades, es una variable que explica la inquietud de los diputados que impulsaron la reforma en la LVIII Legislatura, al crear nuevas instancias de mayor jerarquía. Al parecer, son tan fuertes sus oportunidades y recursos de coartar el desempeño de los legisladores, que éstos los consideran una amenaza, que debe estar bajo su control político. El problema es que los diputados duran tres años en el cargo, mientras que los principales funcionarios se han arrastrado en el puesto, fenómeno que explica gran parte de la continuidad institucional de la Cámara en cada cambio de Legislatura.

- 4) Sin considerar la Secretaría, se encontró que hay un aumento importante de oficinas en la nueva estructura legislativa. De las 26 existentes (considerando hasta cuatro niveles jerárquicos⁴⁹), se eleva la cantidad hasta 45 oficinas en igual número de niveles. La conclusión que surge entonces es que se abre un número importante de nuevas plazas para los empleados de honorarios, los cuales mayoritariamente desempeñan funciones legislativas.

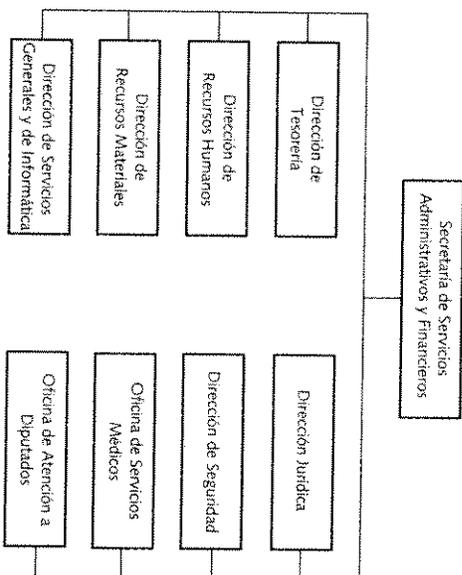
iii. Áreas administrativo-financieras

Si hay áreas que a los diputados les interesa tener ingerencia y buenas relaciones, definitivamente son las que se encuentran subordinadas a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, ya que en ella se alinean las áreas que proveen los

⁴⁹ Director general y homólogo, director de área y homólogo, subdirector y homólogo, y jefe de departamento y homólogo.

servicios humanos, materiales y financieros. Por eso, los funcionarios que causan mayor expectación en el momento de su nombramiento son los titulares de tres direcciones: Tesorería, Recursos Humanos y Recursos Materiales. Y es que según dicen los funcionarios entrevistados, las simpatías de estos funcionarios en relación con un partido político, se traduce en favoritismo y prebendas para el grupo parlamentario.

FIGURA 4. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS



Fuente: Manual de Organización de los Organos Técnicos y Administrativos (2000).

Formalmente, la Secretaría se integra por siete direcciones y una oficina (ver figura 4). Mismas que deberían sustituir la estructura que actualmente prevalece, compuesta por nueve direcciones generales y una coordinación general. A simple vista, se observa una reforma de importantes dimensiones no sólo por la reducción de áreas, sino también por la reingeniería en la estructura organizacional, las líneas de mando y las funciones de las unidades administrativas.

En el siguiente cuadro se establecen los cambios sobre las distintas oficinas que deberían sustituirse, modificando al mismo tiempo la estructura organizacional global.

Organización actual	Según Estatuto
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	
Coordinación General de Servicios Financieros	Dirección de Tesorería
Dirección General de Recursos Humanos	Dirección de Recursos Humanos
Dirección Gral. de Recursos Materiales y Servicios	Dirección de Recursos Materiales
Coordinación de Eventos /1	Dirección de Servicios Generales y de Informática
Dirección General de Asuntos Jurídicos	Dirección Jurídica
Dirección General de Resguardo y Seguridad	Dirección de Seguridad
Dirección General de Servicios Médicos	Oficina de Servicios Médicos
	Oficina de Atención a Diputados

Fuente: Elaboración propia con información del Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsable de la H. Cámara de Diputados, 2001.

/1 La Coordinación de Eventos sería transferida a la nueva Dirección de Servicios Generales y de Informática. Mientras que la Dirección General de Recursos Materiales se divide en la Dirección de Recursos Materiales y la Dirección de Servicios Generales y de Informática.

La Coordinación General de Servicios Financieros, actualmente acétala, es una de las tres oficinas más importantes del sector administrativo-financiero. En ella se realizan servicios como programación y presupuestación, control presupuestal, contabilidad y finanzas. Es en la Coordinación donde se elabora el anteproyecto de presupuesto que el pleno aprueba anualmente a efecto de que la Cámara tenga los recursos necesarios para desarrollar sus atribuciones legales. En resumen, administra los recursos financieros a través de aplicación y desarrollo de mecanismos de control que permitan una adecuada distribución de los mismos.

La Coordinación General se compone de cuatro oficinas, una dirección y una coordinación administrativa. Sus titulares son funcionarios que tienen una corta antigüedad en la Cámara al oscilar entre los cuatro y cinco años. El personal adscrito a estas áreas de la Coordinación, sumó en diciembre de 2000 un total de 39 elementos, de los cuales siete eran mandos medios y superiores, 24 operativos y ocho honorarios.

Desagregando las áreas de la Coordinación, tenemos que la Dirección General de Finanzas tiene seis funcionarios subordinados directamente a su titular, Sergio Ordóñez Torres. De los cuales una oficina está vacante, y el resto cuenta con empleados de cuatro años de antigüedad en la Cámara, salvo un caso que tiene 25. La Dirección General de Programación y Presupuesto, por su parte, tiene dos áreas bajo el mando del director Freddy Aguilar Sam. Funcionarios que tienen una antigüedad de entre cuatro y ocho años, y trabajan 20 empleados, de los cuales 11 son mandos medios y superiores, siete son operativos y sólo dos son de honorarios. Finalmente, la Dirección General de Contabilidad, encabezada por José G. González Ramírez, tiene bajo su mando dos oficinas, con un total de 21 personas, 11 mandos medios, nueve operativos y uno de honorarios. La antigüedad de los principales funcionarios es de cinco, 11 y 25 años. Estas direcciones y la Oficina de Organización y Procedimientos que no está en funciones dejarían de tener esta jerarquía para pasar a ser Oficinas de la Dirección de Tesorería.

Con base en el Diagnóstico, llama la atención que casi todos los funcionarios de dichas áreas participaron en el curso propedéutico realizado en 2000 para ingresar al servicio de carrera, pero también casi todos terminaron por no presentarse a los exámenes de evaluación. Es decir, su desinterés es una clara manifestación de la poca credibilidad y legitimidad del proceso de selección, en áreas que se han caracterizado por la rotación sistemática del personal.

La Dirección General de Recursos Humanos tiene la encomienda de organizar y desarrollar el servicio del personal de carrera con el propósito de asegurar el desempeño, selección, incorporación, formación, desarrollo, evaluación y promoción, conforme con lo establecido en el Estatuto, así como del personal externo del servicio de carrera y brindar los servicios de nómina, prestaciones sociales y expedientes laborales. Su titular, Enrique Lozano Borello con cinco años trabajando para la Cámara, tiene a su cargo cuatro funcionarios de alto nivel con antigüedades que oscilan entre los cinco y nueve años. En total, esta dirección tuvo a finales de 2000, 277 personas adscritas, de las cuales 30 son mandos medios y superiores, 242 operativos y cinco por honorarios.

La Dirección General de Recursos Materiales, actualmente acéfala, adquiere y suministra los recursos materiales a las áreas legislativas y administrativas de la

Cámara, a través de la instrumentación y aplicación de los procedimientos, así como del control y operación de los inventarios y bienes de la Cámara. El último director había durado en su cargo cuatro años, mientras que sus principales colaboradores tienen entre cinco y ocho años trabajando en la Cámara, salvo uno que tiene 21, el encargado de Talleres Gráficos. De los 319 empleados adscritos a esta dirección al cierre de 2000, tenemos que 31 corresponden a mandos medios y superiores, 240 a operativos y 48 a honorarios.

Según el Estatuto, esta área debe dividirse en dos direcciones: la de Recursos Materiales y la de Servicios Generales y de Informática. Esta última se integraría con las funciones y plazas de las siguientes unidades administrativas: Servicios Generales, Eventos, Talleres Gráficos e Informática y Telecomunicaciones.

La Coordinación General de Eventos, que pasaría a formar parte de la Dirección de Servicios Generales y de Informática, tiene la misión de proporcionar apoyo logístico a las sesiones del pleno y otras reuniones; su titular, Julio S. González Parada, con cuatro años en su cargo, tiene bajo su mando tres oficinas con funcionarios titulares con igual número de años trabajando en la Cámara de Diputados. En 2000, tenía una planilla de personal con 100 personas: 19 mandos medios y superiores, 68 operativos y 13 honorarios.

La Dirección General de Servicios Jurídicos, que asesora y atiende los asuntos legales de la Cámara en sus aspectos consultivo y contencioso, contaba en 2000, con 64 funcionarios, 12 de mandos medios y superiores, 45 operativos y siete de honorarios. La antigüedad de los altos mandos, incluido su director Miguel Ángel Gaitía Alonso, nos señala que están prestando sus servicios a la Cámara desde hace cuatro y ocho años.

La Dirección de Resguardo y Seguridad se encarga de salvaguardar los bienes muebles e inmuebles de la Cámara y garantizar la seguridad de las personas que se encuentran dentro de las instalaciones a través del control de acceso interno y externo. Actualmente no cuenta con funcionario responsable, sin embargo, el último director había durado cuatro años en el cargo, y sus colaboradores directos tienen entre los tres y nueve años de antigüedad en la Cámara. A diciembre de 2000, tenía una planilla de 232 personas: 16 mandos medios y superiores, 179 operativos y 37 honorarios.

Por último,⁵⁰ la Dirección General de Servicios Médicos, igualmente acéfala, contó con personal con una estancia de ocho años de servicio en la Cámara que no tomó el curso propedéutico ni los exámenes de evaluación para ingresar al servicio de carrera. En cuanto a personal, tenía en el 2000 una plantilla de 35 funcionarios, siete mandos medios y superiores, 15 operativos y 13 honorarios. La dirección que actualmente está operando, debería considerarse como Oficina de Servicios Médicos, ostentando el responsable un cargo de director de área.

Podemos apuntar algunas conclusiones:

- 1) Las resistencias al cambio de estas áreas se origina por dos factores: por un lado, la reestructuración implicaría a los directores generales retiro de puestos de apoyo (secretarios particulares, coordinadores administrativos, étcetera); por el otro, las categorías de los funcionarios bajarían de puesto, similar que en el área legislativa.
- 2) A diferencia del área legislativa, el administrativo-financiero es un cuerpo más heterogéneo, no sólo por la mayor variedad de servicios que ofrece, sino también por la antigüedad. Al respecto, se observa claramente que son oficinas con personal, en su mayoría, de reciente ingreso. Lo cual significa que de todo el personal contratado, los funcionarios administrativos y financieros obedecen a los cambios legislativos trianuales, propiciando códigos de conducta menos uniformes.
- 3) El desorden y la inacción de los diputados en la LVIII Legislatura se reflejó en el elevado número de direcciones acéfalas existentes, sin considerar, por su puesto, las áreas menores que seguramente estarían en las mismas condiciones. Los efectos de este fenómeno, tal como relata una funcionaria entrevistada, tienen alcances importantes, ya que una dirección general acéfala tiene como encargado del área a un funcionario menor, el problema

⁵⁰ Según el Estatuto, se crea la Oficina de Atención a Diputados, sin embargo existen áreas dispersas dentro de la Coordinación de Servicios Financieros que ofrecen lo que serían sus servicios: rúbricas de documentos para amparar los gastos de los diputados con motivo de sus funciones, proporcionar apoyos para que obtengan sus pasaportes y visas y la gestión de sus vehículos.

es que asume más responsabilidades sin la remuneración correspondiente, ni con lo más importante: el nombramiento, lo que ocasiona desorganización, ineficiencias y descaos entre los empleados subordinados.

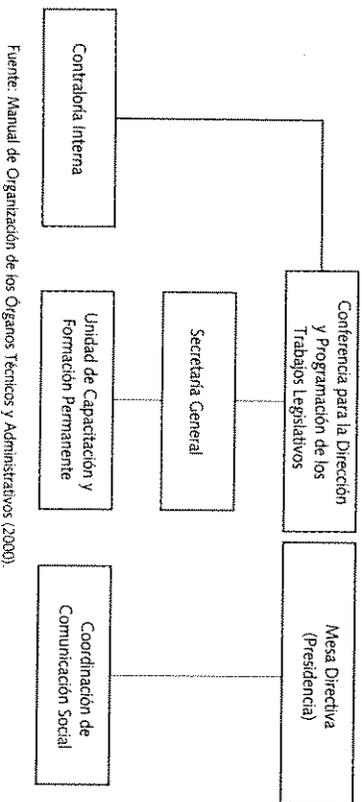
1) Al igual que en el área legislativa, se encontró que hay un aumento importante de oficinas en la nueva estructura legislativa, pues de 61, se eleva a 72, representando un incremento de 15.3%. Así, al descender el crecimiento del gasto en servicios personales, significaba anular las posibilidades del servicio, dada la apertura de nuevas plazas y la regularización presupuestal de un buen número de las ya existentes.

2) Mientras el área legislativa tenía en diciembre de 2000, un total de 393 funcionarios, el área administrativo-financiera contaba con mil 160 personas adscritas. Es importante la comparación porque no sólo es más grande la estructura de la segunda área, sino que es mucho más volátil en términos de estabilidad laboral de los funcionarios de mandos medios y superiores. Las consecuencias son obvias: no hay transparencia en la información por la falta de mecanismos que preserven una memoria institucional; el sistema de despojos es un fenómeno mucho más recurrente que en el área legislativa, donde se presenta mayor permanencia de los funcionarios; el tan criticado surrealismo en la administración legislativa se explica en tanto que la estructura administrativo-financiera había sido distribuida bajo criterios partidistas, perdiendo así unidad de mando y de organización. Nunca terminaban por eliminar la duplicidad de funciones, la anarquía y la inexistencia de controles y fiscalización de los recursos.

iv. Cuerpos técnicos

Desde los primeros meses posteriores a la reforma, estos cuerpos fueron creados acatando así el mandato estatutario, excepto la Coordinación de Comunicación Social que continúa igual que antes de la reforma. La composición orgánica se presenta en la figura 5.

FIGURA 5. ORGANIGRAMA DE LOS ORGANOS TÉCNICOS



Fuente: Manual de Organización de los Organos Técnicos y Administrativos (2000).

Su dependencia con los órganos de gobierno los hace muy vulnerables o muy sólidos, todo depende de la coherencia en la correlación de fuerzas políticas al interior de la Cámara. La actual Legislatura, de por sí leída en su funcionamiento, propició que la composición de los cuerpos técnicos se integrara con funcionarios de reciente ingreso.

La Coordinación de Comunicación Social, por ejemplo, se compone por funcionarios con no más de dos años en el cargo, por lo cual nunca participaron en el proceso de selección para ingresar al servicio de carrera, ya que este proceso se realizó en 2000.

Para difundir las actividades de la Cámara, así como servir de enlace con los medios de comunicación y ser responsable del programa de publicaciones, la Coordinación contaba con 228 empleados en el 2000, repartidos de la siguiente forma: 33 mandos medios y superiores, 165 operativos y 30 honorarios. Por su parte, la Contraloría Interna creada a partir de la nueva Ley Orgánica, tiene la misión de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara de Diputados.

Los funcionarios deberían surgir del servicio de carrera, excepto el contralor interno, quien es nombrado a propuesta de la Conferencia y aprobada por los

diputados. Sin embargo, nunca operaron estos nombramientos civiles y los que existen no tienen más de cuatro años de antigüedad en la Cámara, y solo laboran 50 funcionarios en sus diferentes unidades, 28 de mandos medios y superiores, 19 operativos y sólo tres honorarios, esto en 2000.

En cuanto a la Unidad de Capacitación y Formación Permanente (en adelante Unidad), no se cuenta con información ni con alguna entrevista que permitiera sortear esta carencia, sin embargo, podemos decir que por la falta de operación del servicio, es un área a la que se ha dado poca importancia dentro de la Secretaría General.

5. CONCLUSIONES

1. El origen de las reformas realizadas en 1999-2000 en la Cámara de Diputados responde a un proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo, que parte con la consolidación misma de la democracia política. Con elecciones competitivas y transparentes, necesariamente el sistema de partido transitó de uno hegemónico a otro plural, en el que básicamente tres partidos (PRI, PAN, PRD) se disputan los puestos de elección popular. Esta transformación ha impactado directamente sobre la composición del Congreso de la Unión y, con mayor nitidez, en la Cámara de Diputados.

La modernización administrativa y orgánica de la Cámara respondió a una necesidad política de crear un acuerdo que garantizara mayor flexibilidad en el momento de constituirse una nueva Legislatura. Para ello, fue necesario impulsar reformas legales que permitieran instaurar una nueva dinámica institucional para los diputados, así como un nuevo sistema de reglas para la administración legislativa. Fue así como se aprueba una nueva Ley Orgánica del Congreso General que rediseña totalmente los órganos de gobierno en los que participa participan los diputados y un Estatuto que define la organización de las oficinas camaráles y el establecimiento de un servicio de carrera. Paradójicamente, para flexibilizar la sucesión legislativa, los diputados dispusieron un sistema impersonal y rígido como es el servicio civil. La reforma creó un sistema administrativo y de gestión de

personal que evitara el control político sobre los recursos legislativos a favor de un solo grupo parlamentario.

2. La intención fue positiva, sin embargo, los reducidos tiempos para concretar la reforma, llevaron a que el diseño del servicio de carrera estuviera mal desarrollado. Los subsistemas básicos que componen éste y cualquier otro servicio civil (ingreso, formación, movilidad, evaluación y separación) simple y llanamente adolecen de profundas ambigüedades e indeterminaciones, lo cual nos lleva a una recomendación: al menos en lo que toca al servicio, el Estatuto debe ser nuevamente formulado, pues tal como se encuentra, difícilmente su aplicación será, ya no digamos exitosa sino posible.

3. Pero no sólo es por el diseño del sistema por el que fracasó el servicio de carrera en la Cámara en 2000. Existen argumentos de índole laboral, presupuestal y organizacional que influyeron directa o indirectamente en este fracaso. Es decir, la falta de interés de los legisladores para impulsar y apoyar la reforma de servicio civil en la Cámara de Diputados no sólo se circunscribe a la dimensión política. En principio, el personal contratado por honorarios fue y seguirá siendo uno de los actores más interesados en participar en los concursos para ingresar al servicio, sin embargo también es el actor más problemático para hacerlo, ya que sus vínculos directos de lealtad y patronazgo con los diputados en turno imponen una situación que desincentiva a los próximos legisladores para continuar con la instauración.

4. La corta duración de una Legislatura que no permite consolidar la reforma, la falta de reelección consecutiva de los diputados que propicia inminentes cambios trianuales y la persistencia de patronazgo político en las relaciones de los diputados y sus empleados (casi todos personal de honorarios) son las razones que determinaron una aplicación parcial del servicio civil en la Cámara. La sugerencia para una instauración con más posibilidades de éxito es la siguiente: el sistema meritocrático debe fijar una cuota de plazas a ser ocupadas dentro del servicio por personal de honorarios (tal vez 25% para permitir que su integración se complete en un periodo de cuatro legislaturas).

5. En términos presupuestales, la necesidad de ordenar las finanzas de la Cámara de Diputados es imperativa para recobrar la confianza en las instituciones legislativas. Para ello, el servicio de carrera es una buena oportunidad para lograrlo,

ya que estaría poniendo orden en las diferentes percepciones que reciben los empleados, incluidos los propios diputados. Un punto sensible es el pago de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño de los funcionarios. Como en cualquier servicio, los estímulos económicos son uno de los principales factores de éxito, ya que son el motor para que el individuo se empeñe en mejorar sus resultados a pesar de que puede estar en su nivel y categoría durante varios años. Si el otorgamiento de estos estímulos es cuestionado por problemas de discrecionalidad, todo el servicio puede terminar por verse abajo al perder su legitimidad.

6. Con la revisión en la composición de la administración legislativa, en sus cuatro sectores (órganos técnicos, área legislativa, área administrativo-financiera y cuerpos técnicos), encontramos dos explicaciones sobre los incentivos de los diputados para crear tres poderosas secretarías: 1) la administración se convirtió en un cuerpo con importantes poderes que su papel como actor político dentro de la Cámara era ya un peso para el nuevo contexto de pluralidad de ésta; 2) derivado de este poderío, se crean estas secretarías para lograr su subordinación y control, permitiendo que los diputados tomaran el manejo real y directo sobre las actividades de las distintas áreas de apoyo.

7. La heterogénea composición y las distintas dinámicas de integración de las áreas *legislativa* y *administrativo-financiera* refuerzan nuestra tesis de que el servicio de carrera debe concebirse por separado. Es decir, un sistema meritocrático ideado con base en el perfil de los funcionarios de cada estructura organizacional. Si bien es cierto que lo ideal es que todo el funcionariado tenga los conocimientos teóricos básicos sobre el Poder Legislativo —supuesto que determinó la operación del curso propedeutico realizado en 2000 para la selección del nuevo personal—, éste se convirtió en un error de cálculo que desalentó a buena parte de los empleados, principalmente del área administrativo-financiera, ya que sus funciones no requirieron en sentido estricto de estos conocimientos. El problema fue el peso que le destinaron a los cursos a este tipo de temas, en vez de enfocarse a sus necesidades técnicas más inmediatas.

8. El fracaso del sistema de servicio civil se originó por un mal proceso de instrumentación, basado en un diagnóstico erróneo sobre los funcionarios y la estructura administrativa imperante en la Cámara de Diputados de aquellos años. El diseño del sistema y la estrategia de aplicación olvidaron la dimensión organizacional. Una organización política con dos brazos administrativos contrapunteados en sus intereses, pero que actúan en un mismo espacio institucional, en un mismo tiempo, a pesar de conjugarse en coyunturas diferentes.

El juego de intereses que involucra a los diputados también es distinto en cada uno de estos dos sectores institucionales. En el área legislativa se ha experimentado un servicio civil simulado sin mecanismos de evaluación, al menos así lo demuestra la antigüedad que tienen los principales funcionarios de esta área. Por lo visto, no existe conflicto de intereses con los diputados, dado que la buena marcha del trabajo parlamentario está garantizada. La no reelección consecutiva de los legisladores, no cabe la menor duda, es una regla institucional que había fortalecido el papel de estos funcionarios, ya que al cambiar totalmente los diputados en cada Legislatura, la experiencia en la técnica legislativa se necesitó acumular en la administración para orientar a los nuevos legisladores.

Distinto ocurre con el área administrativo-financiera, que por el manejo de los recursos, se convierten en funcionarios necesitados de la confianza de los diputados. Como un poder, la Cámara de Diputados no tiene contrapesos de control y supervisión externa reales (a quien legalmente le corresponde fiscalizar es la Auditoría Superior de la Federación, pero es inútil cuando depende política y funcionalmente de la Cámara de Diputados), esta libertad fácilmente puede derivar en discrecionalidad en el manejo de los recursos y es la principal razón de que estos funcionarios tengan mayor volatilidad. En estas circunstancias, un servicio civil que protege y controla es lo que menos conviene a los diputados, dada la vasta posibilidad discrecional que tienen en el manejo de sus recursos propios, sin mecanismos de contrapeso para la fiscalización. La dominación que ejercen los líderes de los grupos parlamentarios es total y absoluta.

Esta situación genera dos paradojas de la Cámara: por un lado, la Cámara exige al Poder Ejecutivo transparencia en el uso de los recursos, cuando los propios diputados no tienen acceso a la información sobre los suyos; por el otro lado, se

aprueba una ley para la profesionalización del sector público federal, cuando la Cámara no cuenta con un servicio civil en funcionamiento.

Estas inconsistencias no son más que resultado de la falta de institucionalidad en la Cámara de Diputados. La LVIII Legislatura nunca se manifestó en contra de la reforma, pero en un ambiente político y politizado como la Cámara, la inacción y la indiferencia tuvieron el mismo resultado: una reforma instaurada por partes, que seguirá así mientras continúe paralizado el servicio de carrera, ya que sin estructuras de personal no es posible ocupar los puestos que prevé el Manual de Organización. La LVII Legislatura tuvo su error en iniciar un proceso de instauración en el último año de la Legislatura. Era esperable que los nuevos diputados no adoptaran la nueva estructura, que por inacabada, les permitió mantener el *impasse* durante todo el periodo legislativo.

9. La profesionalización no es el problema del fortalecimiento del Poder Legislativo, son dos las razones: por un lado, es imposible que las asimetrías de información entre el Congreso y el Ejecutivo se superen, ya que el segundo tiene incentivos para guardarse información en busca de maximizar su presupuesto, mientras el primero no tiene ninguna posibilidad de contar por sus propios medios con esa información (Niskanen, 1971); y por el otro, las facultades del Poder Legislativo son una cuestión de poder en la que la opinión técnica es importante, pero no determinante para la toma de decisiones.

El verdadero problema es el fortalecimiento *institucional* del Poder Legislativo. El servicio civil no es tanto para profesionalizar a los funcionarios, como sí para consolidar a la Cámara de Diputados como un órgano de contrapeso político y Poder Legislativo. La presencia de una burocracia legislativa poderosa, genera una centralización del poder de decisión. Sin embargo, también una burocracia fuerte implica la existencia de numerosos niveles jerárquicos y, por tanto, una cierta descentralización de las decisiones administrativas.

En la Cámara de Diputados con un alto grado de burocratización, se combinan una gran centralización de las decisiones políticas y una descentralización igualmente importante de las decisiones administrativas. Entonces, la organización se postula en una de las prioridades más importantes en el fortalecimiento

institucional de la Cámara, ya que genera dificultades en las relaciones entre los diputados y la burocracia legislativa.

En los cuerpos técnicos, que es la otra parte de la estructura organizacional de la Cámara, lo que cuenta es el sistema de control a que son sometidos. El sistema de control a que se halla sometido el burocrata es la jerarquía y, por ende, la subordinación a los diputados. El sistema de control del "técnico" es el juicio de los colegas, en el marco de una serie de criterios de evaluación bien definidos (ética profesional). Si el servicio civil, tal como está ahora, protege a los cuerpos técnicos o también llamadas áreas legislativas, lo que esperan ganar a través de su inserción en la organización son precisamente dosis mayores de poder tecnocrático; sin embargo, la carrera profesional no les asegura ni un mayor control de recursos ni la participación en el proceso de toma de decisiones a nivel político.

En términos de instauración, las *áreas administrativo-financieras* son fácilmente reformadas gracias a las relaciones jerárquicas, donde la última decisión la dictan los diputados por medio de los órganos de gobierno y es una decisión acarada. Pero en el caso de las áreas legislativas, el servicio civil hubiera significado una autonomía para los funcionarios que van en contra de la lógica del sistema en el que los diputados ejercen un poder exacerbado dentro de la Cámara, pero en un corto periodo.

10. A pesar de todo, el saldo de la reforma es positivo. La adecuación institucional a la pluralidad política es el principal logro. Sin embargo, falta mucho por hacer. La actual estructura de la Cámara no podrá modernizarse si antes no hay una reforma constitucional que permita la reelección consecutiva de los legisladores. Sin esta modificación, ningún intento de servicio civil podrá tener éxito, ni mucho menos institucionalizarse; los incentivos de los diputados para apoyar una política de esta naturaleza no existirán mientras ellos no tengan la oportunidad para continuar en su puesto. La conclusión es categórica: mientras no existan los arreglos institucionales para una *profesionalización legislativa*, tampoco será factible la institucionalización de la *profesionalización técnica* y *administrativa* con base en un servicio civil de carrera.

En otras palabras, mientras los diputados no tengan los incentivos políticos para apoyar la reforma, ésta no podrá consolidarse por dos razones: Primero, si no hay

reelección, la burocracia y el *staff* de la Cámara se convertirían en un verdadero poder si existiera el servicio civil, en detrimento de los propios diputados, ya que unos tendrían permanencia mientras otros no. Esto es muy claro en el sistema de comisiones legislativas, ya que la rotación regular de cargos destruye casi todo aquello que las comisiones buscan proteger: la especialización, la acumulación de experiencia y la independencia. Sin carreras parlamentarias, los diputados dependerían de los conocimientos en áreas específicas de política adquiridos por los asesores de las comisiones. Lo cual es muy probable que genere un problema de agente-principal, en el que los intereses involucrados, especialmente los grupos organizados, pueden cooperar a estos asesores (agente), quienes pueden ofrecer estudios tendenciosos y a favor de ciertos intereses que los diputados (principal) no puedan identificar, dada la argumentación técnica que se les presenta.

Segundo, los efectos de un sistema administrativo caracterizado por una burocracia como el actor político central, sustentado en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, son determinantes en la Cámara por marcar las formas de integración de los equipos en torno a los diputados (*patronazgo*). Con la reelección consecutiva, la carrera política a los diputados dependería absolutamente de su trabajo de representación, logrando así independencia frente a las estructuras partidistas. Al fortalecerse la responsabilidad de los legisladores por medio de la reelección, esto es que un legislador que ha sido electo y quiera reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta, fomentar un liderazgo y argumentar sus decisiones con cifras, necesariamente buscará el mejor soporte técnico para hacerlo. La aversión al riesgo de los diputados es el mejor incentivo para buscar el personal más profesional y especializado.

11. Los riesgos también existen. La reelección obligaría al legislador a ser más responsable frente a su base electoral, sin embargo, se perdería la disciplina parlamentaria de los representantes, ya que éstos dejarían de votar la línea de su partido para votar el interés de su base electoral, con el fin de reelegirse. El problema es que se haría demasiado incierta la acción legislativa en el corto plazo. Por otro lado, se encarecería política y presupuestalmente la relación ejecutivo-legislativo, ya que el presidente, para ver aprobadas sus iniciativas legislativas, tendría que negociar *vis a vis* con los legisladores en lo individual.

Convertiría posibilitar la reelección de los miembros del Legislativo para abrir paso a la carrera parlamentaria y la especialización de funciones legislativas, pero con mecanismos que faciliten a los partidos seguir actuando cohesionadamente en el Congreso. Ello sería factible si el aparato nacional y los aparatos locales deciden negociadamente las candidaturas a puestos legislativos—tanto en la arena uninominal como en las listas plurinominales—de manera que los legisladores puedan reelegirse al tiempo que deban sumarse a la acción legislativa colectiva de sus partidos.

12. El servicio civil, por su parte, si bien tiene cualidades importantes, también propia varios efectos indeseados. Por ejemplo, el sistema meritocrático puede establecer procesos de control difíciles de instrumentar para evaluar el desempeño y la rendición de cuentas; puede derivar en pérdida de flexibilidad en el desempeño; propia costos de poder en la burocracia; se vuelve en un sistema que provoca el crecimiento de los costos de reclutamiento, selección y capacitación del personal, y tiende a que la agenda legislativa sea aislada, manejada discrecionalmente y parcialmente determinada por el funcionario legislativo.

Para reducir las posibilidades de que estas desventajas del servicio civil se implanten en la Cámara de Diputados, es necesario que su instauración sea lenta y consistentemente. Esto significa que el conocimiento sobre la estructura organizacional de la Cámara, el contexto político y económico del país y las dinámicas de interrelación entre el Congreso y la sociedad mexicana determinan procesos con vida propia, que exigen de una implantación práctica, espontánea y, sobre todo, políticamente inteligente y sumamente versátil. 

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David. (2003). *Profesionalización de la administración pública en México: de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?* México. Mimeo.
- y Cabrero, Enrique. (2000). "El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una construcción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)", en Arellano, David. *et al. Reformando al gobierno*. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

- (Cabrero Mendoza, Enrique. (1997). *Del administrador al gerente público*. INAP. México. 155 pp.
- (Camp, Rodéric Al. (1976). "El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político", en *Foro Internacional*. Vol. XVII. Núm. 65 (jul-sep). Ed. Colegio de México. México. pp. 5-83.
- (Cansur, María Amparo. (1996). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno*. Primer semestre. México. CIDE.
- (1998). *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México. CIDE. DTEP 83.
- (Crozier, Michel (1974). *El fenómeno burocrático*. Argentina. Amorrortu.
- y Erhard Friedberg. (1992). *El actor y el sistema*. México. Alianza.
- Del Castillo, Arturo. (1995). *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las alianzas organizadas*. México. CIDE. DTAP 36.
- De la Garza, Rudolph O. (1975). "La formación reclusora de la Cámara de Diputados" en *Revista Mexicana de Ciencia Política*. Ed. FCPyS. Año XXI. (abr-jun).
- Díaz Santana, Héctor. (2000). "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp.). *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-CDD-Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 179-217.
- García del Castillo, Rodolfo y Navarro, Gerardo Rivera. (2003). *La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo*. México. Mimeo.
- García, Luis Javier. (1986). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México. Siglo XXI Editores.
- Geddes, Barbara. (1991). "A game theoretic model of reform in Latin American democracies", en *The American Political Science Review*. Vol. 85. Issue 2. Jun. pp. 371-392.
- Guerrero, Juan Pablo. (1998). *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. DT. 61. CIDE. México.
- (2000). *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. DT. 90. CIDE. México.

- Haro Belches, Guillermo. (1988). *Aportaciones para la reforma de la administración pública en México*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. INAP.
- Hernández Quintana, Saúl. (2000). "Las reformas de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la integración de las comisiones y comités", en *Crónica Legislativa*, Órgano de Difusión de la H. Cámara de Diputados. No. 12, Febrero. pp. 29-40.
- Hernández Quintana, Saúl. (2003). *El servicio civil de carrera en la H. Cámara de Diputados: límites y potenciales para su institucionalización*. México. Tesis de Maestría. CIDE.
- Horn, Murria. (1995). *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Langston, Joy. (1995). "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarregimen en México", en *Política y Gobierno*. Vol. 2. No. 2. Segundo semestre.
- (1998). "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en *Política y Gobierno*. Vol. 2. No. 2. Segundo semestre.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha. (1979). "México: una burocracia gobernante (discusión conceptual)" en *Revista Mexicana de Sociología*. Ed. IIS-UNAM. Núm. 2. (abril-jun) Vol. XII. Año XII. México. pp. 573-595.
- Loraeta, Soledad. (1986). "El llamado de las urnas: ¿Para qué sirven las elecciones en México?", en Padua N. Jorge y Alain Vanneph (coords.). *Poder local, poder regional*. Colegio de México. México. pp. 75-85.
- Loyola Diaz, Rafael y Antonia Martínez. (2000). "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp.). *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-CDD-Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 61-83.
- Mendoza, José Luis. (1995). "La profesionalización del Estado mexicano: cobijando o esperando a Godot?", en *El Cotidiano*, núm. 72. México.
- Montezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. (1999). *Por un gobierno con principios*. FCE. México.
- Montmar Horcadas, Juan. (1993). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México. Cal y Arena.

- Saúl, Benito. (1997a). *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*. CIDE-DEF. Núm. 63. México.
- (1997b). *La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. Política y Gobierno*. CIDE. Vol. IV. No. 1. Primer semestre.
- (1998). *El impacto del PNR en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, 1928-1934*. CIDE-DEF. Núm. 82. México.
- (2002). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado", en *Política y Gobierno*. México. Vol. XIII. Núm. 1. pp. 5-38.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton. pp. 5-42, 189-223.
- Osizak, Oscar. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros*. Ponencia presentada en el "IV Congreso Internacional del CIAD sobre la reforma del Estado y la administración pública", 5-9 noviembre. 27 pp.
- Pardo, María del Carmen. (1991). *La modernización administrativa en México*. INAP-COLMEX. México.
- (1995). "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en *Gestión y Política Pública*. Vol. IV. Núm. 2. CIDE. México.
- Przeworski, Adam. (1998). "Democracia y representación", en *Reforma y Democracia*. Revista del CIAD. No. 10. Feb.
- Salazar C., Luis. (1993). "Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política", en José Joaquín Blanco y José Waldenberg (Comps). *México a fines de siglo*. T.H. FCE-CNCA. México. pp. 342-376.
- Schneider, Ben Ross. (1993). "The career connection. A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation", in *Comparative Politics*. April.
- Silberman, Bernard S. (1993). *Cage of Reason. The rise of the rational state in France, Japan, The United States and Great Britain*. The University of Chicago Press, Ltd., London.
- Smith, Peter H. (1975). "La movilidad política en el México contemporáneo", en *Foro Internacional*. Núm. 15. Colegio de México. México.
- Ugarte, Luis Carlos. (2000a). "La hipótesis de la responsabilidad invertida", en *Crónica Legislativa*. H. Cámara de Diputados. México. No. 15. Jul.-Ago. pp. 146-149.

- (2000b). *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. México: Pomta-CDD.
- Uvalle, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja. Coord. (1999). *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. UNAM- Plaza y Valdes. México.

DOCUMENTOS

- Gaceta Parlamentaria*. H. Cámara de Diputados. Varios días. (www.gaceta.cddhca.gob.mx)
- H. Cámara de Diputados. (1993). *Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados*. México.
- (2001). *Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsables de la H. Cámara de Diputados*. Marzo-mayo. México.
- (1998, 1999). "Informe que presenta el secretario técnico de la CRICP", en *Gaceta Parlamentaria*. México. Varios días.
- (1999). *Glosario contable, financiero y términos afines*. México.
- (2000). "Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados", en *Gaceta Parlamentaria*. Año III. No. 499-1. 25 de abril de 2000.
- (2000). *Manual de Organización de los Organos Tecnicos y Administrativos*. México. Aprobado el 24 de mayo del 2000.
- (2001). *Catálogo de Centros de Costos*. México. Abril.
- (2001). *Clasificador por Objeto del Gasto*. México.
- (2001). *Comparativo de la Integración del Clasificador por Objeto del Gasto en los Ejercicios Fiscales 2001 y 2002*. México.
- (2002). *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- (2003). *Servicios Personales. Presupuesto Regularizable para el año 2003*. (2ª. versión). México.
- Diario Oficial de la Federación*. (2000, 2001, 2002, 2003). "Sobre las percepciones de los diputados y servidores públicos de mandos medios y superiores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión." México.

ANEXO 1: NOTA METODOLÓGICA

La información utilizada tiene cuatro principales fuentes: los reportes de gasto que genera la Cámara desde 1997 a 2002; el Presupuesto Regularizable 2003 relativo al gasto de servicios personales; el Diagnóstico Estructural, Funcional y Administrativo de las Unidades Responsables de la H. Cámara de Diputados, elaborado en el 2001, y la aplicación de entrevistas a funcionarios camarales.⁵¹

Sobre las entrevistas, es importante acotar sus alcances metodológicos. En principio, la información obtenida no pretende ser representativa, ya que la muestra sobre la que se aplicó responde al tipo de contratación laboral al que se sujetaba el funcionario, y no a un criterio de aleatoriedad. Fueron realizadas personalmente y se aplicaron a nueve servidores públicos, un diputado, un secretario técnico, asesores, técnicos, secretarías y asistentes. De ellos, algunos fueron participantes en el fallido proceso de selección para el ingreso al servicio de carrera.

Se buscó que estos funcionarios estuvieran contratados por alguna de las posibilidades de contratación existentes. La importancia de las entrevistas se explica dado el contexto camaral en el que la información oficial es sumamente restringida, y para llenar los vacíos de información es muy socorrida la práctica del rumor. Así, el objetivo de las entrevistas era conocer los rumores que se ventilaban en torno la instauración de la reforma y el servicio de carrera, y contar con información sobre el nivel de legitimación y los alcances que ellos percibieron sobre dicho proceso.

⁵¹ Las entrevistas se aplicaron durante el mes de abril de 2003. No quiero dejar la oportunidad de agradecer la excelente disposición que mostraron los funcionarios y empleados de Cámara, en particular Oscar T. Muñoz Bravo, Delfino Alarcón Ventura, Francisco Zamudio Tadeo, Jacobo Mendoza Ruiz y Ferrnando Aranza Castañeda. Los funcionarios que desearon el anonimato, se les agradece de igual manera sus atenciones.

ANEXO 2: DIAGNÓSTICO DEL ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA Y DEL SERVICIO CIVIL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En este anexo se realiza un diagnóstico sobre el diseño del servicio de carrera, a partir de un análisis del *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados* (Estatuto) y que en su Título Primero "Del Servicio de Carrera y de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente", se fijan las reglas del sistema.

El objetivo es localizar sus inconsistencias de diseño. Para tal fin, fue necesario estudiar los diferentes procesos que conforman el funcionamiento del servicio de carrera, según el Estatuto, y confrontarlos con la actual estructura institucional de la Cámara de Diputados. Los procesos son: reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios. Veamos cada uno de ellos.

a) *Reclutamiento, selección e ingreso.* El ingreso al servicio prescribe un sistema de mérito con base en exámenes competitivos para acreditar los conocimientos o experiencia de los postulantes. El ingreso se organiza bajo la modalidad de concurso cerrado, pero existe la posibilidad de que también sea un concurso mediante convocatoria pública. El sistema tiene dos características especiales en cuanto a ingreso: por un lado, se pide a los aspirantes no haber sido, durante los últimos cinco años, miembros de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y por el otro, cuando exista igualdad de condiciones entre los candidatos, se preferirá al personal que ya trabaja en la Cámara, y de éstos la de mayor antigüedad.

b) *Formación, actualización y especialización.* Para participar en los concursos, los solicitantes deberán aprobar los cursos generales propedéuticos (organizados periódicamente) que imparta la Unidad o cualquier otro tipo de curso impartido por una institución educativa reconocida por la Cámara.

c) *Evaluación.* Los sistemas de evaluación tienen el objetivo de medir el desempeño y aprovechamiento de los programas de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización, y servirán de base para la

permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios del servicio. El programa de evaluación se formula y aplica anualmente.

d) *Promoción y ascenso.* Para que los funcionarios puedan ser promovidos, requieren obtener resultados satisfactorios en las evaluaciones (no se establece el mínimo de los resultados); no haber incurrido en faltas durante el año de evaluación y haber permanecido en el nivel inmediato inferior por lo menos un año. Para ser ascendido al rango superior, el funcionario deberá permanecer por lo menos tres años en el rango inferior. En el cuadro se fijan los rangos y niveles que tiene el servicio de carrera, de acuerdo con el Estatuto.

Número	Rango	Nivel
1	Alta Dirección	1, 2, 3
2	Dirección	1, 2, 3
3	Ejecutivo	1, 2, 3
4	Técnico Especializado	1, 2, 3
5	Asistente	1, 2, 3
6	Analista	1, 2, 3, 4, 5

Fuente: Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, 2000.

El Consejo Directivo del Servicio de Carrera⁵² es quien determina el número de cargos a otorgar, sujeto en función de la disponibilidad presupuestal de la Cámara. También decide sobre cuáles funcionarios son acreedores a la promoción. Los reconocimientos económicos serán tomados en cuenta para la evaluación en los procesos de promoción y ascenso.

e) *Percepciones, incentivos y reconocimientos para los funcionarios.* Los funcionarios gozan de las prestaciones señaladas en la Ley del ISSSTE, de conformidad con la fracción XIV, apartado B del artículo 123 de la Constitución. Así,

⁵² Se integra por el secretario general (como presidente); los secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros (como vicepresidentes); tres vocales; designación por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y el coordinador de la Unidad (como secretario técnico).

las percepciones se integrarán por sueldos, compensaciones y otras prestaciones establecidas por el Estatuto. Los incentivos son extraordinarios e independientes del sueldo o compensación y se otorgan en función de las disponibilidades presupuestales de la Cámara.

f) *Separación*. Existen dos formas para que el funcionario esté fuera del servicio: uno es la "separación temporal", que procede cuando hay de por medio: suspensión, licencia con o sin goce de sueldo, incapacidad médica, o cualquier otra que impida la prestación del servicio. El otro mecanismo es la "separación definitiva", originada cuando el funcionario incurre en alguna de las siguientes causas: renuncia, jubilación o retiro, incapacidad física o mental, destitución, no haber aprobado la evaluación anual del desempeño y fallecimiento. En el caso de que la Cámara deba realizar una reestructuración o reorganización administrativa que implique supresión o modificación del área, el funcionario podrá ser reubicado (si existiese la disponibilidad presupuestal y lo aprueba el Consejo Directivo), o en su caso, indemnizado, según su tiempo de servicio.

g) *Derechos y obligaciones de los funcionarios*. Los derechos que tienen los funcionarios no son más ni superiores respecto de cualquier otra relación laboral por contrato en el sector público. Tal vez mencionar —además de derechos como nombramiento, remuneración, participar en procesos de ascenso y promoción, participar en los cursos de capacitación, recibir buen trato de los demás funcionarios, etcétera—, que el funcionario tiene la posibilidad de inconformarse contra actos o resoluciones de las autoridades del servicio. En cuanto a las obligaciones, sobresalen aquellas que tienen que ver con la lealtad a la institución y la discreción en el manejo de información privilegiada. Es de hacer notar que el Estatuto reitera esa preocupación con el afán de evitar el conflicto de intereses, prohibiendo que los funcionarios presten servicios personales retribuidos u honoríficos en asuntos relacionados con la actividad legislativa.

Los problemas generales que se pueden detectar en el diseño del servicio de carrera son:

- Los subsistemas del servicio —ingreso, formación, movilidad, evaluación, separación— adolecen de una falta de especificación y desarrollo en las reglas. Provoca lagunas legales importantes que se reflejan en la falta de orden entre los subsistemas y el articulado del Estatuto: por ejemplo, existe duplicidad entre dos subsistemas: "desarrollo" y "movilidad", ambas se refieren a la carrera de los funcionarios.
- No se incluyen en el Estatuto los vínculos entre la estructura de puestos y los rangos y niveles del servicio, lo cual puede propiciar discrecionalidad en la fijación de sueldos al momento de un nombramiento.
- Los supuestos normativos para el subsistema de "ingreso" no fijan un perfil básico para ocupar los puestos del servicio, en cualquier caso se le delega a la Unidad dicha responsabilidad por medio de los exámenes que ella debe proveer a los candidatos. Asimismo, el Estatuto no cuenta con una sección dedicada especialmente para regular el subsistema de reclutamiento y selección.
- En el subsistema de "desarrollo" profesional no existen reglas para regular la movilidad de los funcionarios en dirección vertical (trayectorias especializadas) u horizontal (trayectorias laterales). Al confundir el Estatuto este subsistema con el de "evaluación", las reglas para el desarrollo no son claras. Además, otro problema es la falta de ordenamientos para regular los descensos de funcionarios.
- Como consecuencia del punto anterior, el Estatuto carece de un subsistema sobre "capacitación" y certificación de capacidades, esto es que no existe una regulación sobre los esquemas de formación profesional, los cuales son dependientes de un programa institucional que presenta el Consejo Directivo.
- El subsistema de "evaluación" padece importantes problemas de indeterminación. Las evaluaciones que se aplican buscan medir el desempeño y aprovechamiento de los programas de capacitación, pero lo más importante se soslaya: no hay evaluación del desempeño de los funcionarios. Sin duda es una de las más importantes debilidades del servicio de carrera de la Cámara.

- Si la evaluación no existe, por lo tanto el subsistema de "incentivos" resulta discrecional y potencialmente arbitrario; y qué decir de las políticas de ingreso y de desarrollo profesional, las cuales terminan construidas con bases poco sólidas sin esquemas de evaluación e incentivos creíbles.

Así, podemos concluir que los sistemas y subsistemas que componen el servicio están mal planeados, parcialmente desarrollados y mal organizados. Pero no sólo eso, a nuestro juicio el principal error de diseño, además de esta falta de claridad en los procesos, es que al estar la Cámara orgánicamente dividida en dos planos o funciones como son la parlamentaria y la administrativo-financiera, lo razonable hubiera sido que también se diseñaran dos tipos de sistemas respondiendo uno y otro a la naturaleza de cada función, y no dejar, como es actualmente, que un simple Catálogo de Rangos y Puestos fije los perfiles para ocupar cada uno de los puestos en competencia, mediante una sola estructura meritocrática.

J. Ramón Gil-García¹

Política educativa y bienestar económico de las minorías: lecciones preliminares de la experiencia de Estados Unidos²

1. INTRODUCCIÓN

En Estados Unidos, como requisito para que las escuelas reciban fondos federales, la asistencia a éstas debe ser obligatoria para todos los jóvenes menores de 16 años. Ello equivale, en cierto modo, a concluir los primeros 10 a 12 años de escuela. Sin embargo, las personas pueden reprobar algún grado, por lo que, aunque la escolaridad sea obligatoria hasta los 16 años de edad, algunas podrían completar sólo ocho años o menos de educación formal. Además, la cantidad total de escolaridad para cada individuo depende no sólo de su edad y las leyes obligatorias, sino también de muchos otros factores tales como la capacidad individual y la situación económica de los padres.

Algunos estudiosos han encontrado pruebas del efecto de la escolaridad obligatoria en los ingresos. Usando el trimestre de nacimiento como un instrumento para la variable educación, Angrist y Krueger (1991) obtuvieron resultados que sugieren que los hombres que son obligados a asistir a la escuela por leyes de escolaridad obligatoria ganan salarios mayores como resultado de una mayor escolaridad. Explican que la variación en la educación que está relacionada

¹ Instituto Rockefeller de Asuntos Públicos y Políticas Públicas, Universidad en Albany (SUNY), Albany, Nueva York, 12222. Email: jrg7227@albany.edu

² Artículo recibido el 13 de enero de 2003 y aprobado el 25 de abril de 2003.