

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



“¿INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO?
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA, EL SERVICIO
PROFESIONAL ELECTORAL Y EL SERVICIO EXTERIOR”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

AURA ERÉNDIRA MARTÍNEZ ORIOL

DERECTOR DE LA TESIS: DR. DAVID ARELLANO GAULT

MÉXICO, D. F. A 8 DE SEPTIEMBRE DEL 2011

Agradecimientos

*Cuando emprendas tu viaje hacia Ítaca
Debes rogar que el viaje sea largo,
Lleno de peripecias, lleno de experiencias.
[...]
Conserva siempre en tu alma la idea de Ítaca:
Llegar allí, he aquí tu destino.*

A Socorro y Jorge, mi admiración primero y luego mis padres, por su ejemplo y sacrificio. A Fausto, mi hermano, mi amigo y mi orgullo.

A mi abuelita Alicia, que me espera. A mis tíos y mi abuelo.

A Jose Luis Zúñiga Torres, mi tregua y cariño.

Por su amistad a: Diana Araceli Barranco Ruiz, Lorena Rivero del Paso, Claudia Joana Guaycochea Silva, Diego Andrés Labougle Martínez, Leticia Flores Montoya, Vannesa Miramón Rendón, Grecia Paola Pinto Cruz y Alberto Quintero Soriano, por ser luz y sonido.

Por sus enseñanzas y paciencia a David Arellano Gault, Alejandra Ríos Cázares, Guillermo Cejudo, David Nájera, Rafael Martínez Puón, Covadonga Meseguer, César Gutiérrez, Víctor Castañeda, Carlos Vilalta y José Ramón Gil.

A cada servidor público que trabaja por nuestro México, sobre todo a los que contestaron mi encuesta, mi esperanza.

A ti que me lees, y finalmente a Lola.

Gracias, infinita y verdaderamente.

*[...]
No has de esperar que Ítaca te enriquezca:
Ítaca te ha concedido ya un hermoso viaje.
Sin ella, jamás habrías partido;
Más no tiene otra cosa que ofrecerte.
[...]
Knostatínos Kaváfis*

ÍNDICE

Nomenclatura e Índice de Gráficos y Tablas

Introducción

Capítulo I. El Servicio Civil de Carrera y su Capacidad Organizacional

1. ¿Por qué debe institucionalizarse la burocracia?: el debate teórico.....	5
2. Definición del Servicio Civil.....	7
2.1 Historia del Servicio Civil Mexicano.....	10
3. Definición de Capacidad Organizacional.....	16
3.1 Otras teorías sobre el servicio civil: la anomalía mexicana.....	24
4. Metodología	
4.1 Justificación.....	27
4.2. Selección de las observaciones.....	28

Capítulo II. Análisis Legislativo: Autonomía Interna y Externa

1. El Servicio Exterior Mexicano.....	32
2. El Servicio Profesional Electoral.....	34
3. El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	36

Capítulo III. Encuesta: Institucionalización y Espíritu de de Cuerpo

1. Metodología de la Encuesta	
1.1 Instrumento.....	40
1.2 Población y tasa de respuesta	44
2. Descriptivos de la encuesta por servicio civil	
2.1 El Servicio Exterior Mexicano.....	47
2.2 El Servicio Profesional Electoral.....	52

2.3 El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	56
3. Índices de Institucionalización, Espíritu de Cuerpo y Análisis de Resultado	
3.1 Construcción de los Índices (Demarcación, Autonomía Interna, Institucionalización y Espíritu de Cuerpo).....	59
3.2 Análisis de Resultados.....	64
Conclusiones	66
Bibliografía	71
Anexos	
Anexo 1. Instrumento completo y Resultados de la Encuesta.....	76
Anexo 2. Índices de Demarcación, Autonomía Interna y Cohesión de los Servidores Públicos de Carrera	
2.1 Tabla de resultados desplegados para los miembros certificados de algún servicio civil seleccionado.....	86
2.2 Tabla de resultados desplegados para los que no se declaran miembros certificados de algún servicio civil seleccionado.....	90
2.3 Especificaciones de la Codificación para los Índices de variables seleccionadas.....	94
2.4 Tabla de elaboración del Índice de Institucionalización (Miembros Certificados y No Miembros Certificados).....	96
2.5 Tabla de variación entre el Índice de Institucionalización y el de Espíritu de Cuerpo (Miembros Certificados y No Miembros Certificados).....	96
2.6 Pruebas Z de proporciones para todos los Índices (Miembros Certificados y No Miembro Certificados).....	97
Anexo 3. Resultados completos de la Encuesta	
3.1 El Servicio Exterior Mexicano.....	98
3.2 El Servicio Profesional Electoral.....	107
3.3 El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal..	116

Nomenclatura e Índice de Gráficos y Tablas

Nomenclatura

APF	Administración Pública Federal
IFE	Instituto Federal Electoral
LRSE	Ley y el Reglamento del Servicio Exterior
LSPCAPF	Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
SCC	Servicio Civil de Carrera
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SPCAPF	Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Gráficos

Gráfico 1. Organigrama básico de la burocracia mexicana.....	15
Gráfico 2. Demarcación y Familiaridad con los miembros del Servicio Exterior de Carrera.....	48
Gráfico 3. Percepción de cercanía, solidaridad y respeto entre los miembros del Servicio Exterior de Carrera.	49
Gráfico 4. Valores y respeto compartidos y confianza en el sistema de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano.....	50
Gráfico 5. Percepciones de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano sobre la cohesión interna del mismo.	51
Gráfico 6. Demarcación y Familiaridad con los miembros del Servicio Profesional Electoral.....	52
Gráfico 7. Percepción de cercanía, solidaridad y respeto entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.....	53
Gráfico 8. Valores y respeto compartidos y confianza en el sistema de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral.....	54
Gráfico 9. Percepciones de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral sobre la cohesión interna del mismo.	55

Gráfico 10. Demarcación y Familiaridad con los miembros del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	56
Gráfico 11. Percepción de cercanía, solidaridad y respeto entre los miembros del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	57
Gráfico 12. Valores y respeto compartidos y confianza en el sistema de los funcionarios del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	58
Gráfico 13. Percepciones de los funcionarios del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal sobre la cohesión interna del mismo.....	59

Tablas

Tabla 1. Los servicios civiles clasificados por los elementos constitutivos de su autonomía interna.....	38
Tabla 2. Los servicios civiles clasificados por los elementos constitutivos de su capacidad organizacional.	38
Tabla3.Instrumento de encuesta ordenado por su relación con las variables relevantes.	40
Tabla 4. Seguimiento de la tasa de Respuesta.....	45
Tabla 5. Tasa de respuesta después de pregunta filtro.	46
Tabla 6. Tabla de elaboración del Índice de Institucionalización y comparación con el Índice de Espíritu de Cuerpo.....	61
Tabla 7. Tabla de variación entre el Índice de Institucionalización y el de Espíritu de Cuerpo.....	62
Tabla 8. Pruebas Z de proporciones para los miembros certificados y no miembros certificados en las variables relevantes.	63

“¿Institucionalización del Servicio Civil en México?

Análisis comparativo del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Mexicana, el Servicio Profesional Electoral y el Servicio Exterior”

Aura Eréndira Martínez Oriol

Again we are reminded that, by virtue of his calling, the public employee represents a special class which carries with its own “noblesse oblige”

William E. Mosher, 1938

Introducción

Con la alternancia en el poder ejecutivo, en el año 2000 parecieron abrirse oportunidades en México para la introducción de mecanismos de mejora administrativa que antes habían sido ignorados. Hasta entonces, el hecho de que cada cambio de gobierno significara una gran cantidad de despidos de servidores públicos, independientemente de su eficiencia, se entendía como un síntoma de un sistema político viciado y anclado en relaciones de patronazgo (Pino en Salinas, 2004: 164).

Así, con un gran consenso, que constituye en sí mismo su primera particularidad, el 10 de abril del 2003 se publicó en el *Diario Oficial* el Decreto que expide la *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF)*, que entraría en vigor el 7 de octubre de ese año y cuyo reglamento se expediría al año siguiente. Sin embargo, y pese a las grandes expectativas generadas por la ley, las opiniones en torno al funcionamiento y operación de los servidores públicos no han cambiado, pues todavía se considera que “los nuevos funcionarios hacen exactamente lo mismo, aunque aparentemente su origen político sea de diferentes doctrinas” (Pino en Salinas, 2004: 164). Es decir, las restricciones al uso discrecional de la burocracia para

limitar el poder arbitrario de los gobernantes (los funcionarios públicos como contrapeso democrático) no han llegado con la entrada en vigor de la Ley.

Esto constituye sin duda un fracaso en el cumplimiento del objetivo explícito de profesionalización, que, según su artículo 2, busca “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito”; así mismo, significa que el fin de impulso al “desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad” (*LSPCAPF*) está aún muy lejos. Ambas fallas son de la mayor relevancia en la agenda pendiente de un país en vías de desarrollo, como México, dada la correlación del régimen meritocrático en el servicio civil con la capacidad de crecimiento económico que se deriva de la eficacia gubernamental (Martínez, 2005: 36-37).

Si bien la mera existencia de la ley constituye un logro, cualquier legislación debe adoptarse en la práctica; dicho de otra manera, es necesario que los sujetos de la ley, además de atribuirle un valor subjetivo le procuren estabilidad real: debe institucionalizarse (Huntington, 1971).

En México, la institucionalización del servicio profesional de carrera no atañe a todos los servidores públicos que laboran en la burocracia federal, si no a un reducido grupo. Lo anterior es así debido a que la propia ley excluye como destinatarios de la regulación a todos los empleados de base y los asignados por nombramiento directo (subsecretarios, secretarios, oficiales mayores, entre otros).

Dicho lo anterior, en el caso de los servicios civiles de carrera, ¿qué significa institucionalización? Para Phillip Burgess, entre otros autores (Timar, 1994; Jones y Bradley, 1978; Nutt, 2004) puede considerarse (y así será en el presente estudio) como equivalente a “capacidad organizacional”, es decir, el conjunto de propiedades que procuran un estado en el que los integrantes de una organización pueden (objetiva y subjetivamente) cumplir con sus responsabilidades. Pese a que esta definición pareciera

ser unívoca, los elementos que constituyen dicho concepto no lo son en absoluto. Entre ellos, destacan los que pueden encontrarse en la escuela neo-institucionalista, en la teoría de la alternancia política, en la teoría del actor racional (o mejor dicho, del “funcionario” racional) y en las explicaciones culturales.

Así, el presente estudio se propone responder a la pregunta ¿se ha institucionalizado el servicio civil federal en México? Para responder a esta pregunta, operacionalizaré el elusivo concepto de “institucionalización” a través del de “capacidad organizacional” y argumentaré que **la falta de incentivos (localizables en la legislación) para la creación de un espíritu de cuerpo,¹ aunado al nivel de autonomía que se les ha otorgado a las distintas burocracias son factores determinantes que han evitado que el servicio civil a nivel federal en México pase del papel a la práctica.**

Sin embargo, la pregunta en sí misma posee un supuesto importante: que existe nula o poca cohesión entre los integrantes del servicio civil federal. Dado que esto no se ha comprobado empíricamente, este estudio **tratará de medir algunos de los elementos de estos servicios civiles (particularmente el espíritu de cuerpo) con el fin de conocer si dicha debilidad percibida es cierta.** Así, se trata de un exploratorio aunque con una clara ambición explicativa.

Comenzaré por plantear el debate sobre el papel normativo de la burocracia con el fin de ubicar los supuestos teóricos más generales sobre los que se erige este trabajo. Posteriormente, definiré el concepto de servicio civil y haré un breve repaso histórico del caso mexicano para entender su configuración actual. Después, revisaré la capacidad organizacional y sus elementos constitutivos y examinaré otras teorías explicativas de la profesionalización burocrática.

¹ Por el momento se usará la definición de Reisel *et al.* (2005): “El compromiso de los empleados con las metas comunes y para con sus compañeros” que se complementará y detallará más adelante.

Más adelante, procederé a la justificación de la metodología (estudio de observaciones de un caso y encuestas) y a la selección de las observaciones (Servicio Exterior de Carrera, Servicio Profesional Electoral y Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Mexicana), para más tarde realizar el análisis legislativo de los mismos. Una vez realizado esto, propongo una medida de institucionalización, un Índice de Institucionalización extraído de la sumatoria de los índices de los componentes de la capacidad institucional creados a partir de la encuesta, ponderándolos con los resultados del análisis legislativo, para luego contrastar dicha medida de institucionalización con el Índice de Espíritu de Cuerpo que también planteo.

Con lo anterior, en el análisis de resultados y conclusión se demuestra que tanto la autonomía interna y externa como la demarcación y el espíritu de cuerpo (percibidos por los funcionarios públicos y localizables en la legislación) son elementos relevantes para la institucionalización del servicio civil de carrera en México; desmintiendo la idea de que ésta se derive exclusivamente de la permanencia de la normatividad a través del tiempo y haciendo evidente la obligatoriedad de tomar acción en términos de política pública que reconozca al componente humano encargado de la implementación. Esto dada la gran relevancia de la institucionalización del servicio civil para la estabilidad democrática tan necesaria para nuestro país.

Sin embargo, en esta misma exploración se hace evidente que los tres servicios analizados tienen diferencias importantes, en particular el Servicio Electoral de Carrera parece tener dinámicas muy distintas a las que se observan en la comparación con los servicios Exterior de Carrera y de la Administración Pública Federal, adelantando posibles líneas de investigación futuras, que, junto con otras particularidades, se detallan en la conclusión.

I. El Servicio Civil de Carrera y su Capacidad Organizacional

1. ¿Por qué necesita institucionalizarse la burocracia?: el debate teórico

La burocratización es el procedimiento específico de transformar una “acción comunitaria” en una “acción societal” racionalmente ordenada.

Max Weber

Como señaló Woodrow Wilson en su “Estudio sobre la Administración” (1886), cualquier forma de gobierno (refiriéndose a monarquías o repúblicas) pese a diferir en aspectos ideológicos o en la fuente de su legitimidad, se ocupa (a grandes rasgos) de lo mismo: implementar políticas públicas para servir a los ciudadanos (súbditos en las monarquías). Dicho estudio clásico nos demuestra que el debate sobre la naturaleza de la burocracia no es nuevo y existen múltiples acercamientos a su objeto de estudio; por ello, el propósito de este apartado es ofrecer un breve marco teórico sobre las visiones del papel normativo de la burocracia pública en un régimen democrático y ubicar la literatura dentro de la cual este texto se inscribe.

Existe un consenso más o menos generalizado acerca de que la burocracia tiene que ser neutral y sólo ha de actuar consecuentemente con las órdenes recibidas, sin influir en la implementación de las políticas (Knott, 1987: 274). Esto, dado que son funcionarios no-electos y, en este sentido, sus atribuciones les brindan poderes incompatibles con la democracia:

Bureaucratic decision making creates a challenge for democratic political institutions because the world of democracy and the world of bureaucracy clash in a critical way. Democracy is premised on self-governance, whereas bureaucracies are populated by appointed officials whose power derives from expertise and institutional position, not from the mandate of the electorate (Gruber, 1987: 85).

Así, más allá de que se ha constatado en la literatura que dicho sueño de neutralidad no es plausible, la pregunta es ¿de dónde adquiere la burocracia su capacidad

de acción y su legitimidad como “poder administrativo”? es decir ¿por qué se institucionaliza en el marco general de acción y decisión de una democracia? La respuesta es simple, porque tiene el poder de la implementación, y con ello un poder interpretativo muy amplio; en otras palabras, el poder administrativo es, según autores como Kenneth J. Meier (1993:55), “la capacidad de la burocracia de ubicar los escasos bienes sociales” y, con ella, la de interpretar la política pública:

The initial reason that implementation contributes to the power base of all bureaucracies is that law or policy statements can never be specific enough to cover all future applications. The function of bureaucracy is to fill in the gaps of official policy, and filling in the gaps means the exercise of discretion (Meier, 1993: 55).

En cuanto a su legitimidad, existen autores que la asignan sólo cuando se deriva directamente del Ejecutivo que los encabeza (y/o nombra); en cambio, hay otros autores que igualan la legitimidad de la burocracia con la fuente de su poder: la capacidad de implementación, dándole a este cuerpo más que legitimidad, una justificación funcionalista. Finalmente, existen aquéllos que atribuyen legitimidad a la burocracia en tanto que representante del statu quo o bien, de los acuerdos pasados. Esta última concepción entiende a la burocracia como un contrapeso a la inestabilidad e incongruencia de políticas que puede darse con la alternancia en el ejecutivo, inherentemente democrática (Woo y Waterman, 1994).

En consecuencia, el estudio del servicio público profesional y la tensión que existe con los regímenes democráticos se revela como indispensable para la comprensión de cualquier sistema político moderno. Así, el presente análisis se inscribe dentro de la literatura que examina los alcances de la burocracia en la configuración de un sistema político (y viceversa), al mismo tiempo que reivindica la importancia del carácter simbólico de los cuerpos burocráticos (Dussauge, 2008).

Con lo anterior, se hace explícita la principal apuesta normativa de este trabajo: que la institucionalización del poder de la burocracia como contrapeso democrático representa una condición deseable. Sin embargo, se reconoce que este supuesto, llevado al extremo (una burocracia totalmente inflexible), puede significar, en la misma medida que la inexistencia total de institucionalización burocrática, el anquilosamiento de las políticas públicas.

No obstante, dada la importancia de que existan restricciones al uso discrecional del grupo de funcionarios públicos por parte de los gobernantes, este estudio se ubica entre aquéllos que afirman que el juego burocracia/democracia es benéfico para contrarrestar la inestabilidad inherente a la implementación de políticas públicas en un régimen con alternancia electoral.

2. Definición del Servicio Civil

Para acercarse al objeto de estudio de este análisis es necesario contar con una definición que vaya más allá de la muy general ofrecida por organismos internacionales como la División de Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (ONU, 1970) que, en un afán generalizador, conceptualizó al servicio civil como el “personal de las administraciones centrales del Estado.” Sin embargo, dada la gran diversidad de enfoques de estudio de la administración de los recursos humanos en el sector público (Beeke et. al., 1996) que van desde lo puramente económico o político, las combinaciones de estos factores (Rose-Ackerman, 1986) e incluso aquéllas que abordan el aspecto simbólico, es complicado optar por una definición unívoca. Por ello, y sin pretender la comprensión integral de los mencionados enfoques, este apartado se

propone hacer una breve revisión de algunos conceptos de los que se pueda extraer una definición funcional.

Así, el servicio civil es:

- “El conjunto de regulaciones y procedimientos diseñados e impuestos para un grupo de organizaciones en general” (Arellano, 1998: 2).
- “Un sistema integrado por un conjunto de instituciones mediante las cuales se movilizan los recursos humanos en la administración del Estado en un territorio dado” (Beeke et al., 1996: 2).
- “El conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales” (Döring, 1998: 23).
- “Un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa, [...] y que] crea[n] un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de sus puntos de entrada y salida” (Guerrero, 2000: 2).
- “Un espacio de poder, política y tensiones inevitables entre grandes instituciones burocráticas y los funcionarios electos” (Ingraham, 1992: 1).
- “Un sistema que permite hacer una carrera administrativa y cuyos mecanismos de ingreso, promoción y permanencia están basados en el mérito, en el desempeño eficaz y eficiente y en la constante preparación” (Téllez, 1997: 8).

De estos conceptos se puede inferir que existen al menos dos elementos relevantes en la definición del servicio civil: su dimensión regulatoria y procedimental en cuanto a la carrera administrativa/gubernamental, y la que lo ubica como un “espacio de poder”.

Asimismo existe un tercer elemento que, a pesar de quedar implícito en la definición, hay que señalar, ya que es una variable imprescindible de un servicio civil: los mencionados elementos de profesionalización, capacitación, etc., buscan impedir la manipulación de la administración del aparato gubernamental por parte de los políticos electos y designados. Esta voluntad de disminución del patronazgo encuentra evidencia en la mayoría de la legislación occidental moderna sobre los servicios civiles de carrera (ONU, 1970) que, si bien no la expresan en la definición de los mismos, la hacen explícita en su exposición de motivos y/o misión: disminuir el clientelismo político, el sistema de botín (spoils system) y el desvío de recursos para incrementar la eficiencia y la cercanía al pleno cumplimiento del “mandato de los ciudadanos”.

Dicha especificación es relevante, ya que, sin duda, el entendimiento de la misión ideal del funcionario público (no-electo) es un elemento crítico cuando se habla de la formación de espíritu de cuerpo y de institucionalización de un servicio civil de carrera. Lo anterior, en tanto que, al estar protegiendo al aparato administrativo de la influencia de los políticos electos, se crea como subproducto un grupo de interés con capacidad de acción, un nuevo poder.

Así, con una suerte de conceptualización aditiva, en el presente trabajo se examinará al **servicio civil**, definido como el **conjunto de regulaciones y procedimientos con respecto al ingreso, promoción y permanencia de los funcionarios en la carrera gubernamental que configura el papel del cuerpo administrativo de servidores públicos en un espacio de poder e intereses políticos.**

2.1 Historia del Servicio Civil Mexicano

Dada la variedad de elementos de esta definición de servicio civil, es necesario contar con un marco histórico sobre la evolución particular del servicio civil en México. En este apartado, me centraré en los procesos que llevaron a la burocracia mexicana a su configuración actual.

El servicio civil de carrera en México tuvo un lapso de incubación: de 1834, cuando se creó el servicio exterior, al 2003, año en que entra en vigor la *LSPCAPF*. Su concreción se traslapa con varios periodos fundacionales y de gran inestabilidad del país:

Previo al Porfiriato, los constantes enfrentamientos e intervenciones externas hacían imposible el establecimiento de una administración pública. Durante el mismo “se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración Pública que debían cursar los interesados en trabajar en la administración pública [sin embargo] lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente” (Pardo, 2005: 602); más adelante, con la Revolución, los pocos y tímidos esfuerzos que pueden reconocerse como antecedentes de un servicio civil de carrera se perdieron debido al conflicto armado.²

Con la pacificación del país, se integró e instauró la Constitución del 1917 sin ningún apartado que reglamentara de manera particular a los trabajadores al servicio del Estado. No obstante, es importante señalar que la peculiar configuración de la Asamblea Constituyente, que se enfrentaba a la necesidad de estabilidad política, hizo posible la formulación de un ejecutivo con discrecionalidad sobre los funcionarios a su cargo. Posteriormente, en 1924, con la aparición de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, se renueva la intención de legislar en materia del servicio civil de carrera pero no se logra concretar.

² José Ives Limantour, como Ministro de Hacienda de Porfirio Díaz, integró un catálogo de puestos y, en el mismo periodo, se dio a conocer la *Guía práctica del empleo*, que puede considerarse como un primer esfuerzo por introducir un sistema de méritos para promociones y ascensos.

En 1925, Pascual Ortiz Rubio expide la *Ley Federal del Trabajo*, que indica que las leyes del servicio civil regirán las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, pero nunca se expide la reglamentación necesaria para el ejercicio de este mandato. Dicho proyecto se retoma en 1938, cuando el presidente Lázaro Cárdenas del Río expidió el *Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión* que tenía el mismo espíritu que el proyecto de Ortiz Rubio pero incorporaba dos elementos fundamentales: el derecho de huelga y el establecimiento de la diferenciación entre los trabajadores de base y los de confianza: sindicalizados en puestos bajos y no-sindicalizados de cargos medios y altos respectivamente (Pardo, 2005: 602-605).

En el mismo año, aparece la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y poco a poco alcanza el monopolio de la representación de los burócratas de base, “lo cual facilita el control del gobierno; [aunque] por otra parte, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad” (Guerrero, 1997: 13).

Después, en 1940, entra en vigor la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y en 1957 la *Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación*. Con esta última pieza legislativa nace la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, que tres años después se convierte en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Este movimiento, que hacía la diferenciación entre los servidores públicos y los trabajadores del sector privado, culminó con la adición del apartado B al artículo 123 constitucional que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960. En este apartado, se consignan los derechos diferenciados de los burócratas en cuanto a jornada de trabajo, descanso, escalafón, suspensiones, derechos de asociación, seguridad social, etc. (Pardo, 2005: 606).

No obstante, no fue sino hasta 1963, que se promulgó la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* que reglamenta el apartado mencionado. En su artículo 5°, esta ley define a los trabajadores de confianza como: “Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República” y estipula en sus distintos apartados para cada rama de gobierno, y sus dependencias administrativas quiénes entran dentro de dicha categoría:

[...] directores generales, subdirectores, jefes de departamento y de área, y adjuntos. Personal encargado de tareas de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos y valores, auditores, los que tengan injerencia en el control directo de adquisiciones, quienes tengan representación de las dependencias, los encargados de almacenes e inventarios, trabajo de investigación científica, consultoría o asesoría de los niveles superiores [...] personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantes, agentes del ministerio público federal y del distrito federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas (Pardo, 2005: 606).

Del mismo modo, el artículo 6° define a los trabajadores de base como: “Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

Con esta categorización, se dividió a los empleados del Estado mexicano entre aquéllos que tienen derecho a seguridad social y otras prestaciones pero que perciben bajos sueldos y no tienen perspectivas reales de avance laboral (trabajadores de base) y los que tienen grandes posibilidades de desarrollo profesional (e incluso político) pero no poseen seguridad social ni estabilidad en su empleo.

Ya con estas diferencias en vigor, en 1971 se incorpora a la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Administración y Desarrollo Personal, que realizó un catálogo de empleos; sin embargo, no definió los requisitos de elegibilidad para los

puestos, lo cual es indispensable para que la creación de un catálogo sea, en efecto, el primer paso hacia la profesionalización.

Más adelante, en 1982, bajo la administración de Miguel de la Madrid, se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Ésta creó un nuevo catálogo pero usó como único criterio de ascenso la antigüedad y seguía dejando los demás criterios a voluntad del responsable inmediato superior.

Posteriormente, el 29 de junio de 1983 se constituyó por acuerdo presidencial (publicado en el *Diario Oficial de la Federación*), la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con la misión de instaurar el servicio civil de carrera. No obstante, las presiones económicas que definieron esta década hicieron que la necesidad de despidos fuera el tema prioritario en la agenda de dicha comisión.

El último intento fallido se dio en 1995, cuando el presidente Ernesto Zedillo propuso, como parte del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), dentro del cual se establecía el subprograma de “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” el que otorgaba la responsabilidad compartida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, que realizaría la propuesta) y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, que la revisaría y enviaría para su aprobación presidencial). No obstante, dar la atribución a dos secretarías resultó tan conflictivo que nunca tuvo éxito, cerrando así una historia de fracasos en este sentido (Pardo, 2005: 613-614; Martínez, 2005).

Finalmente, con la alternancia política en el año 2000, la iniciativa del servicio civil de carrera (surgida de la Cámara de Senadores) se aprobó sin gran debate político y

en abril del 2003 se decretó la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF)* que contaría con su reglamento al año siguiente. La dependencia encargada de operar dicho sistema sería la Secretaría de la Función Pública (que sustituyó a la SECODAM y que emerge al mismo tiempo que la nueva Ley) a través de su Subsecretaría de la Función Pública y ésta, mediante la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal que en 2005 se transformó en la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal.

Es importante recalcar que este régimen de servicio civil constituye una normatividad específica para algunos trabajadores de confianza, lo cual reconfigura el espacio burocrático mexicano de manera particular. Dicha consideración es relevante para este trabajo ya que, por simplicidad, no se considerarán como comparables con la *LSPCAPF* los esfuerzos de profesionalización que atiendan a otro tipo de empleados.

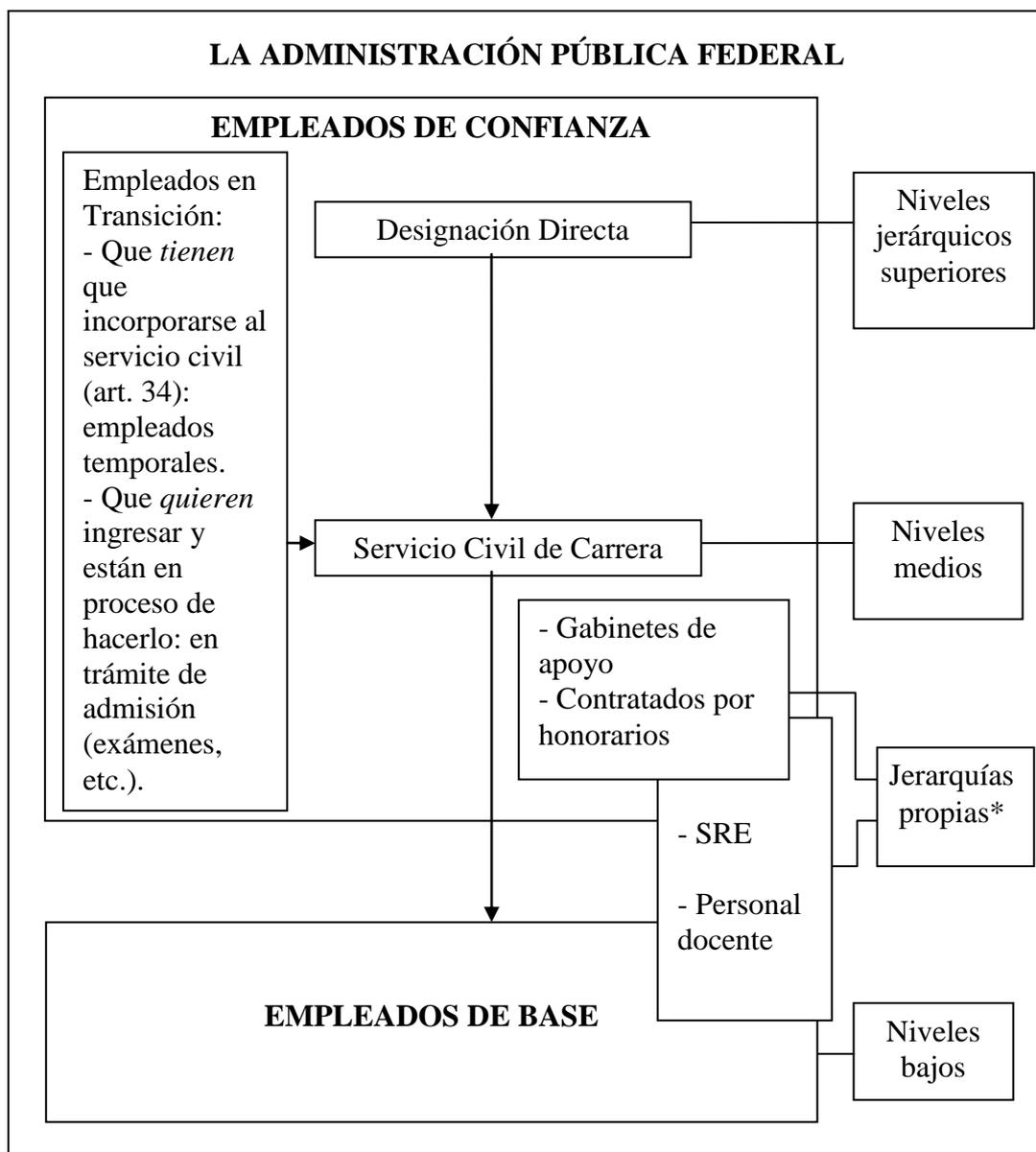
Asimismo cabe mencionar que con la *LSPCAPF* surge, además de la diferenciación al interior de los funcionarios de confianza (medios/altos y altos), un grupo que puede entenderse como en transición; es decir, que aún no obtiene una plaza del servicio civil de carrera pero que debe o quiere obtenerla. Este es el caso tanto de los empleados temporales (art. 34°, *LSPCAPF*) que deben entrar al servicio para conservar sus puestos, como de aquéllos que están en proceso de entrar al servicio.

El último factor importante en la configuración del grupo de funcionarios de carrera fue la reforma de la *LSPCAPF* del 2005, en la cual se modificó el artículo 8° para excluir al personal docente, al de la Secretaría de Relaciones Exteriores (que tendría su ordenamiento específico), los gabinetes de apoyo y los contratados por honorarios. En particular la exención del personal docente de la *LSPCAPF* significó reducir en más de un 50% el ámbito de acción de la ley, lo cual la limita en exceso; sin embargo, de haberse

incluido muy probablemente seguiría “congelada” por la polémica de la profesionalización del personal sindicalizado en el sector magisterial.

Así, el siguiente cuadro nos muestra la configuración más simple de la burocracia mexicana actual:

Gráfico 1. Organigrama básico de la burocracia mexicana



* Por “Jerarquías propias” se entiende que dichos cuerpos administrativos no necesariamente obedecen a los niveles jerárquicos que se indican para los otros grupos.

A manera de conclusión de este apartado quiero reiterar que la idea (aunque no necesariamente la práctica) del servicio civil de carrera a lo largo de la historia del PRIísmo “significó una tensión constante: contar con una función pública profesional y eficiente, pero que no escapara del control político del sistema” (Pardo, 2005: 630). Por ello, no es de extrañarse la existencia de perfiles *ad hoc* para los funcionarios que ya los ocupaban y que los nombres de los puestos históricamente hayan tenido el fin de justificar un sueldo, no el de cumplir una función. Esto hace evidente la captura del aparato burocrático mexicano por parte del partido en el poder, lo que trae consigo un bajísimo desempeño gubernamental debido a la incapacidad de implementar las políticas de largo alcance que supone (para funcionar) una democracia plural.

3. Definición de Capacidad Organizacional

Como se adelantó en la introducción, diversos analistas (Burgess, 1975; Jones y Bradley, 1978; Nutt, 2004; Timar, 1994, etc.) tratan los fenómenos de institucionalización refiriéndose a un concepto tomado del estudio de la empresa privada: el de capacidad organizacional (Balding *et al.*, 2006; Basso, 2010; Van de Ven, 1976 y 1995). Esto tiene sentido ya que éste captura “la única idea común a todos los usos de institucionalización [la cual es la d]el establecimiento de un orden social distinto de manera relativamente permanente” (Hughes, 1936: 180, en Zucker, 1977: 727).

Además, incorpora la visión de la dinámica organizacional compleja (Van de Ven, 1999: 359), es decir, no tiende, como el viejo institucionalismo, a asumir que “las organizaciones son estables sólo porque los comportamientos se mantienen” y, que si no fuera así, los desequilibrios llevarían a la desaparición de las mismas (Van de Ven, 1999: 359). Por ello, dedicaré este apartado a la definición de capacidad organizacional y la de los elementos que lo integran.

La capacidad organizacional puede entenderse como **un conjunto de propiedades que procuran un estado en el que los integrantes de una organización pueden (objetiva y subjetivamente) cumplir con sus responsabilidades** (Fredericksen, 2000). Esta definición indica aspectos en los que debe profundizarse: el más importante es que, al hablar de “integrantes de una organización”, muestra que la unidad de análisis pertinente es el individuo; manifestándose al menos dos dimensiones relevantes para entender su comportamiento: los elementos externos e internos (Smith, 2008), es decir, las facultades que, de manera objetiva, la organización otorga a sus empleados y la forma en que éstas son interiorizadas por cada sujeto, respectivamente.

El concepto de capacidad organizacional está conformado por distintas dimensiones que exigen una revisión pormenorizada para identificar sus elementos observables aplicados al servicio civil. Estos son:

- **Demarcación.** Es el componente objetivo básico de cualquier estructura mediante el cual se establece una norma formal que define la capacidad individual de participar activamente en la organización, es decir, la membresía (Rama et al. 2008: 466). En este caso, se trata de la existencia de un perfil que distinga a los que se encuentran dentro y fuera del servicio público profesional. Pese a ser el elemento constitutivo básico de la capacidad organizacional, dada la definición del servicio civil ofrecida anteriormente, no es posible la variación en este parámetro. Esto, ya que un servicio civil es, en sí mismo, una división legal entre los que son sujetos al desarrollo de una carrera administrativa estable y los que no.

En el caso mexicano, una consideración importante es que el servicio civil federal es muy joven. De los 36,000 servidores a los que atañe la ley, al 2007, se

habían certificado 8,342³ y existen muchísimos que se encuentran en transición o realizando el proceso de exámenes necesarios para integrarse al servicio, por lo que esta variable será tratada con precaución en su análisis posterior.

- **Autonomía.** Basándome en la definición comprensiva de Paul C. Nutt (2004) este segundo elemento se refiere a qué tan independientes en su acción son los integrantes del servicio civil (como grupo) dentro de la estructura gubernamental.

Para su medición puede ser dividida en dos:

- *Autonomía externa:* Según Van de Ven (1976), se refiere al nivel de independencia que una organización posee, con respecto al gobierno central, para elegir su curso de acción. Dado que el servicio público profesional se encuentra comprendido en un esquema organizacional mucho más amplio (el de la administración pública federal) y siempre sujeto a la constricción de los escasos recursos gubernamentales, este tipo de independencia es exógena al servicio civil, y se puede operacionalizar como la autonomía constitucional y para ejercer su presupuesto interno dada a ciertas organizaciones de Estado a las que se circunscriba un servicio civil (Cárdenas *et al.*, 1999).

El uso de este indicador no es original en el estudio de organizaciones que proveen bienes públicos (ver Fredericksen, 2000). Asimismo, encaja en el contexto mexicano dado que los presupuestos por dependencia pueden ser vistos como una “movilización selectiva de recursos y del ejercicio de políticas públicas” (Blanco, 1995:104). Para propósitos de este análisis, se definirá como “no existente” cuando la dependencia forme parte de la administración pública centralizada, y la

³ Informe anual del servicio profesional de carrera, 2007, p. 12.

disposición de su presupuesto sea dictado por ésta y como “existente” cuando no sea así (organismos autónomos o descentralizados).⁴

- *Autonomía interna:* Ésta se refiere al grado de independencia formal que posee la estructura de representación de los miembros del servicio civil, en las diversas instancias de decisión y coordinación del grupo de servidores públicos, en el diseño y valoración de los procesos sustantivos que corresponden al servicio civil: ingreso, evaluación, promoción y permanencia. Para la medición de este parámetro, se tomarán en cuenta algunos de los indicadores utilizados por Fredericksen y London (2000) para medir “liderazgo objetivo” dentro de una organización:

1. Existencia de un cuerpo directivo encargado exclusivamente de los asuntos de la organización, en este caso, del servicio civil (Junta Directiva Comité Consultivo o Técnico, etc.).

2. Participación de los miembros de la organización en la integración del cuerpo directivo.

3. En caso de que la anterior sea positiva, existencia de participación de los miembros del servicio en la selección de quien los representa en el cuerpo directivo.

4. Existencia de reglas escritas que normen los procedimientos exclusivos a la organización (en este caso, al servicio civil).

5. Existencia de principios (normativos) escritos que definan los valores que se espera guíen el comportamiento (específicamente) de los miembros de la organización.

⁴ Si bien este indicador no proporciona una medida de la autonomía presupuestal del servicio civil en sí, los estudios señalados (Van de Ven, 1976; y Fredericksen, 2000) sugieren que la independencia presupuestal otorgada al organismo que alberga cierto servicio civil, es un señalamiento de la libertad con la que dicho organismo podrá elegir las prioridades de asignación de recursos en su interior y, por lo tanto, de definir, de manera autónoma, lo referente a la profesionalización de su burocracia.

Con lo anterior, se evaluará el marco legal vigente para los servicios civiles mexicanos y se considerará el nivel de autonomía interna como “existente” cuando se cumpla con al menos cuatro de los requisitos y como “condicionada” cuando sólo se cumpla con el primero y el cuarto (y sean menos de 4 los requisitos cubiertos). Esto último ya que la existencia de una instancia organizacional que se ocupe exclusivamente de los procedimientos del servicio civil (primer indicador) y la de reglas escritas que normen éstos (cuarto indicador), son considerados como básicos para la existencia de una función pública profesionalizada (Ingraham, 1992), es decir, sin estos requisitos no existe tal. Esto justifica igualmente la exclusión de la posible categoría “inexistente”.

- ***Esprit de Corps* o Subcultura Organizacional:** A diferencia de los dos elementos anteriores, éste no se encuentra anclado en la legislación sino que se centra en el recurso humano (Castillo en Uvalle, 1999). Este concepto tiene su origen en la visión de los valores organizacionales, tomada de la escuela del *New Public Management* (Cropf, 2008) que incorpora el conocimiento proveniente de la empresa privada en la administración pública (bajo el supuesto de que la experiencia acumulada, en cuanto a búsqueda de procesos y dinámicas laborales eficientes, es transferible a las funciones de gobierno). En particular, la corriente que incorpora los valores es relevante, dado que introduce el elemento de la idiosincrasia de los empleados: reconoce la contingencia de la misma, pero reivindica su estudio como imprescindible para la construcción de cualquier teoría organizacional (Van de Ven, 1999: 370).

Lo anterior, se basa en el supuesto de que la cultura es responsable de esculpir la realidad que perciben (y a la que reaccionan) los actores, dentro y fuera de la organización. Ello determina la interpretación de las normas: las dotan o privan de sentido (Harris, 1994). Así, el estudio de los valores de los empleados se vuelve relevante, ya que se considera que puede ser benéfico promoverlos (Richardson, 1936; Wilkins, 1983; Harris, 1994; Boyt, 1997; Freiling, 2010) en tanto que: incentivan la memoria colectiva (institucional), incrementan la predictibilidad de las interacciones y los procesos, y estructuran los factores alrededor de los cuales los actores evalúan a sus compañeros, su trabajo y a sí mismos (Harris, 1994: 321).

Ahora bien, a pesar de que la escala de valores de los individuos estructura su pensamiento tanto en lo personal como en lo laboral, existe un concepto que atañe exclusivamente a las relaciones de trabajo. Éste, es equivalente a la lealtad a nivel individual, trasplantado al ámbito administrativo, es decir, “el compromiso de los empleados con las metas comunes y para con sus compañeros” (Reisel *et al.*, 2005) conocido como “espíritu de cuerpo” (*esprit de corps*)⁵ de los trabajadores. Trasladado al lenguaje de la nueva gestión pública, característico en los estudios del servicio civil, éste puede identificarse con el término “**subcultura organizacional**”, que Jermier (et. al. 1991) define como “**los supuestos compartidos sobre la misión y estándares de conducta, así como las prácticas grupales, que emergen de un grupo de empleados**”. Como puede verse, estos conceptos son prácticamente equivalentes y, por tanto, se usarán de forma indistinta en el presente trabajo.

⁵ Este término no es nuevo, proviene del corporativismo francés (*esprit de corps*) y fue utilizado por primera vez en un texto sobre administración por Fayol en 1949 (Reisel *et al.*, 2005).

Antes de detallar la operacionalización de este elemento, es pertinente señalar que existe el concepto de “cultura organizacional” que engloba la pluralidad de elementos que hay en la organización vista de manera macro. Sin embargo, Hofstede (1991: 262) nos indica que la cultura nunca es unívoca y que se compone de diversas subculturas que son la unidad cultural de análisis relevante cuando existe una diferenciación tajante en la normatividad que rige a distintos grupos de trabajadores dentro de una misma organización.

Éste, como se mencionó antes, es el caso de la burocracia mexicana, ya que posee normatividad diferenciada para cada grupo de trabajadores (de base y de confianza). Por ello, considero que el concepto de subcultura organizacional es el más pertinente.

Ahora bien, la naturaleza de esta variable requiere de indicadores de la percepción de los trabajadores. Esto añade dificultades al análisis; sin embargo, he identificado dos fuentes que se han acercado a este esfuerzo: el trabajo de Boyt, Lusch y Sculer (1997) con respecto a los indicadores de la existencia de *esprit de corps* en el ámbito privado y el exhaustivo trabajo de Rafael Martínez Puón (2003, 2005) sobre las actitudes de los servidores públicos de carrera en México. Ambos trabajos utilizan el método de encuesta por considerarlo el más apropiado para acercarse a comprender las percepciones de los integrantes de una organización sobre su propia subcultura organizacional.

Dado que este último elemento engloba la percepción de los dos anteriores (demarcación y autonomía) por parte de los integrantes del servicio civil como grupo, se reconoce desde su definición la interdependencia de las variables constitutivas de la capacidad organizacional (sobre todo en lo que a

autonomía interna y subcultura organizacional se refiere). Sin embargo, esto no es obstáculo para el análisis, ya que este texto se inscribe en la literatura que ubica en el componente humano el factor decisivo para la implementación de un servicio civil de carrera (Merino, 2006; Martínez, 2005).

Así, la medición de este elemento se realizará a través de la elaboración de un índice de espíritu de cuerpo de los servidores públicos que tendrá origen en la realización de una encuesta electrónica a todos los integrantes de los servicios civiles seleccionados.

Existe un último elemento que es necesario tomar en cuenta: el paso del tiempo. Dado que al inicio de este apartado se mencionó la idea de institucionalización como el surgimiento de “un orden social distinto de manera relativamente permanente” (Hughes, 1936: 180, en Zucker, 1977: 727) el factor de permanencia es básico para la comprensión integral de la capacidad organizacional.

No obstante, la edad de una organización no es una variable de investigación relevante como tal si no que es una condición necesaria para que pueda hablarse de institucionalización. Así, que un servicio civil pase la “prueba del tiempo”, si bien no es razón suficiente para considerarlo exitoso, es indispensable para reconocer la existencia (o no) de un proceso de apropiación de las dinámicas exclusivas de un servicio civil por parte de sus integrantes.

Con esto, se puede concluir este apartado reconociendo que el estudio de la capacidad organizacional necesariamente requiere de un análisis multidimensional de sus elementos constitutivos. Así, con el marco conceptual y de medición ofrecidos en este apartado y en los anteriores, se buscará en los siguientes capítulos identificar el o los elementos determinantes para la institucionalización del servicio civil de carrera en México.

3.1 Otras teorías sobre el servicio civil: La anomalía mexicana

El hecho de que este análisis, como otros, privilegie el papel del factor humano en la capacidad organizacional (Decoster, 2006; Corrigan; 2009) como el más relevante para la institucionalización del servicio civil (Kaptein, 2005), no significa que sea el único enfoque existente. Por esto, en este apartado descarto algunas hipótesis alternativas por carecer de pertinencia analítica en lo que respecta al objeto del presente estudio.

Una de las escuelas que explica la introducción e institucionalización de manera más convincente es el neo-institucionalismo; es particularmente ilustrativo el trabajo de Barbara Geddes (1991) sobre la burocratización en países latinoamericanos: su estudio nos indica que en un sistema político donde sólo exista un partido que se beneficie de la introducción del servicio civil, es decir, donde los beneficios del patronazgo se encuentren concentrados en el partido dominante, no se implementará un servicio civil de carrera.

Sin embargo, en el caso mexicano, el servicio civil más longevo, el Servicio Exterior, surgió y se institucionalizó durante el periodo de hegemonía priísta, cuando los beneficios del patronazgo estaban absolutamente centralizados (1834). Aunque esto no obedeció al reconocimiento de la necesidad de profesionalización burocrática, sino al cálculo del partido hegemónico que privilegió aparentar profesionalismo hacia el exterior mediante un cuerpo diplomático jerárquico y estable, es importante señalar que este caso escapa a la explicación ofrecida por Geddes.

Otras teorías sostienen que la alternancia política es el elemento explicativo clave del éxito en la implementación de un servicio civil (Uvalle, 1999; Guerrero, 1997). En éstas, existe el supuesto de que cuando se producen cambios constantes (o puede haberlos) en los posibles beneficiarios del patronazgo. Así, los políticos ante la posible pérdida de las elecciones, serán más proclives a favorecer la institucionalización de los

servicios civiles para evitar que sus contrincantes capturen la totalidad de los puestos públicos cuando sea su turno en el poder.

Esta explicación es consistente con el surgimiento del Servicio de la Administración Pública Federal (surgido después de la alternancia en el Ejecutivo Federal). No obstante, esta no da cuenta del porqué de las diferencias en la institucionalización de los distintos servicios de carrera y sus diferentes patrones de evolución.

Asimismo, de los dos enfoques anteriores se puede agregar que soslayan el componente humano, por lo que su poder explicativo no necesariamente es el más completo.

Una última perspectiva es la del problema de la institucionalización como uno de implementación, es decir, se centra en la ineficiencia de los empleados para interpretar y ejecutar lo dispuesto por la ley y/o en una racionalidad donde, al no obtener ningún beneficio de la puesta en práctica de las políticas, no existen incentivos para su realización.

Sin embargo, en el caso específico del servicio civil de carrera como política pública, la explicación de la desidia burocrática viola los supuestos de las teorías de la acción racional. Ello, ya que está en el interés del conjunto de funcionarios públicos racionales la implementación efectiva de un servicio civil, en tanto que les daría mayor capacidad organizacional y la posibilidad de emerger como un grupo de poder, de integrarse en una clase diferenciada dentro de y por la comunidad, permitiéndoles ejercer una influencia real (Reisel *et al.*, 2005). Además le garantizaría a cada uno estabilidad laboral y la posibilidad de ascensos basados en criterios ajenos a la filiación partidista (factores importantes dadas las condiciones socio/económicas de México) además de

alcanzar niveles de profesionalización que harían a la persona más competitiva en caso de separarse de la carrera burocrática.

Así, con esta breve revisión de la literatura, resalto la necesidad de un análisis como el presente, que pretende suplir algunos de los huecos que pueden percibirse en otro tipo de estudios, reconociendo su complementariedad.⁶

⁶ Esto, en tanto que otras teorías, como la Geddes, explican la reforma de la burocracia, mientras que el presente análisis se enfoca en un segundo momento, el de la institucionalización.

4. Metodología

Una vez vista la preponderancia teórica del enfoque utilizado, en este apartado expondré las herramientas metodológicas a utilizar: comparación de observaciones de un caso (el servicio civil en México) y levantamiento y análisis de encuesta.

4.1 Justificación

La utilización de dos métodos cualitativos en este trabajo, obedece a la particularidad y los matices del objeto de estudio, que, como se mencionó anteriormente, escapan a la generalización que buscan los estudios estrictamente cuantitativos. Sin embargo, existen otras formas de analizar las variables dadas, sin descuidar lo específico del caso, como es el estudio de la semiótica organizacional (Gregory, 1985; Barley, 1983, en Ouchi y Wilkins, 1985: 474) o simplemente el uso de un solo método (ya sea la comparación legislativa o el análisis de encuesta).

No obstante, este estudio se apega a la visión de Ouchi y Wilkins (1985: 475), que en su exhaustiva revisión sobre la cultura organizacional, afirman que: “Los estudios empíricos de la cultura organizacional implican una combinación de las tecnologías usadas por el científico social y los intereses del antropólogo culturalista”. Así, por su complementariedad, considero necesario el uso de ambos métodos. Más aún, creo que existen, como sostienen Jermier et. al. (1991),⁷ fundamentos suficientes para realizar el análisis en el orden siguiente:

1. *Comparación de observaciones de caso*: Según Friedman (1989), Van de Ven (1983) y Trice y Beber (1985) - todos en Ouchi y Wilkins, 1985- el estudio histórico y legislativo de algunas estructuras organizacionales ofrece la

⁷ Los autores, tras un estudio de los distintos acercamientos a la variable de subcultura organizacional, concluyen que el análisis de entrevistas y encuestas es particularmente explicativo; sin embargo, también afirman que es necesario un análisis previo del(los) caso(s) para el uso correcto de dichas herramientas, ya que, dada su extrema subjetividad, la comprensión previa del contexto organizacional se vuelve indispensable en términos de validez (Jermeier et. al., 1991).

perspectiva para realizar explicaciones prescriptivas. Adicionalmente, este tipo de análisis es el idóneo dado que, como se mencionó en la introducción, este trabajo se limita a la generación de propuestas teóricas y no a la comprobación de las mismas (Gerring, 2004). Así, este método nos permitirá conocer a través de la legislación, el nivel de autonomía que poseen los servicios civiles.

2. *Encuesta*: Dado que la subcultura organizacional emerge de la práctica diaria de los funcionarios (Jermier et. al., 1991), el estudio de las ideas y la apreciación de las normas que subyacen en el comportamiento de los actores es fundamental (Ouchi y Wilkins, 1985). De esta forma se obtendrá la información para mapear las percepciones, en los funcionarios públicos, consistentes (o no) con la definición de subcultura organizacional.

4.2. Selección de las observaciones

La selección de los casos se realizó teniendo en mente la necesidad de comparar dos variables: la autonomía externa (presupuestal) y la interna (formal). La primera se medirá con base en la emancipación presupuestal otorgada por la ley a la dependencia de gobierno a la que pertenezca el servicio civil y se observará como “existente” o “inexistente”. En cuanto a la segunda, se tomará en cuenta el grado de independencia de las estructuras de representación de los miembros del servicio civil, en los procesos de decisión y coordinación del grupo de funcionarios públicos, que esté establecido en la legislación pertinente y se expresará como autonomía interna “existente” o “condicionada”. Todo esto, siguiendo la lógica expuesta anteriormente.

Después, siguiendo la lógica de este trabajo, se diferenció el grado de existencia de la variable de subcultura organizacional; esto se realizó con base en inferencias (o cuando fue posible, en citas textuales) del trabajo de expertos en cada uno de los servicios

civiles señalados (Uvalle, 1999; Martínez, 2003 y 2005; Hernández, 2006; Navarro, 2001). Lo anterior, tomando en cuenta que la aportación exploratoria de este análisis consiste en la recolección de evidencia empírica que avale (o rechace) los juicios prevalecientes al respecto. Así, esta variable se categorizará con base en la elaboración del Índice de Cohesión que se construirá a partir del universo de funcionarios que respondieron la encuesta (cuya metodología se detallará más adelante).

Ahora bien, el universo de casos posibles identificados hasta el momento, es:⁸

- Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria
- Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
- Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria (SAT)
- Profesionalización en la Procuraduría General de la República
- Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)
- Servicios Civiles en los Órganos Legislativos
- Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- Proceso de Selección de Personal del Banco de México
- Experiencias Estatales

Sin embargo, no todos estos esfuerzos de profesionalización son relevantes para el presente análisis. En primer lugar, se eliminaron las experiencias estatales y los Servicios Civiles en los Órganos Legislativos dado que, la gran diferencia de marcos legales genera complicaciones adicionales no sólo al estudio objetivo de las leyes, sino también al de la cultura organizacional (Hofstede, 1991: 262).

⁸ Se excluyeron aquellas experiencias que no poseen una legislación vigente como el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA).

En el mismo orden, se eliminó el caso del Programa de Carrera Magisterial ya que posee un ordenamiento sindical basado en la *Ley Federal de los Trabajadores del Estado* y no en uno diseñado propiamente para el personal de carrera. Otra razón para eliminar este último, junto con el Proceso de Selección de Personal del Banco de México, la Profesionalización en la Procuraduría General de la República y el Servicio Integral de Profesionalización del INEGI es que ninguno de ellos es exclusivo al personal de confianza. El primero está diseñado para los trabajadores sindicalizados mientras que los otros no hacen discriminación alguna (pudiendo incluir o no a los empleados de base, discrecionalmente).⁹ Así, de las once opciones iniciales quedan las siguientes cinco:

- Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (SPCAPF)
- Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria
- Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria (SAT)
- Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)

Para seleccionar entre los casos restantes se usó el criterio de máxima diferencia (hipotética) en la variable dependiente, y se eligió el caso del servicio civil que según la literatura es el más institucionalizado: el Servicio Exterior. Esto ya que, como se mencionó antes, este estudio pretende también evaluar la literatura existente sobre la institucionalización de los servicios civiles en México.

De entre los cuatro restantes se eligió el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral puesto que se ha destacado por su desempeño (Martínez, 2003) y el SPCAPF por ser el más grande en tamaño y diversidad de funciones. Además, se utilizó el criterio de edad del servicio civil como otra variable independiente. Se

⁹ Con la exclusión de este servicio, reconozco que pierdo una dimensión importante de análisis: la posibilidad de explorar si hace una diferencia el restringir el servicio civil a los empleados de confianza. Sin embargo, dicha dimensión escapa al enfoque del presente trabajo.

seleccionó un servicio civil con más de 100 años de historia (SRE), uno que se creó poco antes de la transición democrática (IFE, 1992) y el de más reciente creación (SPCAPF, 2003).

Así, procederé a un análisis de la forma siguiente: el próximo apartado se enfocará en el estudio legislativo de La Ley del Servicio Exterior Mexicano (1922), El Estatuto del Servicio Profesional Electoral (1999 y 2010) y La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), vistos con los lentes de las autonomías interna y externa, es decir, indicaré la existencia o ausencia de estos elementos de la capacidad organizacional en las piezas legislativas dadas, para obtener una panorama comparativo entre los servicios civiles seleccionados sólo en estos términos.

Posteriormente, detallaré la metodología utilizada para la realización y levantamiento de la encuesta que medirá la variable de espíritu de cuerpo y haré la descripción de los resultados obtenidos para cada servicio. Así, obtendré otra comparación, sólo en términos de la variable de subcultura organizacional. Finalmente, concluiré la revisión de los elementos de la capacidad organizacional, analizándolos en su conjunto.

II. Análisis Legislativo: Autonomía Interna y Externa

1. El Servicio Exterior Mexicano

El estudio de los Servicios Exteriores revela que generalmente se constituyen como un grupo más institucionalizado que el resto de los servicios civiles (Wittkopf, 2003); así, la profesionalización de dicha burocracia es una de las de mayor desarrollo y consolidación en la Administración Pública Mexicana.¹⁰ Sin embargo, la antigüedad no garantiza que un Servicio Exterior posea todos los elementos de la capacidad organizacional; por lo tanto, es relevante realizar un análisis documental al respecto. La legislación que constituye el fundamento jurídico actual de éste en México es la Ley y el Reglamento del Servicio Exterior (en adelante *LRSE*) del 2002 publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Lo primero que resalta de dicha pieza legislativa es el lenguaje de su artículo primero: “El Servicio Exterior Mexicano es el **cuerpo** permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México” que denota el papel que se auto-impone el servicio por ley: el de un esfuerzo grupal, constituirse como un cuerpo con una misión bien definida. Luego, en su capítulo II (De la integración del Servicio Exterior Mexicano), se establece la demarcación de los individuos fuera y dentro del servicio; indicando que se compone por el personal de carrera, temporal y asimilado y se divide en las ramas diplomática-consular y administrativa, cada una constituida por 7 escalafones jerárquicos. La primera comprende los rangos de (en orden descendente): Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario y Agregado Diplomático; y

¹⁰ Sus antecedentes orígenes pueden rastrearse al “Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos e instrucciones y sueldos del personal diplomático” en 1822, bajo la regencia de Agustín de Iturbide; sin embargo, no es hasta 1922 que el ingreso al Servicio Exterior se realiza por medio de concursos públicos.

la segunda los de Coordinador Administrativo, Agregado Administrativo (A, B y C) y Técnico Administrativo (A, B y C).

Dado que se trata del análisis más extenso, empezaré con la revisión de los elementos de **autonomía interna** que puedan detectarse en dicha legislación:

En cuanto a la existencia de un cuerpo directivo encargado exclusivamente de los asuntos de la organización, el capítulo V de la *LRSE* establece que la organización del Servicio Exterior corresponde a la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano que contará con las subcomisiones de Ingreso, Rotación, Evaluación y Asuntos Disciplinarios (art. 27 BIS).

Ésta es un órgano directivo colegiado que se conforma por: un Embajador de carrera del Servicio Exterior designado por el Secretario, quien la presidirá y deberá dedicarse de tiempo completo a las labores de su cargo, el Oficial Mayor de la Secretaría, el Director General que tenga bajo su cargo lo concerniente al personal del Servicio Exterior, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, el Titular del Instituto Matías Romero y un representante de cada uno de los rangos desde Técnico-Administrativo “C”, hasta Coordinador Administrativo y de Tercer Secretario, hasta Ministro. Serán electos por sus pares para cubrir periodos de un año, y participarán cuando se trate de temas relacionados al personal que representen.

De lo anterior se puede extraer que los miembros de la organización no sólo participan en la integración del cuerpo que está encargado del funcionamiento del servicio civil, sino que además participan en la selección de quien los representa en el cuerpo directivo. Esto, aunado al hecho de que en los Capítulos VI, VII, X y XI, y el artículo 27BIS se contemplan reglas aplicables sólo al personal de carrera en cuanto a ingreso, ascenso, separación y sanciones, y evaluación respectivamente; y los principios (normativos) consagrados en el artículo 41 que definen los valores que se espera guíen el

comportamiento (específicamente) de los miembros del servicio exterior,¹¹ son todos evidencia de que el Servicio Exterior Mexicano cuenta con autonomía interna.

Ahora bien, en cuanto a la **autonomía externa**, según el *Presupuesto Federal de Egresos*, la Secretaría de Relaciones Exteriores constituye un ramo administrativo del poder ejecutivo, por lo que su presupuesto no es autónomo. Por lo tanto, no posee autonomía externa.

2. El Servicio Profesional Electoral

Dada la trágica experiencia mexicana en lo que a la administración de procesos electorales se refiere, es particularmente relevante la visión de Uvalle (1998) de que dicha función no es en sí misma un acto de gobierno, sino de Estado, y por lo tanto, es indispensable que se desarrolle de forma profesional e imparcial. Por estas características propias a su misión institucional, el Instituto Federal Electoral creó en junio de 1992 la carrera administrativa con el fin de garantizar continuidad, transparencia e imparcialidad (Martínez, 2003: 327) en su vital función.

El ordenamiento relevante para este apartado, es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral de 1999. Acaba de entrar en vigencia el nuevo Estatuto de 2010, por lo que es importante considerar que sólo se utilizará como evidencia de un retroceso o avance en la variable de autonomía interna. Considero esto especialmente relevante dado que se trata del caso intermedio y nos permite ubicar si existe un movimiento hacia mayor o menor autonomía. Esto nos permite hacer inferencias críticas sobre el peso de ésta en el avance hacia la institucionalización.

Lo anterior es particularmente interesante para algunos elementos de la **autonomía interna** como la existencia de un cuerpo directivo y la participación de los

¹¹ “es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”.

miembros del servicio en el cuerpo responsable de éste. El primero se cubre con el art. 5 del Estatuto de 1999 que enuncia que “El Servicio se organizará y desarrollará a través de la Dirección Ejecutiva”, además designa como el máximo cuerpo decisor y supervisor a la Junta General Ejecutiva del Instituto.

En cuanto al segundo, es importante señalar que si bien la responsabilidad de vigilar el funcionamiento del servicio está dada a la Junta Ejecutiva del Instituto, el art. 18 establece que son atribuciones de la Dirección Ejecutiva: “Planear, organizar, coordinar y desarrollar al Servicio [...] Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, formación y desarrollo de los miembros del servicio” y que el titular de dicha Dirección forme parte de la Junta.¹² Más aún, en la nueva normatividad, el papel de la dirección ejecutiva se fortalece mediante una comunicación más amplia, constante y en cuanto a más temas con la Junta (arts. 11, 16, 18 y 21) pese a que aún no existen mecanismos para que los miembros del servicio participen en la selección de quien ocupa la Dirección Ejecutiva.

Ahora bien, el artículo 5 del estatuto de 1999 indica la regulación de “los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción, ascenso e incentivos; u sanción”, lo cual asegura la continuidad y claridad de dichos procedimientos exclusivos al servicio (esto permanece igual en el nuevo estatuto en sus títulos III al VII).

Además, en el artículo 6 se indica que “la operación y el desarrollo del Servicio deberán basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, la evaluación permanente, la transparencia...” lo que da cuenta de la existencia de principios escritos que sirven de guía al comportamiento de los servidores de carrera. Esto se reafirma con el artículo 144 que indica que es parte de las obligaciones de los miembros

¹² http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Junta_General_Ejecutiva/

del servicio: “Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”. Esto es igualmente refrendado por el nuevo estatuto en su artículo 17.

Así, se cumple con cuatro requisitos (incluidos los indispensables) establecidos en la medición de los indicadores, por lo que se considerará que el Servicio Profesional Electoral posee autonomía interna.

En cuanto a la **autonomía externa**, según el presupuesto federal de egresos, el Instituto Federal Electoral, constituye un ramo autónomo del gasto, por lo que su presupuesto no está determinado por el ejecutivo federal. Esto es, posee autonomía externa.

3. El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Dada que la historia de este servicio en particular ha sido tratada extensivamente en apartados anteriores, pasaré directamente al análisis del ordenamiento relevante en este caso: la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” y el reglamento de la misma.

En cuanto a **autonomía interna**, se cuenta con cuerpos directivos encargados exclusivamente de los asuntos de la organización que son; los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección al interior de cada dependencia y, el Consejo Consultivo del Sistema para el servicio en general. Sin embargo, no existe participación de los miembros de la organización en la integración del cuerpo directivo ni en la selección de sus miembros. Además, dichos Comités se encuentran fuertemente limitados debido a su dependencia de los departamentos de recursos humanos, que son ajenos al servicio civil (Reglamento Art. 45 en Merino, 2007).

En cuanto a la existencia de reglas escritas que normen los procedimientos exclusivos al servicio civil, el artículo 13 señala: “El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación”. No obstante, los responsables de la capacitación no son sólo los Comités de Profesionalización sino que también lo son los Oficiales Mayores y los Directores Generales de Recursos Humanos (Ley: arts. 10, 11, 13, 44, 46, 69 y 70 Reglamento: cap. XII) lo cual limita su independencia con respecto a los procesos que le corresponde planear, ejecutar y supervisar.

No obstante, el requerimiento de principios normativos exclusivos al servicio civil se ve plenamente cubierto por el artículo 11 del capítulo que versa sobre las obligaciones de los miembros del servicio: “Son obligaciones de los servidores públicos de carrera: I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema.”

Así, al poseer al menos los requisitos indispensables, se considerará que existe cierto nivel de autonomía interna en el Servicio Civil aunque se encuentre fuertemente condicionada.

En cuanto a la **autonomía externa**, según el presupuesto federal de egresos, la Secretaría de la Función Pública (encargada del funcionamiento del SCC Federal) constituye un ramo administrativo del poder ejecutivo, por lo que su presupuesto no es autónomo. Es decir, no posee autonomía externa.

Para esquematizar todo lo anterior, las siguientes tablas resumen el análisis legislativo anterior. La primera tabla se refiere sólo a autonomía interna y la segunda a todos los elementos vistos hasta el momento.

Tabla 1. Los servicios civiles clasificados por los elementos constitutivos de su autonomía interna.

Requisitos de Autonomía Interna	SRE	IFE	SPC
Existencia de un cuerpo directivo encargado exclusivamente de los asuntos de la organización	X	X	X
Participación de los miembros de la organización en la integración del cuerpo directivo.	X	X	
En caso de que la anterior sea positiva, existencia de participación de los miembros del servicio en la selección de quien los representa en el cuerpo directivo.	X		
Existencia de reglas escritas que normen los procedimientos exclusivos a la organización (en este caso, al servicio civil).	X	X	X
Existencia de principios (normativos) escritos que definan los valores que se espera guíen el comportamiento (específicamente) de los miembros de la organización.	X	X	X
Autonomía Interna	Existente	Existente	Condicionada

A manera de conclusión de esta sección, se ofrece la siguiente tabla:

Tabla 2. Los servicios civiles clasificados por los elementos constitutivos de su capacidad organizacional.

Servicio Civil de Carrera	Autonomía Interna	Autonomía Externa	Nivel de Subcultura Organizacional o Esprit de Corps (esperado)	Nivel de Capacidad Organizacional o Institucionalización del SCC
SRE	Existente	Inexistente	Alto	Alto
IFE	Existente	Existente	Medio	Medio
SPC	Condicionada	Inexistente	Bajo	Bajo

Como puede observarse, a pesar de que este apartado ofrece ciertas claves sobre el posible éxito en la institucionalización de unos servicios u otros, la falta del análisis del tercer elemento de la capacidad organizacional, el espíritu de cuerpo, constituiría una omisión trascendental para lograr una explicación más completa del fenómeno, por lo que en el siguiente capítulo se profundizará en este aspecto.

III. Encuesta: Espíritu de Cuerpo

1. Metodología de la Encuesta

1.1 Instrumento de Encuesta

El cuestionario se realizó tomando en cuenta que la subcultura organizacional se forma a partir de la percepción que tienen los funcionarios del servicio civil de los elementos de la institucionalización: Demarcación, Autonomía Externa e Interna. Además se integra por la existencia de relaciones de solidaridad, lealtad y respeto con los demás integrantes de la organización. Con lo anterior, la siguiente tabla divide los reactivos del instrumento de acuerdo a la variable cuya percepción miden:

Tabla 3. Instrumento de encuesta ordenado por su relación con las variables relevantes.

<p>Percepción de Demarcación:</p> <p>*Conocimiento de la normatividad.</p> <p>*Diferenciación entre funcionarios.</p>	<p>1. ¿Cuál es la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera?</p> <ul style="list-style-type: none">•Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado•Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal•Ley del Servicio Exterior Mexicano•Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral•Ley Federal del Trabajo•Otra (¿Cuál?) <p>2. ¿En qué año entró en vigor la normatividad que rige su estatuto como servidor público de carrera?</p> <ul style="list-style-type: none">•Antes de 1990•1999•2000•2002•2003 <p>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? <i>En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.</i></p>
--	---

<p style="text-align: center;">Percepción de Demarcación:</p> <p>*Conocimiento de la normatividad.</p> <p>*Diferenciación entre funcionarios.</p>	<p>3. He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal / Profesional Electoral/Exterior de Carrera.</p> <p>4. El nivel de capacitación de los funcionarios que pertenecen al servicio civil de carrera (ej. Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los que no son miembros del servicio profesional.</p> <p>5. Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera (del mismo o similar nivel jerárquico al mío).</p> <p>6. Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos similares y no pertenecen a dicho servicio profesional.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Muy en desacuerdo •En desacuerdo •Neutral •De acuerdo •Muy de acuerdo <p>7. En su ÁREA DE TRABAJO, con respecto a los miembros del servicio civil de carrera...</p> <p>8. En general en la Secretaría (Instituto) ¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera?</p> <ul style="list-style-type: none"> •No conozco a nadie •Conozco a unos pocos •Creo que conozco una mayoría •Creo que conozco a prácticamente todos <p>9. Asigne un rango del 1 al 5 dependiendo, de las siguientes personas ¿qué tan cercano profesionalmente se considera... (1 más cercano, 5 más lejano). Puede asignar sólo un número por opción y el mismo número a más de una opción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • a otro funcionario de carrera en OTRA secretaría u oficina? • a un empleado de base en SU secretaría u oficina? • a un empleado por honorarios en OTRA secretaría u oficina? • a un funcionario nombrado en SU secretaría u oficina? • a otro funcionario de carrera en SU secretaría u oficina? • a un empleado de base en OTRA secretaría u oficina? • a un empleado por honorarios en SU secretaría u oficina? • a un funcionario nombrado en OTRA secretaría u oficina? <p style="text-align: center;">(1/2/3/4/5)</p>
--	--

<p>Autonomía Interna:</p> <p>*Existencia de un cuerpo directivo encargado exclusivamente de los asuntos de la organización.</p> <p>*Participación de los miembros de la organización en la integración del cuerpo directivo.</p> <p>*Participación de los miembros del servicio en la selección de quien los representa en el cuerpo directivo.</p> <p>*Existencia de reglas escritas que normen los procedimientos exclusivos a la organización.</p>	<p>10. ¿Se reúne usted periódicamente, de manera formal o informal, con otros miembros del Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera para tratar temas del propio servicio? (SI/NO)</p> <p>11. ¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de la Administración Pública Federal/ Instituto Federal Electoral/ la Secretaría, encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera? <ul style="list-style-type: none"> • SI ¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra? (SI/NO) • NO </p> <p>12. ¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera? (SI/NO) -¿Formaría parte de alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera si existiera? (SI/NO)</p> <p>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.</p> <p>13. Me parece que las reglas actuales del Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera son racionales y adecuadas.</p> <p>14. En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los Comités Técnicos de Selección?</p> <p>15. En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en el Consejo Consultivo del Servicio Profesional/ Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano/ Comisión del Servicio Profesional Electoral? (SI/NO)</p> <p>16. ¿Están dichos valores consagrados en alguna normatividad que usted conozca?</p>
--	---

<p>Autonomía Interna:</p> <p>*Existencia de un cuerpo directivo encargado exclusivamente de los asuntos de la organización.</p> <p>*Participación de los miembros de la organización en la integración del cuerpo directivo.</p> <p>*Participación de los miembros del servicio en la selección de quien los representa en el cuerpo directivo.</p> <p>*Existencia de reglas escritas que normen los procedimientos exclusivos a la organización.</p>	<p>(SI/NO)</p> <p>17. En su área de trabajo ¿Existe competencia profesional entre los empleados de base y los funcionarios públicos de carrera?</p> <p>18. En su área de trabajo ¿Existe competencia profesional entre los empleados designados y los funcionarios públicos de carrera?</p> <p>19. En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera y deberían estarlo?</p> <p>20. En su área de trabajo, ¿conoce usted de algún caso en que un puesto del Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/Exterior de Carrera NO esté ocupado por un funcionario de carrera?</p> <p>(SI/NO)</p>
<p>Espíritu de Cuerpo:</p> <p>Existencia de relaciones de solidaridad, lealtad y/o respeto con sus compañeros.</p> <p>Convicción de los funcionarios en los objetivos de la organización:</p> <p><i>-Percepción de:</i></p> <p>*Existencia de principios (normativos) escritos que definan los valores que se espera guíen el comportamiento (específicamente) de los miembros de la organización.</p>	<p>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.</p> <p>21. Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral específico.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Muy en desacuerdo •En desacuerdo •Neutral •De acuerdo •Muy de acuerdo <p>22. Si tuviera que nombrar a mi superior jerárquico, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.</p> <p>23. Si tuviera que nombrar a un subordinado directo, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.</p> <p>24. Tengo gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera.</p> <p>25. Recomendaría a un miembro del servicio civil de carrera sin conocerlo.</p> <p>26. Los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un grupo diferenciado.</p>

<p>Espíritu de Cuerpo:</p> <p>Existencia de relaciones de solidaridad, lealtad y/o respeto con sus compañeros.</p> <p>Convicción de los funcionarios en los objetivos de la organización:</p> <p><i>-Percepción de:</i></p> <p>*Existencia de principios (normativos) escritos que definan los valores que se espera guíen el comportamiento (específicamente) de los miembros de la organización.</p>	<p>27. Existen intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera (en contraposición o diferentes a los que poseen los demás empleados de gobierno).</p> <ul style="list-style-type: none"> •Muy en desacuerdo •En desacuerdo •Neutral •De acuerdo •Muy de acuerdo <p>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? <i>En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.</i></p> <p>28. Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.</p> <p>29. Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Muy en desacuerdo •En desacuerdo •Neutral •De acuerdo •Muy de acuerdo
---	---

1.2 Población y tasa de respuesta

Una vez seleccionadas las burocracias más relevantes para el análisis de la institucionalización burocrática, elaboré una base de datos con los nombres, puestos y correos electrónicos de todos los servidores de carrera a partir de lo disponible en las páginas de internet de las dependencias y de respuestas a solicitudes de información pública realizadas vía Infomex.¹³ Del total de 12,328 correos de servidores de carrera (8,505 de la APF; 1,965 del IFE y 1,858 de la SRE) disponibles públicamente, no se hizo

¹³ Pueden consultarse públicamente las respuestas a las solicitudes de información de donde se obtuvieron los nombres y cargos de los funcionarios en las páginas del sistema Infomex Federal (www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action) y del IFE (<https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do>). Los correos electrónicos de los funcionarios fueron recabados manualmente de las páginas de las dependencias ya que no los proveyeron vía solicitud de información pública. Solicitud a la SRE con Número: UDE-5074/10 y Folio: 0000500167910; a la SFP, Folio: 0002700272910; y a el IFE, Folio: UE/10/02683

un muestreo aleatorio sino que procedí a enviar la encuesta utilizando el producto para levantamiento encuestas electrónicas Survey Monkey.¹⁴ Si bien este procedimiento representa un sesgo de selección (explica por qué), no afecta el argumento, dado que los servidores que responderían serán los más proactivos, es decir, aquéllos con un mayor interés en expresar sus percepciones acerca del grupo que constituyen y por tanto, el grupo más relevante para este estudio.

Así, es importante recalcar que las posibles inferencias que se obtengan serán válidas sólo para el grupo de funcionarios más interesados en el servicio civil cuyo correo es localizable en las páginas de internet de las dependencias de gobierno a las que pertenecen. Sin embargo, del grupo de 12,328 correos, el total se redujo a 10,751 (6,945 de la APF; 1,956 del IFE y 1,850 de la SRE) dado que muchos de los correos que aparecen en las páginas de internet no existen.¹⁵

Posteriormente, durante el proceso de levantamiento de encuesta (que duró un mes), se enviaron dos recordatorios para asegurar una mejor tasa de respuesta (Gil-García *et al.*, 2009). Así, la siguiente tabla resume el seguimiento de la encuesta, segmentado por el servicio civil al cual pertenecen los funcionarios encuestados:

Tabla 4. Seguimiento de la tasa de Respuesta.

Servicio Civil de Carrera	Correos que fueron recibidos por los destinatarios	Encuestas contestadas a la semana		Encuestas contestadas a las 3 semanas (después del primer recordatorio)		Encuestas contestadas al cierre (después de un recordatorio realizado tres días antes)	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
APF	6945	978	14.08%	1717	24.72%	2160	31.1%
IFE	1956	394	20.14%	748	38.24%	942	48.2%
SRE	1850	473	25.57%	671	36.27%	793	42.9%
Total	10751	1845	17.16%	3136	29.17%	3895	36.2%

¹⁴ Detalles sobre el programa utilizado para gestionar las encuestas en: www.surveymonkey.com

¹⁵ Es importante notar que la mayoría de los correos que, a pesar de estar listados en fuentes electrónicas oficiales, no existen, son del grupo de funcionarios de la APF (un total de 1,560; 18.34% de los 8,505 disponibles públicamente, contra 9 de 1,858 de la SRE y 9 de 1,965 del IFE).

No obstante, para asegurar que solo se captarán las percepciones de los servidores de carrera, dentro de la encuesta se incluyó la pregunta 6 a manera de filtro: *¿Es usted miembro certificado del Servicio Profesional de Carrera/ Profesional Electoral/ Exterior de Carrera?*. Por tanto **el grupo acerca del cual se harán inferencias es el de los funcionarios que contestaron la encuesta y se auto-identificaron como miembros certificados del servicio civil**. De esta forma, la siguiente tabla resume las frecuencias y porcentajes de respuesta del grupo sobre el cual se hará el análisis:

Tabla 5. Tasa de respuesta después de pregunta filtro.

Servicio Civil de Carrera	Encuestados que se identificaron como miembros certificados de alguno de los servicios civiles		Encuestados que contestaron el cuestionario pero no se identificaron como miembros certificados	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
APF	1835	26.4%	325	15%
IFE	855	43.7%	87	9.2%
SRE	557	30.1%	236	29.8%
Total	3247	30.2%	648	16.6%

*Porcentajes del total de funcionarios que recibieron la encuesta.

Una vez explícito el total y los grupos de los cuales se hablará, el próximo paso es la revisión, por servicio civil, de los resultados de la encuesta, que será el objeto del capítulo siguiente. Esto, para tener un panorama general de las percepciones de los integrantes de cada burocracia por separado y así proceder a un análisis integral de las tres en su conjunto.

2. Descriptivos de la encuesta por servicio civil

Como se mencionó en apartados anteriores, el espíritu de cuerpo no es independiente de los otros componentes de la capacidad organizacional (demarcación, autonomía interna y externa) sino que se configura con las percepciones de los mismos, además de con la existencia de relaciones de solidaridad, respeto y lealtad entre los integrantes del servicio civil. Por ello, en este capítulo se hará la revisión de los resultados de la encuesta que describen estas percepciones en cada una de las burocracias seleccionadas.¹⁶ Posteriormente, las analizo de manera integral, como indicadores agregados de la subcultura organizacional.

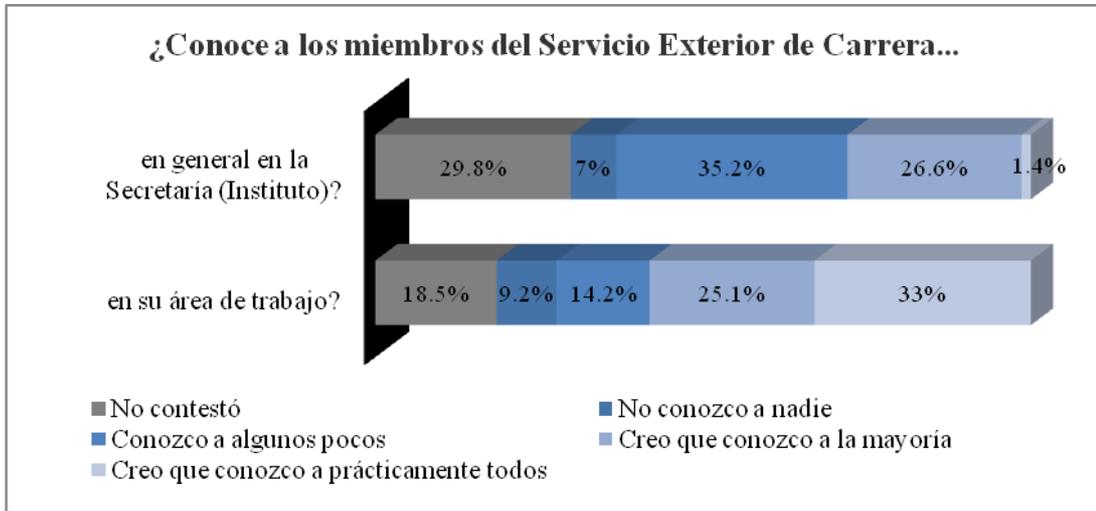
2.1 El Servicio Exterior Mexicano

De los 557 miembros del servicio exterior mexicano que contestaron la encuesta, el hecho de 54% conozcan la normatividad que los identifica como miembros del servicio (aunque sólo 25% de ellos sabe cuándo entró en vigor) habla de su nivel de conocimiento de las reglas escritas que norman los procedimientos que les son exclusivos, es decir, acerca de la demarcación del grupo al que pertenecen.

Asimismo, en el Gráfico 2 se hace evidente que los integrantes de la burocracia de carrera de la SRE distinguen a sus pares en su área de trabajo (58%); no obstante, esta tendencia no prevalece cuando se trata de distinguirlos en cualquier área de la Secretaría (28%). Además, sólo el 35% de ellos se reúnen periódicamente con otros miembros del Servicio.

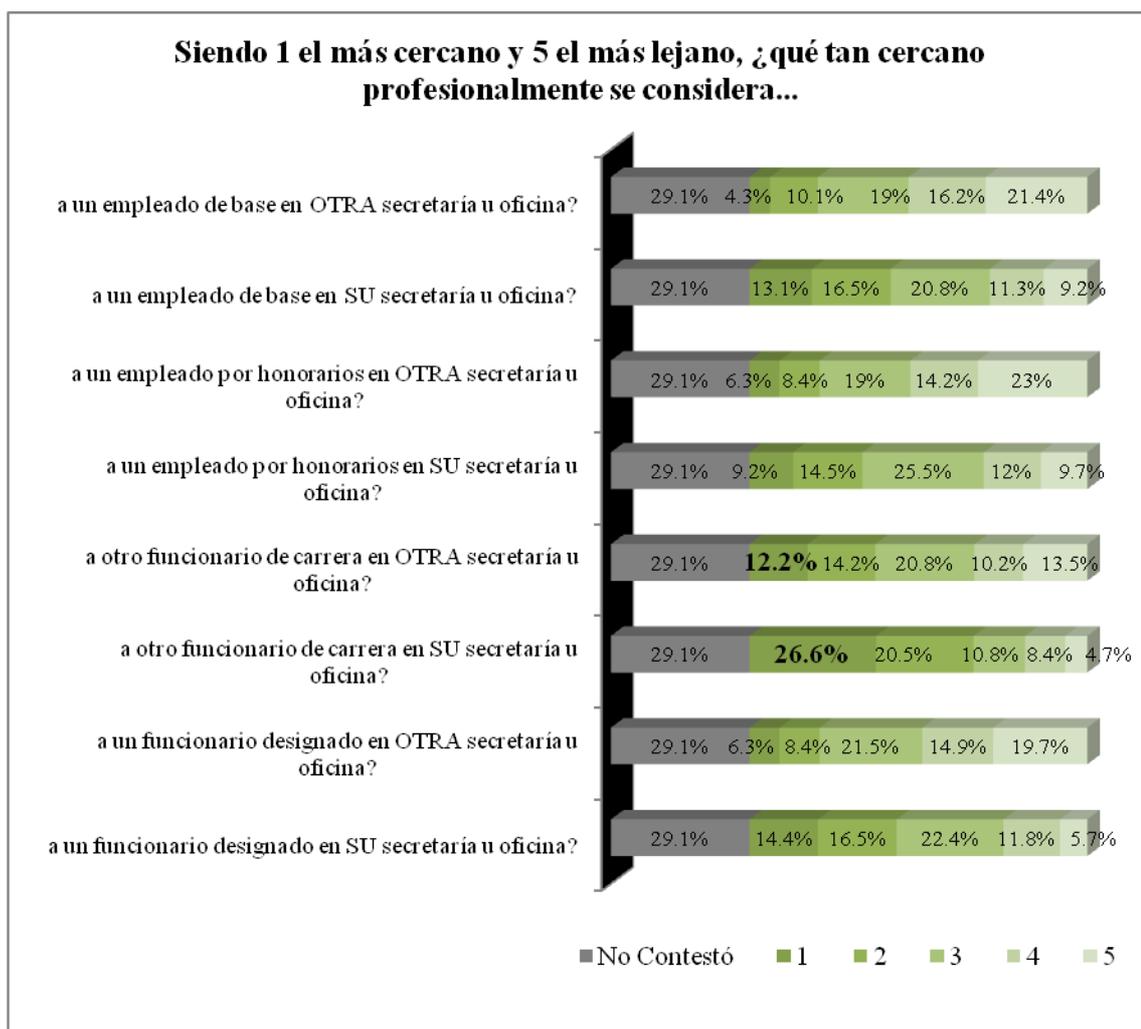
¹⁶ En el Anexo 2 están las variables demográficas y otras preguntas de la encuesta que no están incluidas en este capítulo.

Gráfico 2. Demarcación y Familiaridad con los miembros del Servicio Exterior de Carrera.



No obstante, tomando en cuenta el Gráfico 3, se puede observar que es mayor el número de funcionarios que se sienten más próximos a otros servidores de carrera que aquéllos que declaran tener lazos con otro tipo de funcionarios (de base o confianza). Esta tendencia prevalece aún cuando se controla por la posible afinidad a los funcionarios en otras secretarías u oficinas. Los funcionarios de carrera sienten más del doble de afinidad con sus pares que con otro tipo de servidores públicos en las demás dependencias; esto, a pesar de que se puede ver que al interior de la SRE la cercanía es considerablemente mayor, sin importar el régimen laboral que se observe.

Gráfico 3. Percepción de cercanía entre los miembros del Servicio Exterior de Carrera.

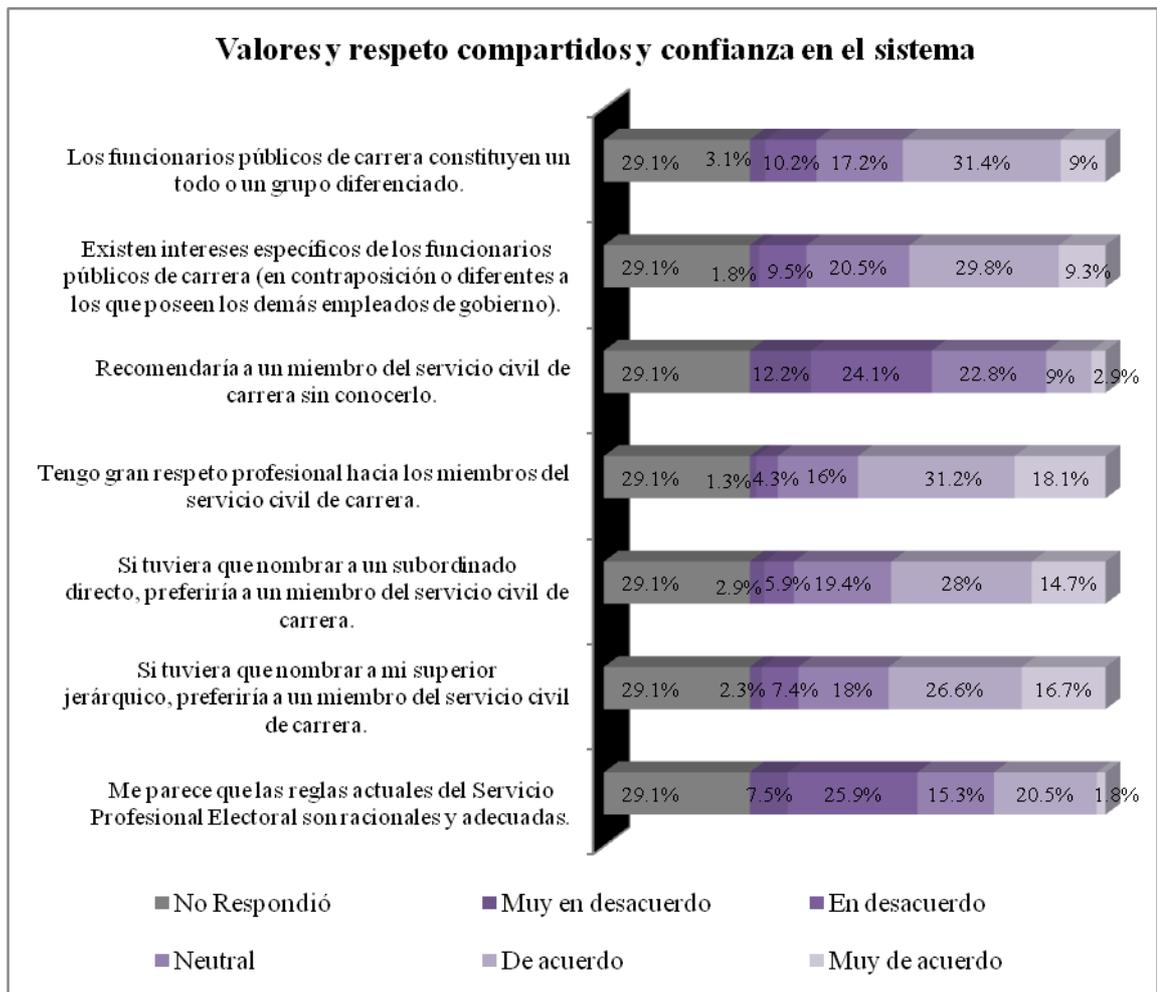


Por otro lado, en cuanto a la percepción de los elementos de autonomía interna, llama la atención que únicamente el 60% sabe que existe un cuerpo directivo al interior de la SRE encargado exclusivamente de los asuntos del Servicio Exterior y que sólo el 42% sabe que los miembros del Servicio pueden participar en la elección de quien los representa en él. Sin embargo, parece existir la voluntad de que existan mejoras en este indicador, esto, tomando en cuenta que el 65% cree que los servidores públicos de carrera deben participar en los Comités Técnicos de Selección y el 66% que deberían hacerlo también en la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

Ahora bien, en cuanto al componente de relaciones de solidaridad, respeto y lealtad, es interesante el Gráfico 4 que demuestra que existen bastantes funcionarios que

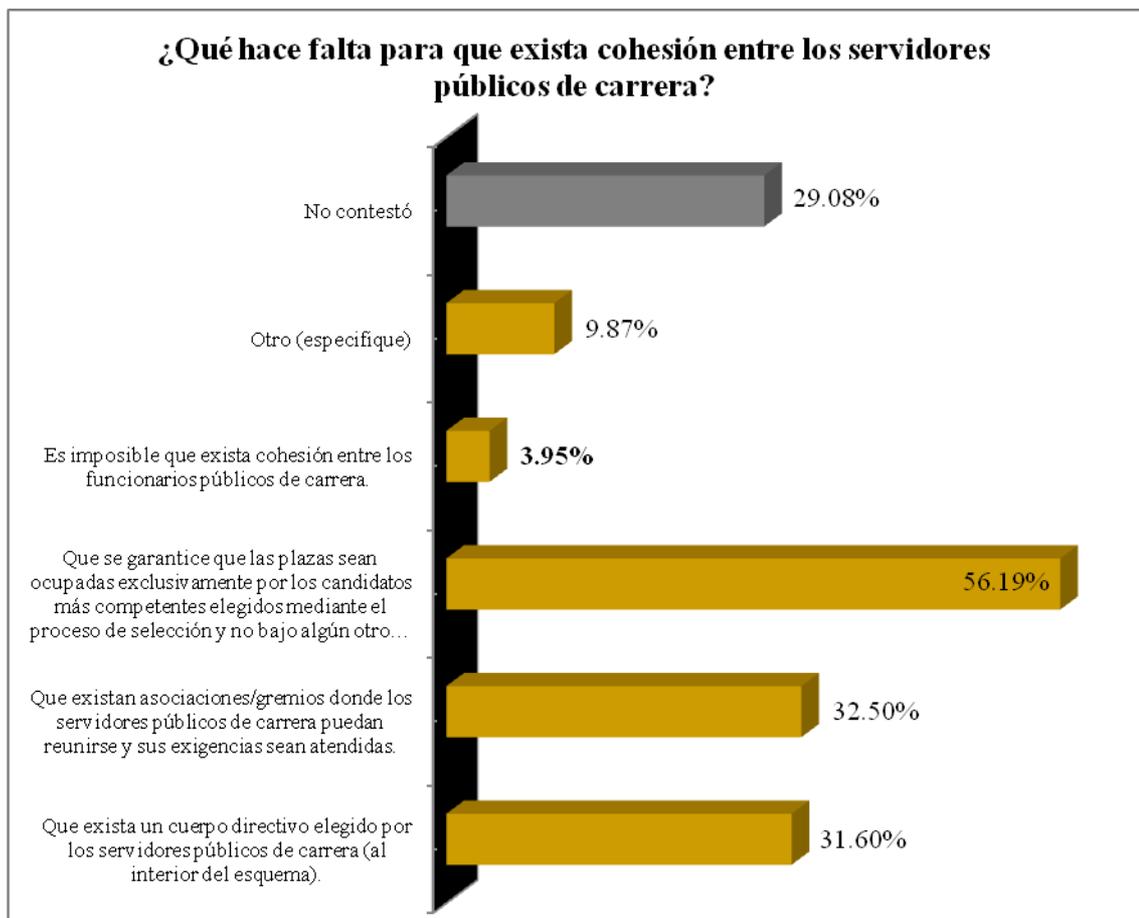
no sólo consideran que la burocracia de carrera es un grupo diferenciado que posee intereses específicos y respetan a sus pares; sino que también confían en el sistema lo suficiente como para preferir trabajar con un miembro del servicio exterior (ya sea como jefe o subordinado). No obstante, no se fían tanto en el proceso de selección de los funcionarios de carrera, ya que en su mayoría, no estarían dispuestos a recomendar a un miembro del Servicio Exterior sin conocerlo personalmente. Esto si bien puede relacionarse con el hecho de que más de la mitad de los miembros de este servicio civil (56%) consideran que el otorgamiento de plazas del servicio a candidatos que no necesariamente pasaron por el proceso de selección es un obstáculo para la cohesión entre los funcionarios de carrera (Gráfico 4).

Gráfico 4. Valores y respeto compartidos y confianza en el sistema de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano.



Finalmente, es importante señalar que los miembros del Servicio Exterior, no están desesperanzados: únicamente un 4% considera que la cohesión entre ellos es imposible, mientras que más del 30% reconocen tanto la importancia de que existan asociaciones que los representen, como la conveniencia/necesidad de participar en la formación de sus cuerpos directivos.

Gráfico 5. Percepciones de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano sobre la cohesión interna del mismo.

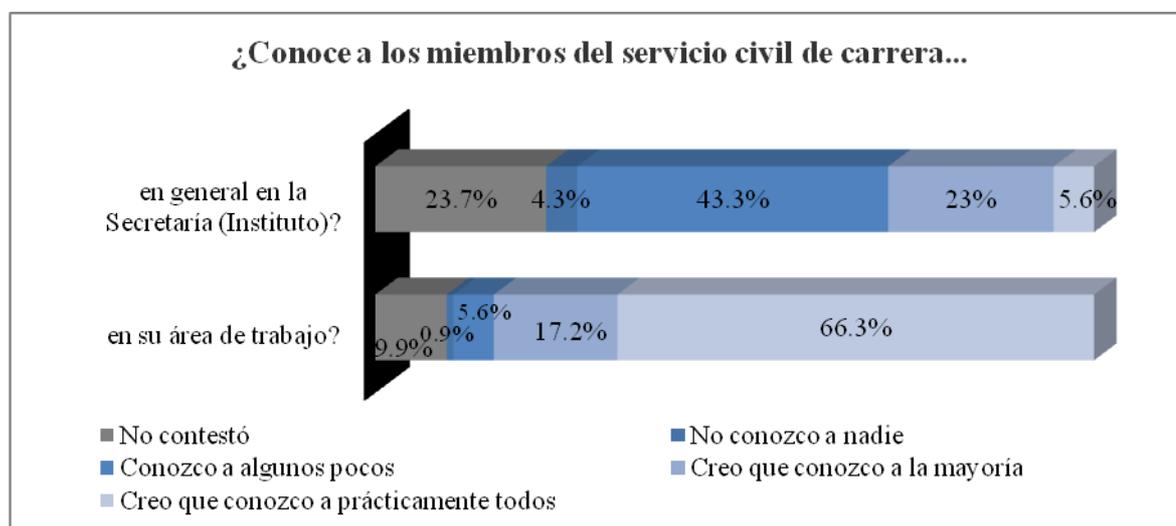


2.2 El Servicio Profesional Electoral

Los funcionarios de carrera del Instituto Federal Electoral saben de demarcación: de los 855 miembros que contestaron la encuesta, el 88% conocen la normatividad que los identifica como parte de un grupo y el 54% de ellos sabe cuándo entró en vigor. Asimismo, el 84% conoce a los suyos en su área de trabajo, a pesar de que, como se muestra en el Gráfico 6, esta tendencia disminuye dramáticamente cuando se habla de la totalidad del Instituto (29%).

No obstante, una posible explicación es el carácter específico de las funciones que realizan y en lo disgregada que está la estructura del Instituto (con múltiples oficinas regionales y representaciones en los Estados que se incluyen dentro del Servicio) lo que puede complicar la interacción entre los funcionarios. Este matiz se refuerza con el hecho de que 60% declara reunirse periódicamente con otros miembros del Servicio.

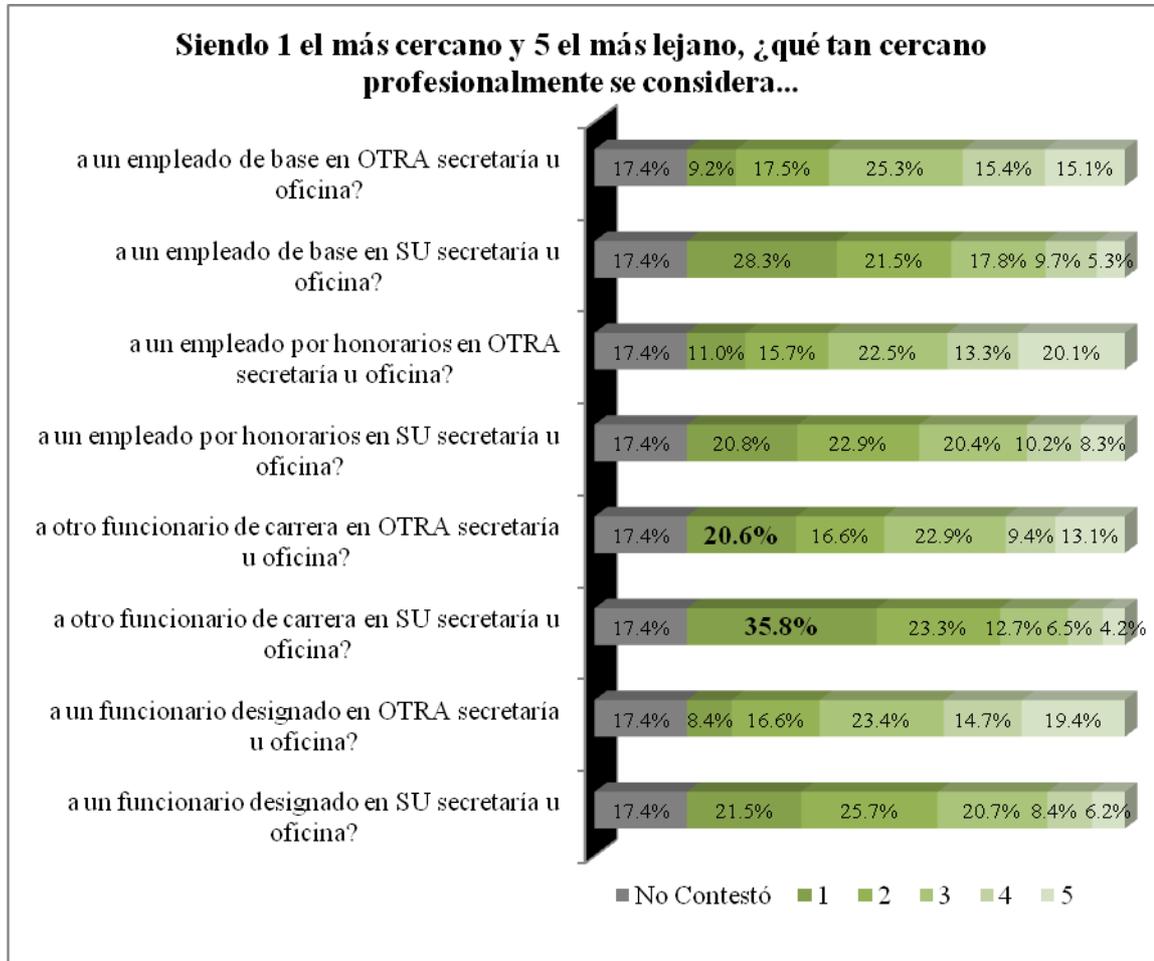
Gráfico 6. Demarcación y Familiaridad con los miembros del Servicio Profesional Electoral.



Además, el Gráfico 7 demuestra que la cercanía entre los miembros de este grupo, al interior de la estructura del IFE, es aplastante cuando se compara con la casi inexistente afinidad con aquéllos de otros órganos de gobierno. Sin embargo, aun fuera del Instituto,

el sentimiento de proximidad con otros funcionarios de carrera es bastante mayor al que declaran poseer cuando se trata de otro tipo de empleados.

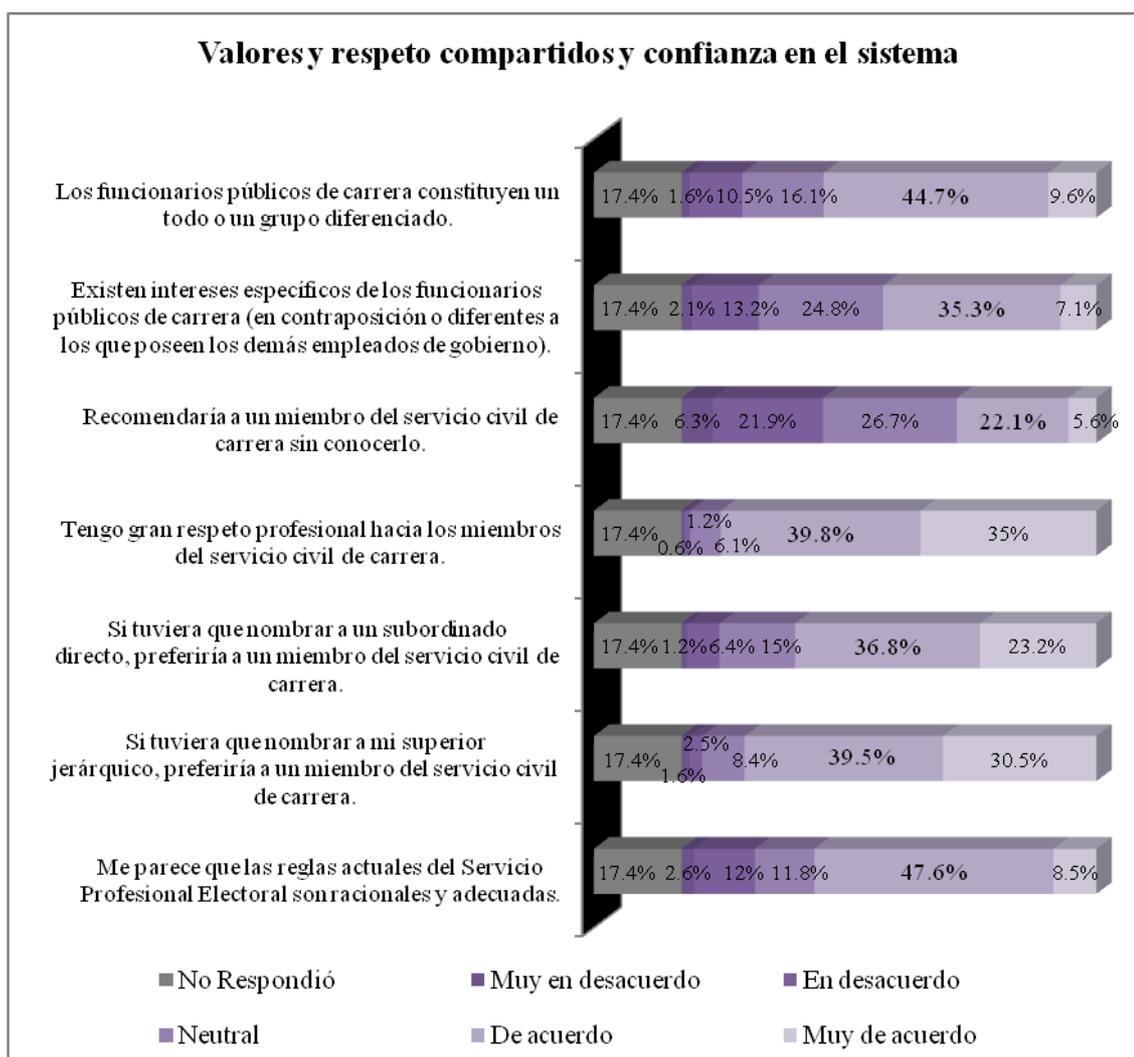
Gráfico 7. Percepción de cercanía entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.



Por otro lado, en cuanto a la percepción de la autonomía del grupo al interior del Instituto, llama la atención que si bien la mayoría de los funcionarios que respondieron (87%), saben que existe un cuerpo directivo al interior del IFE encargado exclusivamente de los asuntos del Servicio sólo el 24% sabe si pueden o no participar en la integración del mismo. No obstante, la percepción de que dicha autonomía debe aumentar es avasalladora: el 71% creen que los servidores electorales de carrera deben participar en los Comités Técnicos de Selección y un porcentaje aún mayor (75%) cree que deben participar en la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

A partir de este deseo de fortalecimiento del Servicio, podría derivarse una percepción positiva del mismo. Esta inferencia se ve corroborada por el Gráfico 8 sobre las percepciones de los funcionarios electorales de carrera con respecto a los valores compartidos y su confianza en el sistema:

Gráfico 8. Valores y respeto compartidos y confianza en el sistema de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral.



En éste, se hace evidente que los funcionarios electorales poseen gran confianza en el sistema, ya que no sólo consideran que constituyen un grupo diferenciado y con intereses

específicos, sino que también, la gran mayoría respeta a sus pares y prefiere trabajar bajo las órdenes o dirigir a un miembro del Servicio.

Sin embargo, el dato más revelador de este Gráfico es el hecho de que el 28% (237 funcionarios) recomendaría a un funcionario de carrera sin conocerlo, lo cual es un indicador de enorme confianza en el sistema de reclutamiento y capacitación del Servicio Electoral. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse con el hecho de que un 63% (Gráfico 9) de los funcionarios que respondieron, consideran que sigue siendo un obstáculo para la cohesión entre ellos el hecho de que no se garantice que las plazas del Servicio sean ocupadas exclusivamente por los candidatos más competentes y que sean elegidos a través del proceso de selección.

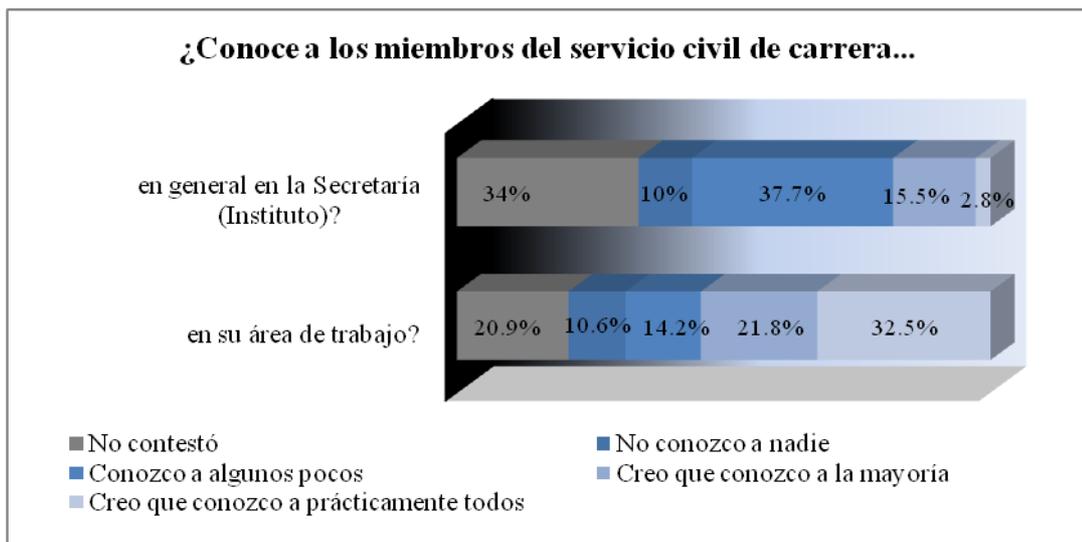
Gráfico 9. Percepciones de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral sobre la cohesión interna del mismo.



2.3 El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El Servicio Profesional de la Administración Pública Federal ofrece grandes contrastes. Para empezar, si bien 1,835 de los funcionarios que contestaron la encuesta 71% conoce la normatividad que los identifica como miembros del servicio y más de la mitad (58%) sabe cuándo entró en vigor (Gráfico 10), sólo 13% se reúnen periódicamente con otros miembros del Servicio de la AFP y únicamente 48% sabe que no existe un cuerpo directivo al interior de la estructura de la APF encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil en su conjunto.

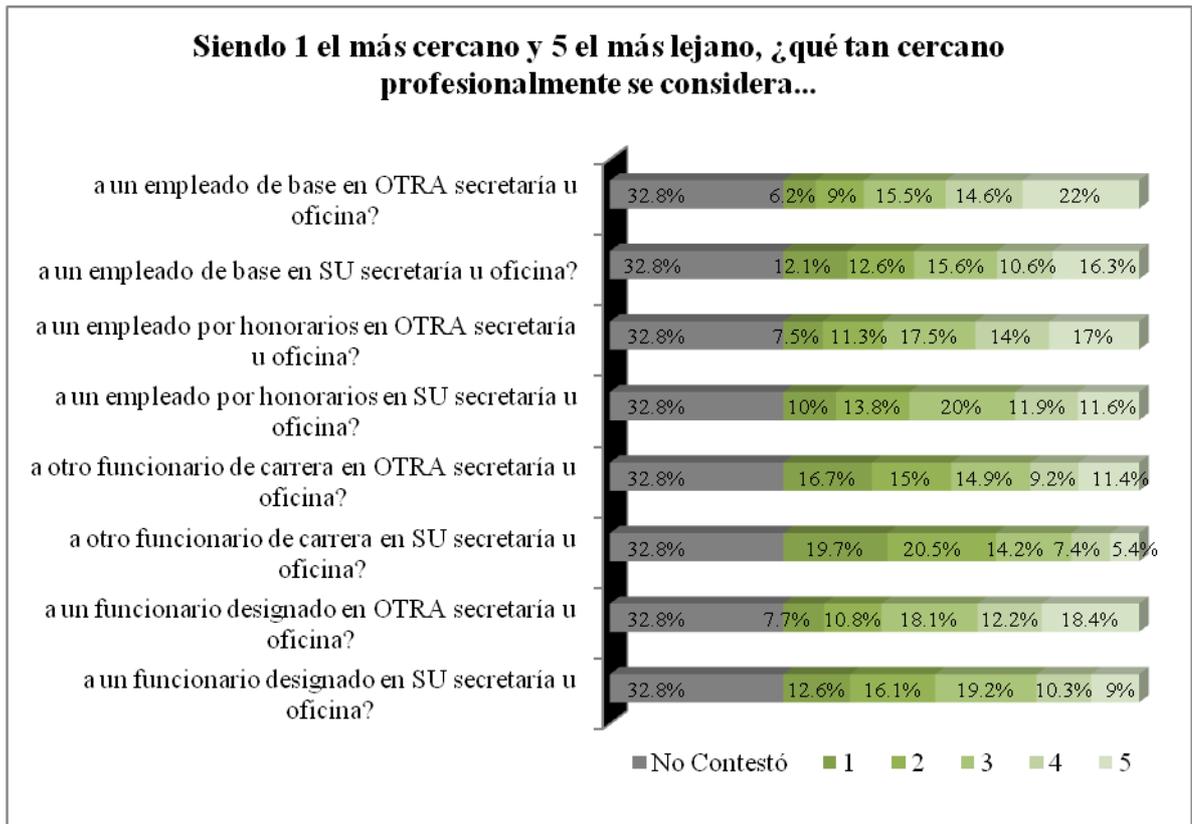
Gráfico 10. Demarcación y Familiaridad con los miembros del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.



Otra de las divergencias de este caso, si consideramos ahora a los servicios civiles anteriormente analizados, es que sus miembros, si bien se sienten mucho más identificados entre ellos que con los integrantes de otros regímenes laborales, no perciben gran diferencia entre los funcionarios de carrera de una u otra Secretaría u oficina al interior de la estructura de la APF (Gráfico 11). Esto podría hablarnos de una falta de especificidad y especialización de los funcionarios de las diferentes dependencias,

especialmente, si consideramos que éste es el grupo más numeroso y con mayor diversidad de funciones, ya que integra a todas las dependencias federales en un solo grupo.

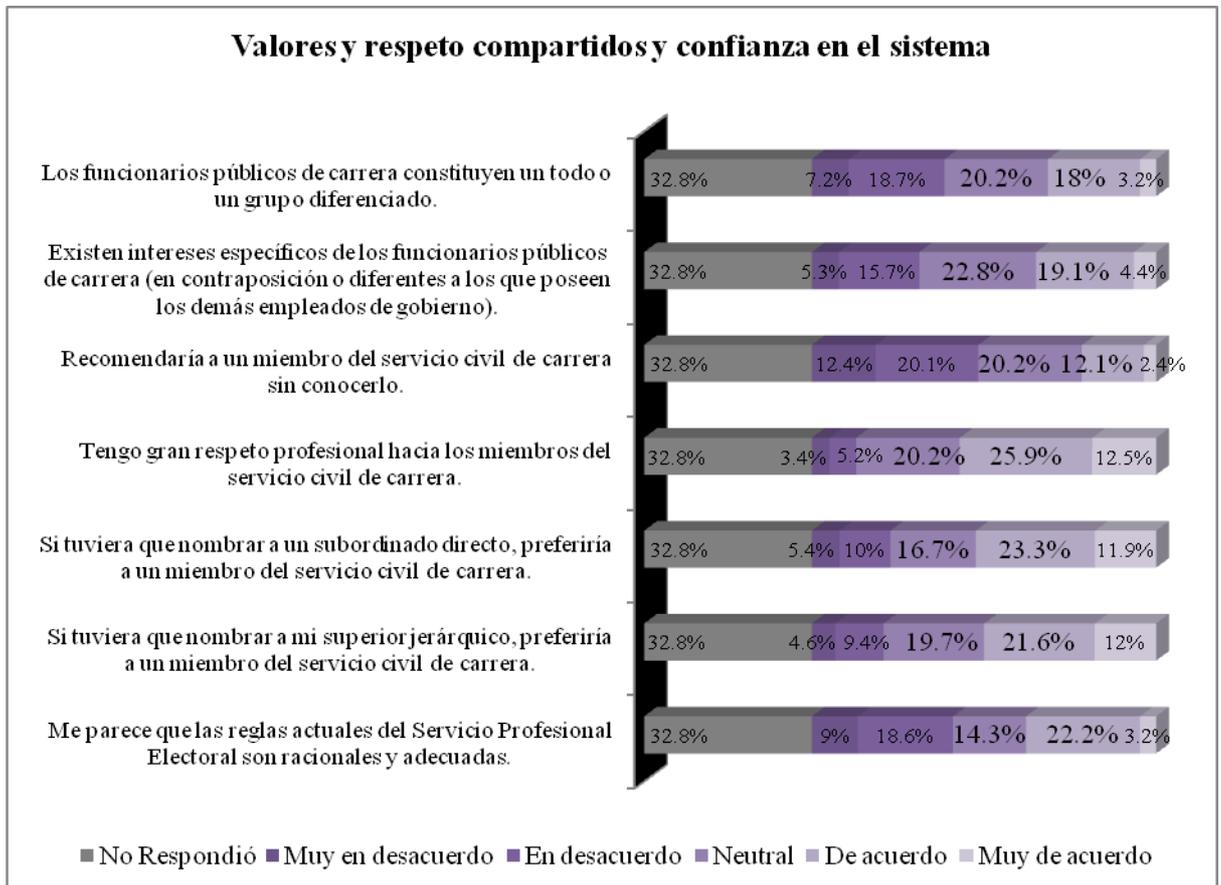
Gráfico 11. Percepción de cercanía entre los miembros del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.



Lo anterior, también es discordante con lo expuesto en el Gráfico 12 sobre los valores y confianza en el sistema, ya que a pesar de sentirse próximos a los funcionarios de carrera sin importar la secretaría en la que laboren, son relativamente pocos los que creen que el grupo de los servidores del servicio civil constituya un todo diferenciado del resto, con intereses propios. También divergente con esta tendencia, el gráfico hace evidente que las relaciones de respeto y preferencia por trabajar con miembros del servicio, prevalecen de manera importante. Más aún, en la encuesta se encontró que 58% creen que los

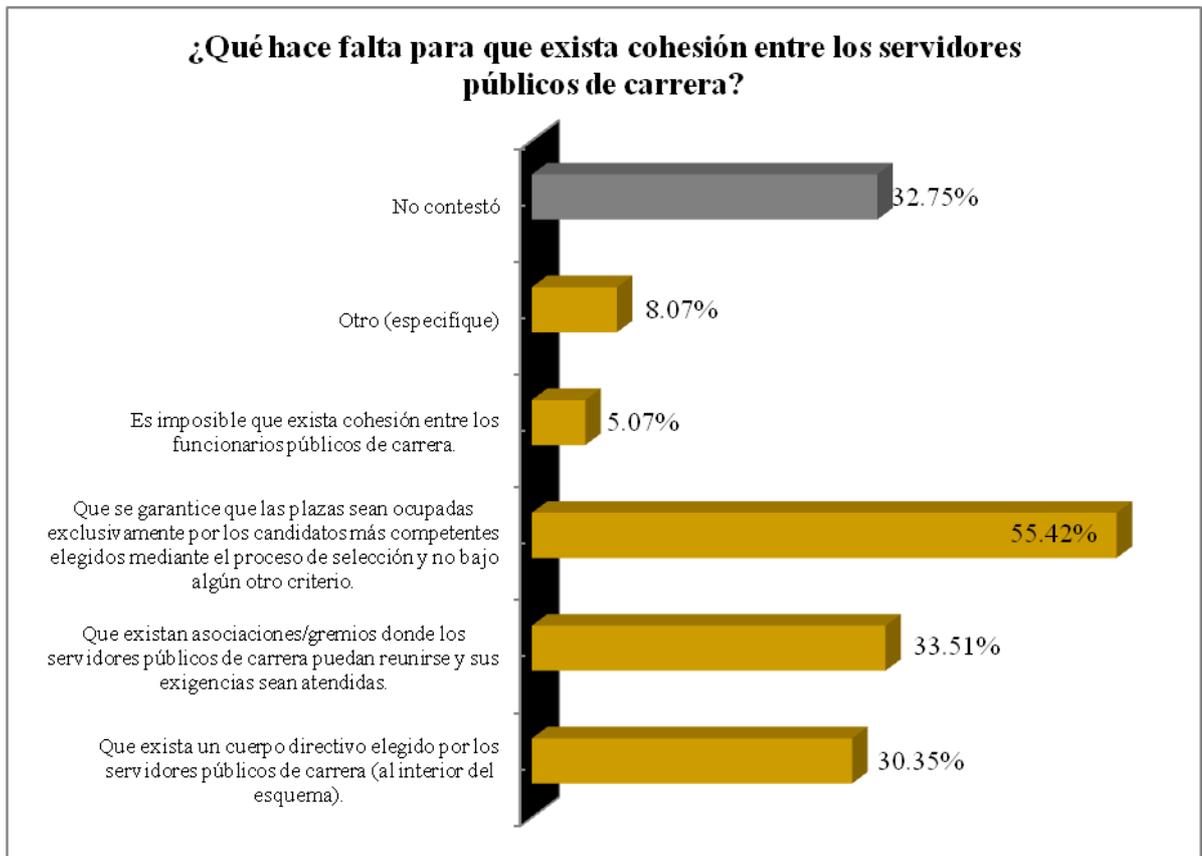
servidores públicos de carrera deben participar en los Comités Técnicos de Selección y en el Consejo Consultivo del Servicio Profesional.

Gráfico 12. Valores y respeto compartidos y confianza en el sistema de los funcionarios del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.



No obstante lo anterior, es en este servicio donde se encuentra el mayor número de funcionarios que creen que la cohesión entre los funcionarios de carrera es imposible (5%), pese a que se coincide con el resto de los servicios en que los elementos más importantes para la identificación entre los miembros del servicio es que se garantice que las plazas sean ocupadas exclusivamente por los candidatos idóneos, localizados mediante los procesos de selección establecidos en la ley y que se fortalezca la existencia de organizaciones y cuerpos directivos que representen los intereses de los servidores de carrera.

Gráfico 13. Percepciones de los funcionarios del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal sobre la cohesión interna del mismo.



Así, si bien este servicio es que el presenta los mayores contrastes, este capítulo hizo notar que los tres servicios tienen tanto tendencias comunes como divergencias evidentes, por lo cual, la necesidad de tomar las respuestas de la encuesta en manera agregada para realizar un análisis integral se vuelve ineludible. De esta forma, el siguiente apartado se dedicará a este esfuerzo.

3. Índices de Institucionalización, Espíritu de Cuerpo y Análisis de Resultados

3.1 Construcción de los Índices (Demarcación, Autonomía Interna, Institucionalización y Espíritu de Cuerpo)

Para agregar las preguntas de la encuesta, se realizó un índice que normaliza todos los reactivos relevantes para el trabajo, dándoles la misma ponderación dentro de cada una de las variables que miden. Por ejemplo, para el Índice de Demarcación que posee 16 reactivos, el porcentaje de respuesta ideal (o máximo) en cada pregunta equivale a una fracción del 1/16 que representaría si fuera el 100% de respuesta deseada, y así respectivamente.¹⁷ De esta forma, no debe pasarse por alto que un 100% de respuesta congruente con el ideal en la variable a medir, ya sea Demarcación (16 reactivos), Autonomía Interna (12 reactivos) o Espíritu de Cuerpo (9 reactivos) es, en tanto que ideal, prácticamente imposible. Por lo tanto, ninguno de los Índices elaborados a partir de la encuesta, ni el Índice de Institucionalización (construido con la encuesta y el análisis legislativo), deben ser considerados como un patrón a maximizar, sino como un parámetro de comparación (los detalles sobre los reactivos para cada variable y cómo se operacionalizó el ideal de respuesta para cada uno se encuentran en los anexos 2.1 a 2.3).

Por otro lado, el Índice de Institucionalización fue construido tomando en cuenta los elementos de la capacidad institucional, tanto en su dimensión subjetiva como objetiva (como lo indica la definición de institucionalización ofrecida a lo largo de este trabajo). Así, este indicador se obtiene con la sumatoria de los Índices de Demarcación y Autonomía Interna, ponderados con el peso de la legislación (en ambos casos) e incluyendo también un ponderador de la autonomía externa únicamente basado en el análisis legislativo. De esta manera, existen tres componentes de la institucionalización presentes en su índice, que por simplicidad, tendrán el mismo peso (1/3).

¹⁷ Porcentajes, valores ponderados y especificaciones sobre lo que se tomó en cuenta como respuesta ideal para cada pregunta en los Anexos 2.1 a 2.3.

Lo anterior, puede simplificarse de la siguiente forma:

$$\text{Institucionalización}_{(\alpha, \beta, c)} = (\alpha) (1/3) + (\beta) (1/3) \text{ ó } (\beta) [(1/3)/2] + (c)$$

Donde alfa se refiere al Índice de Demarcación y su ponderador (1/3) se convierte en una constante dado que las tres burocracias analizadas cuentan con demarcación legislativa clara. Beta es el Índice de Autonomía Interna y puede tener un ponderador de 1/3 cuando se identificó como existente en el análisis legislativo o de (1/3)/2 cuando el resultado fue de autonomía interna condicionada y la letra “c” designa al ponderador de Autonomía Externa, indicando 1/3 cuando existe y (1/3) 2 cuando no es así.¹⁸ Así, la siguiente tabla ilustra el proceso de elaboración del Índice de Institucionalización y permite compararlo con el Índice de Espíritu de Cuerpo:

Tabla 6. Tabla de elaboración del Índice de Institucionalización y comparación con el Índice de Espíritu de Cuerpo¹⁹

Miembros Certificados	Índice de Demarcación (α)	Demarcación. Análisis Legislativo (α)(1/3)*	Índice de Autonomía Interna (β)	Autonomía Interna. Análisis Legislativo (β)(1/3) ó (β)[(1/3)/2]	Autonomía Externa. Análisis Legislativo (c)	Índice de Institucionalización	Índice de Espíritu de Cuerpo
APF	0.32	0.11	0.38	0.06	0.17	<u>0.34</u>	<u>0.35</u>
IFE	0.48	0.16	0.53	0.18	0.33	<u>0.67</u>	<u>0.62</u>
SRE	0.31	0.10	0.47	0.16	0.17	<u>0.43</u>	<u>0.46</u>

¹⁸ No se dejó este indicador en cero en caso de declararse inexistente dado que, con la estructura de la administración pública mexicana, la ambición de autonomía constitucional (o externa) total es un supuesto muy poco factible que dejaría fuera a casi cualquier organismo gubernamental, volviéndose así un indicador determinista, que menospreciaría el valor de los otros factores y, por tanto, poco útil en el proceso tanto descriptivo como explicativo.

¹⁹ Para revisar este análisis para miembros no certificados y los estadísticos Z de proporciones para cerciorarse de que los índices son en efecto distintos para cada burocracia ver el Anexo 2.4 y 2.6, respectivamente.

Con la información en la Tabla 6, se hace evidente como los Índices de Institucionalización y de Espíritu de Cuerpo están muy cercanos, es decir, varían de forma casi igual, lo cual se ratifica al calcular el índice de correlación de Pearson que nos da un coeficiente de 0.99²⁰, es decir, correlación casi perfecta. Lo cual disminuye apenas a un 0.94 si tomamos en cuenta las variaciones entre los diferentes servicios civiles (Tabla 7). Siendo todo esto evidencia de que el Espíritu de Cuerpo es una variable importante a tomar en cuenta cuando se habla de Institucionalización de un servicio civil en México.

Tabla 7. Tabla de variación entre el Índice de Institucionalización y el de Espíritu de Cuerpo²¹

Miembros Certificados	 Δ Índice de Institucionalización	 Δ Índice de Espíritu de Cuerpo
IFE - SRE	0.24	0.16
IFE - APF	0.33	0.27
SRE - APF	0.09	0.11

Ahora bien, en este punto del análisis me parece pertinente introducir a los funcionarios públicos que contestaron la encuesta (y por tanto, están en la base de datos de miembros de alguno de los servicios civiles seleccionados) dado que podría ser que ofrezcan evidencia de similitud entre los miembros certificados y los que declaran no serlo, o tal vez podrían indicar porqué dichos miembros aparecen en la base de servidores de carrera y luego declaran no ser miembros certificados, es decir, fueron eliminados por la pregunta filtro. Para esto, elaboré una tabla de estadísticos Z de proporciones que compara a los dos grupos:

²⁰ Dado que se cuenta con la información del universo de variación de los índices, el coeficiente de Pearson nos da un dato 100% significativo.

²¹ Para revisar este análisis para miembros no certificados ver el Anexo 2.5.

Tabla 8. Pruebas Z de proporciones para los miembros certificados y no miembros certificados en las variables relevantes.²²

Demarcación		
Estadístico Z	Significante al 99% o más	Significante al 95%
APF: 1.02	-	-*
IFE: 1.4	-	-*
SRE: 4.51	X	X
Autonomía Interna		
APF: 2.59	X	X
IFE: 0.82	-	-*
SRE: 7.1	X	X
Espíritu de cuerpo		
APF: 3.16	X	X
IFE: 0.39	-	-*
SRE: 7.65	X	X
Institucionalización		
APF: 0.76	-	-*
IFE: 0.76	-	-*
SRE: 3.53	X	X

*Estos estadísticos NO son significativamente distintos ni siquiera al 80% de confianza, por lo que se considerará que los grupos NO son significativamente distintos.

Con la información de la tabla anterior se observa que, en todos los indicadores, los miembros del Servicio Exterior de Carrea poseen los límites más claros entre miembros y no miembros certificados, lo cual puede señalar que la diferenciación entre los ambos realizada por la pregunta filtro, cumplió plenamente su cometido en este caso. No obstante, en el IFE no existen indicios de que haya diferencia entre las percepciones de los miembros certificados y los que declaran no serlo en ninguno de los indicadores, lo cual puede significar que algunos de los miembros excluidos del análisis por la pregunta sobre membresía certificada, podrían en efecto formar parte del grupo de servidores de carrera pero no se encuentran aún certificados; otra explicación sería que exista confusión entre quiénes son o no miembros certificados.

²² Para ver los estadísticos Z de proporciones para todos los Índices y sus diferencias si se toman en cuenta los grupos de miembros y no miembros ver el Anexo 2.6.

Finalmente, el servicio de carrera de la Administración Pública Federal presenta un caso menos claro dado que en algunos indicadores manifiesta diferencias significativas mientras que en otros no es así, lo cual, en conjunto con lo observado del IFE y la SRE ofrece evidencia de que existen áreas que son más conflictivas que otras y que los servicios civiles tienen distintas áreas de oportunidad en lo que se refiere a fortalecer la percepción de los componentes de institucionalización aquí propuestos.

3.2 Análisis de Resultados

Una vez realizado tanto el análisis legislativo de las tres burocracias seleccionadas como el de encuesta a través de la creación de los Índices de Demarcación, Autonomía Interna, Institucionalización y Espíritu de Cuerpo, las diferencias entre administraciones saltan a la vista.

Entre los hallazgos más relevantes que se extrae de este estudio, se encuentra que la supervivencia a la prueba del tiempo no necesariamente significa que la ley se institucionaliza. El hecho de que una ley haya sobrevivido por tantos años como lo ha hecho la del Servicio Exterior de Carrera, no implica que haya logrado el establecimiento de un orden social distinto. Más aún, podría hablarse de la posible caducidad de dicha pieza legislativa, en tanto que la realidad democrática ha superado el muy distinto origen de la misma.

En este mismo aspecto, otra posible explicación a la anomalía del Servicio Exterior Mexicano es que los comportamientos que lo hacían parecer institucionalizado no sobrevivieron a la transición democrática, ya sea porque estaban anclados al hiperpresidencialismo Priísta o porque dicho servicio no se encuentra lo suficientemente protegido frente a las nuevas relaciones clientelares que llegaron con el cambio de partido. De cualquier forma, con esto se hace evidente la necesidad de explorar nuevas

dimensiones de la antigüedad como medida de la institucionalización en las burocracias en México. Además, se pone de manifiesto la importancia de ahondar en el estudio de la estructura del Servicio Exterior Mexicano, su evolución y realidades actuales, en vez de sólo estudiar su labor y misión, como prevalece en la literatura.

Por otro lado, el caso del IFE, que aparece como el servicio civil mexicano más institucionalizado, ofrece aportaciones interesantes en cuanto a que el gran nivel de cohesión, confianza en el sistema por parte de sus integrantes y conocimiento de su normatividad sugieren la necesidad de profundizar en el estudio del impacto de la autonomía externa de un servicio civil en su institucionalización, es decir, a analizar en detalle las dinámicas burocráticas de los organismos autónomos.

Finalmente, el caso de la Administración Pública Federal se puede entender como uno de incongruencia, que si bien es comprensible por el poco tiempo que lleva implementándose, hace evidente la necesidad de revisar la diversidad de ordenamientos y las dinámicas burocráticas que pueden no haber cambiado; o que, se estén desarrollando junto con la implementación de la ley, configurando a su vez el nivel de institucionalización del servicio civil más grande y diverso de México.

Conclusiones

El cambio de partido político en la presidencia en el año 2000 trajo consigo la tan esperada “transición a la democracia” y con ésta, los muy necesarios esfuerzos para la instauración de un servicio civil de carrera repuntaron con la esperanza de que una burocracia profesional trajera consigo la administración pública eficiente y comprometida con lograr políticas públicas de largo plazo, en un contexto de incertidumbre electoral (que no conocíamos). Sin embargo, hay autores que afirman que esto sólo ha traído un cambio en los papeles protagónicos de las relaciones de corrupción que mantienen en un triste letargo al sistema burocrático mexicano. Así, pareciera que el hecho de que se haya creado legislación en lo que a servicio civil se refiere, no se ha traducido en cambio alguno en la percepción o en la acción de los burócratas de gobierno.

Lo anterior, pudiera ser evidencia de que la legislación en esta materia no ha modificado de manera efectiva las ideas y comportamientos de los actores a los que atañe, es decir, no se ha institucionalizado; sin embargo, en la literatura existente sobre el tema de los servicios civiles en México (que es poca en comparación con la gran importancia e impacto de este asunto) el tema no se ha analizado empíricamente. Así, en este trabajo, me planteé elucidar los factores que podrían comprobar, o negar la idea de que el servicio civil en México no está institucionalizado. Para lo anterior, el supuesto más relevante (y cuestionable) que realizo es que la institucionalización del poder de la burocracia como contrapeso a la inestabilidad democrática es una condición deseable en tanto que representa la continuidad de los acuerdos pasados, cristalizados en la forma de política pública.

Para realizar este esfuerzo, tomé de la escuela de la Nueva Gestión Pública los conceptos de Capacidad y Subcultura Organizacionales a fin de capturar los aspectos/elementos de Institucionalización y Espíritu de Cuerpo. Así, para medir el nivel

de institucionalización de un servicio civil, utilicé los elementos constitutivos de la definición de capacidad organizacional: demarcación (o membresía), autonomía interna (o independencia formal del grupo dentro de la estructura organizacional que lo enmarca) y externa (o independencia presupuestal de la organización), y subcultura organizacional (percepción/conocimiento de existencia de los anteriores y existencia de relaciones de solidaridad, respeto y lealtad con los otros miembros del grupo). Y posteriormente seleccioné el Servicio Exterior Mexicano (de la SRE), el Servicio Profesional Electoral (del IFE) y el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (de la APF) como casos de estudio dado que son los que más se ajustan a los criterios de máxima diferencia en la variable dependiente y a una definición comprensiva de servicio civil dada.

Ahora bien, para realizar el análisis de las burocracias seleccionadas y dada la complejidad de medición de los elementos constitutivos de la capacidad organizacional, se realizó un análisis legislativo en busca de los elementos de demarcación, autonomía interna y externa y el levantamiento de una encuesta electrónica para aproximarse a aquella del espíritu de cuerpo así como a las percepciones de los funcionarios públicos con respecto a los otros indicadores. De esta forma, tras obtener los resultados de estos análisis, el Servicio Profesional Electoral se descubrió como el más institucionalizado, seguido del Exterior Mexicano y muy de cerca por el de la Administración Pública Federal. Confirmándose así la hipótesis de que existe diferenciación en el nivel de capacidad organizacional de los servicios civiles en México.

No obstante, esta diferenciación se inserta en una discusión más amplia sobre los servicios civiles que incluye a quienes consideran que el éxito en la institucionalización de los servicios civiles se encuentra (principalmente) determinado por haber nacido en un régimen democrático. En este trabajo, se desmiente esta idea dado que tanto el Servicio

Electoral de Carrera como el de la Administración Pública Federal fueron creados después del cambio de partido en el Ejecutivo y, sin embargo, sus niveles de capacidad organizacional son totalmente dispares.

Además se comprobó mediante la comparación entre el Índice de Espíritu de Cuerpo y el de Institucionalización, creado el primero únicamente a partir de la encuesta, y el segundo obtenido de los componentes medidos de forma subjetiva (índices a partir de la encuesta) y objetiva (análisis de legislación), que el espíritu de cuerpo y la institucionalización están casi perfectamente correlacionados, lo cual demuestra que el espíritu de cuerpo es un elemento insoslayable en el análisis de la implementación de los servicios civiles en México.

De esta forma, con la información recabada, se puede afirmar que, los componentes de subcultura organizacional (o espíritu de cuerpo), demarcación, autonomía interna y externa, son, al menos, factores indispensables para el análisis de los determinantes de la institucionalización de los servicios civiles en nuestro país.

Sin embargo, si bien este trabajo atiende un aspecto relevante sobre el tema del servicio público profesional en México de manera interdisciplinaria, deja más preguntas de las que resuelve y sus límites son claros. Entre los aspectos a explorarse con mayor profundidad, el más evidente es el de una revisión exhaustiva de los resultados de la encuesta, a la luz de teorías distintas en las que este trabajo se basa. De igual forma, es necesario el análisis legislativo de los ordenamientos derivados de los que aquí se estudian (Reglamentos, Perfiles, etc.) que pueden modificar totalmente las condiciones expresadas en la legislación analizada y formar parte de la explicación de las percepciones reveladas en la encuesta, por lo cual, la pertinencia de una revisión jurídica a profundidad de todos los instrumentos normativos involucrados en la configuración de los servicios civiles, es ineludible.

Asimismo, puede mejorarse la encuesta ahondando en los diferentes acercamientos para realizar un análisis capaz de explicar los mecanismos de formación de la opinión con respecto al servicio civil. Entre ellos, puede valer la pena una revisión al estilo de las realizadas por la antropología social. Las entrevistas en profundidad serían de extrema utilidad para pulir e incrementar la capacidad explicativa de un cuestionario como el realizado.

Adicionalmente, el análisis comparado entre los miembros certificados de alguna de las burocracias analizadas y los encuestados que declararon no ser miembros certificados surge evidencia de que existen dimensiones de la capacidad institucional que son más conflictivas que otras y que los servicios civiles analizados, en su heterogeneidad, poseen diversas áreas de oportunidad en lo que se refiere a fortalecer la percepción de los componentes de institucionalización aquí propuestos.

Tomando en cuenta lo anterior, y reconociendo las grandes limitaciones metodológicas y prácticas de este trabajo, considero que su relevancia prevalece, en tanto que innova proponiendo indicadores tanto objetivos como subjetivos para medir la institucionalización de un servicio civil y sus componentes; y con ellos, hace evidente que no se puede esperar a que el tiempo simplemente mejore el funcionamiento del servicio civil. También, asimilando el componente de las percepciones, pone de manifiesto que es inviable asumir que la legislación funcionará por sí sola sin tomar en cuenta el elemento humano y su interiorización en cualquier ordenamiento que le incumba. Así, en este estudio se comprueba que de continuar por el camino de la inactividad y de la indiferencia ante el componente humano, las fallas en la implementación de políticas públicas de largo alcance son no sólo probables, sino esperables.

Por ello, este estudio fortalece la negativa a continuar soslayándose que son los funcionarios públicos no-electos los que realizan las funciones más cercanas a la población, no los políticos de elección popular que proclaman procurarla. Que no son más que dichos funcionarios de carrera (entre otros) los que filtran y brindan los escasos bienes que el gobierno provee a la sociedad, y que, por tanto, son un elemento que no puede continuar al margen de la discusión sobre el desarrollo democrático, económico y social de México si se espera llevarlo hacia delante.

Bibliografía

- Arellano Gault, David, "Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Bases", *Documento de Trabajo* (División de Administración Pública), núm. 46, México, CIDE, 2002.
- _____"La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera", *Documento de Trabajo* (División de Administración Pública), núm. 117, México, CIDE, 2002.
- _____"Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México", *Servicio Profesional de Carrera*, Red Mexicana de Servicio Profesional, Vol. 2, núm. 4, México, segundo semestre 2005.
- Balding, Christopher, Jana Chapman, Daniel Wehrenfennig, "The structural and organizational capacity of action; is diversity good for the united nations and the World trade organization?", University of California of Irving political science department and the school of social science, 2006.
- Basso, Phil, "First Things first: Building organizational effectiveness capacity in support functions", *Policy & Practice*, February 2010.
- Beeke A., J. Perry y T. Tooney, *Civil Service Systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana, 1996.
- Blanco, Mercedes, *Empleo Público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*, SEP/CIESAS, México, 1995.
- Boyt, Thomas E., Rober F. Lusch, Drue K. Schuler, "Fostering esprit de corps in marketing", *Marketing Management*, Spring 1997.
- Cárdenas Jaime, Carlos Pérez Vázquez y Miguel Carbonell, "Presente y Futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral" en Jesús Orozco Henríquez Comp. *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, IFE, 1999.
- Corrigan, Janetm Dwight McNeill, "Building organizacional capacity; A cornerstone of health system reform" Project HOPE- The People-to-People Health Foundation, inc., 2009.
- Cropf, Robert A., *American Public Administration: Public Service for the 21st Century*, Pearson, 2008.
- Decoster, Dominique, Michaux Valery, Michael Murray, Brendan Murtagh, Catherine Niarchos, Fabrice Thuriot, Jim Walsh, "The governance of local development: An assessment of organizacional capacity in north best Europe"; *Planning, Practice & Research*, Vol.21, No.2, May 2006.

- Döring, Erika, “La profesionalización del sector público” en *Prospectiva*, Año 4, No. 11, Nov., México, 1998, pp. 22-25.
- Dussauge Laguna, Mauricio, “Mexico’s Civil Service in its Labyrinth”, presented at the “Fifth International Comparative Policy Analysis Forum Workshop”, SDA Bocconi University, Milan, October 23th, 2008.
- Fredericksen, Patricia; Rosanne London, “Disconnect in the hollow state: The pivotal role of organizational capacity in Community-Based Development Organizations”, *Public Administration Review*; May/Jun 2000.
- Freiling, Jörg, Hanno Fichtner, “ Organization culture as the Blue between people and organization: A competence-based View on learning and Competence Building”, March 26, 2010.
- Geddes, Barbara, “Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 2, Jun. 1991.
- Gil-García, José Ramón, Sara A. Berg, Theresa A. Pardo, G. Brian Burke y Ahmet Guler, “Conducting Web-Based Surveys of Government Practitioners in Social Sciences: Practical Lessons for E-Government Researchers”, Proceeding of the 42nd Hawaii International Conference on System Sciences, 2009.
- Gruber, Judith E., *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- Grindle, Merilee Serrill, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A case Study in Public Policy*, University of California Press, Los Angeles, 1977.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”, *Documento de Trabajo* (División de Administración Pública), núm. 90, México, CIDE, 2000.
- “Un estudio de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera”, *Documento de Trabajo* (División de Administración Pública), núm. 61, México, CIDE, 1997.
- Guerring, John, “What Is a Case Study and What Is it Good for?”, *American Political Science Review*, American Political Science Association, 98: 341-354, 2004.
- Harris, Stanley G., “Organizational Culture and individual sensemaking: A shema- Based perspective”, *Organization Science*, Vol.5, No.3 (Aug., 1994).
- Hernández Quintana, Said, “El servicio civil en la H. Cámara de Diputados: Límites y potenciales para su institucionalización”, Tesis, CIDE, 2003.
- Hofstede, Geert, “Identifying organizational subcultures: an empirical approach”, *Institute for research on intercultural cooperation*, Maastricht and Tilburg, January 1998.

- Huntington, Samuel, "The Change to change; Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, vol. 3, núm. 3, USA, 1971.
- Ingraham, Patricia, *Agenda for excellence public service in America*, Ed. Chatam House, 1992.
- Jermier, John M., "Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy: Resistance behind the Myth and Facade of Official Culture", *Organization Science*, Vol. 2, No. 2, May. 1991.
- Jones, William A. Jr., C. Bradley Doss Jr., "Local Officials' Reaction to Federal "Capacity-Building"", *Public Administration Review*, Blackwell, Vol. 38, No. 1, Jan. - Feb., 1978.
- Kaptein, Muel, Leo Huberts, Scout Avelino, Karin Lasthuizen, "Demonstrating Ethical Leadership", *Public Integrity*, Fall 2005, vol. 7, no.4.
- Kernaghan Kenneth, "Integrating Values into Public Services: The Values Statement as Centerpiece", *Public Administration Review*, Blackwell Publishing, Vol. 63, No. 6 (Nov.-Dec., 2003), pp. 711-719.
- Klinger, Donal E., David Arellano Gault, "Mexico's Federal Profesional Career Service: Linked Changes in Public Personnel Management and Political Culture" en *Public Personnel Management, Current Concerns, Future Challenges*, ed. Norma M. Riccucci.
- Knott, Jack H., Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Prentice-Hall, New Jersey, 1987.
- Martínez Puón, Rafael, "El Servicio Civil de Carrera como instrumento para el fortalecimiento de la Administración Pública en México", Tesis Doctoral, Instituto Ortega y Gasset, Madrid, 2003.
- _____ *Servicio Profesional de Carrera, ¿Para qué?*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos/Porrúa, México, 2005.
- Meier, Kenneth J., *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch Government*, Wadsworth Publishing, 3era ed., Belmont, 1993.
- Méndez, José Luis, "Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, México, 2004.
- Merino, Mauricio Ed., Los desafíos del servicio profesional de carrera en México", CIDE/SEP, México, 2006.
- _____ "Recomendaciones operativas para la puesta en marcha de los 29 puntos críticos del SPC", CIDE, México, 2007.
- Mosher, William E., "Public Administration: The Profesion of Public Service", *The American Political Science Review*, Vol. 32, No. 2, Syracuse, 1938.

- Navarro Adame, Ernesto, “El servicio civil de carrera en México: Análisis organizacional del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral”, Tesis, CIDE, 2001.
- Nutt, Paul C., “Prompting the Transformation of Public Organizations”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 27, No. 4, Jun., 2004.
- Organización de las Naciones Unidas, *Órganos Centrales de Servicio Civil en los Países en Desarrollo*, Nueva York, 1970.
- Ouchi, William G., Alan L. Wilkins, “Organizational culture”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 11, 1985.
- Pardo, María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional* 182, vol. XLV, núm. 4, 2005, pp. 599 - 634.
- Rama Dasaratha et al., “CSR Implementation: Developing the Capacity for Collective Action”, *Journal of Business Ethics*, Springer, 2009.
- Reisel, William D., Swee-Lim Chia, Cesar M. Maloles, “Job Insecurity Spillover to Key Account Management: Negative Effects on Performance, Effectiveness, Adaptivness, an Esprit de Corps”, *Journal of Business and Psychology*, Vol. 19, No. 4, Springer, 2005.
- Richardson, A. P.; “Esprit de corps”, *Journal of Accountancy*; Dec 1936.
- Rose-Ackerman, Susan, “Reforming Bureaucracy through Economic Incentives?”, *Journal of Law, Economics & Organization*, Oxford University Press, Vol. 2, No. 1 (1986), pp. 131-161.
- Salinas Narváez, Javier, Eliseo Rosales Ávalos Coord., *Servicio Civil de Carrera en México*, Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.
- Serra, George, “Citizen-Initiated Contact and Satisfaction with Bureaucracy: A Multivariate Analysis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), Oxford University Press.
- Smith, Brent D., *The People Make the Place: Dynamic Linkages Between Individuals and Organization*, Law Erlbaum Associates, New York, 2008.
- Télez Alcaráz, Rosario, *El servicio civil de carrera en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, bajo las expereiencias de Inglaterra y Argentina*, CIDE, Agosto 1997.
- Timar, Thomas, “Federal Education Policy and Practice: Building Organizational Capacity Through Chapter 1”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 16, No. 1, 1994.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Marcela Bravo Ahuja Ruíz Coords., *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 1999.

- Uvalle Berrones, Ricardo, "Visión del Estado Contemporáneo", *Prospectiva*, no. 9, Política Nueva A. C., México, marzo 1998.
- Van de Ven, Andrew H., Andre L. Delbecq, "Nominal versus interacting group process for committee decision-making Effectiveness", *Academy of Management Journal* (pre-1986); Jun 1971.
- _____ "The effectiveness of nominal, Delphi, and interacting group decision making processes"; *Academy of Management Journal*, Dec 1974.
- Van de Ven, Andrew H, "A framework for organization assessment", *The Academy of Management Review*, Jan. 1976.
- _____ "On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations", *The Academy of Management Review*, Oct. 1976.
- _____ "The contex-specific Nature of Competence and Corporate Development"; *Asia pacific journal of management*, Kluwer Academia Publishers, 2004.
- Van de Ven, Andrew H., Marshall Scout Poole, "Explaining development and change in organizations", *The Academy Management Review*; Jul 1995.
- Van de Ven, Andrew H., Kevin J. Dooley, "Explaining complex organizational dynamics", *Organization Scienc*, May/Jun 1999.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Wilkins, Alan L., William G. Ouchi, " Efficient cultures: Exploring the Relationship between culture an organizacional performance", *Administrative science quarterly*, vol. 28. no.3, organizational culture (sep., 1983).
- Wittkopf, Eugene, Charles Kengley Jr., James M. Scott, eds., "The Foreign Bureaucracy and Foreign Policy Making", in *American Foreign Policy*, New York, Wadsworth, pp. 359-402, 2003.
- Woodrow Wilson, *Study of Administration*, 1886.
- Woo, B. Dan, Richard W. Waterman, *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, Colorado, 1994.
- Zucker, Lynne G., "The role of institutionalization in cultural persistence", *American sociological review*, vol. 42, no. 5 (Oct. 1977).

Anexo 1. Instrumento completo y Resultados de la Encuesta

Cuadro Comparativo

Número de Pregunta (en la encuesta)	Pregunta/Respuestas	APF	IFE	SRE
1	<i>Sexo</i>			
	Femenino	37.1%	17.4%	39.5%
	Masculino	62.9%	82.6%	60.5%
2	<i>Edad</i>			
	Promedio (en años)	45.9000754	47.4248826	43.7683824
3	<i>Escolaridad</i>			
	Primaria	0.2%	0.2%	0.4%
	Secundaria	1.5%	0.2%	0.4%
	Preparatoria	5.5%	3.2%	2.0%
	Licenciatura	62.8%	69.1%	47.8%
	Maestría	26.9%	25.0%	44.3%
	Doctorado	3.1%	2.2%	5.2%
4	<i>Años y meses trabajando en el gobierno federal</i>			
	Promedio (en años)	34.6818801	17.0887914	17.31538
5	<i>Años y meses trabajando como servidor público de carrera</i>			
	Promedio (en años)	10.5508669	14.0315789	12.2667564
6	<i>Es usted miembro certificado del Servicio Profesional de Carrera...</i>			
	Si	1835	855	557
	No	325	87	385
	<i>*Pregunta filtro que da la n relevante de la que se obtienen los resultados del texto.</i>			
	<i>*En el texto referidos como “no miembros certificados”</i>			
7	<i>¿Cuál es la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera?</i>			
	Respuesta correcta	71.12%	87.49%	53.68%
	Respuesta incorrecta	8.66%	3.27%	28.19%

	No respondieron	20.22%	9.24%	18.13%
8	<i>¿Cuándo entró en vigor la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera?</i>			
	Respuesta correcta	58.09%	53.57%	24.78%
	Respuesta incorrecta	17.55%	28.89%	52.96%
	No respondieron	24.36%	17.54%	22.26%
9	<i>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?</i>			
	<i>-He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Profesional Electoral</i>			
	No respondió	19.56%	9.12%	17.59%
	Muy en desacuerdo	23.38%	5.50%	15.62%
	En desacuerdo	17.93%	10.06%	16.70%
	Neutral	15.97%	17.89%	29.98%
	De acuerdo	17.11%	42.81%	15.98%
	Muy de acuerdo	6.05%	14.62%	4.13%
	<i>-El nivel de capacitación de los funcionarios que NO pertenecen al servicio civil de carrera (ejemplo Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los miembros del servicio profesional.</i>			
	No respondió	19.56%	9.12%	17.59%
	Muy en desacuerdo	18.09%	26.55%	20.29%
	En desacuerdo	29.10%	45.15%	32.68%
	Neutral	22.45%	13.22%	21.01%
	De acuerdo	7.03%	4.21%	6.46%
	Muy de acuerdo	3.76%	1.75%	1.97%
	<i>-Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral (del mismo o similar nivel jerárquico al mío).</i>			
	No respondió	19.56%	9.12%	17.59%
	Muy en desacuerdo	5.61%	4.09%	5.03%
	En desacuerdo	12.48%	13.33%	15.62%
	Neutral	14.39%	12.28%	14.72%

	De acuerdo	33.46%	43.39%	31.78%
	Muy de acuerdo	14.50%	17.78%	15.26%
	<i>-Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos similares y no pertenecen a dicho servicio profesional.</i>			
	No respondió	19.56%	9.12%	17.59%
	Muy en desacuerdo	11.77%	3.04%	6.46%
	En desacuerdo	16.89%	9.94%	10.59%
	Neutral	17.38%	10.53%	12.57%
	De acuerdo	22.83%	40.23%	29.26%
	Muy de acuerdo	11.55%	27.13%	23.52%
	<i>-Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral específico.</i>			
	No respondió	19.56%	9.12%	17.59%
	Muy en desacuerdo	13.08%	3.27%	7.54%
	En desacuerdo	13.90%	5.96%	5.39%
	Neutral	13.41%	5.50%	7.18%
	De acuerdo	23.81%	36.73%	26.75%
	Muy de acuerdo	16.24%	39.42%	35.55%
10	<i>¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera ... en su área de trabajo?</i>			
	No contestó	20.93%	9.94%	18.49%
	No conozco a nadie	10.63%	0.94%	9.16%
	Conozco a algunos pocos	14.17%	5.61%	14.18%
	Creo que conozco a la mayoría	21.80%	17.19%	25.13%
	Creo que conozco a prácticamente todos	32.48%	66.32%	33.03%
	<i>en general en la Secretaría (Instituto)?</i>			
	No contestó	34.01%	23.74%	29.80%
	No conozco a nadie	10.03%	4.33%	7.00%
	Conozco a algunos pocos	37.71%	43.27%	35.19%
	Creo que conozco a la mayoría	15.48%	23.04%	26.57%
	Creo que conozco a prácticamente todos	2.78%	5.61%	1.44%
11	<i>¿Se reúne usted periódicamente, de manera forma o informal, con otros</i>			

	<i>miembros del Servicio Profesional Electoral para tratar temas del propio servicio?</i>			
	Sí	12.75%	60.47%	35.19%
	No	67.57%	30.06%	47.04%
	No contestó	19.67%	9.47%	17.77%
12	<i>¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de Secretaría encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera?</i>			
	Respuesta correcta	48.28%	87.13%	59.78%
	Respuesta incorrecta	31.66%	3.39%	20.65%
	No contestó	20.05%	9.47%	19.57%
13	<i>¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra?</i>			
	Respuesta correcta	70.84%	24.33%	42.37%
	Respuesta incorrecta	8.88%	65.96%	39.14%
	No contestó	20.27%	9.71%	18.49%
14	<i>¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera?</i>			
	Sí	1.80%	3.39%	50.45%
	No	77.93%	86.90%	31.06%
	No contestó	20.27%	9.71%	18.49%
15	<i>¿Formaría parte de alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera si existiera?</i>			
	Sí	57.48%	60.43%	58.96%
	No	26.92%	30.96%	22.54%
	No contestó	43.92%	23.69%	18.50%
16	<i>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?</i>			
	<i>Me parece que las reglas actuales del Servicio Profesional Electoral son racionales y adecuadas.</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%

	Muy en desacuerdo	8.99%	2.57%	7.54%
	En desacuerdo	18.58%	12.05%	25.85%
	Neutral	14.28%	11.81%	15.26%
	De acuerdo	22.23%	47.60%	20.47%
	Muy de acuerdo	3.16%	8.54%	1.80%
	<i>Si tuviera que nombrar a mi superior jerárquico, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	4.58%	1.64%	2.33%
	En desacuerdo	9.43%	2.46%	7.36%
	Neutral	19.67%	8.42%	17.95%
	De acuerdo	21.58%	39.53%	26.57%
	Muy de acuerdo	11.99%	30.53%	16.70%
	<i>Si tuviera que nombrar a un subordinado directo, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	5.40%	1.17%	2.87%
	En desacuerdo	9.97%	6.43%	5.92%
	Neutral	16.68%	14.97%	19.39%
	De acuerdo	23.27%	36.84%	28.01%
	Muy de acuerdo	11.93%	23.16%	14.72%
	<i>Tengo gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera.</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	3.43%	0.58%	1.26%
	En desacuerdo	5.23%	1.17%	4.31%
	Neutral	20.22%	6.08%	15.98%
	De acuerdo	25.89%	39.77%	31.24%
	Muy de acuerdo	12.48%	34.97%	18.13%
	<i>Recomendaría a un miembro del servicio civil de carrera sin conocerlo.</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	12.43%	6.32%	12.21%
	En desacuerdo	20.11%	21.87%	24.06%
	Neutral	20.22%	26.67%	22.80%
	De acuerdo	12.10%	22.11%	8.98%
	Muy de acuerdo	2.40%	5.61%	2.87%
	<i>Existen intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera (en contraposición o</i>			

	<i>diferentes a los que poseen los demás empleados de gobierno).</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	5.29%	2.11%	1.80%
	En desacuerdo	15.69%	13.22%	9.52%
	Neutral	22.83%	24.80%	20.47%
	De acuerdo	19.07%	35.32%	29.80%
	Muy de acuerdo	4.36%	7.13%	9.34%
	<i>Los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un grupo diferenciado.</i>			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	7.19%	1.64%	3.05%
	En desacuerdo	18.75%	10.53%	10.23%
	Neutral	20.16%	16.14%	17.24%
	De acuerdo	17.98%	44.68%	31.42%
	Muy de acuerdo	3.16%	9.59%	8.98%
17	<i>¿qué tan cercano profesionalmente se considera...</i>			
	a un funcionario designado en SU secretaría u oficina?			
	1	12.59%	21.52%	14.36%
	2	16.08%	25.73%	16.52%
	3	19.24%	20.70%	22.44%
	4	10.30%	8.42%	11.85%
	5	9.05%	6.20%	5.75%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a un funcionario designado en OTRA secretaría u oficina?			
	1	7.74%	8.42%	6.28%
	2	10.84%	16.61%	8.44%
	3	18.15%	23.39%	21.54%
	4	12.15%	14.74%	14.90%
	5	18.37%	19.42%	19.75%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a otro funcionario de carrera en SU secretaría u oficina?			
	1	19.67%	35.79%	26.57%
	2	20.54%	23.27%	20.47%
	3	14.22%	12.75%	10.77%
	4	7.36%	6.55%	8.44%
	5	5.45%	4.21%	4.67%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a otro funcionario de carrera en OTRA secretaría u oficina?			

	1	16.73%	20.58%	12.21%
	2	14.99%	16.61%	14.18%
	3	14.93%	22.92%	20.83%
	4	9.16%	9.36%	10.23%
	5	11.44%	13.10%	13.46%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a un empleado por honorarios en SU secretaría u oficina?			
	1	9.97%	20.82%	9.16%
	2	13.84%	22.92%	14.54%
	3	20%	20.35%	25.49%
	4	11.88%	10.18%	12.03%
	5	11.55%	8.30%	9.69%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a un empleado por honorarios en OTRA secretaría u oficina?			
	1	7.47%	10.99%	6.28%
	2	11.34%	15.67%	8.44%
	3	17.49%	22.46%	19.03%
	4	13.95%	13.33%	14.18%
	5	17.00%	20.12%	22.98%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a un empleado de base en SU secretaría u oficina?			
	1	12.10%	28.30%	13.11%
	2	12.64%	21.52%	16.52%
	3	15.64%	17.78%	20.83%
	4	10.57%	9.71%	11.31%
	5	16.29%	5.26%	9.16%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
	a un empleado de base en OTRA secretaría u oficina?			
	1	6.16%	9.24%	4.31%
	2	9.05%	17.54%	10.05%
	3	15.48%	25.26%	19.03%
	4	14.60%	15.44%	16.16%
	5	21.96%	15.09%	21.36%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
18	<i>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.</i>			
	Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores			

	específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	6.10%	3.74%	3.59%
	En desacuerdo	7.08%	3.04%	4.85%
	Neutral	5.61%	1.40%	3.23%
	De acuerdo	22.40%	24.56%	23.16%
	Muy de acuerdo	26.05%	49.82%	36.09%
	Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.			
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	Muy en desacuerdo	3.43%	2.57%	1.97%
	En desacuerdo	2.18%	1.29%	1.44%
	Neutral	5.23%	1.99%	5.21%
	De acuerdo	26.98%	29.71%	27.83%
	Muy de acuerdo	29.43%	47.02%	34.47%
19	<i>¿Están dichos valores consagrados en alguna normatividad que usted conozca?</i>			
	Sí	51.23%	80.94%	55.12%
	No	16.02%	1.64%	15.80%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
20	<i>En su área de trabajo ¿Existe competencia profesional entre los funcionarios públicos de carrera y...</i>			
	los empleados de base?			
	Sí	13.62%	33.45%	21.72%
	No	53.62%	49.12%	49.19%
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
	los empleados designados?			
	Sí	26.16%	29.24%	41.65%
	No	41.09%	53.33%	29.26%
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
21	<i>En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional Electoral y deberían estarlo?</i>			
	Sí	36.19%	48.77%	42.01%
	No	31.06%	33.80%	28.90%
	No respondió	32.75%	17.43%	29.08%
22	<i>En su área de trabajo, ¿conoce</i>			

	<i>usted de algún caso en que un puesto del Servicio Exterior de Carrera NO esté ocupado por un funcionario de carrera?</i>			
	Sí	33.24%	24.91%	49.73%
	No	34.01%	57.66%	21.18%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
23	<i>En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?</i>			
	Sí	57.71%	71.11%	65.17%
	No	9.54%	11.46%	5.75%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
24	<i>En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano?</i>			
	Sí	57.66%	74.62%	66.43%
	No	9.59%	7.95%	4.49%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
25	<i>¿Qué hace falta para que exista cohesión entre los servidores públicos de carrera? (puede elegir más de un círculo de entre las primeras cuatro opciones)</i>			
	Que exista un cuerpo directivo elegido por los servidores públicos de carrera (al interior del esquema).	30.35%	46.43%	31.60%
	Que existan asociaciones/gremios donde los servidores públicos de carrera puedan reunirse y sus exigencias sean atendidas.	33.51%	42.22%	32.50%
	Que se garantice que las plazas sean ocupadas exclusivamente por los candidatos más competentes elegidos mediante el proceso de selección y no bajo algún otro criterio.	55.42%	63.39%	56.19%
	Es imposible que exista cohesión entre los funcionarios públicos de carrera.	5.07%	4.91%	3.95%
	Otro (especifique)	8.07%	6.90%	9.87%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%

26	<i>¿Cree usted que el Servicio Exterior de Carrera es una herramienta eficiente contra la corrupción?</i>			
	Sí	28.39%	70.29%	47.94%
	No	38.86%	12.28%	22.98%
	No contestó	32.75%	17.43%	29.08%
27	<i>¿Cree usted que si existiera cohesión entre los servidores públicos de carrera, el Servicio Exterior de Carrera sería más eficiente como herramienta contra la corrupción?</i>			
	Sí	21.25%	8.30%	11.49%
	No	16.73%	3.63%	10.59%
	No contestó	62.02%	88.07%	77.92%
29	<i>¿Desea recibir los resultados agregados de esta encuesta?</i>			
	Sí	60.60%	78.25%	64.81%
	No	5.50%	3.51%	4.31%
	No contestó	33.90%	18.25%	30.88%

Anexo 2. Índices de Demarcación, Autonomía Interna y Cohesión de los Servidores Públicos de Carrera

2.1 Tabla de resultados desplegados para los miembros certificados de algún servicio civil seleccionado

		APF		IFE		SRE	
Demarcación							
		% de Respuesta	Valor para el Índice	% de Respuesta	Valor para el Índice	% de Respuesta	Valor para el Índice
1	¿Cuál es la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera?						
	Respuesta correcta	0.71	0.04	0.87	0.05	0.54	0.03
2	¿En qué año entró en vigor la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera?						
	Respuesta correcta	0.58	0.04	0.54	0.03	0.25	0.02
	¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?						

3*	-He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Profesional Electoral.	0.23	0.01	0.57	0.04	0.20	0.01
4*	-El nivel de capacitación de los funcionarios que NO pertenecen al servicio civil de carrera (ejemplo Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los miembros del servicio profesional.	0.47	0.03	0.72	0.04	0.53	0.03
5*	-Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral (del mismo o similar nivel jerárquico al mío).	0.48	0.03	0.61	0.04	0.47	0.03
6*	-Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos similares y no pertenecen a dicho servicio profesional.	0.34	0.02	0.67	0.04	0.53	0.03
¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera ...							
7*	en su área de trabajo?	0.54	0.03	0.84	0.05	0.58	0.04
8*	en general en la Secretaría (Instituto)?	0.18	0.01	0.29	0.02	0.28	0.02
¿Qué tan cercano profesionalmente se considera...							
9*	a un funcionario designado en SU secretaría u oficina?	0.29	0.02	0.47	0.03	0.31	0.02
10*	a un funcionario designado en OTRA secretaría u oficina?	0.19	0.01	0.25	0.02	0.15	0.01
11*	a otro funcionario de carrera en SU secretaría u oficina?	0.13	0.01	0.11	0.01	0.13	0.01
12*	a otro funcionario de carrera en OTRA secretaría u oficina?	0.21	0.01	0.22	0.01	0.24	0.01
13*	a un empleado por honorarios en SU	0.24	0.01	0.44	0.03	0.24	0.01

	secretaría u oficina?						
14*	a un empleado por honorarios en OTRA secretaría u oficina?	0.19	0.01	0.27	0.02	0.15	0.01
15*	a un empleado de base en SU secretaría u oficina?	0.25	0.02	0.50	0.03	0.30	0.02
16*	a un empleado de base en OTRA secretaría u oficina?	0.15	0.01	0.27	0.02	0.14	0.01
Índice de Demarcación			0.32		0.48		0.31
Autonomía Interna							
	¿Se reúne usted periódicamente, de manera formal o informal, con otros miembros del Servicio Profesional Electoral para tratar temas del propio servicio?						
1	Sí	0.13	0.01	0.60	0.05	0.35	0.03
	¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de Secretaría encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera?						
2	Respuesta correcta	0.48	0.04	0.87	0.07	0.60	0.05
	¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra?						
3	Respuesta correcta	0.71	0.06	0.24	0.02	0.42	0.04
	¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera?						
4	Sí	0.02	0.00	0.03	0.00	0.50	0.04
	¿Formaría parte de alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera si existiera?						
5	Sí	0.57	0.05	0.60	0.05	0.59	0.05
	¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?						
6*	Me parece que las reglas actuales del Servicio Profesional Electoral son racionales y adecuadas.	0.25	0.02	0.56	0.05	0.22	0.02
	En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?						
7	Sí	0.58	0.05	0.71	0.06	0.65	0.05
	En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano?						
8	Sí	0.58	0.05	0.75	0.06	0.66	0.06
	¿Están dichos valores consagrados en alguna normatividad que usted conozca?						
9	Sí	0.51	0.04	0.81	0.07	0.55	0.05
	En su área de trabajo ¿Existe competencia profesional entre los funcionarios públicos de carrera y...						
	los empleados de base?						
10	Sí	0.14	0.01	0.33	0.03	0.22	0.02
	los empleados designados?						
11	Sí	0.26	0.02	0.29	0.02	0.42	0.03
	En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional Electoral y deberían estarlo?						
12	Sí	0.36	0.03	0.49	0.04	0.42	0.04

Índice de Autonomía Interna		0.38		0.53		0.47	
Espíritu de Cuerpo							
1*	Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral específico.	0.40	0.04	0.76	0.08	0.62	0.07
2*	Si tuviera que nombrar a mi superior jerárquico, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	0.34	0.04	0.70	0.08	0.43	0.05
3*	Si tuviera que nombrar a un subordinado directo, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	0.35	0.04	0.60	0.07	0.43	0.05
4*	Tengo gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera.	0.38	0.04	0.75	0.08	0.49	0.05
5*	Recomendaría a un miembro del servicio civil de carrera sin conocerlo.	0.14	0.02	0.28	0.03	0.12	0.01
6*	Existen intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera (en contraposición o diferentes a los que poseen los demás empleados de gobierno).	0.23	0.03	0.42	0.05	0.39	0.04
7*	Los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un grupo diferenciado.	0.21	0.02	0.54	0.06	0.40	0.04
¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.							
8*	Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.	0.48	0.05	0.74	0.08	0.59	0.07
9*	Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.	0.56	0.06	0.77	0.09	0.62	0.07
Índice de Cohesión		0.35		0.62		0.46	

*En estos reactivos se tomaron en cuenta solo la sumatoria de las respuestas deseadas (Ver Anexo 2.3).

2.2 Tabla de resultados desplegados para los que **no** se declaran miembros certificados de algún servicio civil seleccionado

		APF		IFE		SRE	
Demarcación							
		<i>% de Respuesta</i>	<i>Valor para el Índice</i>	<i>% de Respuesta</i>	<i>Valor para el Índice</i>	<i>% de Respuesta</i>	<i>Valor para el Índice</i>
1	¿Cuál es la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera?						
	Respuesta correcta	0.62	0.04	0.80	0.05	0.15	0.01
2	¿En qué año entró en vigor la normatividad que lo rige laboral y profesionalmente a usted como funcionario del Servicio Profesional de Carrera?						
	Respuesta correcta	0.50	0.03	0.52	0.03	0.28	0.02
	¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?						
3*	-He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Profesional Electoral	0.18	0.01	0.48	0.03	0.07	0.00
4*	-El nivel de capacitación	0.10	0.01	0.08	0.01	0.09	0.01

	de los funcionarios que NO pertenecen al servicio civil de carrera (ejemplo Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los miembros del servicio profesional.						
5*	-Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral (del mismo o similar nivel jerárquico al mío).	0.42	0.03	0.66	0.04	0.37	0.02
6*	-Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos similares y no pertenecen a dicho servicio profesional.	0.23	0.01	0.60	0.04	0.11	0.01
¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera ...							
7*	en su área de trabajo?	0.80	0.05	0.25	0.02	0.80	0.05
8*	en general en la Secretaría (Instituto)?	0.20	0.01	0.14	0.01	0.20	0.01
¿qué tan cercano profesionalmente se considera...							
9*	a un funcionario designado en SU secretaría u oficina?	0.13	0.01	0.18	0.01	0.11	0.01
10*	a un funcionario designado en OTRA secretaría u oficina?	0.26	0.02	0.29	0.02	0.17	0.01
11*	a otro funcionario de carrera en SU secretaría u oficina?	0.36	0.02	0.54	0.03	0.19	0.01
12*	a otro funcionario de carrera en OTRA secretaría u oficina?	0.43	0.03	0.26	0.02	0.15	0.01
13*	a un empleado por honorarios en SU secretaría u oficina?	0.18	0.01	0.17	0.01	0.13	0.01
14*	a un empleado por honorarios en OTRA secretaría u oficina?	0.26	0.02	0.33	0.02	0.17	0.01
15*	a un empleado de base en SU secretaría u oficina?	0.23	0.01	0.20	0.01	0.17	0.01

16*	a un empleado de base en OTRA secretaría u oficina?	0.33	0.02	0.28	0.02	0.19	0.01
Índice de Demarcación			0.30		0.40		0.17
Autonomía Interna							
	¿Se reúne usted periódicamente, de manera formal o informal, con otros miembros del Servicio Profesional Electoral para tratar temas del propio servicio?						
1	Sí	0.11	0.01	0.47	0.04	0.13	0.01
	¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de Secretaría encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera?						
2	Respuesta correcta	0.40	0.03	0.83	0.07	0.30	0.02
	¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra?						
3	Respuesta correcta	0.60	0.05	0.11	0.01	0.09	0.01
	¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera?						
4	Sí	0.03	0.00	0.03	0.00	0.22	0.02
	¿Formaría parte de alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera si existiera?						
5	Sí	0.32	0.03	0.52	0.04	0.17	0.01
	¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?						
6*	Me parece que las reglas actuales del Servicio Profesional Electoral son racionales y adecuadas.	0.20	0.02	0.61	0.05	0.11	0.01
	En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?						
7	Sí	0.48	0.04	0.69	0.06	0.36	0.03
	En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano?						
8	Sí	0.46	0.04	0.68	0.06	0.39	0.03
	¿Están dichos valores consagrados en alguna normatividad que usted conozca?						
9	Sí	0.46	0.04	0.78	0.07	0.28	0.02
	En su área de trabajo ¿Existe competencia profesional entre los funcionarios públicos de carrera y... los empleados de base?						
10	Sí	0.11	0.01	0.31	0.03	0.13	0.01
	los empleados designados?						
11	Sí	0.24	0.02	0.30	0.02	0.23	0.02
	En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional Electoral y deberían estarlo?						
12	Sí	0.30	0.03	0.41	0.03	0.27	0.02
Índice de Autonomía Interna			0.31		0.48		0.22
Espíritu de Cuerpo							
1*	Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral	0.40	0.04	0.76	0.08	0.62	0.07

	específico.						
2*	Si tuviera que nombrar a mi superior jerárquico, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	0.34	0.04	0.70	0.08	0.43	0.05
3*	Si tuviera que nombrar a un subordinado directo, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	0.35	0.04	0.60	0.07	0.43	0.05
4*	Tengo gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera.	0.38	0.04	0.75	0.08	0.49	0.05
5*	Recomendaría a un miembro del servicio civil de carrera sin conocerlo.	0.14	0.02	0.28	0.03	0.12	0.01
6*	Existen intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera (en contraposición o diferentes a los que poseen los demás empleados de gobierno).	0.23	0.03	0.42	0.05	0.39	0.04
7*	Los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un grupo diferenciado.	0.21	0.02	0.54	0.06	0.40	0.04
¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En cada caso, marque sólo una opción y sólo la opción que más se acerque a su opinión.							
8*	Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.	0.48	0.05	0.74	0.08	0.59	0.07
9*	Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.	0.56	0.06	0.77	0.09	0.62	0.07
Índice de Cohesión			0.35		0.62		0.46

*En estos reactivos se tomaron en cuenta solo la sumatoria de las respuestas deseadas (Ver Anexo 2.3).

2.3 Especificaciones de la Codificación de variables seleccionadas para los Índices²³

Tema/ Núm. Reactiv o	Pregunta/Respuesta	Codificación para el Índice
Demarcación		
<i>¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En cada caso marcar sólo una opción (Muy en desacuerdo, En desacuerdo, Neutral, De acuerdo, Muy de acuerdo)</i>		
3*	-He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Profesional Electoral.	Se incluyó el porcentaje que contestó “De Acuerdo” y “Muy de acuerdo”
4*	-El nivel de capacitación de los funcionarios que NO pertenecen al servicio civil de carrera (ejemplo	“ “

²³ Es importante recordar que para la elaboración de los índices se señaló que solamente se utilizarían los porcentajes de respuesta de las opciones que reflejarían espíritu de cuerpo “en el ideal”, por lo que este cuadro especifica qué respuestas fueron considerados para las preguntas donde había escalas o donde podrían existir dudas sobre qué se entendió como “ideal”.

	Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los miembros del servicio profesional.	
5*	-Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral (del mismo o similar nivel jerárquico al mío).	“ “
6*	-Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos similares y no pertenecen a dicho servicio profesional.	“ “
<i>¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera ...</i>		
7*	en su área de trabajo?	Se incluyó el porcentaje que contestó “creo conozco prácticamente a todos” y “conozco a la mayoría”
8*	en general en la Secretaría (Instituto)?	“ “
<i>¿Qué tan cercano profesionalmente se considera...? En cada caso marcar sólo una opción (del 1 al 5 siendo 1 el más cercano y 5 el más lejano)</i>		
9*	a un funcionario designado en SU secretaría u oficina?	Se incluyó el porcentaje que eligió “4” y “5”
10*	a un funcionario designado en OTRA secretaría u oficina?	“ “
11*	a otro funcionario de carrera en SU secretaría u oficina?	Se incluyó el porcentaje que eligió “1” y “2”
12*	a otro funcionario de carrera en OTRA secretaría u oficina?	“ “
13*	a un empleado por honorarios en SU secretaría u oficina?	Se incluyó el porcentaje que eligió “4” y “5”
14*	a un empleado por honorarios en OTRA secretaría u oficina?	“ “
15*	a un empleado de base en SU secretaría u oficina?	“ “
16*	a un empleado de base en OTRA secretaría u oficina?	“ “
Autonomía Interna		
6*	Me parece que las reglas actuales del Servicio Profesional Electoral son racionales y adecuadas.	Se incluyó el porcentaje que contestó “De Acuerdo” y “Muy de acuerdo”
Espíritu de Cuerpo		
1*	Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral específico.	Se incluyó el porcentaje que contestó “De Acuerdo” y “Muy de acuerdo”
2*	Si tuviera que nombrar a mi superior jerárquico, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	“ “

3*	Si tuviera que nombrar a un subordinado directo, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	“ “
4*	Tengo gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera.	“ “
5*	Recomendaría a un miembro del servicio civil de carrera sin conocerlo.	“ “
6*	Existen intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera (en contraposición o diferentes a los que poseen los demás empleados de gobierno).	“ “
7*	Los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un grupo diferenciado.	“ “
8*	Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.	“ “
9*	Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.	“ “

2.4 Tabla de elaboración del Índice de Institucionalización (Miembros Certificados y No Miembros Certificados)

Miembros Certificados	Índice de Demarcación (α)	Demarcación. Análisis Legislativo (α)(1/3)*	Índice de Autonomía Interna (β)	Autonomía Interna. Análisis Legislativo (β)(1/3) ó (β)[(1/3)/2]	Autonomía Externa. Análisis Legislativo (c)	Índice de Institucionalización	Índice de Espíritu de Cuerpo
APF	0.32	0.11	0.38	0.06	0.17	0.34	0.35
IFE	0.48	0.16	0.53	0.18	0.33	0.67	0.62
SRE	0.31	0.10	0.47	0.16	0.17	0.43	0.46
No Miembros Certificados							
APF	0.30	0.10	0.31	0.05	0.17	0.32	0.26
IFE	0.40	0.13	0.48	0.16	0.33	0.63	0.60
SRE	0.17	0.06	0.22	0.07	0.17	0.30	0.20

*En el análisis legislativo se determinó que todas las burocracias analizadas poseen el indicador de demarcación por lo que el ponderador 1/3 es una contante para los 3 servicios.

2.5 Tabla de variación entre el Índice de Institucionalización y el de Espíritu de Cuerpo (Miembros Certificados y No Miembros Certificados)

Miembros Certificados	 \Delta Índice de Institucionalización	 \Delta Índice de Espíritu de Cuerpo
IFE - SRE	0.24	0.16
IFE - APF	0.33	0.27
SRE - APF	0.09	0.11
No Miembros Certificados		
IFE - SRE	0.33	0.40
IFE - APF	0.31	0.34
SRE - APF	0.02	0.06

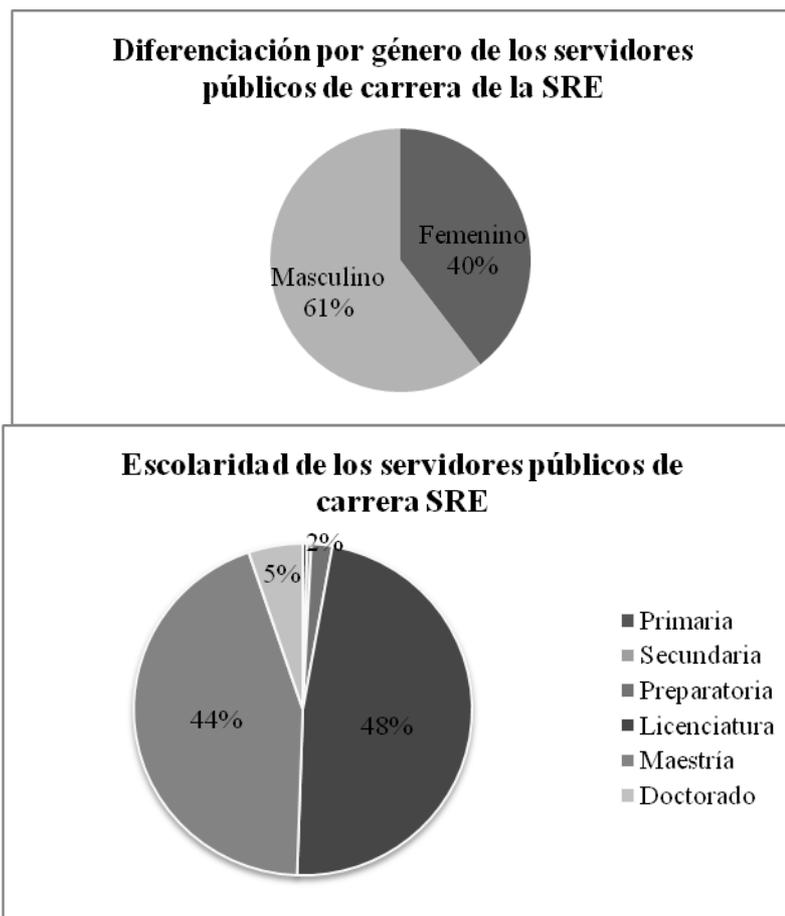
2.6 Pruebas Z de proporciones para todos los Índices (Miembros Certificados y No Miembros Certificados)

Demarcación										
Miembros Certificados				No Miembros Certificados				Diferencia de proporciones entre Miembros Certificados y No Miembros Certificados		
Burocracias a comparar	Estadístico Z	Significante al 99% o más	Significante al 95%	Estadístico Z	Significante al 99% o más	Significante al 95%	Significante al 90%	Estadístico Z	Significante al 99% o más	Significante al 95%
IFE-SRE	6.26	X	X	3.91	X	X	X	APF: 1.02	-	-*
IFE-APF	7.58	X	X	1.78	-	-	X	IFE: 1.4	-	-*
SRE-APF	0.43	-	-*	3.5	X	X	X	SRE: 4.51	X	X
Autonomía Interna										
IFE-SRE	2.11	-	X	4.24	X	X	X	APF: 2.59	X	X
IFE-APF	6.94	X	X	2.83	X	X	X	IFE: 0.82	-	-*
SRE-APF	3.54	X	X	2.32	-	X	X	SRE: 7.1	X	X
Espíritu de cuerpo										
IFE-SRE	6.03	X	X	6.73	X	X	X	APF: 3.16	X	X

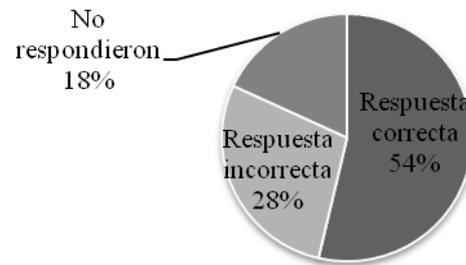
IFE-APF	13.64	X	X	5.77	X	X	X	IFE: 0.39	-	-*
SRE-APF	4.63	X	X	1.71	-	-	X	SRE: 7.65	X	X
Institucionalización										
IFE-SRE	9.08	X	X	5.45	X	X	X	APF: 0.76	-	-*
IFE-APF	16.84	X	X	5.31	X	X	X	IFE: 0.76	-	-*
SRE-APF	3.75	X	X	0.47	-	-	-*	SRE: 3.53	X	X

*Estos estadísticos NO son significativamente distintos ni siquiera al 80% de confianza, por lo que se considerará que los grupos NO son significativamente distintos.

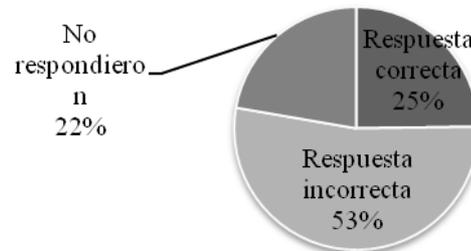
Anexo 3. Resultados completos de la Encuesta 3.1 El Servicio Exterior Mexicano



Conocimiento de la normatividad que los identifica como parte del Servicio Exterior Mexicano



Conocimiento del año de entrada en vigor de la normatividad que lo identifica como parte del Servicio Exterior Mexicano



Percepciones sobre el Servicio Exterior Mexicano

Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral específico.



Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Exterior de Carrera son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos similares y no...



Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Exterior de Carrera (del mismo o similar nivel jerárquico al mío).



El nivel de capacitación de los funcionarios que NO pertenecen al servicio civil de carrera (ejemplo Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los miembros del servicio...



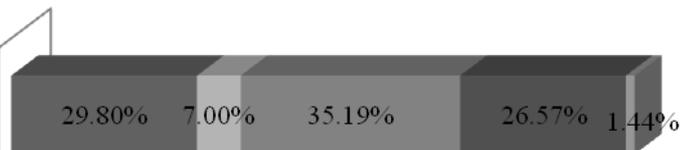
He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Exterior de Carrera.



- No respondió
- Muy en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral
- De acuerdo
- Muy de acuerdo

¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera...

en general en la Secretaría (Instituto)?

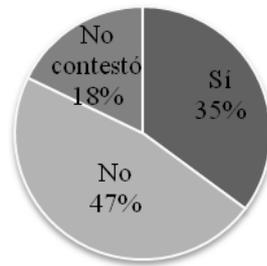


en su área de trabajo?



- No contestó
- No conozco a nadie
- Conozco a algunos pocos
- Creo que conozco a la mayoría
- Creo que conozco a prácticamente todos

¿Se reúne periódicamente con otros miembros del Servicio Exterior Mexicano?



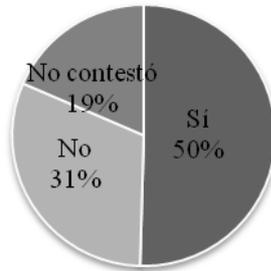
¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de Secretaría encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera?



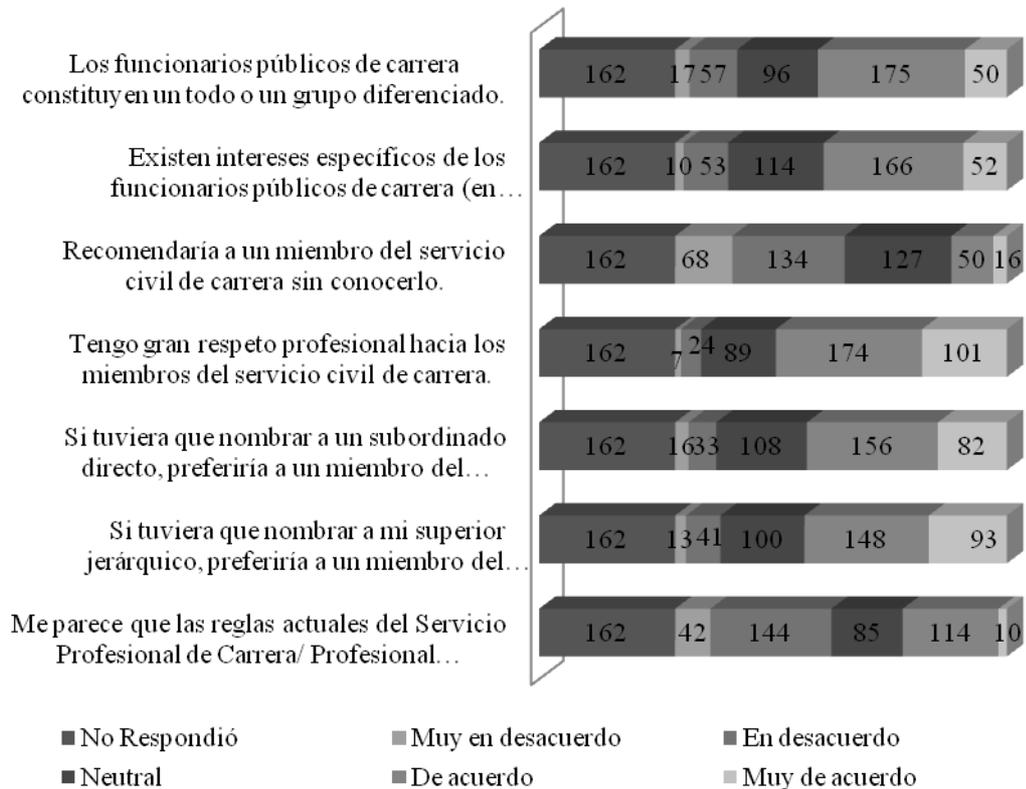
¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra?



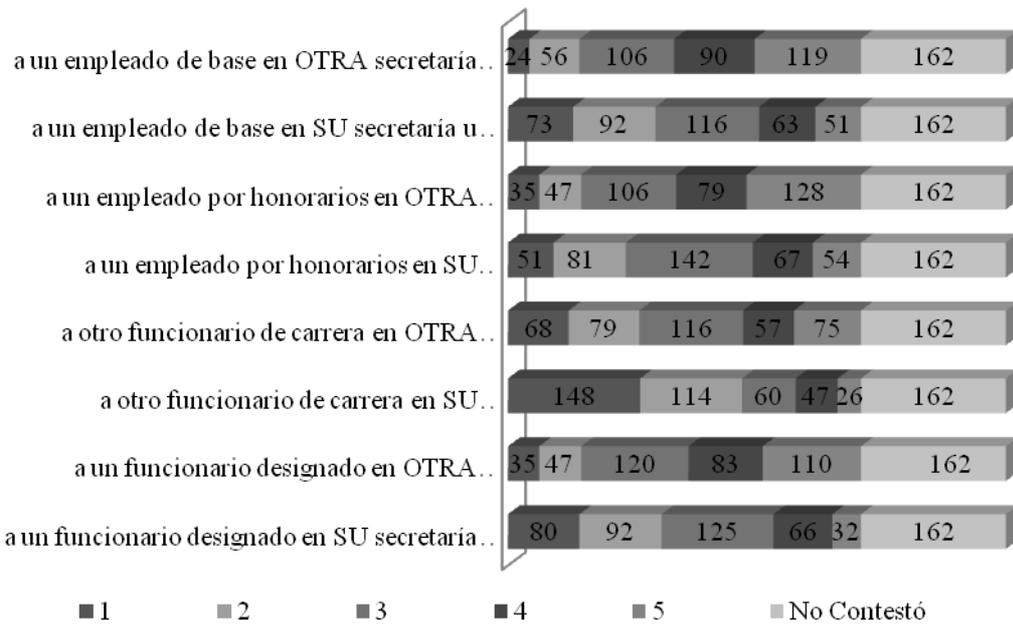
¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera?



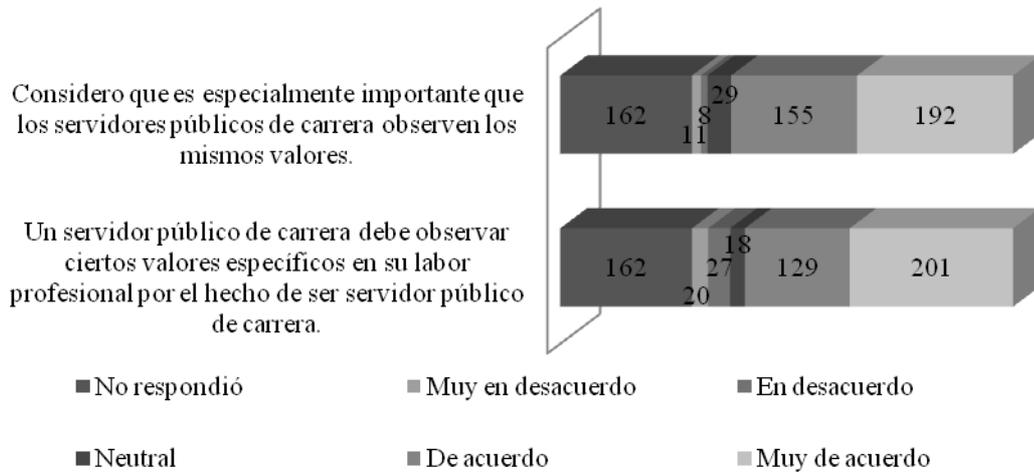
Percepciones sobre el grupo de funcionarios de carrera_SRE



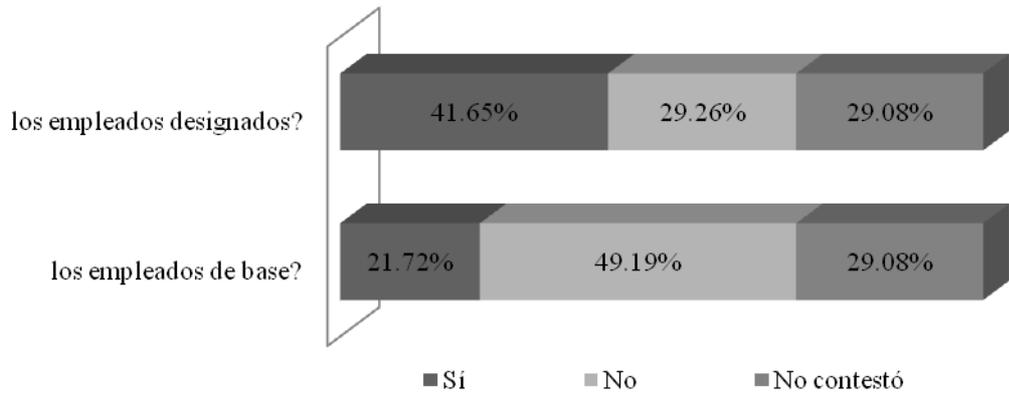
Percepción de cercanía (¿qué tan cercano profesionalmente se considera...)



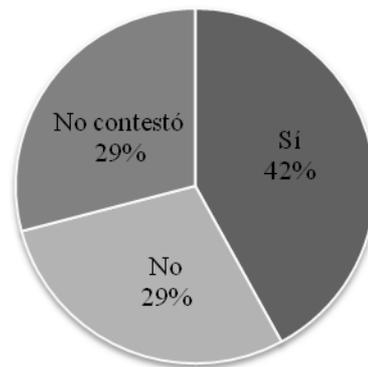
Valores de los servidores de carrera_SRE



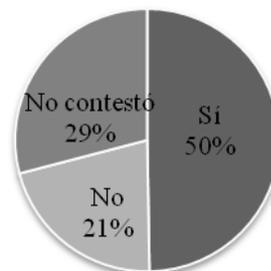
Competencia laboral (¿Existe competencia profesional entre los funcionarios públicos de carrera y...)



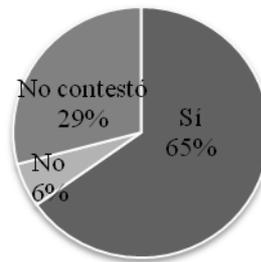
En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional Electoral y deberían estarlo?



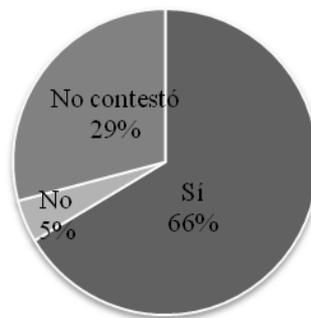
En su área de trabajo, ¿conoce usted de algún caso en que un puesto del Servicio Exterior de Carrera NO esté ocupado por un funcionario de carrera?



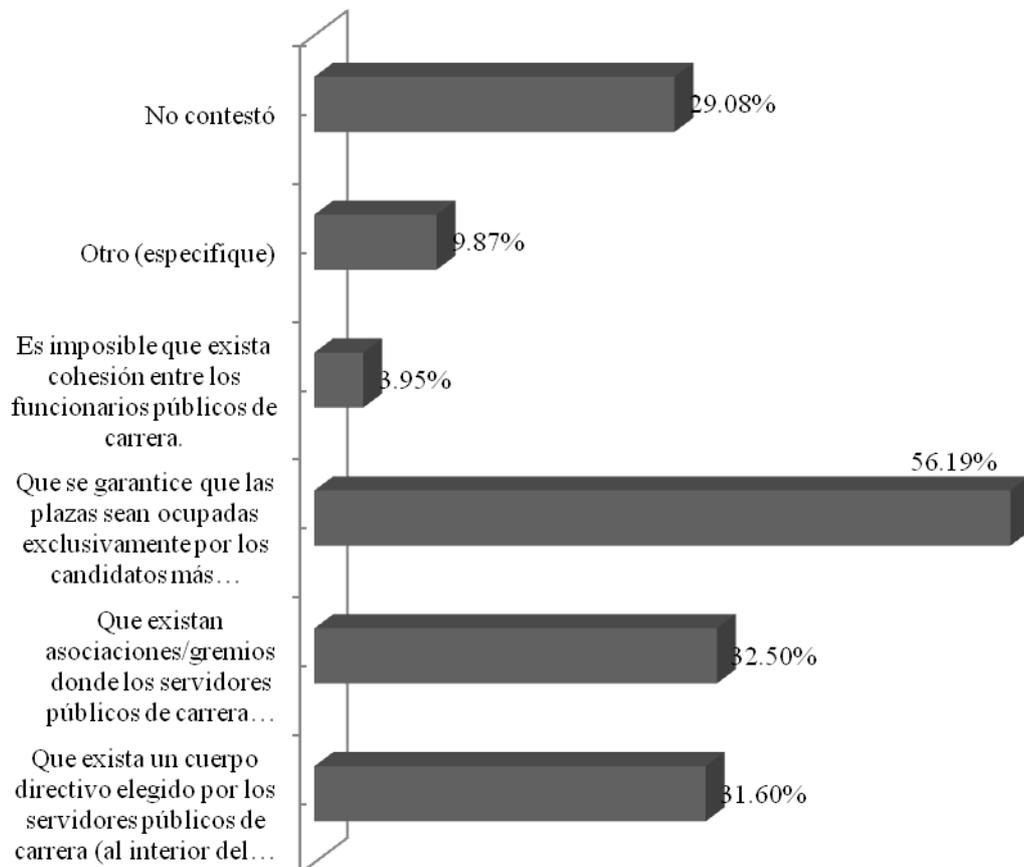
En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?



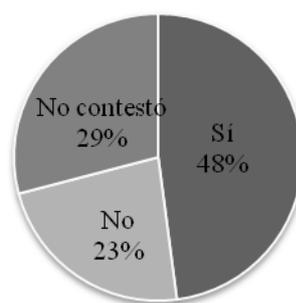
En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano?



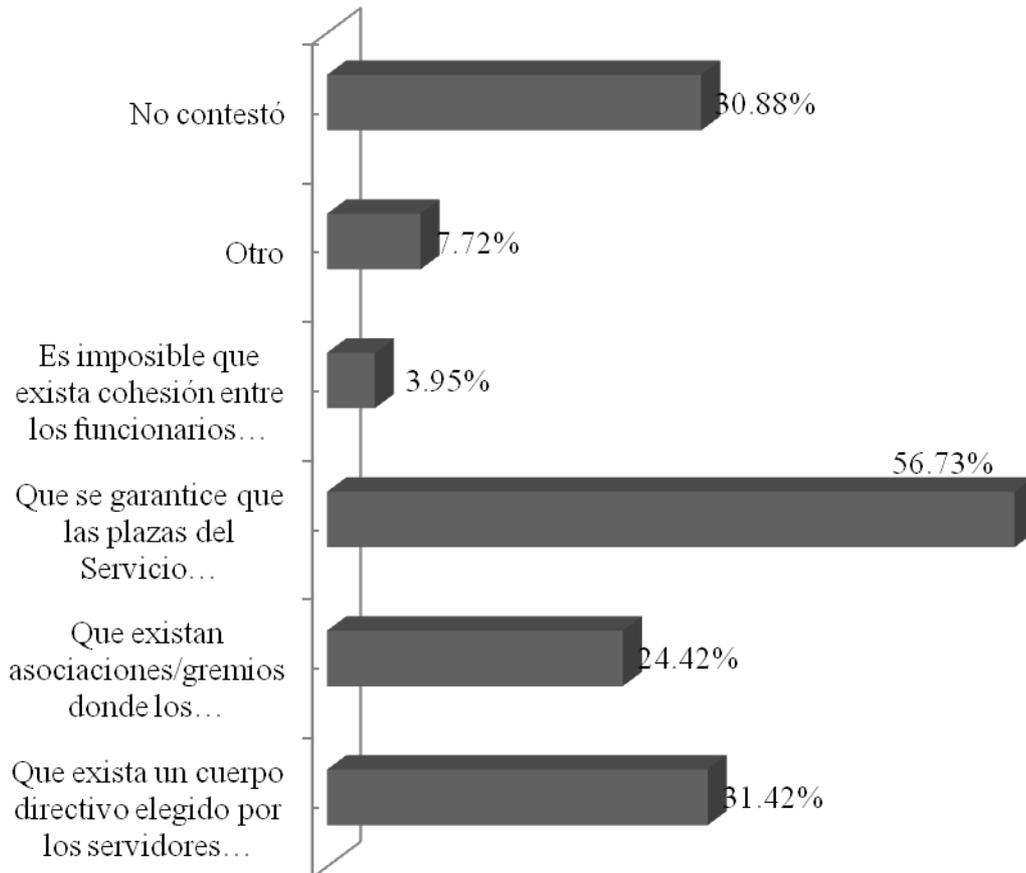
¿Qué hace falta para que exista cohesión entre los servidores públicos de carrera?



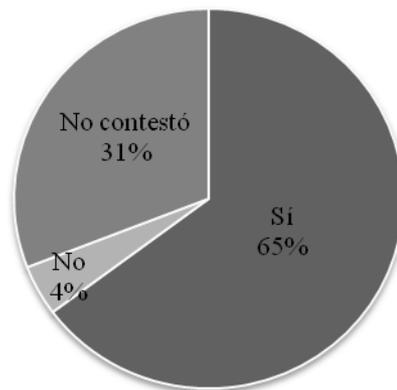
¿Cree usted que el Servicio Profesional Electoral es una herramienta eficiente contra la corrupción?



De los siguientes factores, ¿cuál(es) reducirían la corrupción en la asignación de puestos públicos?

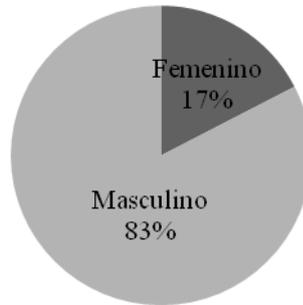


¿Desea recibir los resultados agregados de esta encuesta?

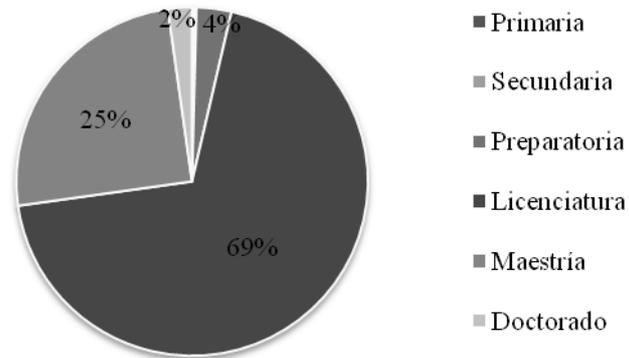


3.2 El Servicio Profesional Electoral

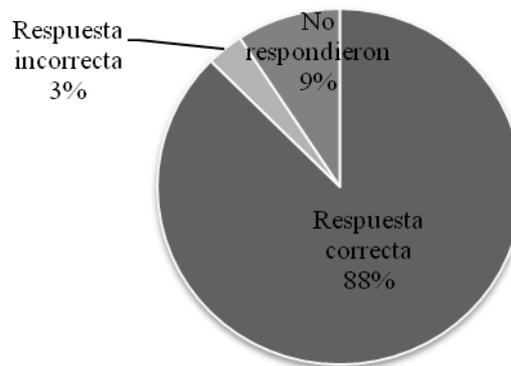
Diferenciación por género de los servidores públicos de carrera del IFE



Escolaridad de los servidores públicos de carrera IFE



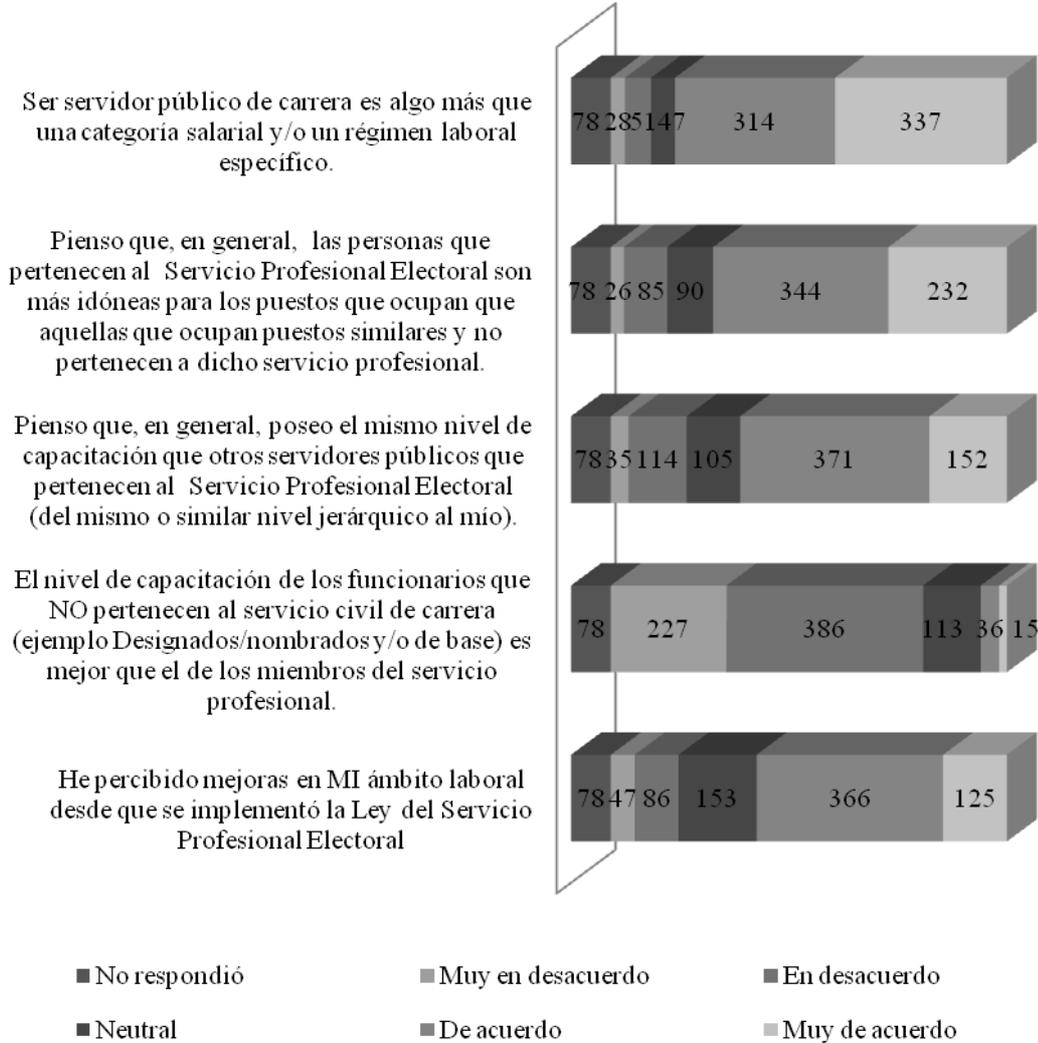
Conocimiento de la normatividad que los identifica como Servidores Profesionales Electorales



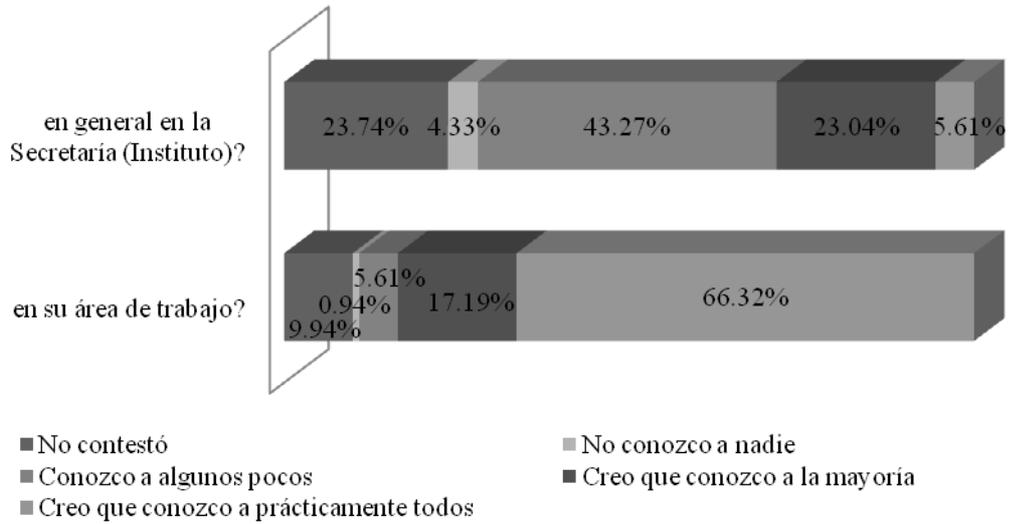
Conocimiento del año de entrada en vigor de la normatividad que lo identifica como Servidor Profesional Electoral



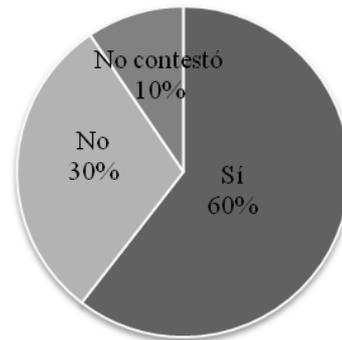
Percepciones sobre el Servicio Profesional Electoral



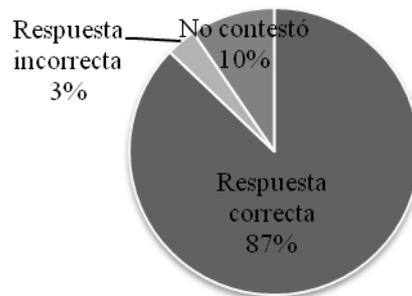
¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera...



¿Se reúne periódicamente con otros miembros del Servicio Profesional Electoral?



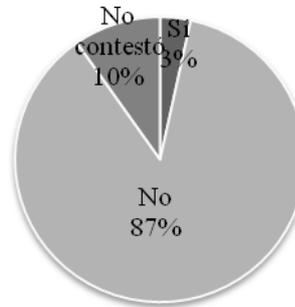
¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de la Administración Pública Federal encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera?



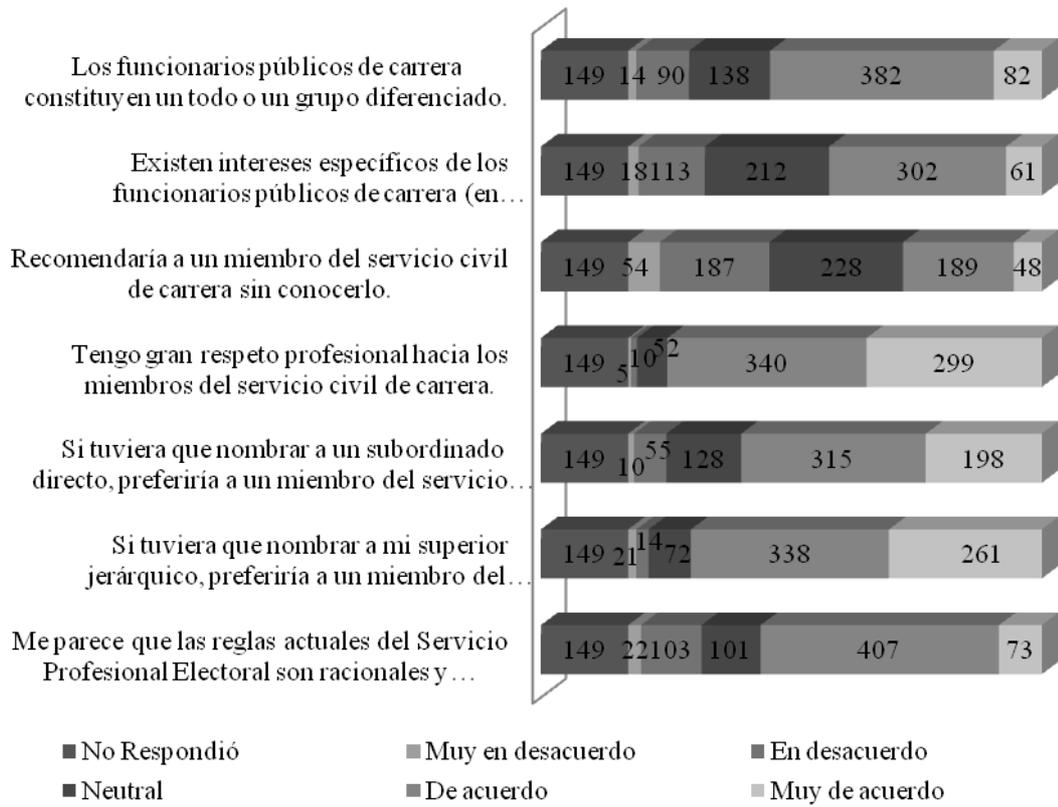
¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra?



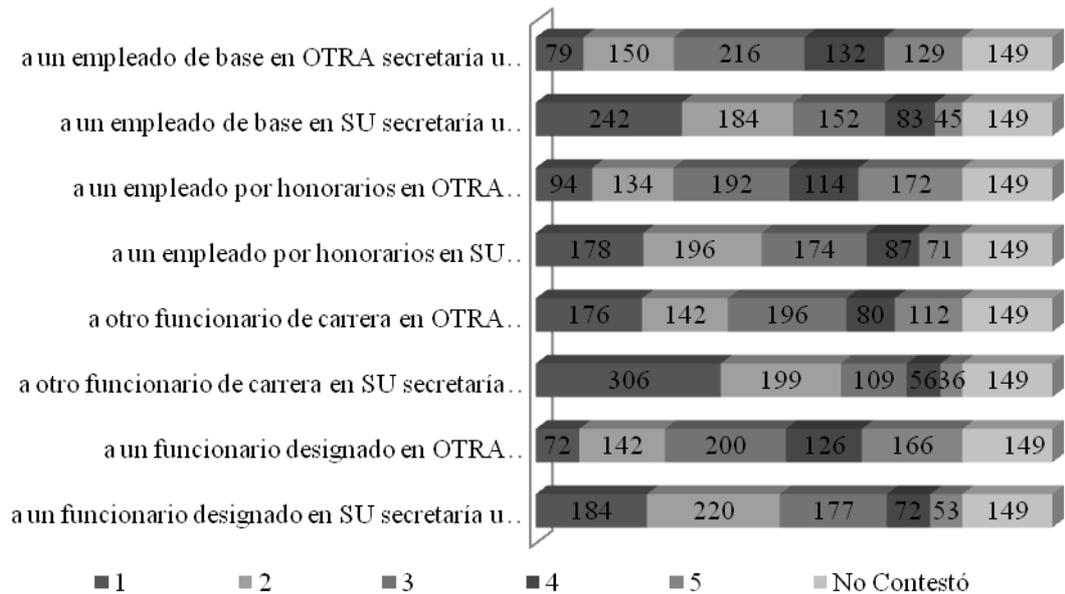
¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera?



Percepciones sobre el grupo de funcionarios de carrera_IFE



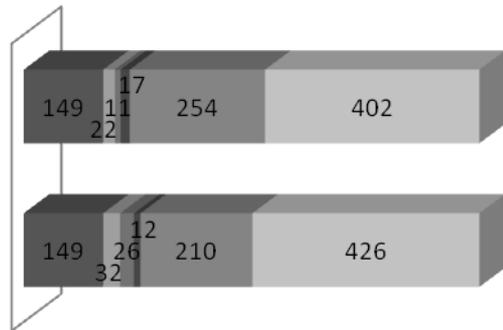
Percepción de cercanía (¿qué tan cercano profesionalmente se considera...)



Valores de los servidores de carrera_IFE

Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.

Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.

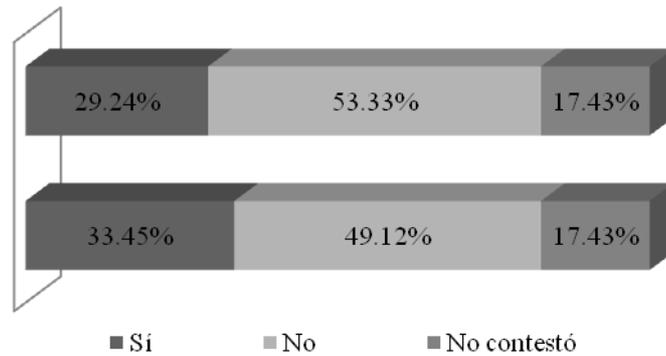


No respondió
 Muy en desacuerdo
 En desacuerdo
 Neutral
 De acuerdo
 Muy de acuerdo

Competencia laboral (¿Existe competencia profesional entre los funcionarios públicos de carrera y...)

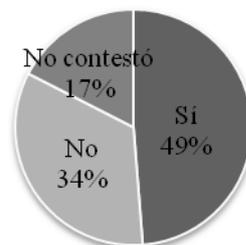
los empleados designados?

los empleados de base?



Sí
 No
 No contestó

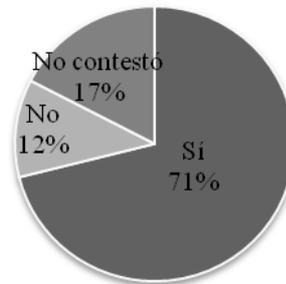
En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional Electoral y deberían estarlo?



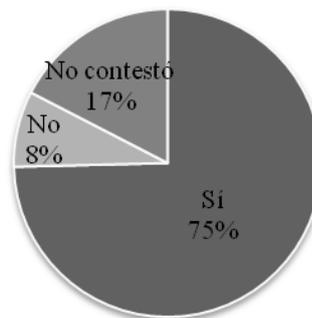
En su área de trabajo, ¿conoce usted de algún caso en que un puesto del Servicio Profesional Electoral NO esté ocupado por un funcionario de carrera?



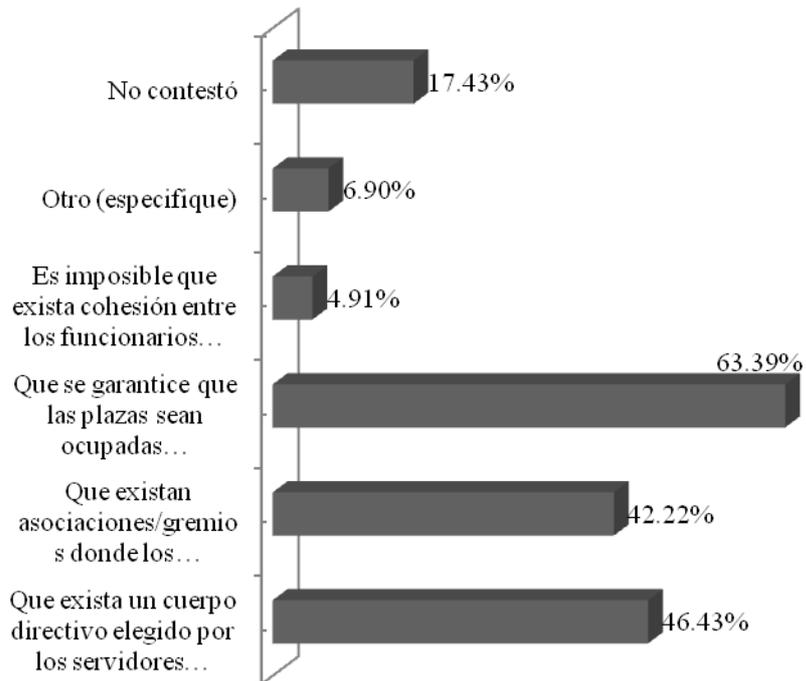
En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?



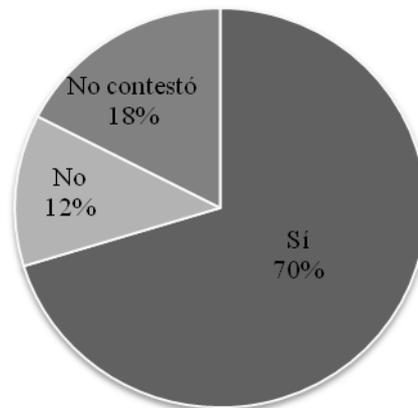
En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en la Comisión del Servicio Profesional Electoral?



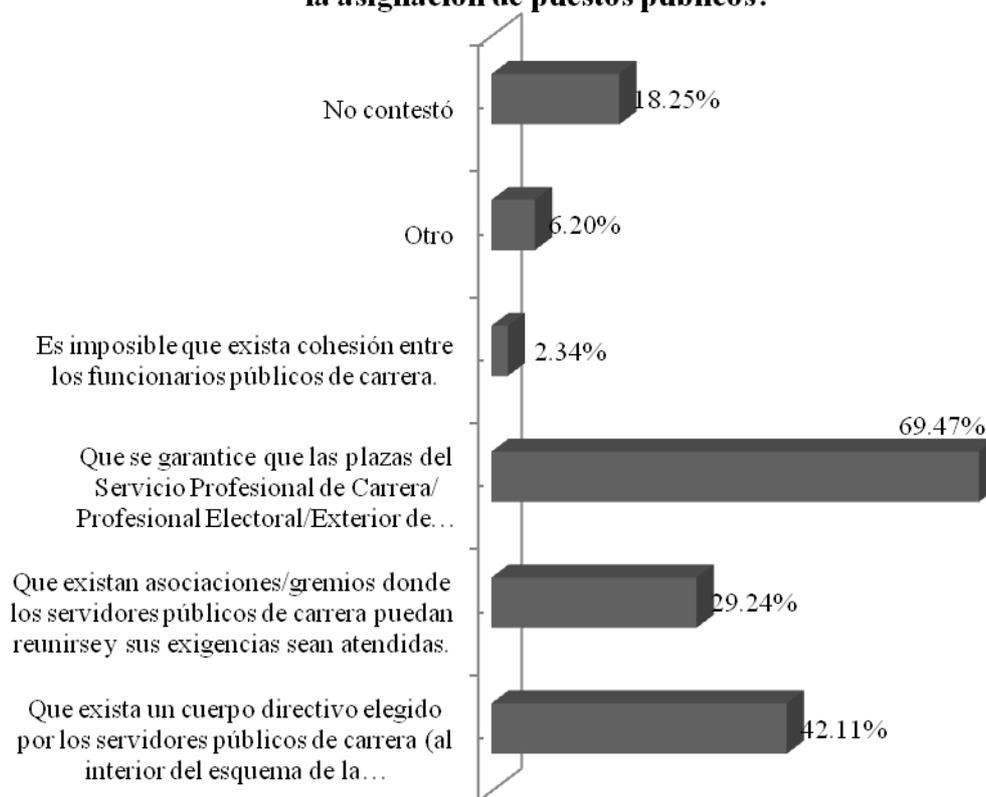
¿Qué hace falta para que exista cohesión entre los servidores públicos de carrera?



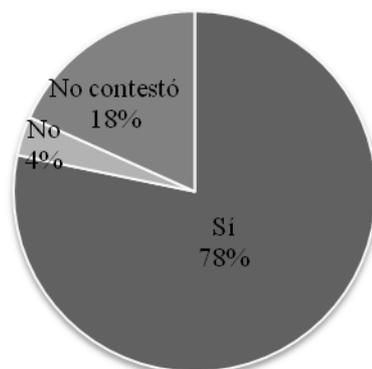
¿Cree usted que el Servicio Profesional Electoral es una herramienta eficiente contra la corrupción?



De los siguientes factores, ¿cuál(es) reducirían la corrupción en la asignación de puestos públicos?

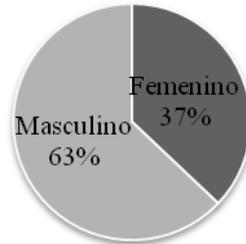


¿Desea recibir los resultados agregados de esta encuesta?

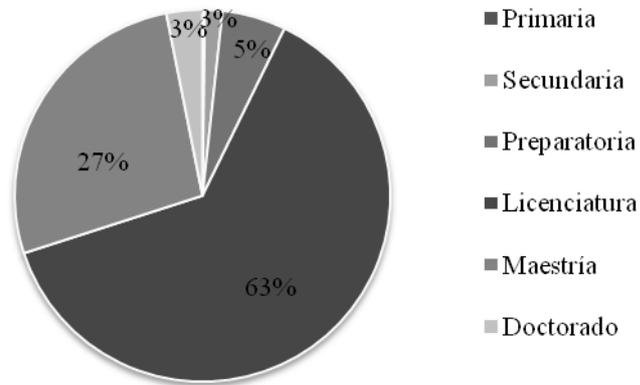


3.3 El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

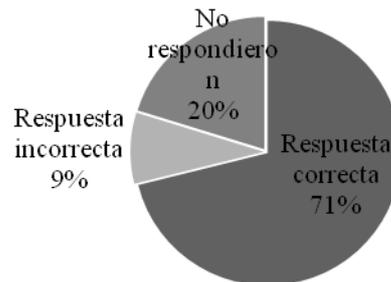
Diferenciación por género de los servidores públicos de carrera de la APF



Escolaridad de los servidores públicos de carrera APF



Conocimiento de la normatividad que los identifica como Servidores Profesionales de Carrera

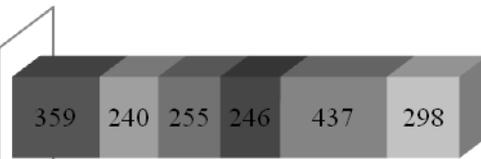


Conocimiento del año de entrada en vigor de la normatividad que lo identifica como Servidor Profesional de Carrera



Percepciones sobre el Servicio Profesional de Carrera

Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral específico.



Pienso que, en general, las personas que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera son más idóneas para los puestos que ocupan que aquellas que ocupan puestos...



Pienso que, en general, poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera (del mismo o similar nivel...



El nivel de capacitación de los funcionarios que NO pertenecen al servicio civil de carrera (ejemplo Designados/nombrados y/o de base) es mejor que el de los miembros...

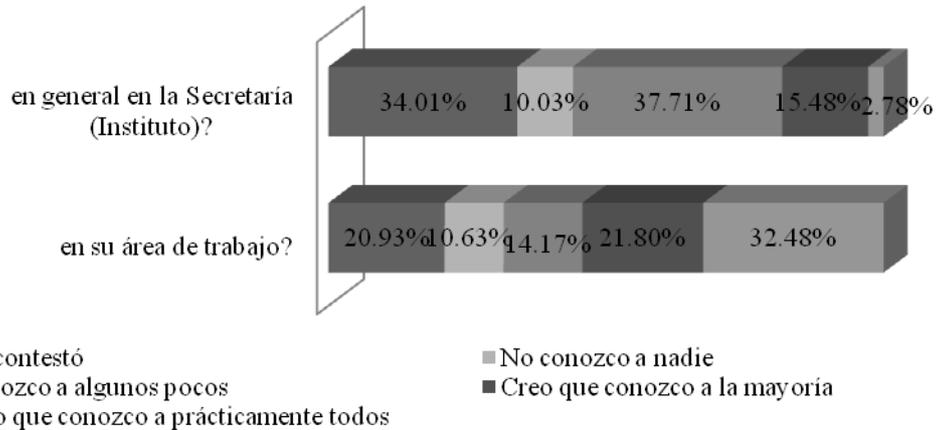


He percibido mejoras en MI ámbito laboral desde que se implementó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal



- No respondió
- Muy en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral
- De acuerdo
- Muy de acuerdo

¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera...



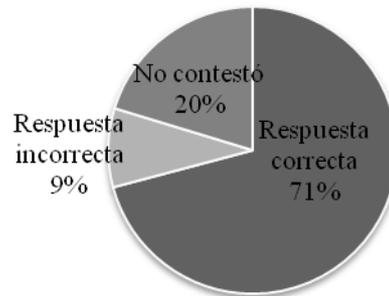
¿Se reúne periódicamente con otros miembros del Servicio Profesional de carrera?



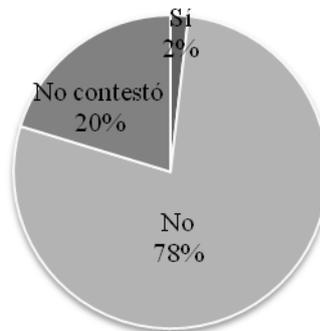
¿Existe algún cuerpo directivo al interior del esquema de la Administración Pública Federal encargado exclusivamente de los asuntos del servicio civil de carrera?



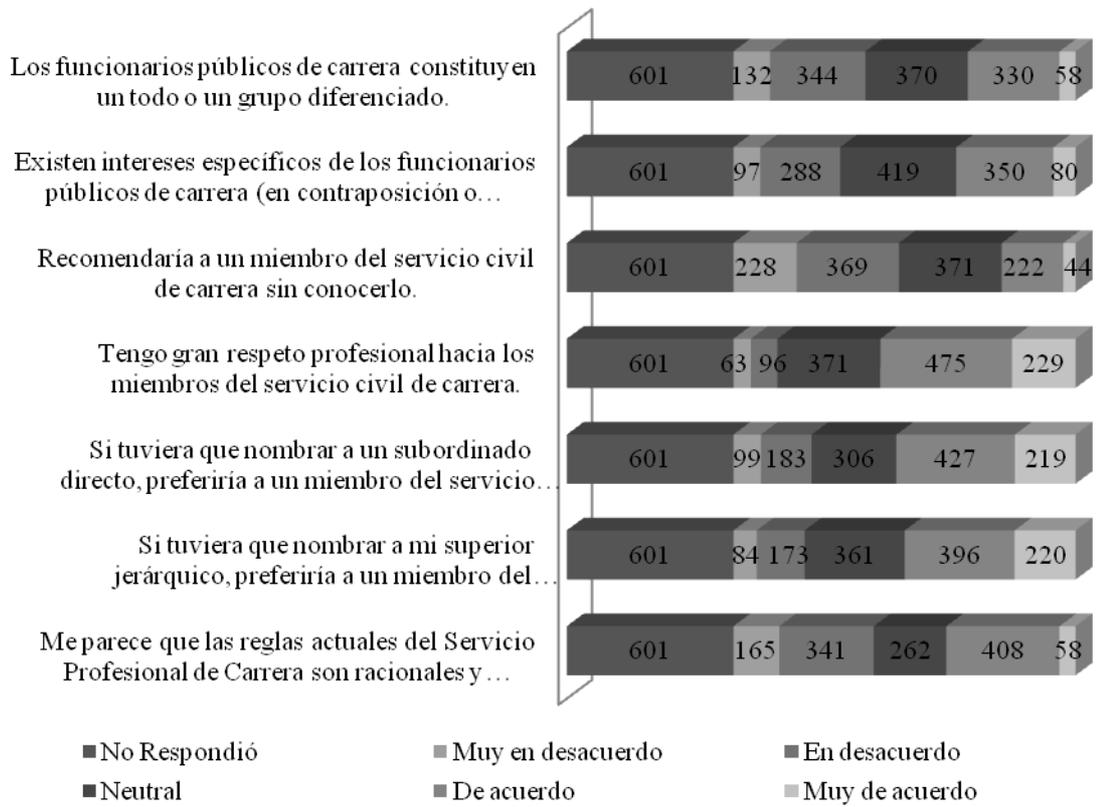
¿Participan los funcionarios como usted en la integración de dicho cuerpo, ya sea como miembros del mismo o eligiendo a quien lo integra?



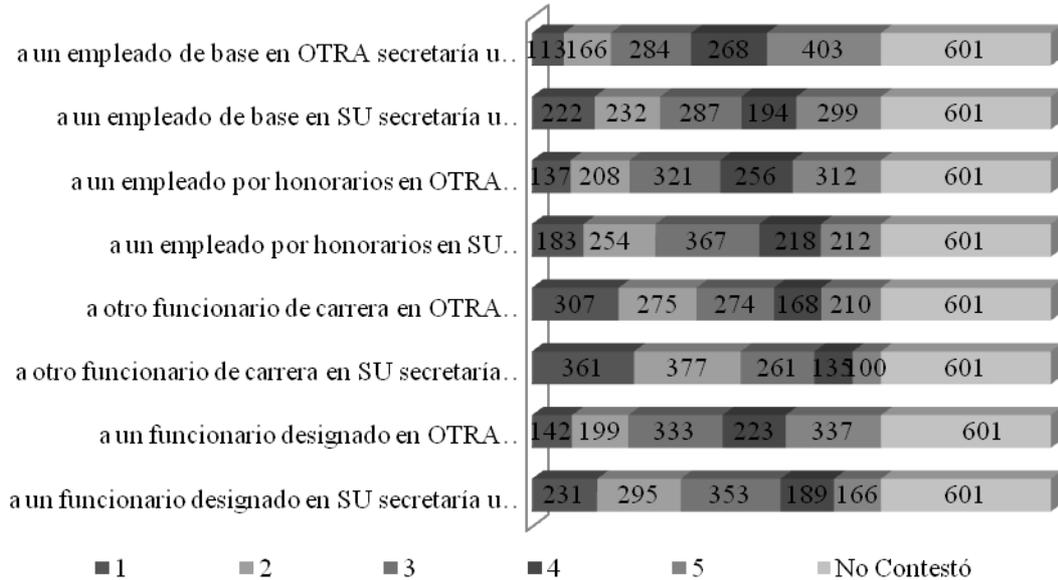
¿Existe alguna asociación que busque representar los intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera?



Percepciones sobre el grupo de funcionarios de carrera _APF



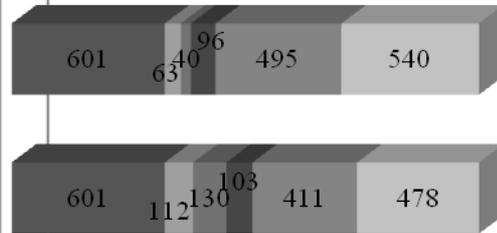
Percepción de cercanía (¿qué tan cercano profesionalmente se considera...)



Valores de los servidores de carrera _APF

Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.

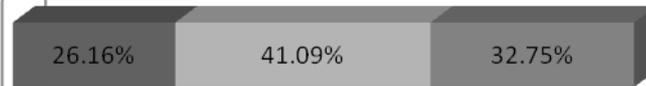
Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera.



■ No respondió ■ Muy en desacuerdo ■ En desacuerdo
 ■ Neutral ■ De acuerdo ■ Muy de acuerdo

Competencia laboral (¿Existe competencia profesional entre los funcionarios públicos de carrera y...)

los empleados designados?

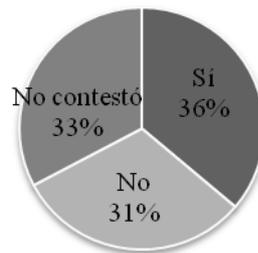


los empleados de base?



■ Sí ■ No ■ No contestó

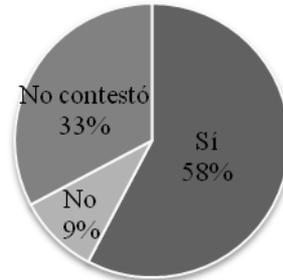
En su área de trabajo ¿Existen puestos que no están contemplados por el Servicio Profesional de Carrera y deberían estarlo?



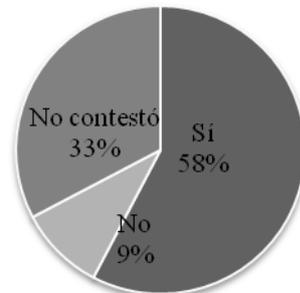
En su área de trabajo, ¿conoce usted de algún caso en que un puesto del Servicio Profesional de Carrera NO esté ocupado por un funcionario de carrera?



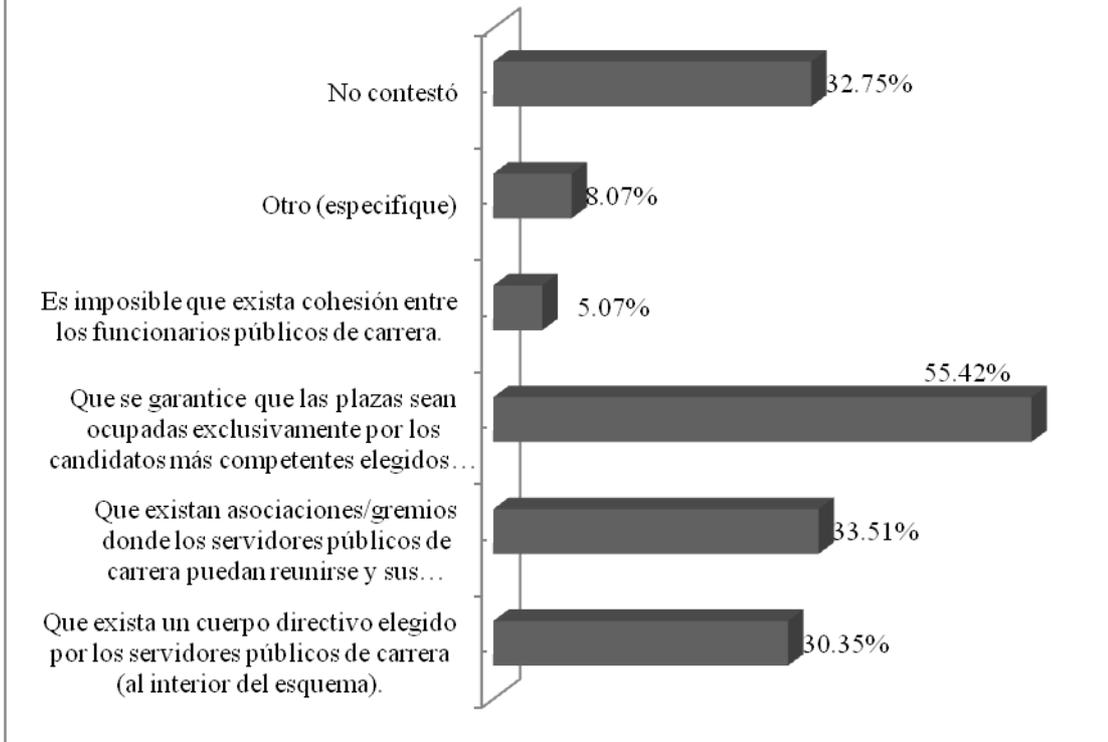
En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?



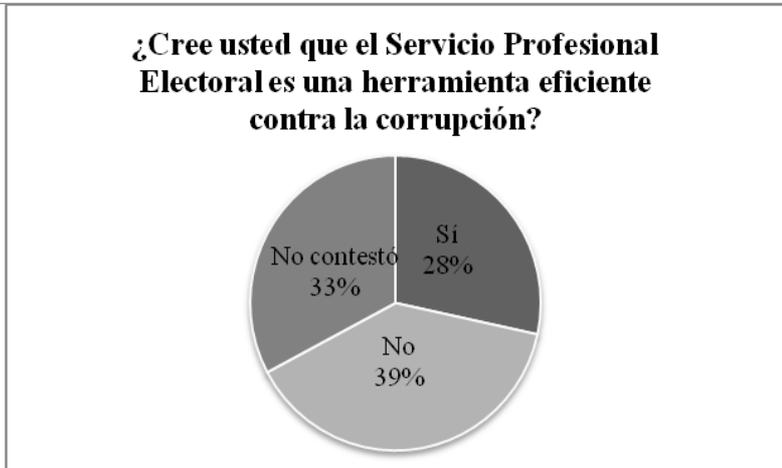
En su opinión los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en el Consejo Consultivo del Servicio Profesional?



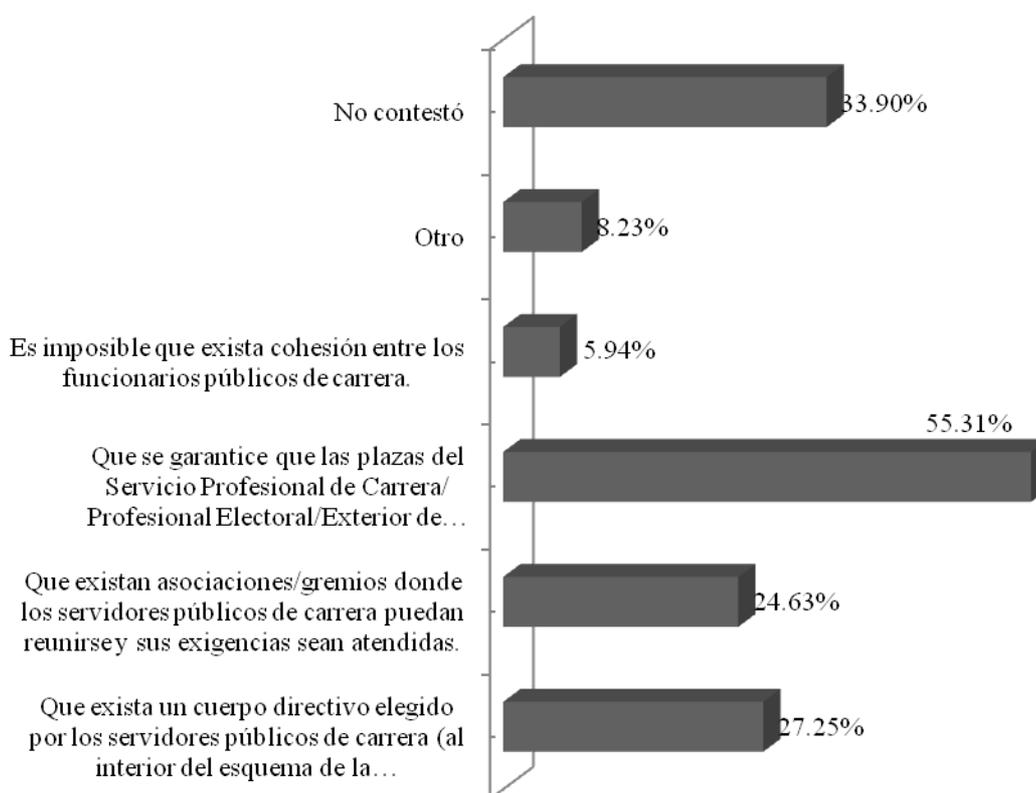
¿Qué hace falta para que exista cohesión entre los servidores públicos de carrera?



¿Cree usted que el Servicio Profesional Electoral es una herramienta eficiente contra la corrupción?



De los siguientes factores, ¿cuál(es) reducirían la corrupción en la asignación de puestos públicos?



¿Desea recibir los resultados agregados de esta encuesta?

