

La Remuneración de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y Entidades Paraestatales de México. Análisis y Recomendaciones*

Alfredo Acle Tomasini**

ANALIZA LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REMUNERACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y DE SUS IMPLICACIONES EN LA EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO, EXPONIENTE ALGUNAS RECOMENDACIONES, ORIENTADAS A RESOLVER ALGUNAS DE LAS CUESTIONES MÁS URGENTES.

PALABRAS CLAVES: PAGOS / FUNCIONARIOS PÚBLICOS / GOBIERNO / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / MÉXICO

Presentación

Durante los últimos años, la remuneración de los servidores públicos ha sido un tema que, con cierta periodicidad se incorpora al debate público, manifestándose en una serie de observaciones, dudas y comentarios, respecto a la pertinencia de los salarios que la sociedad paga a quienes la sirven. Interés que se acentúa, si se considera, que algunos de ellos acceden a sus cargos mediante procesos de elección popular.

Desafortunadamente, estas circunstancias, han hecho que el tema se aborde de manera fragmentada, y suela concentrarse en discutir los salarios de algunos puestos de mayor jerarquía, lo cual, por un lado, impide apreciar la amplitud, complejidad e importancia, que el proceso de remuneración tiene en el funcionamiento de la administración pública, y, por el otro, hace factible que se planteen propuestas, que si bien buscan abatir los excesos o traducirse en gestos políticos, pueden, paradójicamente, tener efectos contraproducentes al afectar a una gama muy amplia de puestos que se encuentran en el sector central y paraestatal, y que no están vinculados al ámbito político.

Como firma de consultoría, con más de 30 años de experiencia

* Documento presentado en octubre del 2003.

**Vicepresidente de Hay Group para México y Centroamérica.

Recibido: 22 de enero del 2007.

Aceptado: 23 de abril del 2007.

en el país y 60 en el mundo, Hay Group ha tenido la oportunidad de trabajar a lo largo de este lapso con los sectores públicos de muchas naciones, y desde luego en México, con su Gobierno Federal; con varios gobiernos estatales y municipales; con numerosas entidades paraestatales y; con el Poder Judicial de la Federación.¹

El conjunto de estas intervenciones, representadas por el desarrollo de un variado tipo de proyectos relacionados con sus recursos humanos, nos ha permitido acumular un acervo de conocimientos y valiosas experiencias sobre el sector público.

A partir de ellas y con el ánimo de contribuir a una mejor comprensión de la situación actual de la remuneración de los servidores públi-

cos, y de sus implicaciones en la efectividad y eficiencia de la Administración Pública Federal y en la calidad de vida de quienes en ella colaboran, decidimos elaborar y divulgar el presente documento, donde exponemos nuestro entendimiento sobre el tema y hacemos algunas recomendaciones, orientadas a resolver las cuestiones más urgentes que demanda la modernización del sector público en México, a la luz del papel estratégico que tiene en el desarrollo nacional.

Resumen Ejecutivo

1. El presente documento tiene como propósito fundamental analizar la problemática actual de la remuneración de los servidores públicos, y plantear propuestas encaminadas a modernizar la administración salarial en el servicio público, para hacer que ésta sirva como un elemento que atraiga, retenga y motive al personal que demanda su funcionamiento.
2. La importancia que reviste este tema, se deriva de la creciente complejidad de las tareas de la administración pública, lo que hace necesario, que ésta cuente con el personal idóneo para guiar, operar y administrar a las dependencias y entidades que la conforman. Fines para los que

1. Hay Group ha colaborado, entre otros, con los gobiernos federales y municipales de Australia, Canadá, Estados Unidos, Honduras, Reino Unido, Nicaragua. En particular la experiencia de su director general en la administración pública mexicana abarca las direcciones generales: de la Industria Básica Paraestatal; de la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica; del Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada y; de Fertimex. En 1985 obtuvo el Premio de Administración Pública por su obra: "La Empresa Pública: Desde Fuera, Desde Dentro". Además ha publicado: Planeación Estratégica y Control Total de Calidad, un caso real hecho en México (Grijalbo 1990) libro donde describe cómo se implantó exitosamente este enfoque en una empresa pública y del que se han vendido más de 40,000 ejemplares; Retos y Riesgos de la Calidad Total (Grijalbo 1993), y El Porvenir Comienza Hoy: Plan para un México Presente (Océano 2000).

resulta crítico, capitalizar la experiencia acumulada por los servidores públicos a lo largo de su carrera profesional, y sacar el máximo provecho, de los recursos que continuamente se invierten en su formación y desarrollo.

3. Desde otro ángulo, la necesidad de establecer un marco de referencia que ponga en perspectiva el tema de la remuneración de los servidores públicos, deriva del natural interés que éste despierta entre la opinión pública, dado que estas erogaciones, además de financiarse con recursos públicos, retribuyen el trabajo de quienes se desempeñan en cargos -algunos incluso de elección popular -, cuyo fin es servir a la sociedad.
4. Circunstancia que suele politizar la discusión sobre el tema, al centrarla en el monto absoluto de las remuneraciones de los puestos de mayor jerarquía. Hecho que se agudiza al ser éstas superiores a los ingresos que percibe el ciudadano medio, quien tiende a percibir las como excesivas, aun cuando, como se verá más adelante, en algunos casos, ellas estén sensiblemente por debajo de lo que, en el ámbito privado, perciben puestos de responsabilidad equivalente.
5. Durante los últimos años, la Administración Pública Fede-

ral ha experimentado avances importantes con relación al proceso de remuneración de los servidores públicos, los cuales permiten una mayor transparencia, y a la vez, contar con bases técnicas para estructurar el tabulador salarial, y realizar diagnósticos de equidad interna, competitividad salarial y organizacionales.

6. Continuar avanzando, hace necesario ahora, plantear una política de remuneración de los servidores públicos que responda, de manera simultánea, a los temas fundamentales que interesan: a la sociedad, dado que se trata de sus recursos; al servidor público en cuanto a que su remuneración afecta su calidad de vida y posibilidades de desarrollo; y a la administración pública, en virtud de que su capital humano es fundamental para el logro de sus objetivos.
7. Para lograr lo anterior, es preciso resolver varios problemas que se originan al aplicar un solo tabulador para definir los salarios de un enorme y variado número de puestos, en cuanto a la naturaleza de sus funciones y responsabilidades, lo cual hace que el debate que suscitan los salarios de las posiciones de mayor jerarquía en la Administración Pública Federal, repercuta de alguna manera, en toda su estructura

- salarial, involucrando a cargos que se desenvuelven en ámbitos profesionales muy distantes del político.
8. Entre dichos problemas destacan los siguientes: inequidad, falta de competitividad de algunos puestos, carencia de un vínculo entre desempeño y remuneración, poca claridad organizacional y; un tratamiento no diferenciado para puestos técnicos.
 9. Corregir esta situación hace indispensable distinguir, que dentro de la Administración Pública Federal, concurren tres tipos de puestos: Los políticos, a los que se accede a través de un proceso de elección para cumplir un mandato finito, los de la administración central y los del sector paraestatal. Para entonces, diseñar y aplicar, un enfoque salarial que reconozca la naturaleza y peculiaridades de cada tipo.
 10. Diferenciar para efectos de remuneración, a los cargos políticos del resto de los puestos, permitiría aislar del debate político a éstos últimos, y alinear su proceso de remuneración con base en las prácticas estándar, de tal forma que se integre a los demás procesos de recursos humanos, con la finalidad de apoyar el desarrollo del capital humano del sector público.
 11. Un esquema como el propuesto, implicaría romper con el paradigma de que ningún servidor público puede tener ingresos superiores a los del Presidente de la República. Pero, conviene recordar, que mientras a este cargo se accede por medio de un proceso electoral para cumplir con un mandato finito, los demás puestos de la administración pública, a excepción de aquellos cuyos ocupantes son nombrados por el Jefe del Poder Ejecutivo, son de libre designación, o, como ocurre en el ámbito paraestatal, son contratados por un período indefinido.
 12. La propuesta consiste en que la remuneración de los puestos políticos: sus aspectos salariales, prestaciones y beneficios, incluyendo en estos últimos su pensión y su seguridad personal al término de su mandato, sean, en un paquete aparte, discutidos y definidos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
 13. Para los puestos del sector central se propone que su remuneración se siga administrando con base en el actual tabulador, cuya aprobación se inscribe en la del presupuesto anual de la Federación, aunque se recomienda que se lleve a cabo una actualización de las estructuras organizacionales de las dependencias, a fin

de asegurar que los títulos de los puestos, coincidan con las actividades y funciones que en la realidad tienen sus ocupantes. De esta forma, se puede lograr que haya equidad interna al remunerar de igual manera a trabajos equivalentes.

14. Desde esa perspectiva merece destacar el caso de los servidores públicos sindicalizados, dado que en muchas dependencias sus títulos de puesto no corresponden a las actividades que realizan. Esto provoca problemas de equidad, y a la vez, hace difícil poner en práctica procesos de capacitación y adiestramiento, que contribuirían a mejorar la eficiencia de la administración pública y el clima laboral, al proporcionarle al individuo una oportunidad de desarrollo y de aplicar los conocimientos que así adquiriera.
15. Por último, para el sector paraestatal, se propone darle un grado de libertad acotada, para que las entidades cuenten con mayor autonomía de gestión en el manejo del proceso de remuneración de sus empleados. Para ello, se plantean varios mecanismos, a fin de asegurar que se mantenga el control sobre las cuestiones básicas de dicho proceso y se eviten los excesos.
16. La efectividad de los recursos que cualquier tipo de organización destina a su nómina no está en función del nivel absoluto de los salarios que paga; tan deficiente es incurrir en remuneraciones excesivas, como hacerlo muy por debajo de lo que prevalece en el mercado salarial. En el primer caso se desperdician recursos, y se falta a la confianza de quien los provee, en el segundo, se afecta el clima laboral, y con él disminuye la productividad y el compromiso del empleado.
17. En grandes organizaciones, -y la Administración Pública Federal es una de ellas- se ha encontrado que el control del proceso de remuneración no está en la determinación centralizada de todos los niveles salariales, sino en el establecimiento de políticas y procedimientos que lo normen; que aseguren el cumplimiento de sus propósitos; y que permitan auditarlo.
18. Proseguir modernizando el proceso de remuneración en la Administración Pública Federal, hace necesario introducir el concepto de Remuneración Total. Este considera, por un lado, la totalidad de los elementos tangibles que recibe el servidor público, aun cuando algunos de ellos, tengan como finalidad darle ciertos beneficios a mediano y largo plazo, y, por el otro, también integra rubros de carácter subjetivo,

- que se ha encontrado juegan un papel importante en la atracción, retención y motivación del personal.
19. Este enfoque, y más aún considerando las restricciones presupuestales, sería de gran utilidad para el Gobierno Federal y entidades paraestatales, al permitirles diseñar e implantar estrategias de remuneración que hagan óptimo el uso de los recursos destinados a este fin, y tengan, a la vez, el mayor impacto en el nivel y calidad de vida de los servidores públicos.

Antecedentes relevantes

1. Durante los últimos seis años, la administración salarial de los servidores públicos federales ha tenido dos avances importantes: una mayor transparencia respecto a los elementos que integran su compensación total, y la aplicación de una metodología para la valuación de los puestos con base en su responsabilidad.
2. En el pasado solía ocurrir que, para efectos presupuestales, sólo se hacía del conocimiento público el sueldo base de cada puesto, mismo que, por lo regular, representaba una fracción relativamente pequeña de la remuneración total.
3. Ésta, se integraba por el sueldo base más otros conceptos, que además de no ser explícitos, provenían de partidas presupuestales que se aprobaban de manera agregada, lo cual hacía imposible conocer, cómo estos recursos del erario federal se distribuían para efectos de la remuneración, entre los diferentes puestos de cada dependencia.
4. A esta falta de claridad, se agregaba la existencia de las llamadas partidas presupuestales confidenciales, a través de las cuales se solían otorgar compensaciones extraordinarias por una amplia variedad de motivos.
5. En síntesis, estos elementos hacían, por un lado, que las remuneraciones de los servidores públicos, se basaran en criterios que permitían un amplio margen de discrecionalidad y, por el otro, que no hubiera la transparencia que demanda el uso de recursos públicos.
6. En la actualidad, las compensaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que son aprobadas por el Congreso como parte del presupuesto anual, y que conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información se publican en el Diario Oficial y en las páginas de Internet de dependencias y

entidades, deben corresponder a las percepciones totales que reciben, incluyendo las prestaciones y beneficios.

7. El segundo avance se refiere al diseño e implantación de una metodología para valorar el contenido de los puestos del servicio civil, con base en: las habilidades que se requieren para desempeñarlos; los problemas que resuelven y su impacto en los resultados de las dependencias y entidades a las que pertenecen.²
8. Contar con este sistema ha permitido inicialmente: a) Diseñar los tabuladores de la Administración Pública Federal con base en el valor de cada puesto, en lugar de alinearlos atendiendo únicamente a su título, lo cual generaba grandes inconsistencias al momento de homologar los puestos del sector central con

2. El sistema de valuación de puestos que utiliza la Administración Pública Federal Mexicana, mismo que es utilizado por una gran cantidad de empresas, gobiernos y organizaciones no lucrativas en el mundo, permite conocer en qué medida su estructura de pago es equitativa, al relacionar el nivel de remuneración con la dimensión de cada puesto, determinada en primera instancia, como ya mencionamos, con su grado de responsabilidad; empero, es importante puntualizar que el sistema de valuación valúa al puesto y no al ocupante, lo que en principio sugiere que debe existir un nivel de pago "ideal" o "meta", según el tamaño de la responsabilidad, pero que el sueldo de cada persona estará alrededor de dicho pago y deberá variar en función de su desempeño y/o sus capacidades.

los del sector paraestatal, pues esto se hacía de manera intuitiva sin atender a ningún criterio técnico; b) Remunerar de manera distinta a puestos que, aun teniendo el mismo título, no necesariamente son del mismo tamaño, dado que mientras algunos están vinculados a los temas sustantivos de sus dependencias y entidades, otros, se encuentran a cargo de actividades administrativas o de soporte; c) Realizar diagnósticos de equidad interna para conocer en qué medida existe correlación entre la dimensión de cada puesto y su remuneración; d) Comparar, a partir de un criterio uniforme, las remuneraciones de los servidores públicos con las que prevalecen en el mercado para puestos de una dimensión equivalente, e) Desarrollar diagnósticos organizacionales a partir del análisis de las responsabilidades de cada puesto, f) Iniciar un cambio en la cultura organizacional de la administración pública, donde el valor del puesto se define por su contenido y no por su título, y g) Contar con una base para perfilar las características y conductas de sus sendos ocupantes.

9. No obstante estos avances, todavía existe camino que recorrer para lograr que, tanto en el sector central como en el paraestatal, el proceso de re-

muneración esté alineado con las prácticas estándar que se llevan a cabo con normalidad en otros ámbitos. De hecho puede afirmarse, que actualmente el funcionamiento de dicho proceso en la administración pública, privilegia la dimensión presupuestal y la gestión de la nómina, sobre los temas de equidad y reconocimiento del desempeño. Situación que también está presente, en el Poder Judicial.

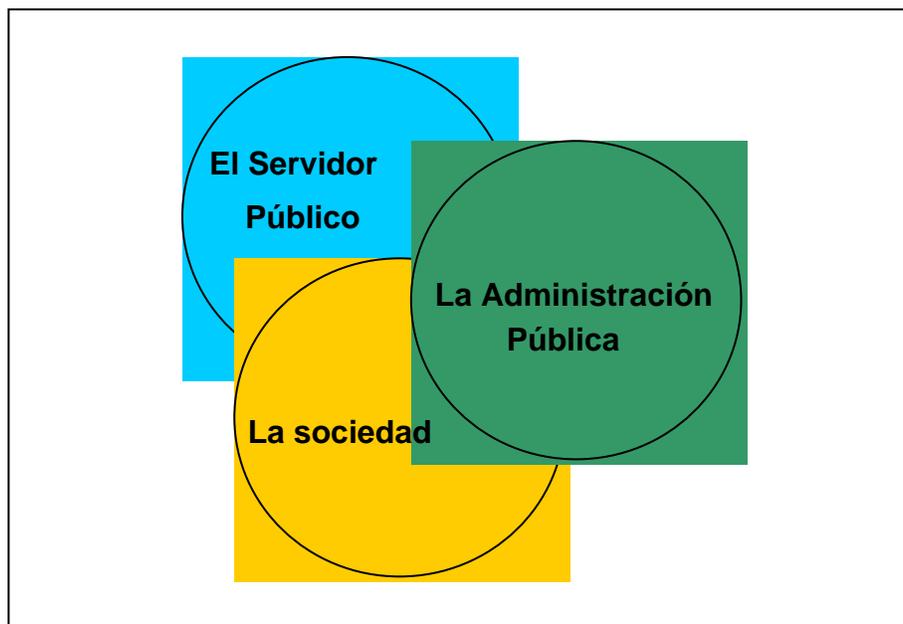
remuneración no puede verse de manera aislada y menos aún limitarse a sus aspectos presupuestales, sino que debe relacionarse con otros procesos críticos para el desarrollo del servidor público, como son los de administración del desempeño y de plan de carrera.

Lineamientos Básicos para diseñar una Política de Remuneración de los servidores públicos de la Administración Pública Federal

10. La función salarial es una de las herramientas más importantes a disposición de cualquier tipo de organización, pública, privada o no lucrativa, en virtud del papel que tiene en la administración de su personal, dado que ella se utiliza para: atraer y retener talento; favorecer un clima positivo de trabajo basado en la equidad interna; motivar un alto desempeño orientándolo hacia el logro de sus objetivos, y propiciar el desarrollo individual tanto en el ámbito profesional como económico.
11. Esto pone de manifiesto que, aun cuando se trate de recursos públicos, el proceso de

12. De ahí el impacto negativo que puede tener en la Administración Pública Federal, el hecho de que los elementos básicos del proceso de compensación, como son la determinación de los niveles salariales y la estructura de los tabuladores, se definan a partir de una discusión de carácter político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin atender a elementos técnicos que normalmente son aplicados a la administración del factor humano.
13. El diseño de una política de remuneración para el sector público, debe partir de lineamientos que consideren lo que interesa a cada una de las partes involucradas en este tema: la sociedad, el servidor público y, la propia administración pública. Ver Gráfica 1.
14. El interés primario de la sociedad deriva, de que ella es quien aporta los recursos para sufragar las remuneraciones de sus servidores públicos, por lo que desde su perspec-

GRÁFICA 1



tiva, la política de remuneración de los servidores públicos debe atender lo siguiente:

- *Transparencia.*- Que con oportunidad y detalle se conozcan en su totalidad y en sus partes, los salarios, beneficios y prestaciones de los servidores públicos.
- *Contrapeso.*- Que la fijación de los salarios, beneficios y prestaciones no sea establecida y aprobada por los propios interesados.
- *Racionalidad.*- Que los recursos utilizados para remunerar a los servidores

públicos se apegue a criterios de eficiencia.

15. Para efectos del servidor público, su remuneración está ligada íntimamente con su nivel de vida y su motivación hacia el trabajo, para lo cual es importante que, por un lado sea equitativa y, por el otro, pueda estar influida por el nivel de su desempeño. Por tanto, debe responder a las siguientes premisas:

- *Bienestar y seguridad.*- Que el desarrollo de una carrera en el servicio público le permita al servidor público y a su familia,

mejorar económicamente y contar con el respaldo de la seguridad social.

- *Reconocimiento.*- Que el desempeño sobresaliente de los servidores públicos favorezca el desarrollo de su carrera e incida en sus ingresos.
- *Equidad.*- Que haya equilibrio entre la remuneración y la responsabilidad que entraña el desempeño de una función, cargo o comisión, lo que, en algunos casos, implicaría considerar además, elementos de riesgo inherentes a ciertos puestos vinculados a la seguridad pública.

16. Para la administración pública, como ocurre en cualquier tipo de organización, la política de remuneración debe servir como un elemento básico para inducir un funcionamiento eficiente, y asegurar un uso óptimo de los fondos públicos destinados a tal fin. Para ello habría que atender a los siguientes lineamientos:

- *Desarrollo del capital humano.*- Que se disponga y se forme el talento necesario, en cantidad y calidad, que se requiere para desempeñar con eficiencia, eficacia y honestidad,

la tareas que abarca el servicio público.

- *Diversidad de funciones.*- Que la definición del monto y composición de las remuneraciones reconozcan la naturaleza de los diferentes tipos de estructuras, funciones, roles y actividades, que desempeñan los servidores públicos a lo largo del Poder Ejecutivo Federal.
- *Eficacia.*- Que sea un instrumento a través del cual se oriente el desempeño de los servidores públicos, hacia al logro de los objetivos que persiguen las distintas dependencias y entidades que integran la administración pública.

Asuntos críticos que resolver

17. Establecer una política de remuneración de los servidores públicos con base en los lineamientos expuestos en el apartado anterior, hace necesario resolver varios asuntos críticos, que en su mayor parte están originados en el hecho, de que las remuneraciones en la Administración Pública Federal Central y Paraestatal son establecidas a partir de un solo tabulador, no obstante la

heterogeneidad de los puestos que la integran.³

18. En particular los asuntos críticos a resolver son los siguientes:

- Inequidad.

- Falta de competitividad de algunos puestos.

- Poca claridad organizacional.

- Carencia de un vínculo entre desempeño y remuneración.

- Tratamiento no diferenciado a los puestos técnicos de alta especialización.

3. En 1964, se decidió incorporar al presupuesto del Sector Central el correspondiente a 20 empresas y organismos públicos. Grupo que se denominó como "Empresas Controladas". Posteriormente, al conjunto inicial se le añadieron otras, hasta que la reforma a las leyes del gasto y deuda pública de Diciembre de 1976, establecieron que cualquier erogación o deuda realizada o contraída, por una entidad o empresa donde el Gobierno Federal participara – directa o indirectamente - de manera mayoritaria en su capital, serían consideradas como parte del gasto y deuda pública. A partir de esta definición, las normas y controles aplicables al ingreso, gasto y deuda del Gobierno Federal se han hecho extensivas al sector paraestatal sin considerar, por una parte, que las características y naturaleza de éste son sustancialmente distintas a las que corresponderían a las dependencias del sector central y, por la otra, que el conjunto de entidades paraestatales está integrado por un universo muy heterogéneo, donde concurren organismos que tienen objetivos sociales específicos, con empresas que actúan en el mercado. Esto implica que las remuneraciones de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal - adscritos al sector central o al paraestatal, a excepción de personal de las fuerzas armadas y del Servicio Diplomático- están reguladas por un solo tabulador, que siendo aprobado por el Congreso como parte del Presupuesto del Gobierno Federal de cada año, era administrado y normado por la Unidad de Servicio Civil adscrita a la Secretaría de Hacienda y para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal, y ahora habrá de serlo a través de la Secretaría de la Función Pública.

Inequidad

19. Si bien todas las personas que colaboran en el Poder Ejecutivo Federal son servidores públicos, para efectos de este análisis, es importante reconocer que con base en la naturaleza de los puestos que desempeñan, éstos pueden dividirse en tres grupos: puestos políticos, puestos del sector central y puestos del sector paraestatal.

20. El primer grupo se refiere a aquellos cargos a los que se accede a través de un proceso de elección popular y cuyo mandato está limitado a un lapso específico, como ocurre con los titulares de los tres niveles de gobierno del Poder Ejecutivo. Sin embargo, a este grupo deben agregarse también, aquellos cargos públicos, a los que de acuerdo a diferentes ordenamientos legales,

es facultad de quien ocupe un puesto de elección popular designar a sus titulares, como son, en el caso del Presidente de la República: los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y, algunos directores generales de organismos y empresas del sector paraestatal.

21. En el segundo grupo están aquellos puestos cuyos ocupantes acceden a ellos por designación, y que, a diferencia de quienes ocupan los puestos políticos, su gestión no tiene un plazo específico, dedicándose, no sólo a una amplia variedad de tareas, lejanas al ámbito político, como son las administrativas, técnicas u operativas, sino que además cuentan con calificaciones y experiencia que los hace susceptibles de emigrar hacia el sector privado, donde es factible que encuentren un

mejor nivel de remuneración; posibilidades de desarrollo; y, posiblemente, una mayor seguridad en cuanto a la conservación de sus empleos.⁴

22. Más aún, muchos de los individuos que desempeñan estos cargos, ingresan al sector público, por una cuestión vocacional, y porque cuentan con las calificaciones profesionales y experiencia en campos del conocimiento, que forman parte de funciones y tareas que competen predominantemente a la administración pública.
23. Por último, se encuentra el conjunto de puestos que conforman las entidades del sector paraestatal, las cuales abarcan una amplia variedad de personas morales: organismos desconcentrados y descentralizados, sociedades mercantiles, instituciones financieras, etc. cuyas actividades se desenvuelven en campos muy diversos.
24. Como en el caso de los puestos del sector central, la inmensa mayoría de las personas que se desempeñan en el sector paraestatal, no acceden a él por la vía política sino a través de un proceso de contratación. En tanto que, la naturaleza de las actividades que normalmente realizan, se relaciona con cuestiones administrativas y técnicas.

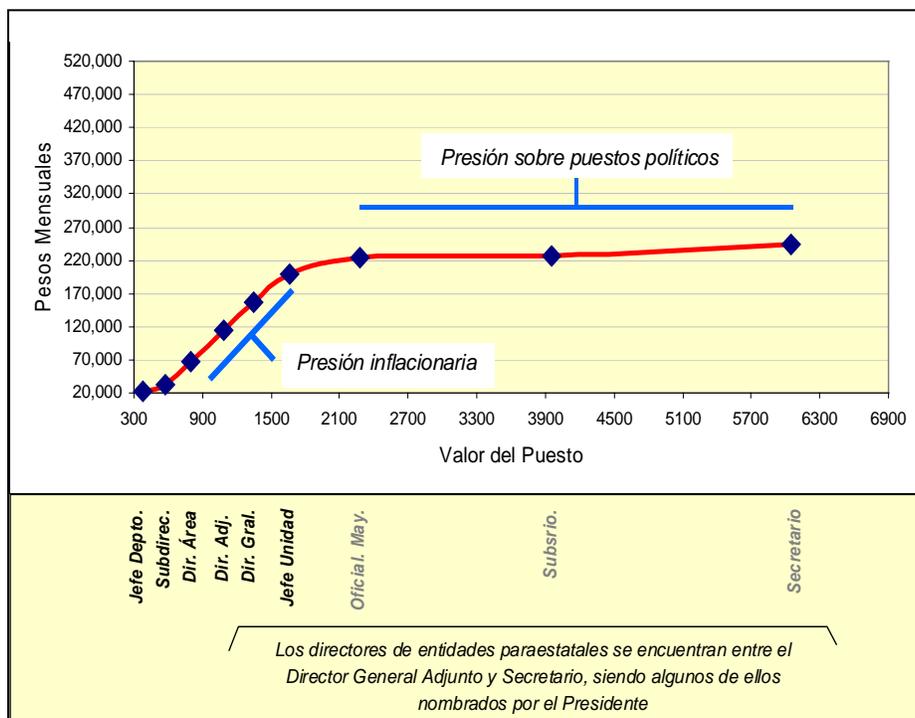
4. A partir de Octubre del 2003 cuando entre en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se establece para los puestos comprendidos entre directores generales hasta personal de enlace, donde se ubicarán a los servidores públicos de carrera, un proceso de selección *ad hoc*, mientras que para los puestos comprendidos por arriba de directores generales y por debajo de subsecretarios y oficial mayor serán considerados de libre designación. Asimismo, con respecto al primer grupo dicho ordenamiento dispone de mecanismos, para evitar que quienes ocupen esos cargos sean removidos de cargo sin causa justificada.

25. No obstante, pese a las obvias diferencias entre dichos grupos de servidores públicos, su remuneración está, hasta ahora, administrada a partir de un mismo tabulador, lo cual provoca que la natural politización del debate sobre los niveles salariales de los cargos políticos, derive en consecuencias que afectan a los que pertenecen al servicio civil y al sector paraestatal.
26. El primer problema que esta situación provoca es de inequidad interna. En la gráfica 2, desarrollada con base en el tabulador que se aplica en la Administración Pública Federal,⁵ se observa que existe una relación equitativa entre la remuneración de los puestos que se ubican entre los niveles de Jefe de Departamento y Jefe de Unidad. Esto significa que hay proporcionalidad entre el incremento en los niveles de remuneración y el aumento del valor de los puestos.⁶
27. Pero, a partir de dicho puesto, se advierte con claridad que no existe ninguna proporcionalidad entre el incremento en el tamaño de los puestos y las remuneraciones. Es decir, su dimensión crece más que proporcionalmente al incremento de su remuneración. Por ejemplo, la dimensión del puesto de secretario es cuatro veces mayor al de un jefe de unidad, no obstante la diferencia de sus ingresos es de apenas 22%.
28. Fenómeno similar ocurre con los titulares de entidades paraestatales, donde su remuneración crece en una proporción mínima respecto al aumento del tamaño del puesto, dadas la complejidad y la magnitud de los recursos que administran. Esto implica que, aun tratándose de entidades radicalmente distintas respecto al grado de dificultad que implica su administración, las diferencias en percepciones de sus respectivos cuerpos directivos puede ser mínima.
29. Situación que también se manifiesta al interior de muchas entidades paraestatales, en cuanto a que las diferencias salariales de los puestos de mayor jerarquía no reflejan la diferencias en su magnitud,

5. Este tabulador apareció publicado en.....el día Tabulador de percepciones ordinarias para Funcionarios Públicos de las Dependencias y sus equivalentes en las Entidades". Fuente: Página de Internet de la Presidencia, Ley de Transparencia, Información Pública Gubernamental, Remuneración mensual por Puesto (iv) (<http://www.presidencia.gob.mx/iztac-estructura.php>)

6. El valor del puesto está calculado con base en la metodología de valuación de puestos del Gobierno Federal, la cual considera tres elementos: Las habilidades para desempeñarlo; el tipo de problemas que resuelve y; el impacto del puesto en los objetivos de la dependencia, o en el caso de puestos menos importantes, en los de su área más inmediata.

GRÁFICA 2
SALARIO TOTAL TABULAR PARA CADA NIVEL JERÁRQUICO



derivada de que algunos están a cargo de tareas sustantivas y otros de soporte. Por ejemplo, todos los subdirectores de una entidad pueden tener la misma remuneración sin distinguir que unos están a cargo de los temas vitales de la entidad, y otros, sólo se responsabilizan de áreas de apoyo.

30. La posibilidad de que en el futuro cercano, dada la politización del tema y las circunstancias económicas que prevalecen, no haya incrementos en los niveles salariales de los puestos políticos, y de que, como ajuste en la inflación, si ocurran aumentos en los puestos de la administración

pública de menor jerarquía, hace factible que el punto de quiebre de la curva expuesta en la gráfica 2, se dé cada vez, a un nivel más abajo, lo cual acentuaría el problema descrito.

Falta de competitividad

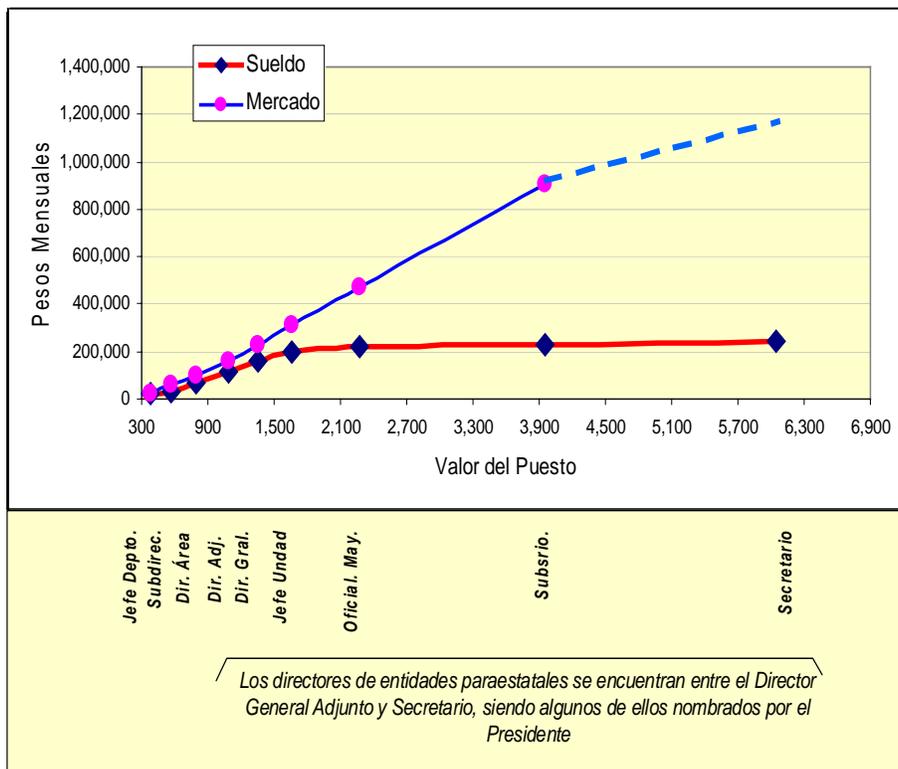
31. El segundo problema que provoca el hecho de que la administración salarial de los tres tipos de puestos mencionados, se haga a partir de un solo tabulador, es el de falta de competitividad, lo que en particular, puede afectar la capacidad de Administración Pública Federal para atraer y retener talento en determinadas posiciones. Particularmente en el sector paraestatal.
32. En la gráfica 3 se compara el tabulador de la Administración Pública Federal con los valores de mercado de puestos de dimensión similar.⁷ En ella se observa, que hasta el nivel de Director General la remuneración de los servidores públicos está dentro de rangos del mercado nacional. No obstante, a partir de esta posición, se aprecia una falta de competitividad que crece en la medida

7. Los datos de mercado provienen de una muestra de 200 empresas industriales y de servicios, para lo cual se utilizó la mediana de mercado, es decir: la mitad de las empresas está por arriba de ella y la otra mitad por debajo.

que se trata de posiciones de mayor jerarquía.

33. Cabe destacar que en la mayor parte de los países, las remuneraciones de los servidores públicos, particularmente los que ocupan cargos políticos y que normalmente son los de mayor jerarquía, no suelen definirse con base en criterios de mercado. Sobre todo, porque las personas que acceden a dichas posiciones, lo hacen movidos fundamentalmente por la intención de prestar un servicio a su país y ejercer un poder público, lo cual provoca que los temas salariales jueguen en su decisión, un papel secundario, si no es que nulo.
34. Pero, en la medida que se desciende en la estructura jerárquica de la administración pública, la competitividad de la estructura salarial con respecto al mercado cobra gradualmente mayor importancia, dado que influye en la capacidad del sector público para atraer y retener talento, en virtud de que los individuos que se ubican en los niveles medios y bajos, si consideran en su elección de lugar de trabajo, a las cuestiones salariales como un elemento de su plan de vida y carrera.
35. Desde esta perspectiva, la falta de competitividad afecta, principalmente, a aquellos

GRÁFICA 3
REMUNERACIÓN TOTAL TABULAR CONTRA MERCADO GENERAL
(TABULADOR)



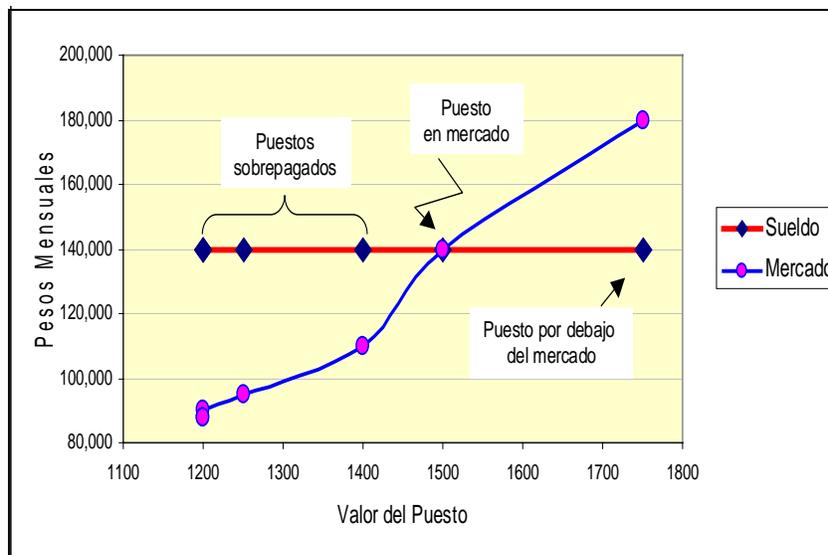
puestos del sector paraestatal, cuya dimensión se encuentra entre director general y secretario, muchos de los cuales están ubicados en los segundos, terceros y cuartos niveles de las entidades paraestatales de mayor envergadura.

36. Resulta interesante señalar que, cuando la administración salarial se hace con base en los títulos de los puestos, y no en función de la magnitud de la responsabilidad de cada

uno, se pueden presentar simultáneamente, un problema de equidad interna, y otro de competitividad, como se expone de manera ilustrativa en la gráfica 4. Este hecho obedece a que, aun teniendo un grupo de puestos, el mismo nivel jerárquico, no todos son de la misma dimensión; aquellos vinculados a las actividades sustantivas de la entidad tendrán mayor valor que los relacionados a cuestiones de soporte.

GRÁFICA 4

SUELDO TABULAR PARA UN MISMO NIVEL JERÁRQUICO



Poca claridad organizacional

37. La aprobación de las estructuras organizacionales de dependencias y entidades, facultad que por muchos años estuvo centralizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha tenido como objetivo fundamental controlar el crecimiento de la partida presupuestal correspondiente a sueldos y salarios.
38. Sin embargo, la dinámica y realidad cambiante a las que, como cualquier organización, está sometida la administración pública, obligan a dependencias y entidades a modificar, *de facto*, sus estructuras, de tal suerte que éstas paulatinamente empiezan a diferir de aquellas que están aprobadas, aun cuando el número de plazas puede permanecer constante y dentro del límite autorizado. Fenómeno que especialmente se observa de los segundos y terceros niveles organizacionales hacia abajo.
39. Esta circunstancia dificulta evaluar en la práctica, - no a nivel de tabulador - la competitividad y equidad de las estructuras salariales de la administración pública, porque hace factible que las responsabilidades a cargo de algunos servidores públicos, difieran de las que teóricamente deberían tener, con base en el título del puesto que desempeñan.
40. Esta discrepancia puede obedecer a dos factores: a) Al no coincidir la estructura organizacional aprobada, con la que realmente funciona en la práctica, podría ocurrir que un área específica esté integrada por más puestos de los que en teoría debería tener, mismos que, nominalmente, estarían ubicados en otras áreas, y b) La designación de una persona para ocupar una plaza en particular, pudo haberse hecho con base en el sueldo que ésta tenía establecido, y no en función de las actividades nominales que tiene asignadas. Esto hace que no sea extraño encontrar, por ejemplo, a personas que llevan a cabo actividades de soporte administrativo, pero que ocupan plazas que corresponderían a puestos de línea.
41. Por razones similares, en el caso de los servidores públicos sindicalizados, se observan también problemas de falta de claridad organizacional, lo cual se debe, en gran medida, a que los títulos de sus puestos son obsoletos, o no reflejan en muchos casos, las tareas que en la realidad desempeñan sus ocupantes. Por ejemplo: personas que nominalmente ocupan la plaza de técnico especializado, pue-

den estarse desempeñando como: secretarías, pagadores, edecanes, encargados de mantenimiento, almacenistas, etc.

42. Esta situación, por una parte, dificulta realizar esfuerzos de capacitación y desarrollo de los servidores públicos sindicalizados, al no quedar claras las familias de puestos que existen en la práctica y su respectiva composición, y, por la otra, da lugar a inequidad salarial, porque personas con remuneraciones iguales, pueden estar a cargo de tareas sustancialmente distintas, en cuanto a su grado de complejidad.
43. Cabe señalar que, en algunos casos, este problema se ha agudizado en la medida que se han llevado a cabo retabulaciones salariales mediante la eliminación de las categorías del menor nivel, lo que ha comprimido en pocos niveles tabulares, un amplio y variado número de puestos en cuanto al grado de complejidad de las tareas bajo su responsabilidad.
44. Por último, resulta importante destacar que, para cualquier tipo de organización, contar con estructuras claras y cuyo diseño se ajuste a criterios técnicos, es una condición fundamental para el logro de sus objetivos, al permitirle a

sus integrantes entender con precisión su funcionamiento, y la forma cómo su respectivos puestos contribuyen en las actividades que se desarrollan cotidianamente y en las metas que se persiguen.

45. De ahí que, más allá de la importancia que la claridad organizacional tiene para el establecimiento y aplicación de una política de remuneración, ella resulta determinante de la efectividad de la administración pública, por lo que es recomendable asegurar que no haya discrepancia entre las estructuras aprobadas y las que operan normalmente.

Carencia de un vínculo entre desempeño y remuneración

46. Es común que las políticas de remuneración prevean esquemas para reconocer el desempeño, mediante pagos adicionales a lo que sería la percepción ordinaria. Cabe señalar, que en muchos países, ésta es una práctica que se aplica en sus administraciones públicas. De hecho en México, se han llegado a otorgar este tipo de incentivos. Pero, desafortunadamente, en su implantación han ocurrido una serie de problemas que han limitado su efectividad, lo cual ha llevado a eliminarlos, absorbiéndolos a la remuneración fija mensual.

47. Entre dichos problemas destaca que, en ocasiones, los bonos de desempeño se utilizaron como un recurso para incrementar sueldos, y así compensar salarios base relativamente bajos, lo cual hacía que su asignación estuviera prácticamente garantizada. De esta forma, muchos servidores públicos, más que percibir una compensación extraordinaria, lo que en realidad recibían era un aumento salarial pagado de manera diferida al final del año. No obstante, este tipo de pagos, que en algunos casos equivalían a varios meses de salario, fueron percibidos por la sociedad, quien no estaba al tanto de dichos antecedentes, como gratificaciones excesivas e indebidas, desgastando frente a ella la imagen del servidor público en general.
48. Otro problema residió en la forma de administrar estos pagos, la cual no necesariamente era equitativa, o estaba débilmente vinculada al desempeño de los individuos que los recibían. Esto era claro cuando se observaba, que las evaluaciones de un conjunto de personas eran mayoritariamente excelentes, y por ende, todas se hacían acreedoras al bono correspondiente.
- Tratamiento no diferenciado a los puestos técnicos de alta especialización*
49. Al Poder Ejecutivo Federal le corresponde la aplicación de un vasto número de leyes de naturaleza muy variada, a la vez que especializada. Esto hace necesario contar, dentro de la Administración Pública Federal, con personal especializado en materias diversas para que lleven a cabo tareas de supervisión, emisión de dictámenes y opiniones técnicas, control, inspección, sanción, etc.
50. De hecho se puede afirmar, que el momento de la verdad en cuanto a la aplicación de los diversos ordenamientos legales ocurre, precisamente, cuando dichas tareas son desarrolladas y llevadas a la práctica por el citado personal.
51. Normalmente la remuneración de los puestos especializados suele estar asociada a los conocimientos y experiencia de sus ocupantes. De hecho, las organizaciones que tienen especialistas, disponen de esquemas de compensación que estimulan su desarrollo profesional, ofreciéndoles la posibilidad de contar con remuneraciones equivalentes a las de

puestos de índole administrativa o gerencial. Esto les ofrece a sus empleados la oportunidad de mejorar sus remuneraciones por la vía gerencial o por la técnica.

52. Desafortunadamente, el tabulador actual de la Administración Pública Federal no distingue a los puestos de especialista de los administrativos, y *de facto*, los subordina a éstos, haciéndolos equivalentes a puestos administrativos de menor importancia. Así, algunos especialistas, se pueden ver obligados a emigrar hacia posiciones administrativas que, aun estando mejor remuneradas, no satisfagan su vocación, ni sus intereses profesionales, lo cual crea en ocasiones, la percepción de que se pierden excelentes técnicos y se ganan malos administradores, o bien, éstos son reclutados por el sector privado, para que, paradójicamente, promuevan las gestiones y lo representen, ante las entidades donde antes trabajaban.

Recomendaciones

53. Con base en los lineamientos expuestos para el diseño de una política de remuneración de los servidores públicos, se hacen las siguientes reco-

mendaciones, que a su vez, buscan resolver los asuntos críticos mencionados en el apartado anterior:

- Definir los paquetes de compensación *ad hoc* para los puestos de naturaleza política.
- Realizar las acciones que permitan continuar con la modernización de la administración salarial en el sector central.
- Dar al sector paraestatal una libertad acotada para llevar a cabo sus procesos de administración salarial.
- Introducir y aplicar el concepto de Compensación Total como referencia para orientar el proceso de remuneración de los servidores públicos.

Definir paquetes de compensación ad hoc para los puestos de naturaleza política

54. Darle un tratamiento diferenciado a los puestos políticos de la administración pública, mediante la definición de paquetes salariales *ad hoc* a su naturaleza, permitiría que la definición de la política salarial que se aplicara al resto de los puestos, tanto del sector central como paraestatal, no se viera afectada por cuestiones

de carácter político, sino que se enmarcara dentro de una estrategia orientada a la atracción, retención y motivación de su capital humano.

55. En este paquete, que sería acordado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se podrían establecer con precisión la compensación total (salarios, prestaciones y beneficios) de los servidores públicos a cargo de puestos políticos, así como las cuestiones relativas a su eventual retiro del cargo. Entre éstas, sería recomendable, considerar temas como la pensión que se otorga a los expresidentes y las de su seguridad personal. Esto último, también aplicaría a otros servidores públicos que hubieren desempeñado puestos, cuyas características hicieran aconsejable que el Gobierno Federal les continuara brindando protección por un determinado lapso, aun ya no teniendo ninguna función pública. Por ejemplo, el Procurador General de la República y el Secretario de Seguridad Pública.

Realizar las acciones que permitan continuar con la modernización de la administración salarial en el sector central

56. Para el sector central se propone que se siga adminis-

trando a partir del actual tabulador, dado que éste ya está estructurado con base en la magnitud de los puestos, por lo que su aplicación asegura que haya equidad, a la vez que permite realizar de manera sencilla y rápida comparaciones con el mercado nacional, lo cual resulta especialmente útil durante los procesos de elaboración y aprobación del presupuesto federal. Por ende, para asegurar la equidad interna hay que continuar enfatizando que la remuneración se asocie con la responsabilidad del puesto, y no con su título.

57. No obstante, resulta de vital importancia llevar a cabo tres acciones fundamentales para asegurar una mejor administración salarial: La primera se refiere a crear un esquema salarial para los puestos de técnicos especializados. Esto le permitiría a sus ocupantes crecer económicamente con base en sus conocimientos y experiencias, y al Gobierno Federal retener a este tipo de personal que, forzosamente, requiere para el desempeño de sus funciones, y para la aplicación eficiente y oportuna de diversos ordenamientos legales.

58. La segunda acción sería la de establecer las nuevas familias de puestos del personal sindicalizado, alineando sus res-

pectivos puestos con base en su responsabilidad. Esto permitiría asegurar que haya equidad interna, en cuanto a que la magnitud de cada puesto sea acorde con su remuneración y, facilitaría, el diseño e implantación de los procesos de capacitación y desarrollo, lo que en suma redundaría en un servicio público de mayor calidad y en un mejor ambiente laboral.

59. La tercera acción consistiría en actualizar las estructuras organizacionales de las dependencias, para asegurar que estén alineadas con las políticas y estrategias públicas a cargo de cada una de ellas, y que propicien la claridad que demanda un funcionamiento eficiente, al estar cabalmente definidas áreas, funciones, objetivos y responsables, de tal manera que los títulos de los puestos coincidan con sus responsabilidades.
60. Disponer de estructuras organizacionales que estén documentadas y coincidan con la forma como diariamente funcionan, no sólo es un imperativo para elevar la efectividad de la administración pública, sino que es fundamental para lograr los objetivos que se persiguen con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y en general, para establecer los procesos clave de la función de recursos humanos.

Dar al sector paraestatal una libertad acotada para llevar a cabo sus procesos de administración salarial

61. El espíritu de esta recomendación, se enmarca en la necesidad que existe de otorgar a las entidades paraestatales de mayor autonomía de gestión, dotándolas de una herramienta fundamental para la administración y desarrollo de su personal, como lo es el proceso, a través del cual se le remunera y reconoce su desempeño.
62. Esta libertad estaría acotada por un marco presupuestal y otro normativo. El primero le correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al establecer, en cada caso, el monto máximo disponible para efectos de remuneración, y que, como ya ocurre, estaría sujeto al visto bueno del Congreso, al presentarse para su aprobación dentro del presupuesto anual del Gobierno Federal.
63. Por su parte, a la Secretaría de la Función Pública, le correspondería la definición del marco normativo que asegurara que la administración salarial de las entidades paraestatales, se realiza con base en elementos técnicos propios de las prácticas estándar, y de

acuerdo a las reglas normales del gobierno corporativo. Esto último implicaría, que cada una de ellas tuviera un comité de compensaciones dependiente de su órgano de gobierno, en el que incluso podrían, como ocurre en el sector privado, participar consejeros externos, cuyas atribuciones podrían abarcar, entre otras: la validación de incrementos, bonos, y valuaciones de puestos.

64. Dicha norma establecería cuál sería el mercado de referencia, que debería usarse para la definición de los tabuladores y el grado de equidad que deberían tener éstos. De igual forma, podría determinar qué porción del salario anual correspondiente a los dos o tres primeros niveles jerárquicos, estaría sujeta a riesgo con base en el logro de ciertos resultados.
65. Vincular una parte de la remuneración al logro de objetivos, es una práctica sana que tiene como finalidad inducir a los integrantes de una organización -particularmente sus niveles directivos - a que alcancen las metas que para ésta resultan importantes. Además de que, obtenerlas, debe significar la fuente de pago de los bonos de desempeño. Por ende, resulta muy recomendable introducir este tipo de esquemas de compensación variable al

sector paraestatal, siempre y cuando se disponga de objetivos estratégicos claramente definidos y cuyo logro implique, verdaderamente, un avance para la entidad paraestatal de que se trate.

66. Es pertinente mencionar, que la práctica estándar para este tipo de pagos, plantea que la proporción de la compensación sujeta a riesgo disminuya en la medida que se descende en la estructura jerárquica. Por ejemplo, para el primer nivel podría representar entre el 30 y 40% de su remuneración anual. Tampoco es extraño que este esquema se suela aplicar sólo a los puestos de mayor importancia, dado que es más sencillo establecer los parámetros y metas que se requieren para evaluar el desempeño de sus ocupantes de una manera objetiva, mientras que conforme se trata de cargos de menor importancia, resulta más complicado establecer indicadores que permitan evaluar con objetividad su desempeño.
67. Para el caso particular de la remuneración del puesto de mayor importancia, éste debería, con base en una recomendación de su respectivo comité de compensación, ser propuesto por el órgano de gobierno a la Secretaría de la Función Pública, quien más que opinar sobre el monto del

mismo, debería juzgar las bases y pertinencia de la proposición, y su congruencia con el resto de la estructura salarial y con la situación particular de la entidad de que se trate.

68. Cabe destacar que al tratar de manera independiente las remuneraciones de los puestos de naturaleza política, respecto a los del sector paraestatal, es factible que deba eliminarse el paradigma de que la remuneración de ningún servidor público pueda rebasar a la del Presidente de la República. Al respecto, es interesante mencionar, que en otros países,⁸ esto ya ocurre, toda vez que se ha visto que la atribuciones encomendadas a algunas entidades públicas, hace indispensable atraer personal con experiencia profunda y con calificaciones técnicas en determinados campos, para que se hagan cargo de

ellas con una autoridad profesional reconocida en el medio donde se desenvuelven.

69. Por último, los elementos que limitarían la posibilidad de prácticas abusivas en materia de remuneración de los servidores públicos del sector paraestatal serían, por una parte, programas de auditoría que tuvieran como propósito verificar, no tanto los niveles absolutos de los salarios, sino que las políticas de remuneración aplicadas por las entidades están apegadas a la norma establecida para tal fin, y, por la otra, el presupuesto aprobado por el Congreso donde por lo general se establece con claridad el monto máximo de la partida para el pago de servicios personales. Además de lo anterior, y conforme a la Ley de Transparencia, las entidades tendrían que hacer pública, su respectiva política salarial.

8. El Senado de los Estados Unidos estableció un sueldo de \$ 557,000 dólares anuales para el puesto del Presidente y \$452,000 dólares anuales para los otros cuatro miembros de la junta, que supervisará las prácticas contables de las empresas que cotizan en bolsa (Public Accounting Oversight Board). Estas cifras resultan superiores a los \$ 400,000 dólares anuales que recibe el presidente de dicho país, aunque en este caso también recibe \$ 50,000 dólares de gastos de representación no acumulables. Además de otras prestaciones como la Casa Blanca, la residencia de descanso en Campo David, el uso del avión y barco presidenciales, y una pensión vitalicia a su retiro a nivel de miembro del gabinete. Business Week, 27 de Enero del 2003.

70. Dado que el costo total que representa la nómina es resultado de la estructura organizacional y la remuneración de sus ocupantes, es importante que el marco normativo que se establezca, también defina parámetros de diseño organizacional en cuanto a: tramos de control, niveles, y la relación entre puestos de soporte y puestos de línea.

Introducir y aplicar el concepto de Compensación Total como referencia para orientar la política de remuneración de los servidores públicos

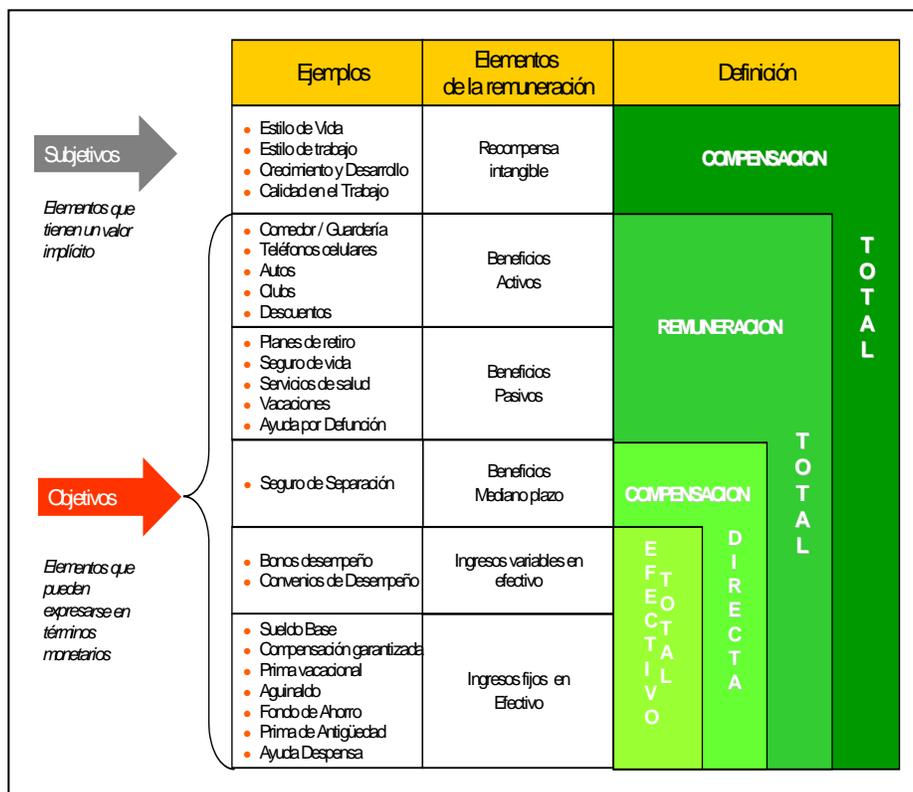
71. Generalmente, las cuestiones salariales suelen discutirse a partir del cálculo de los ingresos en efectivo que recibe el empleado, y que normalmente se expresan mediante tabuladores, donde se establecen rangos salariales para diferentes categorías de puestos. En tanto que se deja por aparte, el monto en efectivo que se destina al pago de beneficios.
72. No obstante, la práctica que está emergiendo en un número creciente de organizaciones es la de calcular lo que se denomina como Remuneración Total. Para ello, suman al ingreso en efectivo, el valor económico de los beneficios que se otorgan (Gráfica 5). Así, mediante esta visión integral, es factible conocer con precisión, a nivel general, el costo total del factor humano y cómo está integrada, en lo individual o por puesto, la estructura detallada de su remuneración. Estos datos, resultan especialmente útiles para llevar a cabo comparaciones con el mercado y para informar al

empleado, cuál es el total de sus ingresos y cuáles conceptos los integran.

73. A su vez, esto permite realizar análisis e implantar soluciones para asegurar un uso óptimo de los recursos destinados a dicho propósito. Por ejemplo, podría darse el caso de que el gasto en seguros de vida se pudiera abatir, integrando este beneficio con el fondo de pensión.
74. Pero, más allá de lo que es la remuneración total, se ha encontrado que, desde la perspectiva del individuo, él percibe que su compensación total está integrada no sólo por conceptos tangibles que pueden expresarse monetariamente, sino por otros rubros de carácter intangible, vinculados a sus perspectivas de desarrollo; las relaciones con su jefe y con su organización; el balance entre su trabajo y vida familiar; ambiente de trabajo, etc. (Gráfica 5)
75. Podría parecer que este tipo de elementos, jugarían un papel secundario, en cuanto a la posibilidad de atraer, retener y motivar el talento que se requiere. No obstante, Hay Group cuenta con evidencia empírica⁹ que demuestra que los temas salariales son, para efectos de retención, secundarios respecto a otros menos tangibles, como: la utilización

9. El Dilema de la Retención: Por qué los empleados se retiran. Documento de trabajo, Hay Group, 2001.

GRÁFICA 5
COMPENSACIÓN TOTAL



de habilidades y conocimientos, la coincidencia con el rumbo de la organización, oportunidades de desarrollo, la disponibilidad de contar con asesoría por parte del superior. Además, también hay elementos probatorios de que el desempeño individual está afectado por el clima laboral, particularmente, el que propicia entre sus subordinados el superior inmediato.

76. Dadas las restricciones presupuestales, los planteamientos anteriores adquieren una mayor relevancia para la Administración Pública Federal, porque en su conjunto le permitirían tomar decisiones mejor fundadas en cuanto a la forma como se remunera a los servidores públicos. Así, por un lado, podría determinar un mejor uso de sus recursos económicos, si dispusiera del concepto de Remuneración Total, definida en los términos expuestos, y por el otro, estaría en posibilidad de llevar a cabo acciones, que tuvieran un impacto en lo que el servidor público percibe como su compensación total, y que no necesariamente implique comprometer recursos públicos en gran escala o con un carácter recurrente, como sería por ejemplo, mejorar el ambiente físico de trabajo o dotar a los servidores públicos de mejores herramientas de trabajo, lo cual se podría hacer

mediante una inversión que se realizaría por una sola vez. Por ende, nos permitimos recomendar que tanto en el sector central y el paraestatal, y como parte del proceso de su modernización, se aplique el concepto de Compensación Total, desagregándolo con base en los rubros que se mencionaron, para utilizarlo como punto de referencia para el diseño y aplicación de sus sendas políticas de remuneración.

Preguntas y respuestas de interés general

¿Es válido hacer una comparación de las remuneraciones de los diferentes jefes de estado?

Éste sería un ejercicio académico cuyas conclusiones resultarían muy cuestionables. En primer término, la disponibilidad de datos confiables es limitada, y no todas las naciones tienen el mismo grado de transparencia con relación a este tema; por ejemplo, puede ocurrir en un país, como de hecho sucedía antes en México, que la remuneración de su Jefe de Estado que aparece en sus documentos públicos, no incluya la totalidad de sus percepciones sino solo una cantidad básica.

Por otro lado, no existe como tal, un mercado mundial de jefes de estado, donde cada uno deba retri-

buirse con base en la importancia mundial que- desde su punto de vista- tendría su respectivo país. En todo caso, la comparación debería hacerse contra la realidad de cada nación. Basta mencionar, que en el caso mexicano, un secretario de estado percibe menos de la mitad de lo que un puesto de responsabilidad equivalente recibe en el mercado privado.

¿Implicaría este ejemplo que los servidores públicos deben ser remunerados como los privados?

No necesariamente, y menos aún en el caso de los puestos de la administración pública que en este trabajo se definieron como políticos. De hecho, quienes acceden a estos cargos lo hacen movidos por razones como el ejercicio del poder público y su interés de servir a su país, por lo que los temas salariales asociados a sus puestos no son determinantes en su decisión de ocuparlos o competir por ellos.

Sin embargo, cuando tratamos de puestos donde es preciso un grado de experiencia y dominio técnico sobre una materia en particular, la óptica es diferente, porque el sector público si entra en competencia con el privado, y porque la misma sociedad demanda que el estado cuente con personal calificado, que la atienda y sirva. Pensemos como ejemplo, en el personal de seguridad pública, o el que está a cargo de insumos básicos para el funcio-

namiento del país, o el que está responsabilizado de su atención médica, o el que controla su infraestructura hidráulica.

¿Representaría un mayor gasto aplicar estas recomendaciones?

El uso óptimo de los recursos disponibles para retribuir a los empleados de una organización, no está en función del nivel de sus salarios; tan malo es pagar con exceso, como hacerlo muy por debajo del mercado. En ambos casos, las consecuencias serán negativas. Está probado, que sueldos muy altos no necesariamente conducen a mejor desempeño, y que el “ahorro” por bajos sueldos, se traduce en costos adicionales como rotación y mal ambiente laboral.

El monto total destinado a los recursos humanos de cualquier organización, es el resultado de su estructura organizacional, el número de plazas que ésta contiene, y los salarios, prestaciones y beneficios de todos sus ocupantes. Por ende, para asegurar que ese gasto sea óptimo, debe procurarse, en primer término, que el diseño de las estructuras organizacionales responda a criterios de eficiencia; que no haya traslape de funciones, niveles redundantes; tramos de control demasiado cortos. Además de que las funciones que se lleven a cabo sean aquellas que verdaderamente agreguen valor. En segundo lugar, esta tarea permitiría definir un

nivel de sueldos que respecto al mercado salarial pueda considerarse razonable.

¿Cómo encaja la propuesta de darles a las entidades paraestatales una libertad acotada con respecto al marco normativo al que están actualmente sujetas?

El énfasis de esta propuesta es dotar a las entidades de mayor autonomía de gestión en la administración de los procesos clave de su capital humano, mediante el señalamiento, por parte del Gobierno Federal, de amplios marcos de referencia, representados por: normas, procedimientos y estándares, para que con libertad actúen dentro de ellas. Esto incluye además, la incorporación de un concepto básico de las prácticas de buen gobierno corporativo, que es la figura de un Comité de Compensación que reportaría al órgano de gobierno, para que sea quien revise, valide y recomiende a este último, las cuestiones fundamentales de su proceso de remuneración. De tal suerte que, posteriormente, a través de los tra-

bajos normales de auditoría, podría verificar en qué medida la entidad se ajusta a las normas establecidas.

Esto implicaría pasar de un control *ex ante*, como el que actualmente impera, y a través del cual los salarios de los servidores públicos de las entidades se fijan con antelación, a un control *ex post*, cuyo énfasis sería asegurar que la administración salarial del sector paraestatal y el diseño y mantenimiento de sus estructuras organizacionales, se realiza con base en las normas y procedimientos, que como se describió, responden a las prácticas estándar que se aplican normalmente.

Merece ser recalcado, que la modernización del sector paraestatal, hace indispensable, que haya equilibrio entre la responsabilidad que tienen los directores de las entidades para lograr los objetivos que se les han establecido, y el grado de libertad que tienen para administrar con autonomía los procesos claves que se requieren para alcanzarlos. Y en ese sentido, la gestión de su capital humano guarda un lugar destacado ◇

SÍNTESIS

- En cualquier estructura creada para proveer un servicio, como es la Administración Pública, su efectividad estará íntimamente vinculada a la motivación, las habilidades, el talento y el compromiso de sus recursos humanos.
- En los últimos años el proceso de remuneración de los servidores públicos ha tenido avances importantes, pero su modernización requiere superar la politización del tema, y resolver problemas que están creando inequidad, falta de competitividad, y poca claridad organizacional.
- Reconocer que hay tres tipos de puestos en la Administración Pública Federal, y darle, a cada uno, un enfoque diferente que responda a su naturaleza, pero sin perder la visión de conjunto, es un paso que se requiere para continuar la modernización de la administración pública y desarrollar a su recurso más importante: su capital humano.
- Quienes acceden a un cargo político lo hacen, directamente a través de un proceso de elección, o indirectamente mediante el nombramiento de alguien que haya sido electo; su mandato es finito, y su interés por desempeñarlo se nutre del ejercicio del poder público y de su deseo por servir a su país. Ante esto, los temas salariales tenderán a ser secundarios.
- Los servidores públicos sindicalizados son la mayoría, actualizar las familias de los puestos que desempeñan, es un paso importante para mejorar el servicio público y sus oportunidades de desarrollo.

- Continuar la modernización de la Administración Pública Federal, requiere entender que la sociedad gasta en sus servidores públicos, más que lo que se refiere a sus sueldos y prestaciones, mientras que para éstos, su remuneración abarca mucho más que los aspectos tangibles que reciben a cambio de su trabajo.
- Hoy se conoce la totalidad de las remuneraciones de los servidores públicos; es posible alinearlas con base en la complejidad de las funciones de cada puesto; y compararlas con las que prevalecen en el mercado nacional.
- En la Administración Pública Federal concurren tres tipos de puestos: los de naturaleza política, los del sector central y los del sector paraestatal. No obstante, todos están sujetos al mismo tabulador.
- Equidad implica que haya proporcionalidad entre la remuneración de un puesto y la magnitud de su responsabilidad.
- La posibilidad de confrontar las remuneraciones de los servidores públicos con el mercado salarial, resulta relevante porque permite contar con referencias útiles, al momento de definir el presupuesto.
- La falta de claridad respecto a la composición y funcionamiento de una estructura, además de impedir la implantación de un esquema de remuneración justo, afecta de manera importante la efectividad organizacional.
- Cuando un esquema de remuneración variable no se vincula a objetivos importantes, claros y medibles, pierde no sólo su sentido, sino que da origen a vicios que lo desgastan y pervierten.

- Retener personal altamente calificado en la administración pública, requiere que éste pueda incrementar su remuneración por la vía de su crecimiento profesional, sin verse en la necesidad de pasar a posiciones administrativas para lograrlo.
- Reconocer, para efectos de su remuneración, la naturaleza y características de los puestos políticos.
- Modernizar la administración salarial del sector central, demanda: establecer bandas salariales para puestos técnicos, crear nuevas familias de puestos para personal sindicalizado y, actualizar las estructuras organizacionales.
- Contar con la libertad para administrar y desarrollar a su activo más valioso: su capital humano, resulta de vital importancia para dotar a las entidades con la autonomía de gestión que demanda el logro de sus objetivos.
- Los puestos de mayor importancia en la administración pública, deben tener una parte de su remuneración sujeta a riesgo, y cuyo pago se vincule al logro de objetivos claros, medibles y trascendentes.
- Debe entenderse que el pago de bonos no es bueno o malo *per se*, lo verdaderamente erróneo es darlos a cambio de nada.
- Al separar para efectos de remuneración a los puestos políticos del resto, será posible romper con el paradigma de que ningún servidor público puede ganar más que el Presidente de la República.
- La falta de una visión integral y pormenorizada de los rubros que constituyen la remuneración total de los servidores públicos, puede conducir, no sólo a gastos innecesarios, sino a desatender aspectos que ellos valoran como parte de su calidad de vida.

