



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La economía política del empleo en el sector público



Una **radiografía descriptiva
y analítica** del gobierno
federal, estatal y municipal

La economía política del empleo en el sector público: Una radiografía descriptiva y analítica del gobierno federal, estatal y municipal

por Gabriel Farfán Mares ¹

Resumen: La presente investigación se propone ofrecer una visión panorámica y analítica del tamaño, costo y trayectoria del empleo público en México en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. A partir del procesamiento de bases de datos, información obtenida vía Ley de Transparencia y documentos oficiales tanto de instituciones nacionales como internacionales se derivan observaciones y recomendaciones de política en materia de empleo público y recursos humanos. Destacan las siguientes conclusiones: los recursos administrados por estados y municipios han crecido de manera importante en la última década y mientras que la federación ha perdido presencia, la mayor parte del empleo tanto en costo como en número es administrada por los gobiernos estatales y en mucho menor medida, los municipales. El costo del empleo público de México es relativamente reducido considerando el tamaño de la economía y extraordinariamente alto tomando en cuenta el total del gasto público. Finalmente, aunque la variable que mejor explica el empleo público es el tamaño de la economía y de los niveles de empleo general, existe una gran heterogeneidad en los gobiernos estatales en cuanto a costo, número y esquemas de contratación.

Asistentes de investigación:

Lic. Haydee Paredes Gutiérrez, IPN
Lic. Alejandro Rojas Moreno, UNAM
Lic. Luis Javier Carrera Díaz, ITAM

¹ Universidad Iberoamericana, Georgetown University y London School of Economics and Political Science. Ex-consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Centro de Investigación y Docencia Económicas y El Colegio de México. Actualmente funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El director del proyecto desea agradecer al Dr. John Scott, al Dr. Luis Carlos Ugalde, al Dr. Aldo Flores Quiroga y a los Maestros Ricardo Guadarrama y José Tapia su ayuda y gentiles y relevantes observaciones.

La economía política del empleo en el sector público: Una radiografía descriptiva y analítica del gobierno federal, estatal y municipal²

I. Introducción. La importancia de la burocracia

La burocracia de México ha experimentado un cambio profundo en las últimas décadas. Su costo y tamaño ha aumentado significativamente y una buena parte de su administración y financiamiento se ha transferido del gobierno federal a los estados y municipios. Aunque todavía tiene ante sí retos y dilemas importantes, las reglas que la gobiernan, particularmente en el tema de salarios, formación, rotación y ascenso de personal, han evolucionado positivamente. Sin embargo muchas de sus prácticas tradicionales –prácticas que van en contra del enfoque de desarrollo que le urge al país– aún persisten.

Hasta ahora, en los distintos niveles de gobierno, la burocracia no está orientada hacia el logro de objetivos de largo plazo, que utilice criterios de productividad, calidad e incidencia en el desarrollo del país. Por momentos, pareciera que se desplaza inercialmente como la agregación de un conjunto de intereses individuales y la operación de grupos enfocados a extraer una renta o un beneficio de manera inmediata, con una vocación de servicio público errática. Desde luego existen “islas weberianas”, áreas donde la eficiencia y la profesionalización orientan las políticas y operación del servicio público, pero son más excepción que regla. Si en la Administración Pública Federal todavía existe discrecionalidad en la asignación de puestos de trabajo, la situación en el caso en los estados y municipios es aún más preocupante.

El imaginario colectivo mexicano no es particularmente benigno con la burocracia. Dentro de la percepción pública en la última década, los “privilegios” de la “alta” burocracia han sido un tema recurrente y que ha ayudado a enfatizar las

² Se utilizarán a lo largo de este estudio dos conceptos adicionales y equivalentes, al de “burocracia”: el de empleo público, partiendo de un enfoque económico y el de servidores públicos, desde un enfoque de administración y gestión pública.

características negativas del servicio público. Sin embargo, el asunto se alimenta más de un sentimiento de indignación que de un propósito genuino de transformación de las políticas de empleo en el gobierno y de una administración de recursos humanos y servicio público orientado al desarrollo.

Los salarios y prestaciones de la “alta” burocracia, particularmente de los funcionarios considerados “de mando” o de “alta jerarquía”, han cambiado considerablemente tanto en montos como en composición. Antes, la contratación y los salarios podían ser cambiados de la noche a la mañana (SHCP 2005). Hoy, con la entrada relativamente reciente de mejores prácticas de administración de recursos humanos, mecanismos de profesionalización, más contrapesos institucionales particularmente fuera del Ejecutivo y una opinión pública más vigilante, el funcionamiento de la fuerza de trabajo en el sector público está evolucionando. Por ejemplo, en la última década se han hecho públicos los reportes de plazas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (analítico de plazas) y ha existido una mayor transparencia y rendición de cuentas en materia de recursos humanos como consecuencia de la evolución del marco legal que gobierna la transparencia y el peso específico del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, IFAI.

Considerando los avances en materia de disponibilidad de información, resulta sorprendente que los estudios empíricos y cuantitativos de la burocracia sean prácticamente inexistentes. A pesar de los vientos de cambio y de las inercias históricas, se sabe poco de la burocracia mexicana. Desde luego hay estudios históricos, análisis, monografías (Ai Camp 2002; Arnold 1988; Carrillo Castro 2005; Torres Espinosa 1999), pero investigaciones con una fuerte base empírica y cuantitativa no son comunes. Hay que reconocer que esto no es privativo de México. Comparar a la burocracia de

un modo sistemático y analizar con datos confiables la evolución del empleo público es un tema difícil no sólo porque los gobiernos no tienen incentivos por transparentar sus métodos y nóminas, sino porque frecuentemente éstas carecen de orden, de sistematización. El asunto tiene un trasfondo político, pero también técnico. Son pocos los gobiernos que dedican un esfuerzo continuo y significativo para integrar fuentes de información y datos sobre el empleo público. En parte, no les es necesario. Existen mejoras sustantivas en la administración de sistemas (tecnología de la información) aplicados a los recursos humanos, pero dichas mejoras rara vez contribuyen de manera directa, o tampoco son usadas, para construir una visión de largo plazo y que sea por lo menos amigable a las necesidades de desarrollo del país.

En la medida en que las organizaciones internacionales –como la Organización Internacional del Trabajo o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos- dependen de lo que compartan con ellos los gobiernos, cifras confiables, completas y comparables son la excepción (BBVA 2003; Bonifacio and Falivene 2002; Hammouya 1999; Lafranchi and Perrin 1997; Lindauer 1988; OECD 2001; Payne and Carlson 2002; Schiavo-Campo, de Tommaso, and Mukherjee 1997a; Schiavo-Campo, de Tommaso, and Mukherjee 1997b). En el estudio de las burocracias y de las políticas de empleo tanto del país como en el mundo, destaca la ausencia de datos e información lo cual a su vez indica de manera tácita, la ausencia de políticas públicas en materia de empleo, de recursos humanos y de servicio público.

II. El papel de la burocracia

Usualmente, el término “burocracia” se usa de forma peyorativa.³ Entre la población abierta se asocia con la ineficiencia, baja productividad, arbitrariedad, una autoridad sin contrapesos e inclusive corrupción. Sin embargo, éste énfasis negativo en la “burocracia” contrasta con la ausencia de conocimiento del tema y la carencia de respuestas a preguntas centrales como: cuántos son, cuánto cuestan, cómo trabajan y qué reglas la gobiernan. Desafortunadamente, dichos temas han sido largamente ignorados. Además de la imagen negativa de la burocracia persisten prácticas que la ciudadanía sufre en carne propia, cuando efectúa un trámite o interactúa con la burocracia de alguna manera. En todo caso la idea fundada, el conocimiento de ella como un todo, no es aún asequible.

En el proceso de cambio que vive el país y su proyección futura, el tema es medular. La burocracia es una variable central para conocer, estudiar y recomendar políticas para el sector público y, en definitiva, es la que en última instancia puede obstaculizar o posibilitar los cambios que la ciudadanía y el país demandan. Por ejemplo, el número y costo de la gente que trabaja en el gobierno mexicano explica en gran medida el tipo de sector público que tiene el país y el tamaño de su gobierno. Desde luego su tamaño puede explicar el peso específico -poder y recursos- con que cuentan los diversos grupos -organizados o no- relacionadas con un puesto de trabajo dentro del gobierno. De aquí se deriva el enfoque de economía política que utiliza la presente investigación: qué, cómo y cuándo individuos o grupos cuya remuneración depende de los recursos con los que cuenta el gobierno buscan sus intereses de acuerdo

³ Para un estudio teórico y analítico exhaustivo del término ver, García-Pelayo, Manuel. 1974. *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza Editorial. Para el enfoque inglés, ver Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, bureaucracy, and public choice: economic explanations in political science*. London: Harvester, Peters, B. Guy. 2000. *The politics of bureaucracy*. London: Routledge.

con su capacidad de organización, de presión y de movilización de recursos materiales, financieros y humanos.

Es evidente que el peso específico de “las burocracias” sean estas federales, estatales o municipales reflejan la orientación y las prioridades –para bien o para mal– de cualquier gobierno. Frecuentemente ignorada como ya se ha dicho, la burocracia es la que pone en práctica en la medida de lo posible las propuestas y compromisos durante una campaña electoral, instrumenta y en muchos casos diseña las políticas públicas y por último, opera la política económica y la social. Llama la atención que a pesar de que sea quién define en última instancia el alcance y profundidad, la consistencia de las ideas que se vierten por la ciudadanía y la clase política, su papel y sus capacidades sean muchas veces ignorados.

Es cierto, recientemente se ha puesto especial atención a su capacitación y profesionalización, pero las leyes principales y secundarias que la gobiernan han tenido cambios cosméticos. Se ha dedicado un esfuerzo importante a instaurar un servicio civil, pero no se cuenta aún con un diagnóstico integral, económico, social, con un enfoque multidisciplinario de ella que sea público y que sea reconocido por expertos. Por último, no se conocen las medidas que ha instrumentado y pretende llevar a cabo el gobierno. No se ha explicado a la ciudadanía cómo, cuándo y porqué se han tomado las decisiones que se tomaron respecto de las políticas de empleo público. Finalmente, desde una perspectiva académica, un estudio sistemático y exhaustivo de la burocracia mexicana está todavía por elaborarse. La presente investigación pretende contribuir en dicho sentido.

Si bien se han producido algunos estudios que analizan el tema a nivel federal (Benton 2002; Fócil Ortega 2003; Guerrero Amparán 1998; Guerrero Amparán 2000; Heredia 2002; Muñoz Gutiérrez 2004), pocos estudios se han hecho teniendo para los

estados y municipios (Merino 2006). Existe una gran cantidad de análisis que integran recomendaciones de política pero a partir de un criterio operativo. Por ejemplo en las entidades federativas los instrumentos de planeación y gestión se reducen a la identificación de mejores prácticas para administrar la nómina como la implantación de sistemas informáticos y la bancarización. Se tienen estrategias que no políticas para la profesionalización y capacitación. Si esta es la fotografía federal y estatal, no digamos lo que sucede en algunas ciudades grandes y medianas y en lo general, en los poco más de 2,454 municipios del país.

Los retos que enfrentan las administraciones públicas de México tienen que ver con la atención de problemas operativos y cotidianos como el pago en monto, día y hora de salarios de los empleados, el ajuste de plazas por recortes presupuestales y el despido y laudos laborales respectivos más que temas de impacto en el largo plazo como el enfoque macro de empleo público o la planeación y administración de recursos humanos orientado a resultados o impacto. Un lugar común en el servicio público lo es la pérdida de dirección y de visión de largo plazo precisamente por los retos y problemas operativos no resueltos, acumulados por años, que prevalecen sobre la gerencia de políticas.

III. La presente investigación: una radiografía de la burocracia

El presente estudio pretende ayudar a comprender el estado que guarda la burocracia en México, llenando parte del vacío analítico e informativo que tiene el tema, ofreciendo una radiografía y también una taxonomía usando las distintas –y hasta ahora subutilizadas- fuentes de información y de datos disponibles. Se pretende hacer lo anterior utilizando un enfoque de análisis institucional (reglas) y económico (incentivos) no

formalizado de los recursos humanos de las administraciones públicas federales, estatales y municipales.⁴

Para la integración de una radiografía se parte de un diagnóstico básico y la descripción y análisis de estadísticas relevantes en materia de financiamiento del empleo público –a partir de la integración de diversas bases de datos con un nivel de confiabilidad alto, de dimensión o tamaño, de su integración o composición y de su comportamiento en series de tiempo. La taxonomía parte de un enfoque analítico del tipo de los puestos de trabajo y por último, el enfoque de economía política trata de demostrar, a través de ejercicios y modelos estadísticos los determinantes económicos y políticos de las burocracias federales, estatales y municipales en México. En especial, ésta última sección enfatiza, como cierre y unión con uno de los temas iniciales –el financiamiento público de la burocracia- con una variable independiente explicativa principal: los determinantes petroleros del gasto, composición y tamaño de la burocracia mexicana en los distintos niveles de gobierno.

La investigación parte de las siguientes preguntas generales ¿Cuánto cuesta, qué tamaño tiene, cómo cambia y en qué rubro lo hace, la burocracia de México? ¿Qué determina o explica su costo, tamaño, su evolución y su integración o composición? Las anteriores preguntas de carácter descriptivo y explicativo, representan las principales rutas o hilos de discusión de esta investigación.

A lo largo del presente estudio se utilizará el término burocracia ya que dicho término enfatiza su perfil social y político, en un entorno de intereses, preferencias e incentivos, es decir, de cálculo racional. Se usa además el término burocracia distinto al de empleo público, funcionarios públicos o recursos humanos del sector público, ya que

⁴ Se usa el término *no formalizado* para advertir al lector que los análisis, observaciones y recomendaciones aquí contenidas no forman parte de un modelo econométrico.

pertenecen a un área mucho más específica, como las funciones económicas, de gestión pública o administrativas.

IV. Evolución de la burocracia mexicana: claves analíticas

Desde 1997, los salarios de los mandos medios y altos de la burocracia en México iniciaron una trayectoria a la alza, un aumento de tal magnitud como para producir estudios del tema destacados e influyentes, como los de Juan Pablo Guerrero y Laura Carrillo (Carrillo and Guerrero 2002).⁵ Estos estudios demostraron que al menos desde una perspectiva de costo, la “alta” burocracia en el gobierno federal de México figuraba dentro de los primeros lugares a nivel mundial.

A principios de la década del 2000, las empleadas y empleados públicos mexicanos ganaban no sólo más que sus contrapartes en otros países comparables en grado de desarrollo, sino que sus sueldos y prestaciones eran iguales o mayores a muchas posiciones de igual jerarquía y responsabilidad comparados con otros sectores públicos y respecto del sector privado, tanto a nivel nacional e internacional. El sector público de México sobresalió, dentro de los primeros estudios del empleo público directivo o gerencial en el país, porque pudo comprobarse que dichos puestos de trabajo estaban mejor pagados en una organización –supuestamente no lucrativa como lo es el gobierno- que en el sector privado, cuyo espíritu se orienta precisamente hacia una lógica de ganancia. La situación ha cambiado de manera importante para el 2012 ya

⁵ Este estudio inspiró una iniciativa de investigación llevada a cabo por el Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo, o CLAD, en materia de comparaciones de costos y política salarial y laboral de la burocracia en América Latina y destacó el tema en diversos encuentros de diálogo organizados por dicha institución. CLAD. 2004. "La remuneración de los altos cargos del sector público." Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, Fócil Ortega, Mario Alberto. 2003. "El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público." Conferencia Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, CLAD, Panamá, Mesta Delgado, Jesús. 2003. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." Pp. 14 in *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

que, tomando en cuenta la inflación acumulada del 2000 a la fecha, aproximadamente un 61% los salarios han perdido su capacidad de compra en una proporción importante.⁶ Sin embargo, aunque el poder de compra de los salarios de los altos funcionarios ha caído significativamente su reducción ha sido el resultado de un “congelamiento” de los salarios, más que de una decisión dirigida a la obtención de mejores resultados o el incremento de productividad en el sector público. El cambio, como en otras áreas de gobierno, ha sido inercial.

No sólo la perspectiva económica-fiscal ofrece claves para entender el empleo público. La burocracia mexicana ha sido frecuentemente asociada a prácticas políticas tradicionales, abiertamente pre-modernas, como lo son el patronazgo y el clientelismo.⁷ Estas categorías, que forman parte de la cultura política mexicana, han encontrado en la maximización de un presupuesto público fuertemente soportado por la exportación de petróleo, un mecanismo de preservación extraordinariamente eficiente. El asignar puestos de trabajo con base en criterios políticos, sea de manera relativa o total y la extensión orgánica de éstos fuera de la administración pública a través del reparto de privilegios o beneficios temporales o definitivos, coexisten con un presupuesto altamente centralizado y discrecional que retroalimenta y potencia la lógica de repartición de rentas y de privilegios.

Desde el punto de vista de la gerencia y administración presupuestal, el manejo centralizado y discrecional del costo de la burocracia ha servido en muchas ocasiones para contener y amortiguar *shocks* externos y paliar problemas generados por la emergencia económica del país, sean éstos de carácter estructural o endógeno. Se han

⁶ La inflación acumulada de enero de 2000 a diciembre de 2011, es igual a 73.14%; la inflación acumulada de diciembre de 2000 a diciembre de 2011, es igual a 61.04%.

⁷ Debido a la complejidad de ambos fenómenos socio-políticos y a la diversidad de definiciones existentes, muchas veces contradictorias, el patronazgo y el clientelismo es utilizado en este trabajo como la colocación discrecional de familiares o personas vinculadas a las redes de amistad de un empleado público y el uso de recursos para fines particulares o electorales. Para una discusión exhaustiva de ambos fenómenos ver Hopkin, Jonathan. 2006. "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory." Pp. 19 in *American Political Science Association Annual Meeting*. Philadelphia.

podido ajustar los gastos operativos del gobierno de manera rápida, despidiendo personal y bajando salarios cuando el país ha enfrentado crisis y problemas de liquidez. Lo anterior no sería posible si no se tuvieran disponibles una política centralizada y discrecional en materia de presupuesto y la existencia de fuertes redes clientelares y de patronazgo. Paradójicamente la existencia de un control central, politización e informalidad han sido instrumentos poderosos para ajustar los gastos corrientes, y en particular la nómina, del gobierno (CLAD 2004; Fukasaku and De Mello 1998).

Si bien la precariedad económica ha obligado al gobierno mexicano a recortar puestos de trabajo, lo ha podido hacer por la discrecionalidad de la que han gozado las políticas de recursos humanos, el control de la asignación de recursos y el entorno de asignación política de puestos de trabajo. Durante varios periodos presidenciales, tanto el gobierno federal como los gobiernos subnacionales, prefirieron mantener el statu quo en materia de administración de puestos de trabajo en lugar de construir un sector público con funcionarios que basaran su ingreso y permanencia en sus habilidades y capacidades antes que en sus vínculos de amistad, políticos y aún, de parentesco. Sin embargo, este sistema, además de que no permitió e incluso obstaculizó la profesionalización del servicio público, hizo que al interior de las instituciones prevaleciera una atmósfera de incertidumbre jurídica combinada con una fuerte aversión al riesgo por parte del cuerpo de funcionarios, elevando los costos tanto financieros como humanos del servicio público.

Hasta 1997, cuando inicia el dismantelamiento del sistema de partido único y el partido hegemónico pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, el sistema centralizado y discrecional en materia de recursos humanos funcionó relativamente bien. En la medida en que el poder político migró fuera del partido a otros partidos el alcance y poder efectivo de dichos controles y discrecionalidad fueron menguando. En

un entorno de mayor competencia electoral en todos los niveles de gobierno, la agenda de cambio empezó a avanzar a nivel federal pero las prácticas en materia de administración de recursos humanos no cambiaron significativamente y aún fueron trasladadas del centro (gobierno federal) a la periferia (estados y municipios). Mientras que el gobierno federal avanzó en las agendas de profesionalización, transparencia, rendición de cuentas, políticas transversales y multifocales en materia de finanzas públicas, los estados y municipios conservaron muchas de las prácticas tradicionales.

Desde entonces, la política de profesionalización de los recursos humanos en el sector público ha avanzado a un mejor ritmo, relativamente constante y de aplicación general. Los momentos más sobresalientes en materia de reforma tienen lugar a partir del cambio en la Presidencia en el 2000. Ante las presiones de diversos actores tanto fuera como dentro del gobierno por “blindar” la administración pública lo más posible de redes clienterales y de patronazgo, se crea entre el 2003 y el 2004 el Servicio Profesional de Carrera, o SPC. Con todas sus limitaciones, el sistema ha incidido en la capacitación y profesionalización de los puestos de trabajo de la administración pública federal y sin duda ha hecho más estable la política de recursos humanos. Desde luego enfrenta importantes retos como cualquier servicio civil de reciente creación pero al menos, en comparación con los esfuerzos pendulares y francamente erráticos durante la década de los 80 y 90, el SPC ha llegado para quedarse.⁸ En la actualidad, una gran cantidad de servidores públicos forman parte del SPC.

Sin embargo, como se ha mencionado, hay limitantes estructurales que persisten. A pesar de los candados y contrapesos instituidos a la fecha, la burocracia aún está

⁸ La dinámica de los múltiples esfuerzos por crear un servicio civil en la administración pública federal han sido motivo de una dinámica pendular entre la hegemonía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las diversas transformaciones institucionales de la Secretaría de la Contraloría, hoy Función Pública. La Unidad de Servicio Civil, encargada de llevar a cabo un reordenamiento de la política de recursos humanos y la instauración de un servicio civil o instrumentos de profesionalización en el sector público fue afectada de manera importante por este problema.

politizada y frecuentemente expuesta a la gran volatilidad del reemplazo del personal de mando. Esto sucede porque a nivel de mando político o de gerencia existe una gran volatilidad. La regla electoral de la no reelección consecutiva a todos los niveles del poder ejecutivo genera no sólo incertidumbre sino una pérdida de dirección y de planeación de mediano y largo plazo en los gobiernos.

Ciertamente, las reglas del sistema político generan incentivos para que mandos directivos cambien frecuentemente, tanto de las administraciones públicas federales y estatales como de las municipales. Al existir periodos muy cortos de gobiernos electos en los municipios (apenas 3 años), periodos relativamente largos pero sin posibilidad de reelección inmediata en los poderes ejecutivos estatales (un máximo de 6 años) y una fuerte tasa de reemplazo de puestos de trabajo e intercambio de funciones entre poderes legislativos y ejecutivos, la construcción de un servicio civil de carrera o una carrera de largo plazo “profesionalizada” en el sector público pareciera ser una quimera.

V. El contexto institucional de la burocracia en México

Como se ha dicho, el incremento del costo y tamaño del empleo público ha sido objeto de atención por distintos medios de comunicación masiva pero también por un grupo de instituciones que vigilan y evalúan a los poderes ejecutivos, sean éstos del orden federal, estatal o local (Auditoría Superior de la Federación 2008). A los onerosos sueldos de funcionarios públicos se une la baja productividad y baja incidencia de los puestos de trabajo en distintas áreas del gobierno. Además de áreas de dispendio y desperdicio de recursos en el sector paraestatal, el incremento de salarios, prestaciones y mejora de las condiciones laborales en sectores como el educativo han tenido nulos o pobres resultados en el desempeño de profesores y alumnos. Otros sectores adolecen de

una política coherente y consistente de profesionalización y en algunos casos, sufren de una alta politización.

Numerosos estudios y reportes han señalado la baja productividad del gasto en educación, salud y otros sectores como el de seguridad pública. Hay más gasto en salarios y prestaciones y en su proporción respecto del PIB incluso reflejan un promedio internacional y rebasan en muchos casos los de muchos países. Sin embargo, no hay mejores maestros, ni mejores alumnos y por supuesto, tampoco mejores resultados educativos. Hay señales preocupantes de diseños deficientes de política en salud pública que se ejemplifican por los bajos niveles de nutrición y obesidad en una gran parte de la población, independientemente del grupo poblacional al que pertenecen.

De forma similar, el incremento exponencial en financiamiento a funciones de seguridad pública y procuración de justicia no ha tenido como resultado el que la ciudadanía cuente con mejores policías, ni un mayor respeto por la autoridad y el estado de derecho, y naturalmente, no hay más ni mejor seguridad pública y procuración de justicia. Mientras que el gasto público en seguridad llegó a 197,000 millones de pesos, una cifra sólo inferior al gasto en educación (211,186) y a la suma de los rubros de desarrollo social y salud (170,069), la incidencia de delitos no se ha revertido y la ausencia de metas u objetivos claros, eficacia en el desempeño e integración de bases de datos e información (México Evalúa 2011). En particular, la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha tenido un crecimiento de gasto muy importante sin resultados aparentes (Bergman and Durán 2011). En todo caso, al igual que otros sectores económicos, pareciera ser que la idea es emplear por emplear, mas que elevar la productividad u obtener valor agregado, sea éste de tipo económico o social. En última instancia, el sector público refleja sin duda una característica general, en todos los

niveles de responsabilidad, distintas funciones y niveles de gobierno: es intensiva en el factor trabajo.

En un entorno de emergencia económica y debilidad de la demanda global, el empleo público ha empezado a observar patrones similares al sector privado en otros países y desde luego, también en el nuestro: pocos y malos empleos. Aunque no se desarrollará en profundidad, el tema de la precarización del empleo público es una realidad particularmente preocupante en algunos estados y municipios del país. Debido al costo, prestaciones y dificultades políticas para contratar a una persona debidamente, una gran cantidad de municipios y estados practican, incluso como pilares de la política de recursos humanos y no como un complemento, la contratación eventual, donde el horizonte de certidumbre de un funcionario no pasa más allá, dependiendo del esquema en cuestión, de tres, seis o máximo un año seguro en su puesto de trabajo, dependiendo del tipo de contratación eventual aplicable. La precarización del empleo público es un asunto que, si bien a nivel de gestión puede ser una válvula de escape y una herramienta de la política de empleo temporal gubernamental, también refleja la rigidez de la estructura laboral del gobierno y las dificultades para desplazar a grupos de poder al interior del sector público, impidiendo la llegada de nuevo y más capacitado personal.

Mientras que el gobierno federal ha avanzado en proveer de una burocracia más capacitada, más formal y transparente en términos de salarios y prestaciones, avanzando igualmente en las políticas de profesionalización y capacitación y construyendo seguridad jurídica a los empleados, los gobiernos estatales y muchos municipales, tienen políticas más acordes con el siglo XIX que con el siglo XXI. A partir del eclipse de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en 1997, cuando perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, el cambio en la presidencia en el 2000 y la bonanza petrolera que dio inició desde finales del 2003, la atención de los medios de

comunicación, de los centros de investigación y de funcionarios y ex-funcionarios de gobierno sobre el costo de la burocracia mexicana fue en aumento (Arteaga 2005; CLAD 2004; De la Torre 2004; Díaz 2004; Economist 2002; Fuentes 2005; Galán 2003; Galán 2004a; Galán 2004b; Guerrero and López 2004; Reforma 2004a; Reforma 2004b; Sarabia 2004).

La debilidad estructural de las finanzas públicas, a partir de la cual el gobierno mexicano ha experimentado una incapacidad histórica para asegurarse una recaudación estable y creciente, que depende cada vez más de ingresos no recurrentes (privatizaciones) y volátiles y no renovables (hidrocarburos), ha determinado de manera importante a la burocracia. Es cierto que la debilidad (escasez) y volatilidad (variabilidad) del financiamiento público, aunado a las recurrentes crisis económicas han provisto al gobierno de México y en particular a las áreas de presupuesto del gobierno federal de instrumentos y mecanismos de ajuste del presupuesto público. Esto desde luego, como han señalado algunos (Krause 2009; OECD 2009; Petrei 1998), constituye una ventaja que muchos países no tienen, como dramáticamente lo reflejan las experiencias recientes de España, Grecia e Irlanda.⁹ Las reglas de presupuesto en México tienen ventajas para ajustar las finanzas públicas en un contexto de crisis.

Sin embargo, la flexibilidad y fortaleza de las instituciones que gobiernan el presupuesto público representa sólo una cara de la misma moneda. El costo de tener instituciones presupuestarias fuertes y jerárquicas –aún centralizadas- que suelen contener y controlar eficientemente problemas de balance financiero y déficits (Alesina and National Bureau of Economic Research. 1996; Alesina, Tabellini, and National Bureau of Economic Research. 1987; Poterba and Hagen 1999; Roubini and Sachs 1988; Tabellini and Alesina 1988), dificultan y en muchos casos anulan una gestión

⁹ Por ejemplo como consecuencia de la crisis de 1994-95 el sector público no sólo recortó salarios sino puestos de trabajo en la administración pública centralizada.

pública orientada hacia resultados y el largo plazo. Más aún, inhiben la posibilidad de impulsar un enfoque de política pública genuinamente sectorial (Santiso 2005).

En definitiva, una política de recursos humanos de largo plazo orientada al desarrollo no puede avanzar si su base de financiamiento es precaria y si está sujeta a decisiones que privilegian el balance financiero por encima de la calidad del servicio público. Igualmente, la centralización de la decisión de asignación de gasto limita las posibilidades gerenciales y mejora, propias de la agenda *new public management* (Barzelay 2001; Bresser-Pereira 2001; Dunleavy and Hood 1993). Esto ha sido sin duda, el caso mexicano.

El importante dilema entre el enfoque financiero y el enfoque de política pública en materia de empleo público, dio como resultado que por décadas la administración de los recursos humanos, al menos en los ramos administrativos (gobierno central), tuviera un comportamiento pendular entre las diferentes mutaciones institucionales de la Secretaría de Contraloría (ahora Función Pública) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde la extinta Unidad de Servicio Civil, USC sería un daño colateral ejemplar (Farfán-Mares 2010; SHCP-SFP 2004).

A pesar de lo dicho, no debe pasar inadvertido el esfuerzo que México ha hecho por incrementar el financiamiento en áreas estratégicas que son intensivas en empleo, como el sector educación, llevando el gasto en ese sector cercano a estándares internacionales, como proporción del PIB y otros indicadores asociados (OECD 2007). Sin embargo, al mismo tiempo que ha avanzado en incrementar y hacer más estables los recursos financieros, incluso dando mayor discrecionalidad y flexibilidad a la toma de decisiones sobre dichos recursos, no lo ha hecho en el tema de la profesionalización y más aún, no ha sentado estándares o políticas generales reconocidas en los tres niveles de gobierno en la administración de recursos humanos.

En efecto, se han descentralizado los recursos y muchos gobiernos ahora gozan de mayor autonomía de gestión pero el desarrollo de capacidades ha sido capturada por prácticas organizacionales propias del pasado y la tradición. Mientras que se han transferido una gran cantidad de recursos a estados y municipios, éstos no han construido planeación y políticas específicas en materia de profesionalización de la función pública, lo que ha anulado la posibilidad de que dichos recursos estén alineados con los esfuerzos por construir una burocracia más neutral -políticamente hablando- con seguridad laboral atada a su desempeño, capacidades y habilidades. A nivel sectorial se han encontrado obstáculos muy importantes, como es el caso de los sindicatos, y a nivel central las dificultades para instaurar un servicio civil o incrementar de manera notable la profesionalización de la función pública han sido numerosas.

El empleo público en México está seriamente restringido por la legislación laboral, la cual, desde nivel constitucional, delinea las bases político-jurídicas e institucionales de la burocracia en México (Bonifacio and Falivene 2002). El artículo 123 constitucional divide los empleados de confianza y de base en dos categorías o “castas” de servidores públicos que dependen por igual del presupuesto público pero cuya política varía radicalmente (apartados “A” y “B”). Esta división, que tiene lugar durante el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río, fundamenta tanto el “corporativismo de Estado” (Luna and Pozas Horcasitas 1992) como el sistema de botín, comúnmente identificado con la práctica de patronazgo, al interior de la administración pública mexicana.

Las dos “castas” que determinan en mayor medida el servicio público en México a cualquier nivel de gobierno tienen una base constitucional y desde luego gozan de un status radicalmente distinto en cuanto a capacidad de organización, sus derechos y obligaciones y las políticas aplicables a cada uno. Aunque este estudio abordará éstas

principales categorías laborales, unirá otras “intermedias” y de reciente explosión, como las categorías de eventuales y de raya, y también por honorarios, que han pretendido ser, sin lograrlo, alternativas de corto y mediano plazo a las rigideces de contratación y administración de recursos humanos, dadas las limitantes estructurales prevalecientes.

Las categorías que definen el empleo público en México constituyen en sí mismas “tipos puros”, en una paráfrasis *weberiana*, que determinan el contexto en el cual operan los servidores públicos. Por una parte los trabajadores de base, sindicalizados y con un marco laboral rígido gozan de incentivos cuya máxima es la aversión al riesgo y por otra los trabajadores de confianza, no sindicalizados u organizados de alguna manera, gozan de incentivos de promoción profesional y económica en un contexto de incertidumbre y riesgo nada comunes a los de base. Estos “tipos puros” y los subtipos como los eventuales, los de raya y los contratados por honorarios están desde luego asociados a distintos tipos de administraciones y en un sentido más amplio, de economías. La rigidez laboral estatal prefiere un entorno económico decaído y con mayores problemas de crecimiento y desarrollo y esquemas más flexibles conviven mejor en una economía con un sector privado más vigoroso y una economía más diversificada y dinámica.

A pesar de todo lo dicho, no se deben ignorar las importantes transformaciones que definieron tanto directa como indirectamente al panorama del servicio público en México en la última década. A finales del 2003 el Senado de la República propone la creación del Servicio Profesional de Carrera o SPC, cuyo reglamento se publica en 2004 y, a pesar de todo el esquema poco a poco ha ido “adueñándose” del sector público. En la actualidad la mayoría de los puestos de trabajo de nivel medio y alto en el sector público federal se han profesionalizado, es decir, forman parte del SPC.¹⁰

¹⁰ El SPC aplica a un universo de 36,043 plazas de puesto de Enlace a Director General en la Administración Pública Federal en un total de 74 unidades administrativas del gobierno (total de empleos

Independientemente de la correcta aplicación del SPC y de sus limitantes, la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal ha limitado la discrecionalidad en la asignación de puestos de trabajo en el sector público. Desde luego los puntos de entrada o *entry points* al servicio público se han reducido enormemente.

De manera paralela, la aprobación de la Ley de Transparencia (Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental) en 2002 y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el 2006, todo ello redundaría en un mayor control, transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. La cultura de rendición de cuentas y de transparencia, independientemente de los retos que enfrenta, ha transformado el funcionamiento de la burocracia acotando los márgenes de discrecionalidad tanto en el manejo de la información como en la toma de decisiones. En términos del clásico pensador Alexander Hamilton, en las últimas dos décadas la ciudadanía tiene más poder para controlar al gobierno y el gobierno mismo para controlarse a sí mismo (Schedler 2004; Schedler, Diamond, and Plattner 1999).

VI. Comparando burocracias: una perspectiva de finanzas públicas

El principal indicador que comúnmente genera un impacto mediático y controversia política es el del tema del gasto corriente.¹¹ Diarios y revistas, reportajes y entrevistas, declaraciones y debates han abordado el tema desde distintas ópticas. Esto contrasta con la prácticamente total ausencia de investigación o análisis de tipo académico del tema.

en la APF: 330,632). Un 98% del total son servidores públicos de carrera de los cuales 12,017 ingresaron al SPC por concurso y 15,347 por certificación de capacidades OECD. 2011. "Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico." Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris, France.

¹¹ En el ámbito internacional el gasto corriente normalmente se le identifica como "Opex" u *operational expenditures* y al gasto de capital como "Capex", o *capital expenditure*.

El gasto corriente es un concepto comúnmente usado por los responsables de asignar y aplicar los presupuestos públicos, muchos de ellos economistas y contadores, para diferenciar el gasto de operación y el gasto de inversión del gobierno. A pesar de que los salarios y pensiones del personal que trabaja en el sector público constituye un componente muy importante del gasto corriente, éste representa muchos más insumos que sólo éstos.

Por ejemplo, dentro del gasto corriente se contabilizan los servicios que paga el gobierno para funcionar (luz, agua, teléfono, etc...) y otros servicios y bienes muebles e inmuebles (renta o compra de edificios u oficinas), necesarios todos ellos para su operación cotidiana. Por último, el gasto de capital se refiere a los proyectos o programas que el sector público lleva a cabo para mantener su infraestructura o ampliarla, modificando o construyendo desde cero una obra pública. En todo caso, aquél gasto cuyo objeto final es incrementar la inversión fija bruta es considerado el gasto de capital sustantivo.

Si bien es razonablemente fácil delimitar conceptualmente el gasto corriente del de capital, desde un punto de vista presupuestal y contable su delimitación es complicada. Tanto el primero como el segundo se obtiene de la agregación de un número importante de partidas de gasto que pertenecen a capítulos y conceptos propios del Clasificador por Objeto del Gasto (COG), un documento que usan los gobiernos para codificar los gastos de acuerdo con la naturaleza de la transacción. Frecuentemente se considera como equiparable el costo de la nómina o de los salarios de los funcionarios al gasto corriente, aunque éste último abarca mucho más que sólo salarios y prestaciones. El capítulo 1000 titulado “Servicios Personales” del COG se usa recurrentemente para identificar cuánto cuesta la burocracia, pero el costo de ésta se encuentra también financiado por otras partidas de otros capítulos de gasto, como el

3000. En el COG, el capítulo 1000, 2000 y 3000 reflejan casi totalmente los gastos corrientes de un gobierno, donde cada uno de ellos contiene conceptos (ítems) y partidas, compuestas por 4 dígitos.

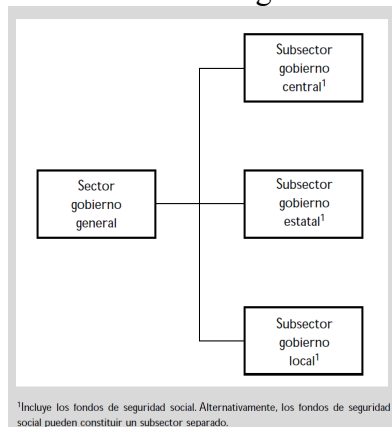
A pesar de los avances en materia de contabilidad gubernamental en los últimos años, los alcances jurídicos y técnicos de la reforma unifican criterios para la homologación contable, no así la presupuestal. Para explicarlo de una manera sencilla, los códigos y clasificaciones que utilizan los funcionarios para integrar y operar el presupuesto es distinto al que se utiliza para consolidar los estados o balances financieros, una vez ejercido el gasto, en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal (CPHF) y cuentas públicas estatales. Por último, a lo largo del tiempo, el COG ha presentado importantes cambios en su integración lo que nos lleva a afirmar que el cálculo del costo de la burocracia es un tema complejo que se complica por la flexibilidad y variabilidad que en el tiempo tienen los criterios con los que se costea.

Todo lo anterior es relevante para la primera variable de análisis que se aborda en la presente investigación: el costo del gobierno. El gasto corriente y el costo de la “burocracia” entendida como el conjunto de salarios y prestaciones, así como de pensiones que reciben las personas empleadas en el sector público, son diferentes. En todo caso, utilizar el capítulo 1000 (“Servicios Personales”) para dimensionar el costo del empleo público en México es un buen *proxy*, pero no un dato exacto.

Para la presente investigación se toman criterios estándar o *benchmarks* que los organismos financieros internacionales utilizan para referirse a los distintos niveles de gobierno desde una perspectiva comparada. El Fondo Monetario Institucional cuenta con una metodología, aceptada no sólo por organismos financieros sino por organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas, (*United Nations Public*

Administration Network, UNPAN) la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

Tabla 5.1 Metodología de clasificación del gobierno

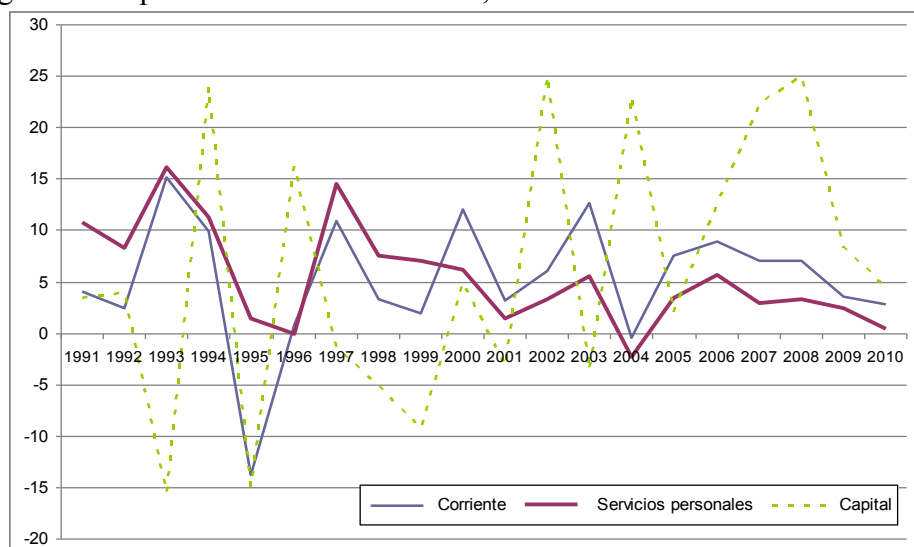


Fuente: Manual de Finanzas Públicas, FMI, 2001.

¿Cuál ha sido el comportamiento del gasto corriente del Gobierno General?¹² Como se puede observar en la Gráfica siguiente 5.1 el más estable -o rígido- de los rubros de gasto es el de servicios personales, siguiéndolo en fluctuación el de gasto corriente (por un posible ajuste vía el consumo gubernamental en servicios y productos, muebles e inmuebles) y el de capital es, por mucho, el de mayor variación. Las variaciones más importantes se deben a ajustes a la baja –recortes presupuestales- que el gobierno ha tenido que aplicar a dichos rubros en el contexto de crisis económicas (1995) o a la alza, en el contexto de una política deliberada de incremento de salarios y años de elecciones generales e intermedias (1997, 2000, 2003 y 2006), donde los costos de las elecciones, tanto en el gasto del IFE como en la organización del proceso afectan a la alza de manera importante dichos gastos.

¹² El gobierno de México utiliza el concepto “Gobierno Federal” como sinónimo del Gobierno General.

Gráfica 5.1 Variación (%) en términos reales del gasto corriente, servicios personales y gasto de capital del Gobierno General, 1991 - 2010



Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, SHCP.

Los servicios personales, el rubro de gasto que contiene una gran parte de los recursos que financian la nómina del gobierno federal es más estable que los demás gastos y varía menos que un rubro de gasto más agregado como el gasto corriente, pero aún así presenta variaciones. La política del financiamiento del servicio público está a expensas de variables de tipo macro, como las crisis económicas tanto de origen endógeno como exógeno pero son particularmente sensibles a un debilitamiento de los ingresos públicos.

Es importante señalar que las distintas variaciones de gasto si bien se deben a problemas de ingreso o incluso de inflación o apreciación del tipo de cambio, el ajuste es distinto en cada uno de ellos. Mientras que el ajuste del gasto de capital puede controlarse cancelando o posponiendo inversiones públicas o incluso reduciendo los montos de manera radical, el ajuste en los gastos corrientes, especialmente en los servicios personales requiere de un tratamiento especial. En el tema de los gastos corrientes que no tienen que ver con el pago de remuneraciones como el uso de servicios y las compras en el sector público, los gastos también pueden recortarse pero

en el caso de los servicios personales no es tan fácil. No sólo porque una gran cantidad de empleos públicos con de carácter sindical o de base sino porque muchos funcionarios no sindicalizados –de confianza, eventuales o de raya y por honorarios- desempeñan funciones estratégicas o básicas en la administración pública.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la rigidez de los gastos corrientes y la insuficiencia/volatilidad de ingresos hizo que los esquemas de administración de recursos humanos privilegiaran la informalidad y flexibilidad (para poder efectuar ajustes o recortes de personal de manera relativamente barata y eficiente) y que la construcción de un servicio público profesional no fuera una opción atractiva pues constituía una “camisa de fuerza” que, ante la eventualidad de un ajuste urgente e importante en gastos corrientes y en particular en servicios personales no fuere posible o fácil de operar (Benton 2002).

Como se dijo, no sólo la existencia de rigideces laborales en empleo público no sindicalizado constituye un obstáculo a la creación de un servicio sino la elasticidad del ingreso, resultado de la vulnerabilidad estructural de las finanzas públicas de México. En la medida en que no se ha podido incrementar la recaudación tributaria, aquella que depende de la actividad económica (el “sistema renta”) la política tributaria ha maximizado la renta petrolera al menos desde 1983, cuando Petróleos Mexicanos y la producción y exportación de petróleo crudo se convirtió en un claro pilar de la política de ingresos y, en último término, de la política macroeconómica (Farfán-Mares 2010).

A pesar de los diversos instrumentos y estrategias que ha instrumentado el gobierno de México, la volatilidad del ingreso petrolero y en particular de los ingresos ordinarios y extraordinarios por derechos sobre hidrocarburos (la llamada renta petrolera), no han podido del todo asegurar un financiamiento estable y predecible de los gastos asociados a los gastos corrientes y en particular al empleo público.

Para proteger las finanzas públicas de un financiamiento volátil e incierto, que no se traduzca en un financiamiento del déficit vía deuda, los países han adoptado reglas presupuestarias (*budget rules and institutions*) o medidas generales de astringencia financiera (*soft budget constraints*). Por ejemplo, el Reino Unido introdujo en 1997 la “regla de oro” o *Golden Rule* en la que los gastos corrientes deben de ser financiados por los ingresos corrientes y donde la deuda no debe de ser mayor que la inversión física bruta. En México los ingresos corrientes, el “sistema renta” o ingresos tributarios (9.6% del PIB para 2010) han sido menores que los gastos corrientes (15%) y el endeudamiento (5.5%) ha sido mayor que la inversión física (4.8%).

Mientras que dicha regla ha tenido un impacto muy positivo en el financiamiento a gastos corrientes y la inversión física bruta ha aumentado desde 1997 en el Reino Unido (Creel, Monperrus-Veroni, and Saraceno 2007), en México el desequilibrio en las finanzas ha producido dificultades de reforma en materia de gastos corrientes y montos de inversión erráticos o con importantes reducciones año con año (Farfán-Mares 2009).

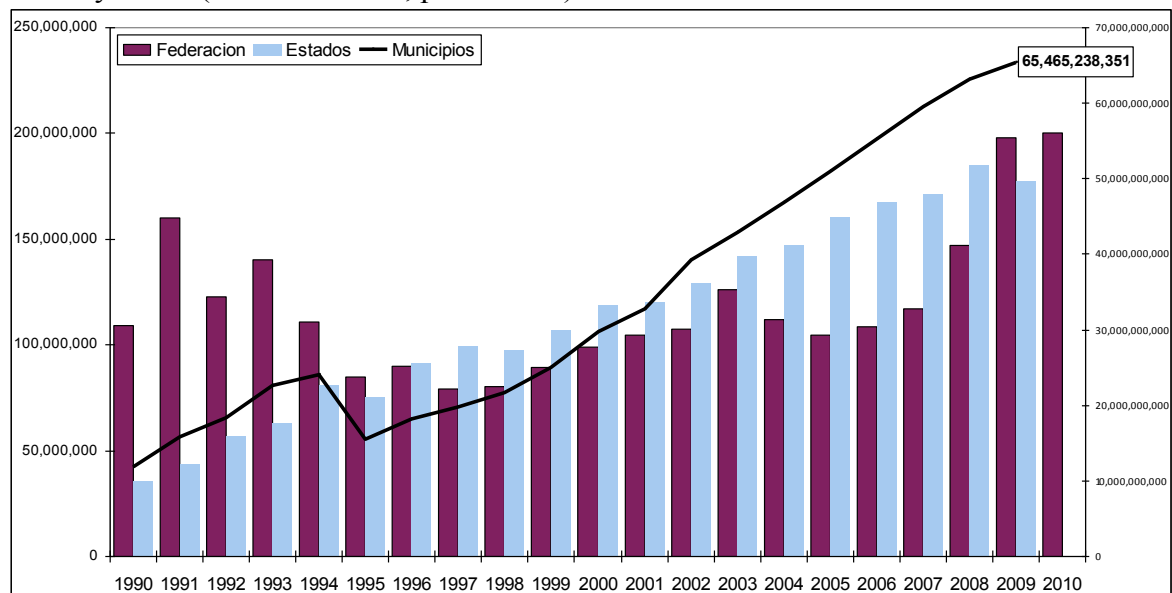
Dentro de los gastos corrientes, los recursos que se usan para el pago de los salarios de los funcionarios públicos, sean éstos sindicalizados o no, tienen una base de financiamiento débil. En parte por esto, la construcción de un servicio público profesional ha sido difícil y aunque ha observado avances, quedan pendientes muchos retos. Estos se localizan principalmente a nivel estatal y municipal, donde los esquemas de un sistema de recursos humanos basado en el mérito o la existencia de un servicio civil, todavía está lejos de materializarse y donde la dependencia de recursos del centro es enorme.¹³

¹³ Por ejemplo, si equiparamos la dependencia del gobierno federal de México respecto del petróleo, podemos ubicar un promedio de alrededor de 33% (ingresos petroleros) o 25% (derechos sobre hidrocarburos o renta petrolera). Si tratamos de equivaler estos ingresos con los que reciben estados y municipios de la Federación llegan al 90% del total.

¿Cuál es una perspectiva comparada del gasto en servicios personales? Mientras que el gobierno federal ha experimentado grandes variaciones en lo que se refiere al financiamiento de los puestos de trabajo que se encuentran bajo su responsabilidad, este no ha sido el caso para gobiernos estatales y mucho menos los gobiernos municipales.

En las últimas dos décadas, la federación claramente perdió terreno en el control y monto de recursos en materia de empleo público. En el contexto de la descentralización educativa a partir de 1993 (de ahí la reducción de 1991 a 1994). Por otra parte, es sustancial el aumento y estable la tendencia a la alza del costo del empleo público estatal. Dos trayectorias destacan a partir del 2001: un estancamiento y caída del costo del empleo público de carácter federal y una trayectoria ascendente y exponencial del gasto en servicios personales de municipios. El gobierno federal recupera terreno a partir del 2008 sobrepasando por vez primera a los estados en 13 años.

Gráfica 5.2 Evolución del gasto en servicios personales, 1990 – 2010, Gobierno Central, Estatal y Local (términos reales, pesos 2003)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos e INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Si la tendencia general en el periodo es “federalista”, claramente el momento “municipalista” es del 2001 a la fecha. Como lo señala un estudio reciente, esta tendencia puede explicarse, a nivel municipal, por el grado de competencia electoral. A mayor alternancia política, mayor el nivel de gasto en servicios personales, mientras que aquellos que cuya alternancia es baja o nula, su nivel de gasto tiende a ser estable e inercial (Ibarra del Cueto 2009).

El aumento del empleo público, principalmente impulsado por la disponibilidad de mayores recursos y de mayor fuerza política de los gobiernos estatales y municipales, han podido ganarle terreno al gobierno federal, al menos en lo que al gasto en puestos de trabajo se refiere. Mayor disponibilidad de recursos y mayor volatilidad de recursos humanos, precisamente por la necesidad de nuevos gobiernos de colocar tanto a sus gentes de confianza como a personal de carácter técnico y operativo, no es un ambiente precisamente propicio para la construcción de un servicio público moderno, descansa éste en un sistema de premios y castigos orientado por el mérito o un servicio civil con toda su solidez legal-institucional. Tanto la disponibilidad de recursos y la volatilidad de personal, ésta última tomada como un subproducto de las bases institucionales del sistema político, representan grandes obstáculos a la construcción de un servicio público o una política de empleo público y de recursos humanos orientados al desarrollo.

El tamaño de la burocracia puede ser apreciado, desde una perspectiva global, comparando el costo de los servicios personales totales de los tres órdenes de gobierno.

Tabla 5.2 Costo empleo público por niveles de gobierno, 2010

Servicios Personales		
Tipo de gobierno	pesos	%
Gobierno Federal	270,350,422,961	44%
Gobierno Estatal	264,436,715,599	43%
Gobierno Municipal	82,048,818,328	13%
Total	616,835,956,888	100%

Fuente: BIE, INEGI.

Como se aprecia en la tabla anterior, la paridad que se observa entre el gobierno federal y los estatales es destacada. Prácticamente ambos niveles de gobierno tienen los mismos recursos y, en mucho menor medida, la totalidad de los gobiernos municipales.

Dentro del gobierno federal, la mayor cantidad de personal lo concentra la Secretarías de la Defensa Nacional, de Educación y de Marina para dar un total de poco mas de 550,000 personas.

Tabla 5.3 Composición de puestos de trabajo en el Gobierno Federal, 2010

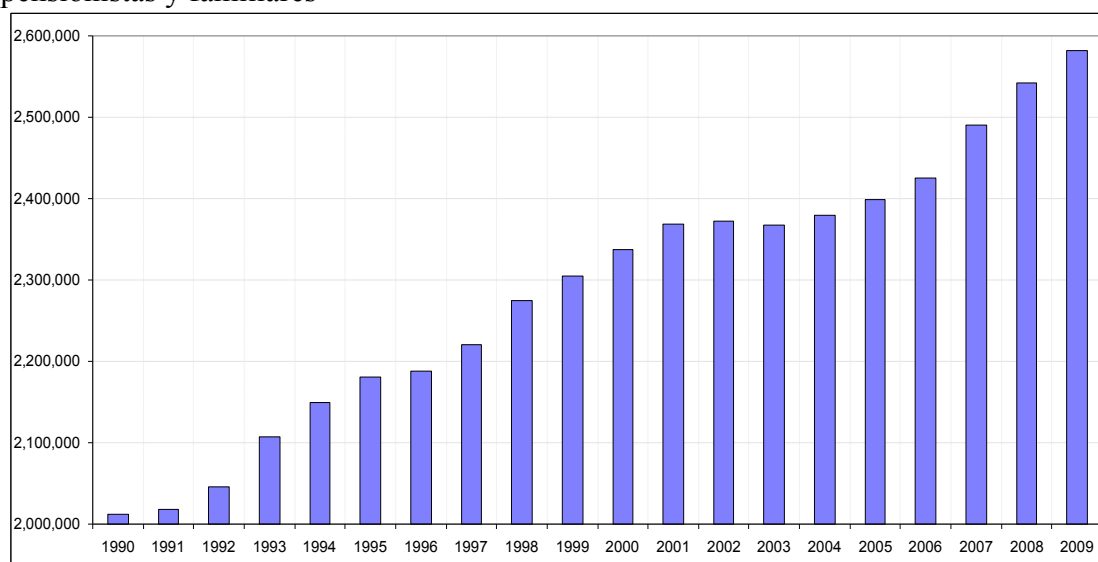
DEPENDENCIA	PLAZAS	%
CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	149	0.03
TURISMO	756	0.14
ENERGIA	820	0.15
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	1,134	0.20
REFORMA AGRARIA	1,587	0.29
PRESIDENCIA	1,594	0.29
TRIBUNALES AGRARIOS	1,637	0.30
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	2,009	0.36
FUNCION PÚBLICA	2,094	0.38
SEGURIDAD PÚBLICA	3,217	0.58
GOBERNACION	3,305	0.60
RELACIONES EXTERIORES	3,864	0.70
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA	3,985	0.72
ECONOMIA	4,048	0.73
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	4,776	0.86
DESARROLLO SOCIAL	4,807	0.87
STPS	5,105	0.92
PODER LEGISLATIVO	6,004	1.08
SHCP	6,845	1.23
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	9,659	1.74
AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION	14,436	2.60
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA	14,696	2.65
SALUD	17,120	3.09
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	21,449	3.87
PGR	26,194	4.72
PODER JUDICIAL	38,475	6.94
MARINA	57,656	10.40
SEP	90,188	16.27
DEFENSA	206,861	37.31
TOTAL	554,470	100

Fuente: BIE, INEGI.

¿Cuál es la contraparte humana de estas cifras? Es decir, ¿Cuál es la trayectoria de crecimiento de la burocracia federal, estatal y municipal? La siguiente gráfica incorpora los tres niveles de gobierno tomando como base la totalidad del empleo público de acuerdo con los reportes estadísticos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE. Este integra información sobre todos

los empleos públicos que cotizan en el Instituto, de carácter federal, estatal y municipal.¹⁴

Gráfica 5.3 Población amparada total, asegurados directos (trabajadores), excluyendo pensionistas y familiares



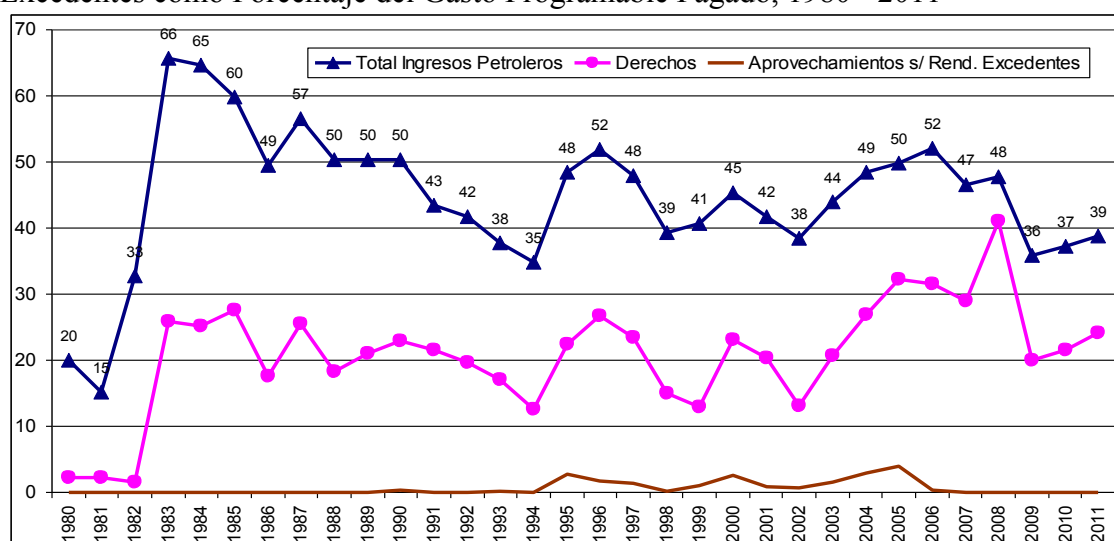
Fuente: Elaboración propia, Anuarios Estadísticos, varios años, ISSSTE.

Como puede advertirse en la gráfica respectiva, el aumento del empleo público en México fue particularmente vigoroso hasta el 2000 y ha vuelto a iniciar una tendencia alcista desde 2004. La literatura disponible que vincula el crecimiento del empleo público con la abundancia de recursos petroleros no sólo ha demostrado que existe una relación entre éstos en México, sino en otros países ricos en hidrocarburos (Lindauer 1988). Una hipótesis subyacente que tratará de demostrarse y explicarse más adelante es que al parecer una de las razones sobre el crecimiento del empleo público y en particular de su costo, ha estado mayormente financiado por el crecimiento de los ingresos petroleros, y dentro de éstos específicamente los derechos sobre hidrocarburos,

¹⁴ Estas cifras excluyen los trabajadores de Pemex (aproximadamente 150,000), la Comisión Federal de Electricidad y la extinta Luz y Fuerza del Centro (otros 150,000) y las Fuerzas Armadas (aproximadamente 500,000 personas). La cifra de igual manera no incorpora la totalidad de los derechohabientes de los institutos estatales de seguridad social, particularmente los grandes: Sonora, Nuevo León y el Estado de México. Sin embargo, la muestra representa una parte considerable del empleo público en todos los niveles de gobierno con una metodología estándar y representativa.

de México. Como se observa en la siguiente gráfica, estos ingresos, particularmente desde finales del 2003 a la fecha, han sido cuantiosos debido a la bonanza petrolera global, principalmente impulsada por la demanda de las llamadas “economías emergentes” y consideradas como prospectos de potencias globales, como India y China.

Gráfica 5.4 Ingresos petroleros, Derechos y Aprovechamientos sin Rendimientos Excedentes como Porcentaje del Gasto Programable Pagado, 1980 - 2011¹⁵



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Indicadores y Estadísticas Históricas / Ingresos públicos, SHCP. Para el año 2011 las cifras están calculadas con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Para los años 2008, 2009 y 2010 se obtuvieron las cifras del Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

Como se puede apreciar en una primera vista a las dos gráficas anteriores, pareciera existir una correlación aparente entre el crecimiento del empleo público y la abundancia de recursos petroleros, particularmente en lo que se refiere al crecimiento de la renta petrolera (derechos), en el periodo de 2003-2004 en adelante. Esto se analizará con mayor detalle en un apartado de esta investigación, pero por el momento basta decir que independientemente de que se pueda afirmar, tanto analítica como estadísticamente y de forma categórica, que el petróleo ha financiado el crecimiento del empleo público,

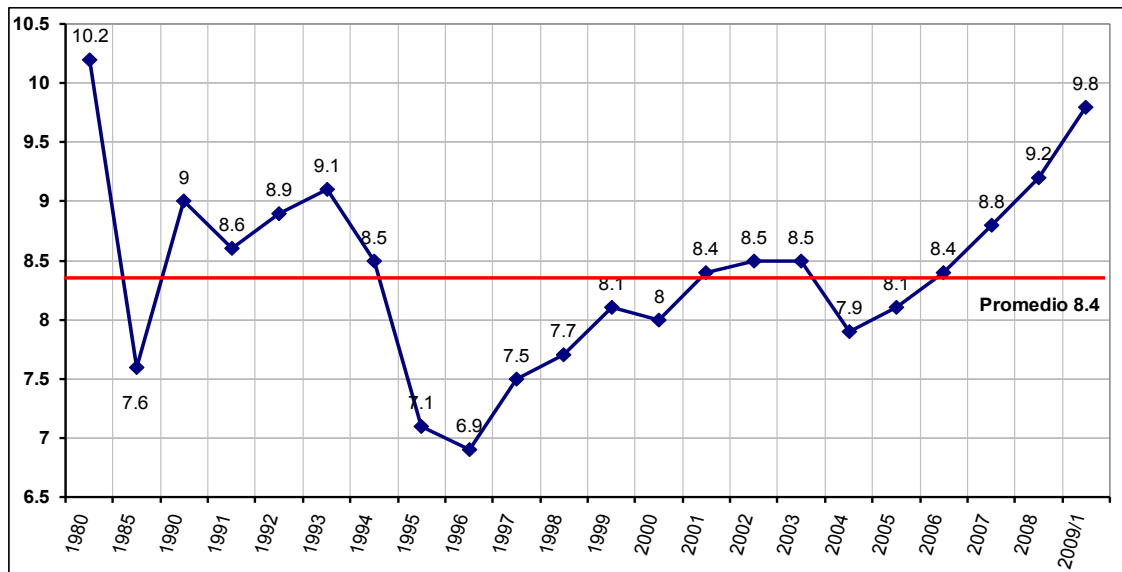
¹⁵ Para una relación de la metodología y composición de los ingresos petroleros y no petroleros ver el Anexo 2 del presente documento.

particularmente el de estados y municipios, es prácticamente evidente que de no haber existido tales recursos, difícilmente la recaudación tributaria (vinculada a actividades económicas como el sistema renta ISR/IETU/IDE/IVA), la hubiera financiado pues ésta se ha mantenido constante como proporción del PIB, a diferencia de los ingresos petroleros (y los derechos sobre hidrocarburos dentro de éstos).

Puede afirmarse lo anterior, no sólo porque el crecimiento de la economía nacional en los últimos 10 años ha sido pobre, sino porque el crecimiento de la recaudación tributaria, como lo podemos ver en la siguiente gráfica, prácticamente no ha crecido. Esta ha tenido un promedio de 8.4% como proporción del PIB en las últimas tres décadas y aunque existen un progreso indudable en materia de recaudación tributaria como la introducción de nuevos impuestos como el IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única) en reemplazo del IMPAC (Impuesto al Activo) y el incremento de prácticamente 2 puntos porcentuales del PIB, claramente la capacidad recaudatoria del gobierno no ha crecido sustantivamente.¹⁶

¹⁶ El crecimiento de la recaudación tributaria en un contexto de bonanza petrolera puede tener una lectura contradictoria, toda vez que no es posible determinar con exactitud los mecanismos y magnitud de transmisión de recaudación de los sectores vinculados al hidrocarburo y los no vinculados directamente. Esto permite sostener que sólo los periodos de precios internacionales bajos y un crecimiento robusto reflejan una “verdadera” recaudación tributaria.

Gráfica 5.5 Recaudación Real No Petrolera como porcentaje del PIB, 1980 - 2009



Fuente: SHCP, Estadísticas de Finanzas Públicas, Informe de Gobierno 2010

Ciertamente el monto y naturaleza de los ingresos del Estado determinan hasta cierto punto el comportamiento y la composición del empleo público. Si son volátiles y escasos, esto sin duda afectará cualquier política pública de largo plazo en materia de recursos humanos. Sin embargo, estos problemas no son exclusivos de México. Un conjunto de más de 35 países pueden ser considerados abundantes en hidrocarburos y la mayoría de ellos financian tanto su empleo como sus políticas públicas con recursos obtenidos de dicho hidrocarburo (Farfan-Mares 2011). Más allá de la naturaleza del sustento del empleo público en México, puede y debe realizarse un ejercicio analítico y comparativo.

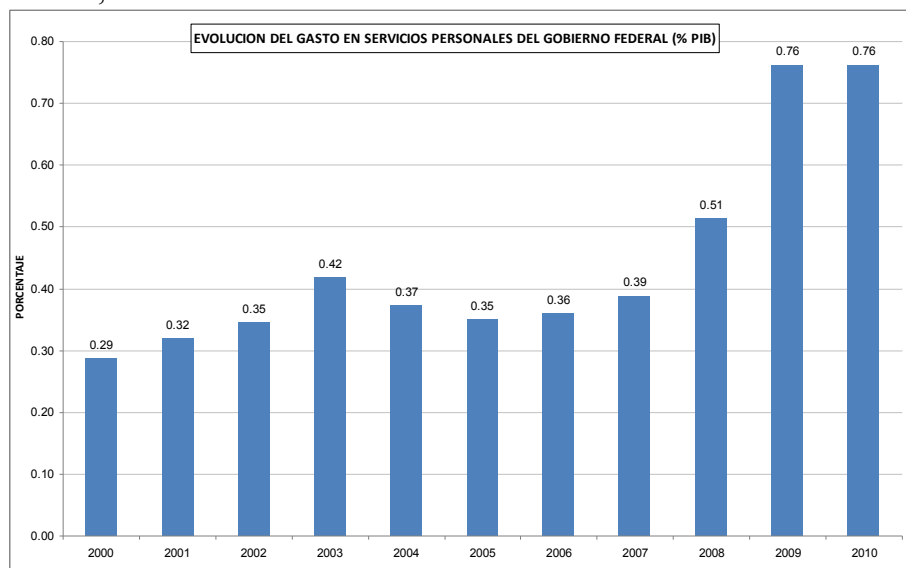
VI. Contraintuiciones. Comparando el costo del empleo público

¿En términos generales, es muy alto el costo de la burocracia en México? Si medimos el gasto en servicios personales como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto no parece ser de gran magnitud. Es cierto, se ha incrementado en los últimos años pero no está fuera de proporción, al menos en términos de la totalidad del consumo, el

ingreso y el gasto (PIB), es decir del total de la actividad económica, pública y privada, de México.

Como lo muestra la gráfica siguiente, la evolución del gasto en servicios personales del gobierno federal prácticamente se ha duplicado en los últimos tres años.

Gráfica 6.1 Evolución del gasto público en servicios personales, gobierno federal de México, 2000 – 2010 ¹⁷



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

El gobierno federal ha aumentado casi al doble, de 2007 a la fecha, el gasto en servicios personales. El tema de seguridad pública y nacional que vive el país constituye una de las principales razones de que esto haya ocurrido así: hay más policías federales y más elementos de las fuerzas armadas, tanto Ejército como Marina, atendiendo estas prioridades de política pública.

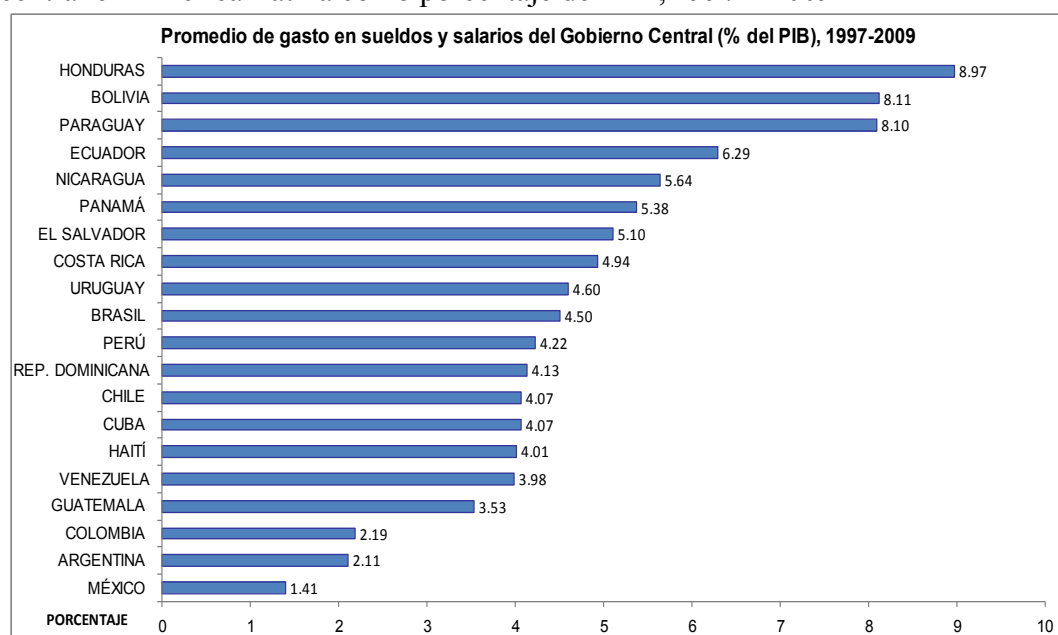
Si comparamos a México con países similares en una serie de tiempo larga, se podría sostener que el gobierno central no destina una gran cantidad de recursos para financiar el empleo público, de hecho tiene el último lugar dentro de los principales

¹⁷ La categoría de “Gobierno Federal” en las fuentes de datos mexicanas refieren a la administración pública federal, es decir la Administración Pública Centralizada, es decir 19 dependencias consideradas dentro de los “Ramos Administrativos”, que incluyen las instituciones de diverso tipo (organismos desconcentrados, descentralizados, entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto, etc...) del Poder Ejecutivo Federal.

países de la región a la cual pertenece. El gobierno central, en los países con un sistema federal, se refiere al gobierno federal y en los países unitarios, al gobierno como un todo. México es el menos “federal” de los países federales por la alta centralización del ingreso y la alta descentralización del gasto. Por ello, es relevante considerar la siguiente gráfica como algo significativo porque aún cuando México es un país federal considerar al gobierno federal comparable a otros en América Latina es apropiado, una vez más, dado el grado de centralización tan alta que presenta.

El caso de México sobresale porque aún comparado con países evidentemente federales, el gobierno es muy pequeño, al menos en lo que concierne a gasto en empleo público. Argentina y Brasil, con sistemas presidenciales y federalistas maduros tienen gobiernos más grandes, en términos financieros y en razón de su PIB, que el de México. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que, dada la escasa recaudación y en general el pequeño tamaño del gobierno respecto de su PIB, todos los ingresos, gastos y en particular los orientados a financiar el empleo público en el caso mexicano, se ven afectados a la baja. Esto quiere decir que la capacidad de recaudación en términos del PIB explica en gran medida la proporción de lo que los países gastan en su empleo público. Si México gasta poco, comparando las cifras con el PIB, es porque su economía es grande y su gobierno muy pequeño.

Gráfica 6.2 Promedio de gasto público asignado a sueldos y salarios del gobierno central en América Latina como porcentaje del PIB, 1997 – 2009¹⁸



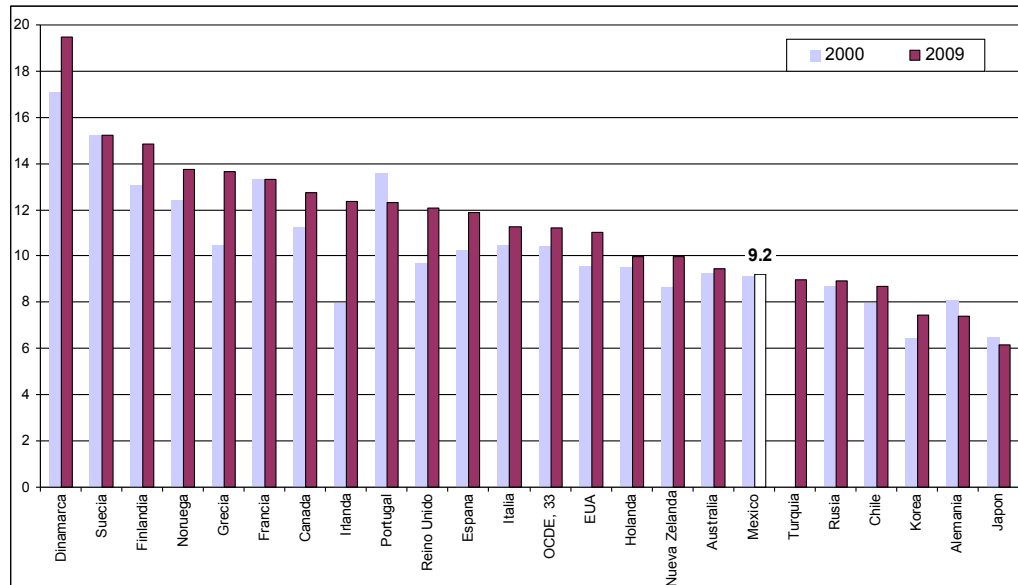
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL

México destaca en América Latina por el bajo costo del gobierno pero, ¿Qué pasaría si lo comparásemos con sus contrapartes europeos? Las recientes cifras recopiladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la OCDE, en su informe *Government at Glance 2011*, son reveladoras. Los recursos que gasta el gobierno general de México en emplear es modesto, apenas un 9.2% del PIB, exactamente 2 puntos del PIB menos que el promedio general de todos los miembros de la OCDE (33 en total). Sin embargo, está muy cerca de gobiernos con sectores públicos tradicionalmente más grandes que el mexicano, particularmente por las dimensiones del estado de bienestar, que, como se aprecia en la gráfica, se han ensanchado casi en todos los casos. Por ejemplo, el gobierno de Grecia, de Irlanda y en menor medida, el Reino Unido han incrementado 3.1, 4.4 y 2.4 respectivamente, como proporción del PIB.

¹⁸ La categoría de “Gobierno Central” de fuentes internacionales, en particular CEPAL, considera tanto a los “Ramos Administrativos” o Administración Pública Centralizada de México como a los Ramos Generales, o transferencias y aportaciones a las entidades federativas (gobiernos estatales y municipales).

México observa una rigidez importante pues junto con Suecia, Francia y en menor medida Rusia, prácticamente no ha variado el costo de su empleo público.

Gráfica 6.3 Costo Empleo Público en el Gobierno General, % del PIB (2000 y 2009) ¹⁹

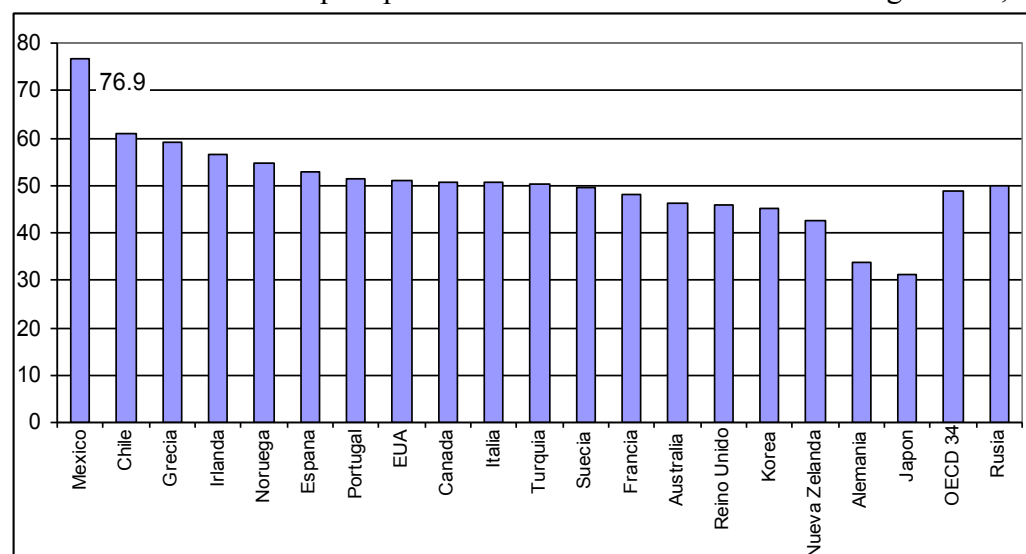


Fuente: OCDE, Government at Glance 2011. Datos para México del 2000 corresponden en realidad al 2003.

Pareciera ser que la burocracia de México, usando varias de las metodologías e indicadores disponibles (gobierno federal, gobierno central, gobierno general) es relativamente modesta en su costo ¿Cómo explicar entonces la siguiente gráfica?

¹⁹ Compensation costs of general government employees, including cash and in-kind remuneration plus all mandatory employer (and imputed) contributions to social insurance and voluntary contributions paid on behalf of employees. Cross-country differences in how employee pension schemes are funded can impair the comparison of compensation costs.

Gráfica 6.4 Costo del empleo público como % del total de costos del gobierno, 2009



Fuente: OCDE, Government at Glance 2011. Datos para México del 2000 corresponden en realidad al 2003.

La gráfica 6.4 refleja uno de los problemas estructurales del costo del empleo público -en particular y de las finanzas públicas en lo general- de México: la rigidez del gasto es excepcional. Esta rigidez no tiene que ver con el gasto que en burocracia se tiene, ya que, como lo hemos visto en las distintas gráficas y diferentes soluciones metodológicas para dimensionar el tamaño de la burocracia (gobierno federal, gobierno central, gobierno general) el gasto en sueldos y salarios de los funcionarios públicos no es, tomando como referencia el PIB, muy alto. Es más bien modesto.

El problema del costo del empleo público en México proviene de un factor estructural: si el gobierno es pequeño o modesto respecto de la economía, pero ésta tiene demandas de acuerdo no sólo a su tamaño sino también respecto a su nivel de desarrollo (donde indicadores como PIB o el Índice de Desarrollo Humano, IDH son los apropiados), es lógico que el gasto del gobierno esté dirigido como lo representa gráficamente los datos comparativos de la OCDE, a sufragar casi un 77% del gasto del gobierno.

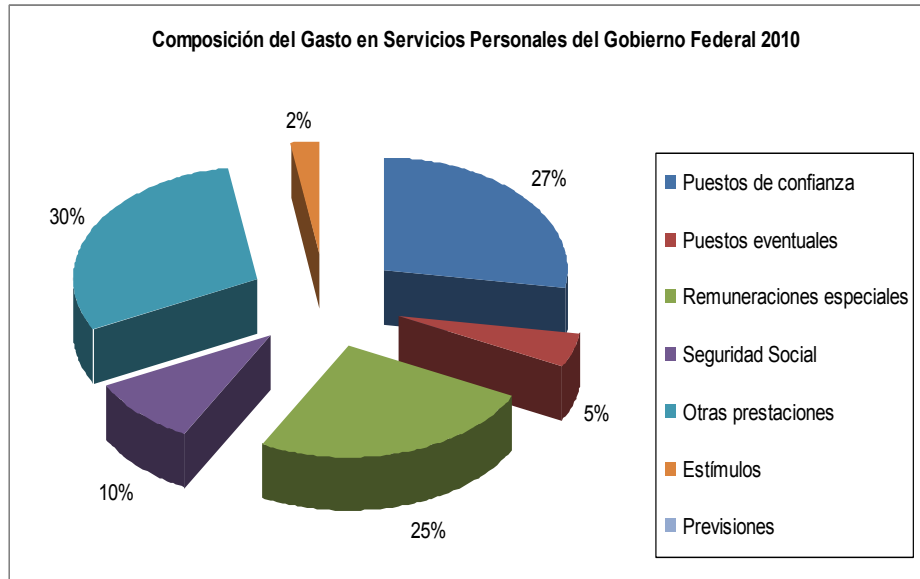
El “costo burocrático” del gobierno pareciera alto pero más bien en un contexto macro, en realidad el gasto está saturado de costo burocrático porque literalmente no le

queda de otra. Como se analizará más adelante, el costo de la burocracia y el número de empleos públicos sean éstos de confianza (mandos medios y superiores), de base (sindicalizados) o por honorarios o eventuales (precarios) está asociado al nivel de empleo (o Población Económicamente Activa, PEA), al tamaño y dinamismo de la economía (PIB), al grado de desarrollo humano (IDH) e inclusive al grado de urbanización (INEGI - CONAPO). Lo anterior aplica para el gobierno federal, gobiernos estatales y desde luego, los municipales.

En cuanto a la composición del gasto, ésta varía significativamente en los tres órdenes de gobierno. Los puestos de confianza y los puestos eventuales tanto en la administración pública estatal como municipal son el doble y la cuarta parte del gobierno federal, respectivamente.²⁰ Sin embargo las remuneraciones especiales (primas, gratificaciones, compensaciones, entre otros) en el gobierno federal son 4 veces mayores respecto de los estados y municipios. Esto quiere decir que aunque el gasto del gobierno federal puestos de confianza es en apariencia menor, si le sumamos a estos el rubro de remuneraciones especiales y las otras prestaciones (fondo de ahorro personal, prestaciones, transporte y viáticos, despensa, bonos, entre otros) se rebasa el 80% del total del gasto en servicios personales. Es decir el gobierno federal concentra casi en tres rubros el costo de la burocracia (puestos de confianza, eventuales y otras prestaciones) y los gobiernos estatales y municipales en dos rubros (puestos de confianza y eventuales).

²⁰ En el Anexo 4 se detallan éstas categorías de acuerdo a la información oficial.

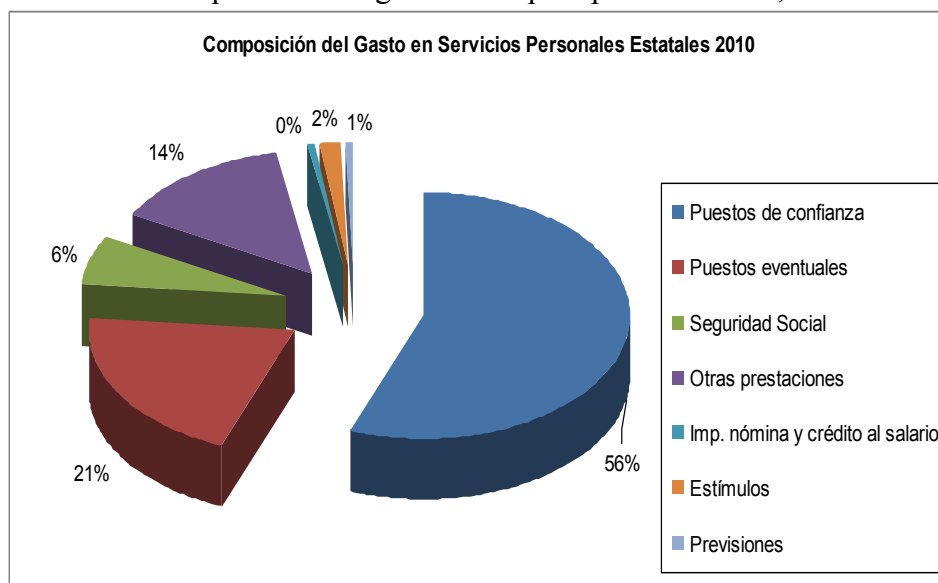
Gráfica 6.5 Composición del gasto en empleo público federal, 2010



Fuente: INEGI, BIE.

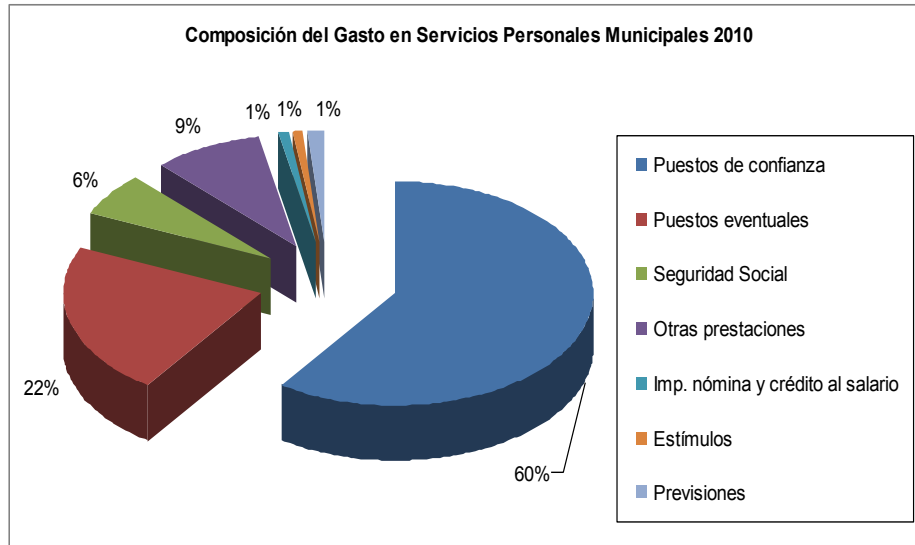
La precarización del empleo es fuerte en los gobiernos estatales y municipales, considerando que 21 y 22% del total de su gasto en servicios personales se dedica a este rubro, comparado con apenas un 5% en el gobierno federal. La seguridad social apenas representa un 10% en el gobierno federal, y en el nivel estatal y municipal presenta un porcentaje menor (6%).

Gráfica 6.6 Composición del gasto en empleo público estatal, 2010



Fuente: INEGI, BIE.

Gráfica 6.7 Composición del gasto en empleo público municipal, 2010



Fuente: INEGI, BIE.

Sin embargo, la composición del gasto en empleo público en los tres órdenes de gobierno se refiere sólo a los puestos de confianza y los eventuales. Es importante destacar que los funcionarios de base también son numerosos y que, aunque no se cuenta con información disponible para comparar la composición de gasto de las plazas de base, si se puede dimensionar y comparar su tamaño de acuerdo con la tabla siguiente.

Tabla 6.1 Composición de plazas gobierno federal, estatal y municipal por nivel de responsabilidad y tipo de contratación, 2006.

Dependencia/Órgano/Entidad	TOTAL Plazas	PLAZAS POR TIPO DE PERSONAL Y AREA DE ADSCRIPCION									
		Mandos Superiores		Mandos Medios		Enlaces		Personal Operativo			
		Sustantiva	Admva.	Sustantiva	Admva.	Sustantiva	Admva.	Base		Confianza	
								Sustantiva	Admva.	Sustantiva	Admva.
TOTAL SECTOR PÚBLICO	3,008,780	2,440	803	59,624	25,281	54,001	18,506	2,280,239	208,071	136,836	223,051
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	2,036,464	1,687	434	46,149	14,838	32,641	6,842	1,628,017	60,763	59,951	185,142
Dependencias	478,049	1,233	272	24,770	5,796	10,861	4,503	379,581	16,645	27,610	6,778
Órganos Desconcentrados	167,676	383	130	18,539	6,954	21,723	2,339	67,771	12,613	31,647	5,577
Gasto Federalizado	1,390,739	71	32	2,840	2,088	57	0	1,180,665	31,505	694	172,787
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	972,316	753	369	13,475	10,443	21,360	11,664	652,222	147,308	76,885	37,909
Entidades de Control Directo	720,461	163	141	4,177	3,347	19,196	10,994	489,512	129,926	34,970	28,035
Entidades de Control Indirecto	181,262	379	94	6,023	5,195	2,027	489	126,296	12,047	24,700	4,349

Fuente: PEF, Plazas de la Administración Pública Federal, 2006

La Tabla 6.1 indica que de los poco más de 3 millones de empleos públicos en los tres niveles de gobierno, el sector paraestatal del gobierno federal absorbe casi la tercera parte del total (medio millón), mientras que los estados la mitad (millón y

medio). El restante, 650 mil personas se distribuyen en el gobierno central o federal no paraestatal (dependencias y órganos).

La presencia sindical, o personal de base, es significativo. Este representa poco más del 80% del millón de empleos en el sector paraestatal, alrededor del 87% de las plazas estatales y alrededor de un 75% del gasto del gobierno federal. Es decir en los estados y el sector paraestatal hay una mayor grado de “sindicalización” del empleo público, comparado con la administración pública central.

En términos del personal “no sindicalizado” tomando en cuenta tanto mandos gerenciales como no gerenciales (mandos superiores y medios, enlaces y personal operativo de confianza), los números se reducen considerablemente. Desde luego, tomando como base la participación del personal sindicalizado mencionada anteriormente el gobierno federal no paraestatal presenta el mayor porcentaje, aproximadamente un 25%, el gobierno paraestatal federal un 20% y los estados aproximadamente un 13%. Esto quiere decir que el grado de sindicalización del empleo público en México es significativamente alto.

Tabla 6.2 Composición del gasto en remuneraciones del gobierno federal, estatal y municipal por nivel de responsabilidad y tipo de contratación, 2006.

Dependencia/Órgano/Entidad	Presupuesto Asignado
TOTAL SECTOR PÚBLICO	575,457,761.0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	342,327,986.7
Dependencias	83,506,640.2
Órganos Desconcentrados	35,022,353.5
Gasto Federalizado	223,798,993.0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	233,129,774.4
Entidades de Control Directo	182,133,593.0
Entidades de Control Indirecto	31,853,698.5
Entidades de Control Indirecto No Apoyadas	19,142,482.9

Fuente: PEF, Plazas de la Administración Pública Federal, 2006

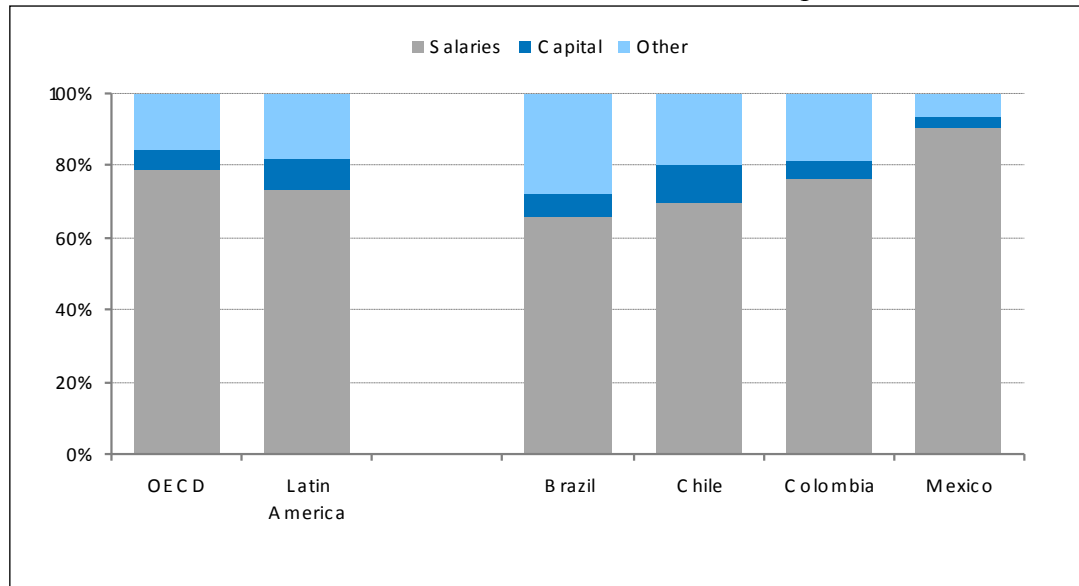
Mientras que el sector paraestatal consume prácticamente una cantidad igual de recursos que los estados, el gobierno federal utiliza la mitad de recursos de las entidades federativas y del sector paraestatal. En realidad lo que podemos inferir comparando el número y costo del empleo público expuesto anteriormente es que el empleo estatal es numeroso, pero no tan caro como el sector paraestatal y que la proporción de tamaño y costo del gobierno federal respecto de los estados se mantiene: representa aproximadamente la mitad en número y en costo.

La saturación aparente del gasto gubernamental respecto del gasto en servicios personales puede ejemplificarse mejor, a nivel sectorial, en el sector educación. Desde luego, la saturación de gasto corriente y en servicios personales se refleja en prácticamente todos los sectores de actividad gubernamental, como lo veremos, de manera dramática en el caso de Pemex en la parte final del presente estudio. En el sector Educación, una gran proporción del gasto se dirige a salarios y, aunque están más allá de la media en términos comparativos, el costo del empleo público en el sector educación es relativamente coherente con las necesidades de un país “emergente” o “en desarrollo” que, como México, requiere altas inversiones en materia educativa.

En nuestro país cerca del 97% del presupuesto público de educación básica se concentra en gasto corriente, cuando el promedio OCDE equivale al 91% en ese reglón. Más aún, mientras que en México el 93% del gasto corriente se utiliza en pago de nómina, en los países de la OCDE más del 20% del mismo se aplica en la adquisición de insumos materiales. De acuerdo con el último reporte de la OCDE para la región (2009 *Latin American Economic Outlook*), el gasto en salarios para el sector educación es el más alto en la región y en la OCDE y supera con mucho los tres países de América Latina presentan una mayor inversión en el sector en el rubro de salarios. Sin duda,

México es el país que menos invierte en gasto de capital y otro tipo de gastos, como tecnología.

Gráfica 6.8 Gasto en Educación de acuerdo con su naturaleza, países seleccionados ²¹

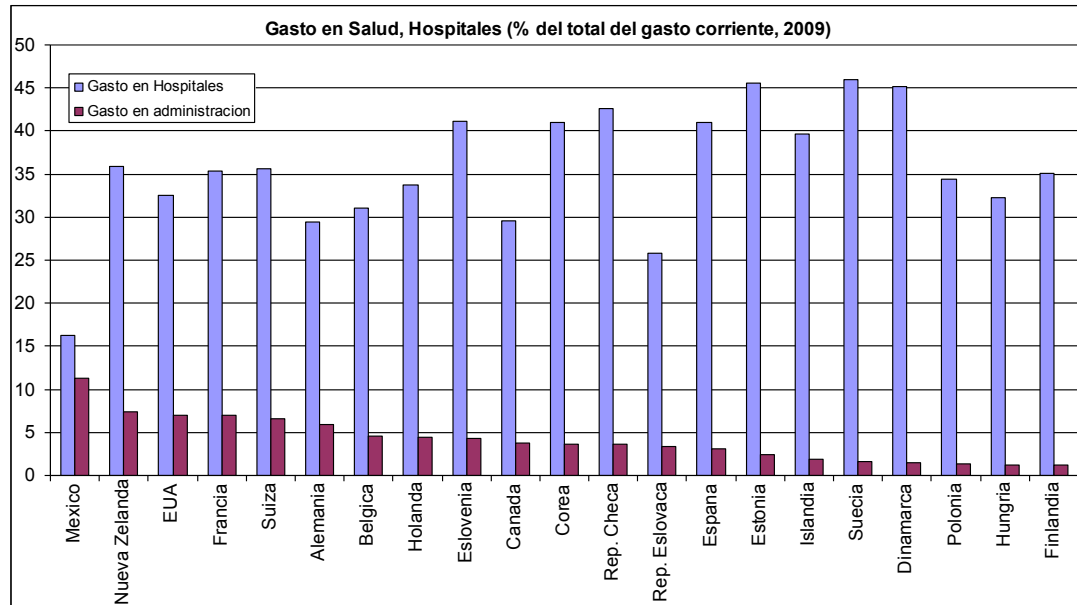


Fuente: Latin American Outlook 2009 (OECD 2008)

De igual manera el sector salud presenta signos de saturación en gasto corriente versus el de capital. Mientras que el gasto en hospitales como proporción del gasto corriente es muy reducido –el menor en toda la muestra de la OCDE disponible, el gasto en administración es el más alto de toda la muestra.

²¹ Como porcentaje del total de gasto en educación por las instituciones públicas, gasto corriente. Los promedios a lo largo de los años 2003-2005. Los niveles educativos son ISCED 1,2,3,4. Fuente: OECD Development Centre (2008); basado en OECD's y UNESCO Indicadores Mundiales de Educación, bases de datos Instituto de Estadística (julio 2008).

Gráfica 6.9 Gasto en Salud de acuerdo con su naturaleza, países seleccionados



Fuente: Health Data 2011, OECD StatExtracts.

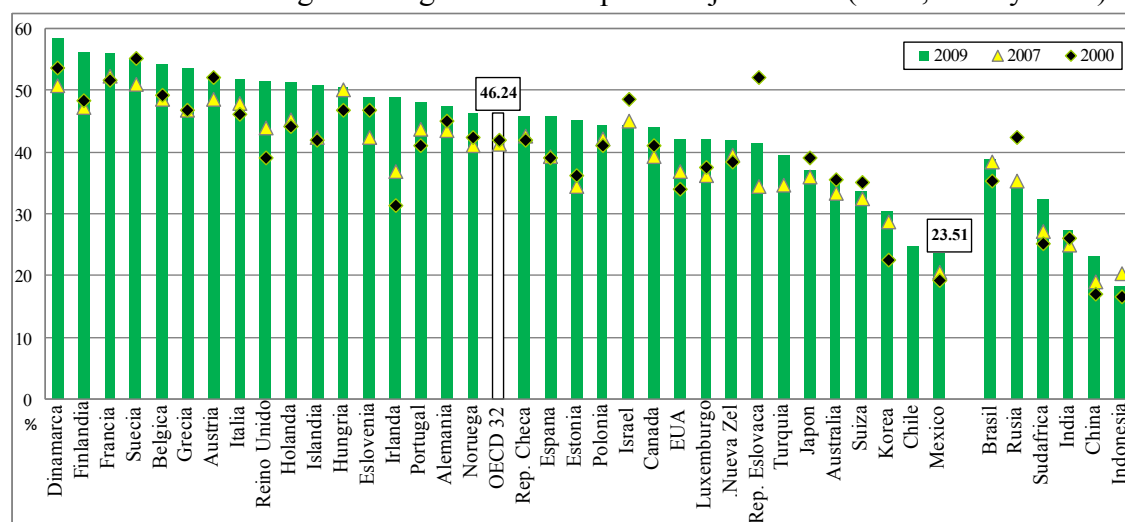
Esto refleja una desinversión en infraestructura física importante y por otro lado un exceso de gasto en labores administrativas, es decir, un sector con una productividad baja, considerando que los resultados generales de México se encuentran, en una variedad importante de indicadores, dentro de los últimos lugares de la muestra.

Una vez más, podemos argumentar que la rigidez del gasto no tiene que ver con una política generalizada y deliberada de gasto alto en empleo público sino con las limitaciones estructurales del ingreso-gasto de carácter federal y de la política de aversión al endeudamiento. **La respuesta fácil es argumentar que la totalidad del gasto se dirige a financiar una burocracia grande y aún peor, con prácticas clientelares y de patronazgo. En todo caso, sin valorar el nivel de profesionalización y meritocracia en el empleo público,** podemos argumentar que tanto las prácticas clientelares y de patronazgo se encuentran “contenidas” en el mejor de los casos.

Como lo demuestra la gráfica siguiente, el gasto representa una proporción muy pequeña del PIB y es prácticamente la mitad del promedio que presentan países de la

OCDE, organización de la cual México es miembro desde 1994.²² Esto es aún más evidente considerando que la cifra toma en cuenta los ingresos no tributarios donde se encuentran los ingresos petroleros y la renta respectiva. Por ello, podemos deducir una vez más que el gobierno de México es pequeño y casi la totalidad de su gasto lo dirige al de naturaleza corriente. Tomando en consideración esto, es lógico que nuestra visión sobre la rigidez de las finanzas públicas y su aparente saturación de gasto operativo se encuentre distorsionada.

Gráfica 6.10 Gasto del gobierno general como porcentaje del PIB (2000, 2007 y 2009)



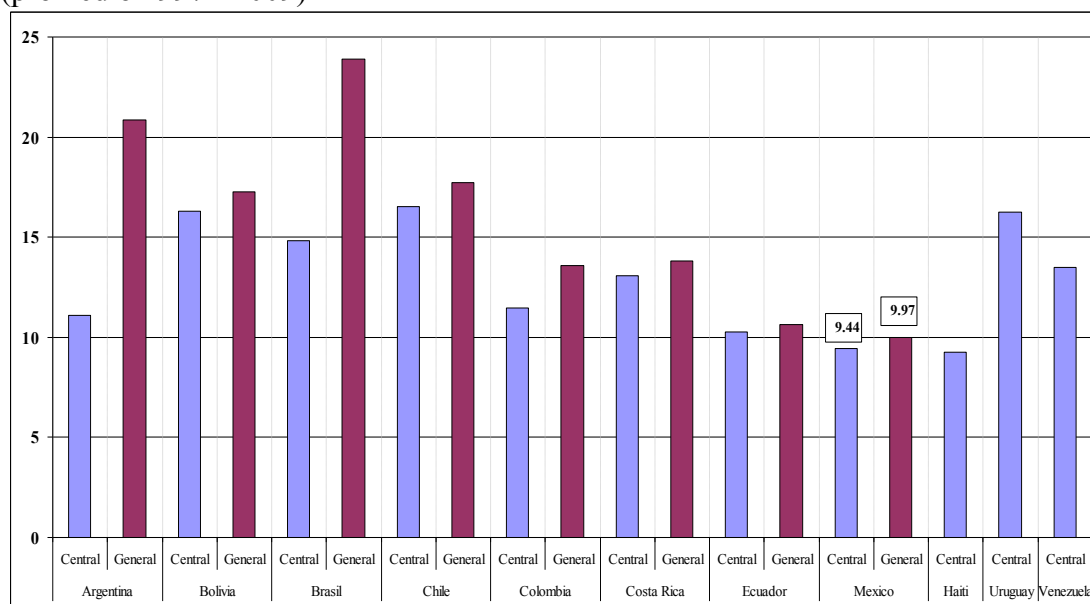
Fuente: OCDE, Government at Glance 2011. Datos para México del 2000 corresponden en realidad al 2003.

Si bien es cierto que como proporción del PIB, el gasto del gobierno general es bajo, en los últimos años ha aumentado. El caso de México destaca en el universo de países miembros de la OCDE y los otros incluidos en la anterior gráfica (Brasil, Rusia, Sudáfrica, India, China e Indonesia) por el aumento en 2009. La tendencia es a la alza, aunque insuficiente. La diferencia con Brasil es evidente, ya que éste país presenta un nivel de gasto superior a un país comparable como México, ya que ambos son Latinoamericanos y repúblicas federales.

²² Llama la atención que apenas recientemente la OCDE cuenta con información de México.

La siguiente gráfica nos da una idea del origen de ésta disparidad. Mientras que los gobiernos estatales y municipales contribuyen en Brasil con alrededor de 10% del PIB en ingresos tributarios, una proporción que se amplifica para el caso argentino, otra de las repúblicas federales en América Latina, el caso mexicano es singular. Los estados y municipios en México, comúnmente agrupados bajo la denominación de “gobiernos subnacionales” apenas aportan medio punto porcentual del PIB a los ingresos totales del gobierno general.

Gráfica 6.11 Ingresos Tributarios por tipo de Gobierno como porcentaje del PIB (promedio 1997 - 2009)



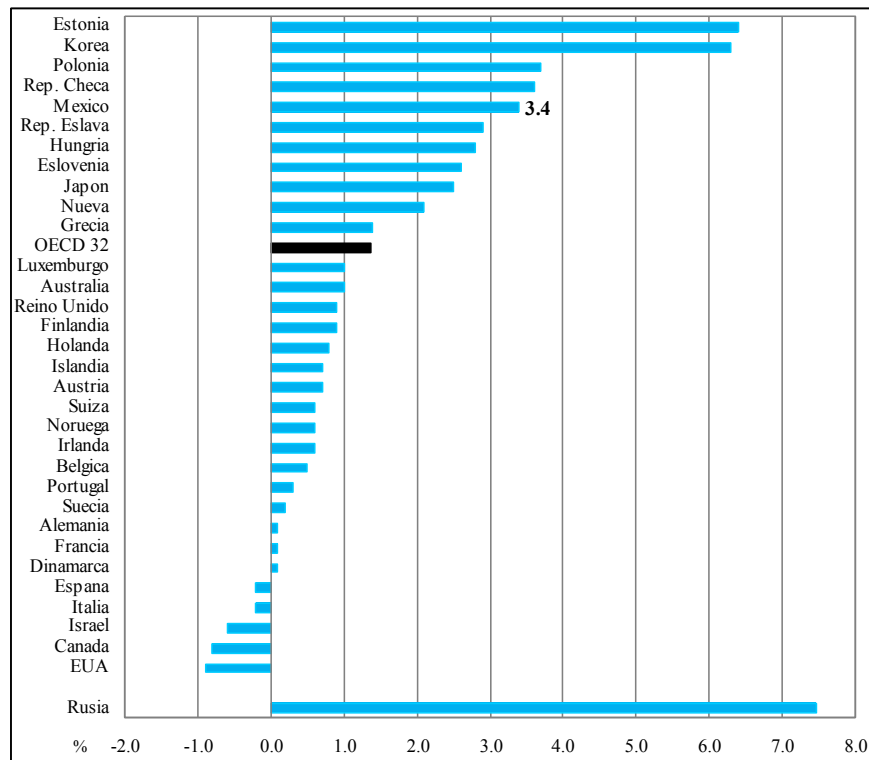
Nota: Para los promedios del Gobierno General de Ecuador, Colombia y México, datos faltantes del 2006 al 2009; del 2008 y 2009 y del 2009 respectivamente.

Esto es un fenómeno que no puede atribuirse a cuestiones culturales ni de tipo patrón-histórico (*path dependence*), toda vez que países de la misma región, nivel de desarrollo y con una configuración política muy parecida (repúblicas federales) producen ingresos tributarios en sus gobiernos subnacionales. Inclusive, en países unitarios como Chile o Costa Rica, los gobiernos provinciales o municipales contribuyen mucho más que en el caso mexicano.

Como en muchos otros fenómenos, el origen de esta excepcionalidad no es monocausal. Sin embargo, como se tratará de argumentar después, la variable explicativa más contundente es la presencia de una fuente de ingresos no tributarios (i.e. no recaudados de actividades económicas privadas), como el petróleo ya que su presencia genera fuertes incentivos a la centralización tributaria, como lo demuestran varios países ricos en petróleo (Díaz-Cayeros 2006). En esta gráfica sólo Ecuador, un país exportador de petróleo presenta un desarrollo hacendario subnacional deficiente y aunque los datos para Venezuela no están disponibles, más adelante se presentará un análisis que sustentará ésta hipótesis: los países exportadores de petróleo que además dependen en sus ingresos públicos de dicha explotación, presentan un nivel de centralización del ingreso importante que se traduce en una incapacidad local y estatal para recaudar impuestos (Farfán-Mares 2010).

A pesar de las limitantes estructurales anteriormente mencionadas, en la última década el gobierno mexicano ha tendido a aumentar de tamaño. Existe un crecimiento de los ingresos tributarios y de los no tributarios que ha impulsado una mayor presencia del gobierno per cápita. Como se aprecia en la siguiente gráfica el gobierno de México está en el 5º lugar de los 32 países miembros con mayor crecimiento de la recaudación per cápita prácticamente en la última década. Como se analizará más adelante, este incremento ha estado impulsado por una mayor eficiencia recaudatoria pero también por la maximización de la renta petrolera en un contexto de altos precios internacionales de los hidrocarburos. Es importante resaltar que México también tiene el 5º lugar en aumento de gasto gubernamental per cápita en el mismo periodo. Esto es consistente con la débil política de ahorro gubernamental, como se mostrará adelante (gráfica OECD de ahorro versus deuda).

Gráfica 6.12 Porcentaje de cambio anual real de la recaudación gubernamental per cápita (2000 - 2009)



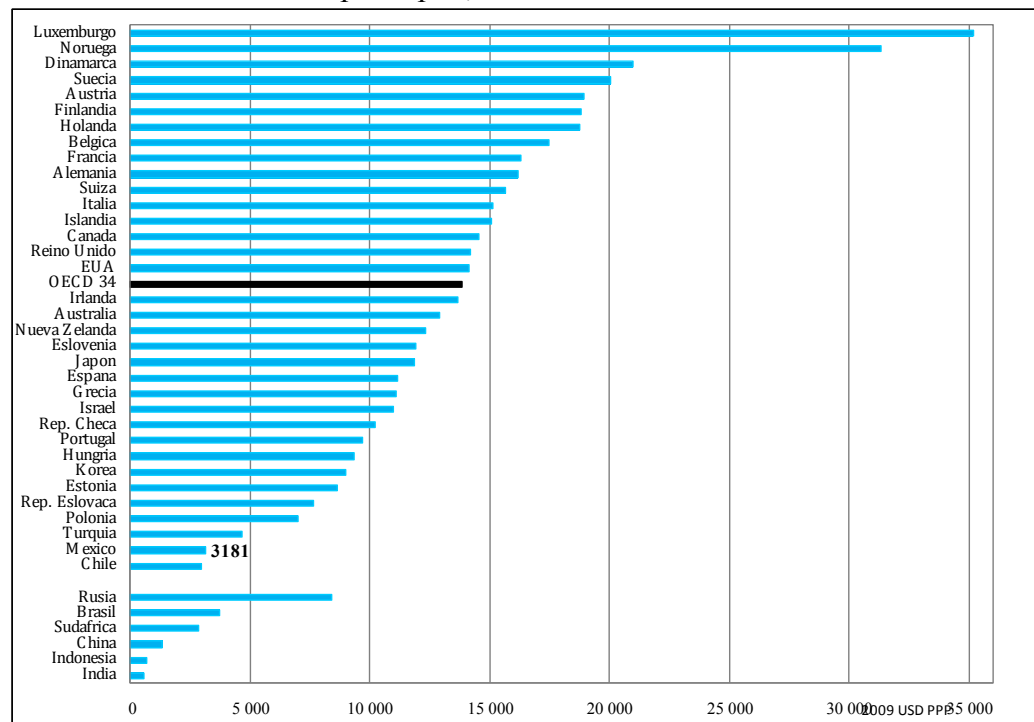
Fuente: OCDE, Government at Glance 2011.

La recaudación per cápita observa un crecimiento importante en la última década pero la recaudación per cápita, desde una perspectiva comparada, sigue estancada. Dicho de otra manera: la película de prácticamente los últimos 10 años se ha movido pero la fotografía no. Para el 2009 México observa una recaudación per cápita muy baja, casi igual al del último lugar en la tabla comparativa, Chile, y se encuentra en el último lugar de gasto per cápita de la muestra utilizada (OECD=34). Sólo China, India e Indonesia presentarían un menor gasto per cápita que México, en la comparación adicional a los miembros de la OCDE (OCDE + Rusia, Brasil, Sudáfrica, China, Indonesia e India).

La insuficiencia recaudatoria de ingresos tributarios, aquellos vinculados al sector privado, representa un patrón histórico. Ha permanecido en un dígito desde casi siempre, con algunas excepciones. Esta recaudación, de por sí baja, unida a la volatilidad de otra de las principales fuentes de ingresos del gobierno mexicano como

los ingresos petroleros y al otro tercio, los ingresos no tributarios, no han constituido una mezcla virtuosa de financiamiento, tanto para el empleo público, como para las políticas públicas sectoriales.

Gráfica 6.13 Recaudación per cápita, 2009



Fuente: OCDE, Government at Glance 2011.

VII. además de los retos que el gobierno tiene en una economía más desarrollada y más competitiva en materia de regulación. Esta es la tesis que, a grandes rasgos, desarrolló Adolf Wagner, de acuerdo con la interpretación de Richard Musgrave, cimentando una escuela dentro del pensamiento económico para explicar el crecimiento y tamaño del sector público (Musgrave 1959; Peacock and Scott 2000; Wagner 2007). Desde una perspectiva mexicana, los datos y análisis correspondientes parecieran indicar que mayor desarrollo necesita de más y mejor burocracia, pero ¿Qué tamaño y tipo de burocracia?

En la actualidad aunque los gobiernos subnacionales (estados y municipios) en México aportan apenas medio punto porcentual de recaudación de impuestos como

proporción del PIB, su empleo público es abundante y en muchos casos, no es profesional. Muchos puestos de trabajo son precarios en la medida en que o bien no tienen prestaciones y seguridad jurídica o bien dependen de contratos de corto o muy corto plazo (3 a 6 meses).

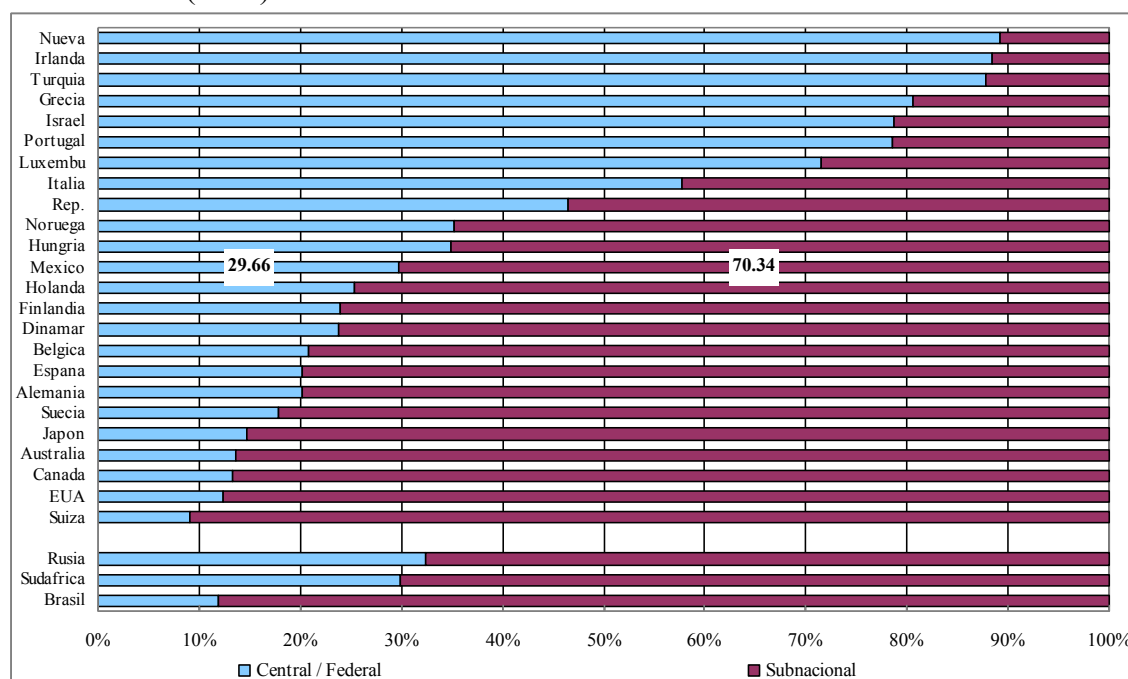
El empleo público subnacional en México representa poco más del 70% del total del empleo público del país. Sólo un 30% se encuentra administrado por el gobierno central / federal (gráfica siguiente). Esta distribución es el resultado de los esfuerzos de descentralización de las últimas dos décadas, como es el caso de los servicios educativos y de salud. Sin embargo, el aumento en el empleo público de los gobiernos subnacionales también tiene componentes políticos, como una mayor competencia electoral combinada con una centralización constante de recaudación por parte del gobierno federal.

Por un lado, desde por lo menos hace 3 décadas ha tenido lugar una fuerte centralización de la recaudación en materia de ingresos tributarios y de ingresos petroleros. La política de centralización en materia de recaudación se ha visto acentuada en particular a partir de la última bonanza petrolera (2004-). La presencia de una fuerte centralización en materia recaudatoria y las presiones de mayor gasto se resolvían de una manera relativamente eficiente mientras existió la hegemonía de un partido. Sin embargo, a partir de un proceso de democratización más dinámico las presiones de gasto fueron cada vez más difíciles de resolver considerando la importancia de las soberanías estatales y municipales. Gobiernos estatales y municipales y la alternancia dieron como resultado que las dificultades para el ajuste del gasto fueran mucho más difíciles de llevar a cabo, impulsando la inercia de los gastos corrientes a la alza.

A pesar de lo anterior, en términos comparativos México presenta aún un grado importante de centralización en materia de empleo público. Sin duda, la naturaleza del

arreglo institucional jurídico-político del Estado en cuestión presenta una relevancia particular cuando se observa que, de acuerdo con la gráfica siguiente, los gobiernos altamente “federalizados” como el de Brasil tienden a tener un empleo público subnacional abundante, mientras que gobiernos altamente “unitarios o centralizados” y desde luego, no federales, tienen un empleo muy centralizado. México contrasta fuertemente con Brasil en la medida en que el gobierno central todavía tiene el control de 30% del total del empleo público contra poco más del 10% en el caso de Brasil.

Gráfica 7.1 Distribución del empleo público, gobierno central/federal y gobiernos subnacionales (2008)



Fuente: International Labour Organization (ILO), LABORSTA database.

México presenta, comparado con otros países una cara más “centralista” que “federalista” en lo que al empleo público se refiere. Se parece mucho más a países que no son federaciones a aquellos que sí lo son. Sin embargo, la disección no sólo se debe de hacer en el plano internacional.

A nivel nacional, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la disparidad del número de habitantes por empleo público en las entidades federativas es singular. El

empleo público en el sector salud es, por mucho, es el que menos densidad tiene, es decir los empleados en el sector salud son escasos, medidos por habitante. Todos los empleados públicos dedicados a labores de gobierno y administración son mucho más numerosos que los de salud pero los de educación lo son más. Esta composición e incluso, la proporción, presenta un patrón común en todas las entidades federativas: los más escasos son los empleados en salud, los empleados de gobierno y los de educación casi presentan una misma proporción y son mucho más abundantes que los del sector salud.

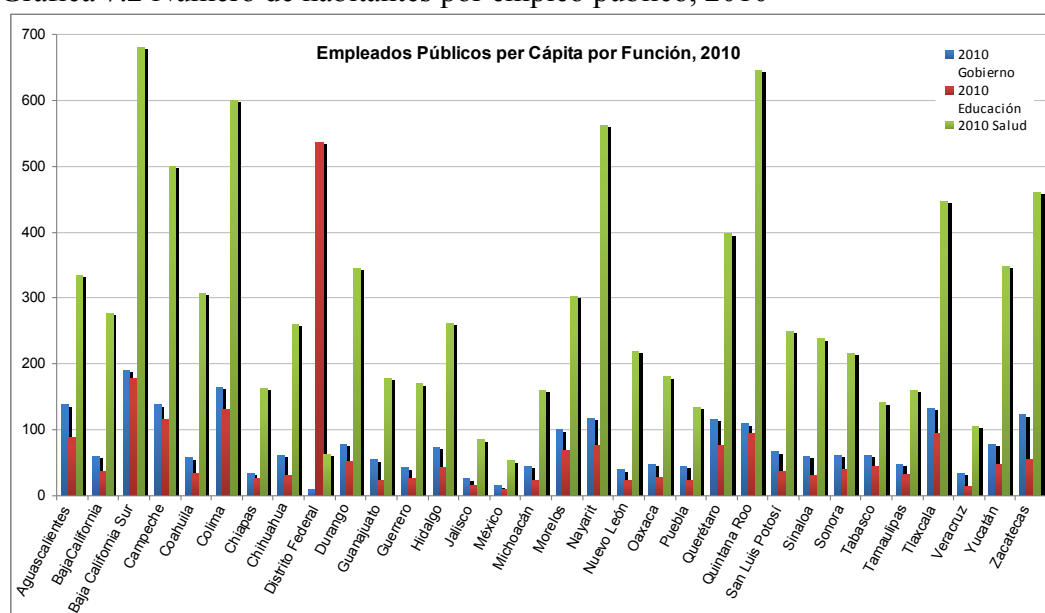
Lo más destacado de este ejercicio es que todos los empleados en funciones de gobierno y administración son apenas mayores a aquellos que se desempeñan en el sector educativo. La correlación de “fuerzas” o peso específico de las burocracias, de acuerdo con la función que realizan es claramente superior en el rubro de educación, aún respecto de la suma de todas las subfunciones de gobierno y administración y claramente superior a aquellas subfunciones del sector salud.

La presencia física de los empleos vinculados a la educación en los estados es muy significativa, mayor que todas las subfunciones de gobierno y significativamente mayor que las del sector salud. Lo anterior permite concluir que el número y el costo de la función educación en los estados es la más importante y por tanto un componente significativo del gasto en servicios personales lo consume este rubro.

Desde luego, el cálculo del número de habitantes por cada empleo público, si bien presenta proporciones similares dentro de cada estado, presenta importantes diferencias en términos comparativos. Mientras que Baja California Sur y Quintana Roo tienen el mayor número de habitantes por cada empleado público en el sector salud, el D.F, el Estado de México y aún Jalisco tienen una gran cantidad de personal de salud. De igual manera la densidad de empleos públicos en funciones de gobierno es

significativamente menor en el D.F. y el Estado de México que en Baja California Sur y Colima. Finalmente, la menor densidad en educación la tienen el Estado de México, Jalisco y Veracruz, con el contraste del D.F., que es por mucho la más alta del país y la de Baja California Sur y Colima. Estas aparentes “distorsiones” especialmente en el caso del Distrito Federal se explican no sólo por las necesidades de servicio pues es evidente que a mayor urbanización y niveles educativos mayor será la demanda de servicios.

Gráfica 7.2 Número de habitantes por empleo público, 2010



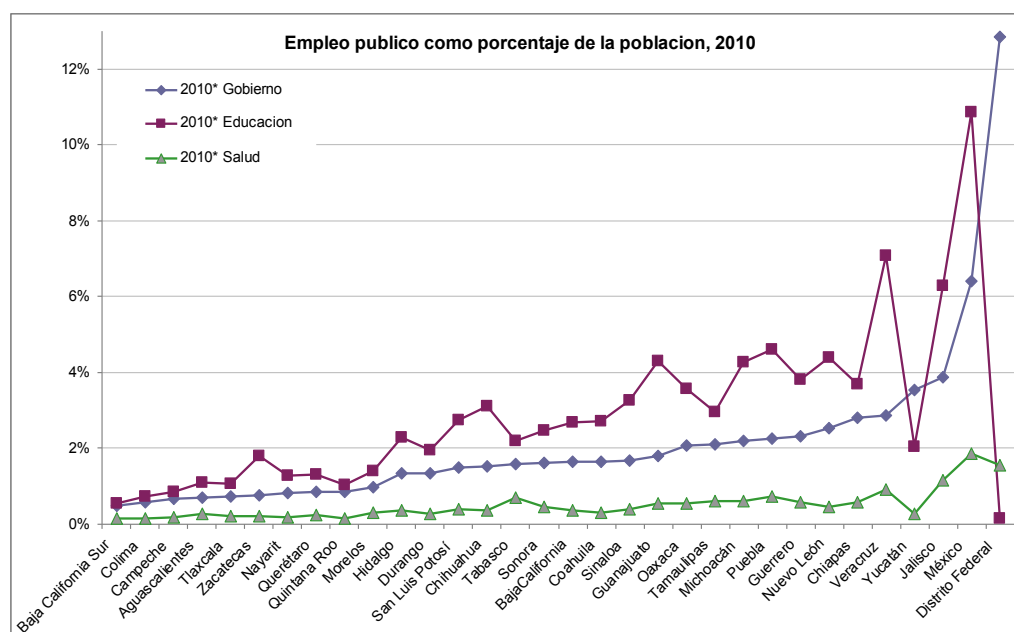
Nota: Las cifras se refieren al número de puestos remunerados, en promedio, durante un año. Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Gobiernos estatales y gobiernos locales. Cuentas corrientes y de acumulación (primera versión). Fecha de actualización: Jueves 16 de diciembre de 2010. Para el personal ocupado según finalidad se tomaron cifras correspondientes al año 2009 y su cálculo contra población el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

En cuanto a la densidad burocrática, es decir, aquellos estados que tienen más empleados públicos de acuerdo al tamaño de su población, agrupados, como en el caso anterior, por funciones (gobierno, educación, salud) las trayectorias son claramente estables en el caso del gobierno y reflejan preferencias mucho más acentuadas (son más fluctuantes) en el rubro de salud y desde luego, en el de educación. La gráfica siguiente

es consistente con las observaciones anteriores: el tamaño del empleo público en función educación es claramente el mayor y pareciera existir una correlación aparente entre este rubro y nivel de urbanización. La excepción es el Distrito Federal donde los empleos públicos en el rubro de educación no se encuentran contabilizados dado que la administración de los servicios educativos corresponde al gasto institucional de la Secretaría de Educación Pública federal. Recordemos que la educación pública en el D.F está financiada y administrada por una subsecretaría en la SEP federal.

Ahora bien, es interesante observar que el nivel de oscilación –la diferencia entre estados- es muy bajo en el rubro de educación y lo es aún menor en la función gobierno, lo que implica que en este rubro no hay una diferencia muy fuerte entre estados. La correlación entre nivel de desarrollo y/o urbanización es evidente en la función gobierno, toda vez que el D.F., el Estado de México y Jalisco tienen una gran cantidad de empleo público, en proporción a la población. La política de empleo en el sector educación por último, sí refleja importantes disparidades entre estados, pues algunos estados presentan una proporción “atípica” de sus contrapartes, por ejemplo los casos de Zacatecas, San Luis Potosí, Chihuahua, Guanajuato, Puebla, Veracruz y el Estado de México. La mayor densidad en empleos en función educación podría explicarse en base en variables exógenas, como peso específico del sindicato, presencia de un sector educativo privado notablemente disminuida u otras variables político-institucionales. Aunque excede los propósitos de la presente investigación, éstas variables no deben desecharse y constituyen elementos de una agenda de investigación futura prioritaria.

Gráfica 7.3 Empleos públicos como porcentaje de la población, 2010



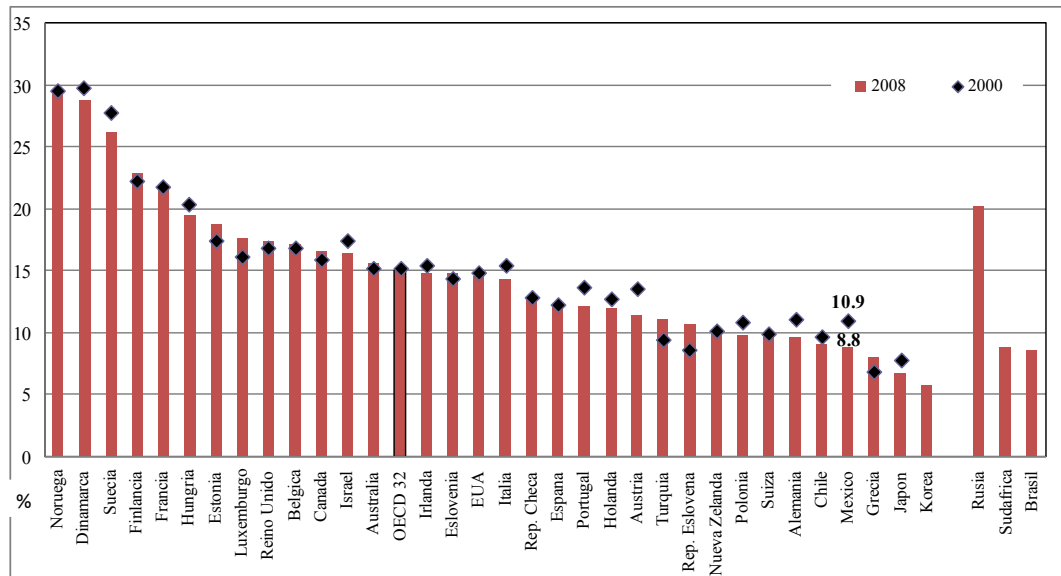
Nota: Las cifras se refieren al número de puestos remunerados, en promedio, durante un año. Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Gobiernos estatales y gobiernos locales. Cuentas corrientes y de acumulación (primera versión). Fecha de actualización: Jueves 16 de diciembre de 2010. * El personal ocupado según finalidad se tomo el año 2009.

En general, puede argumentarse que hay más empleos públicos donde existe más población. Empleo público y población tienen una correlación alta. El empleo público tiene mayor relevancia comparado con la fuerza de trabajo, definida en México como Población Económicamente Activa, PEA.

Si comparamos el empleo público en México con otros países puede afirmarse que no es grande y que, indirectamente se puede inferir que si bien el gobierno es el principal empleador en México está muy por debajo de la media en países miembros de la OCDE y comparaciones pertinentes fuera de la organización (Rusia, Sudáfrica, Brasil). Esto confirma indirectamente una observación que se había hecho al inicio del presente estudio en el sentido de que el gobierno mexicano era, comparativamente hablando, pequeño en términos del PIB. En una comparación espejo pero tomando en cuenta el nivel de empleo, se puede confirmar que en efecto el tamaño del sector público tomando como criterio el número de empleos respecto de la fuerza de trabajo es

pequeño y que, en consecuencia, el sector público provee de la mayor parte de empleos, tanto el sector formal e informal.

Gráfica 7.4 Empleo público en el gobierno general como porcentaje de la fuerza de trabajo (2000 y 2008)



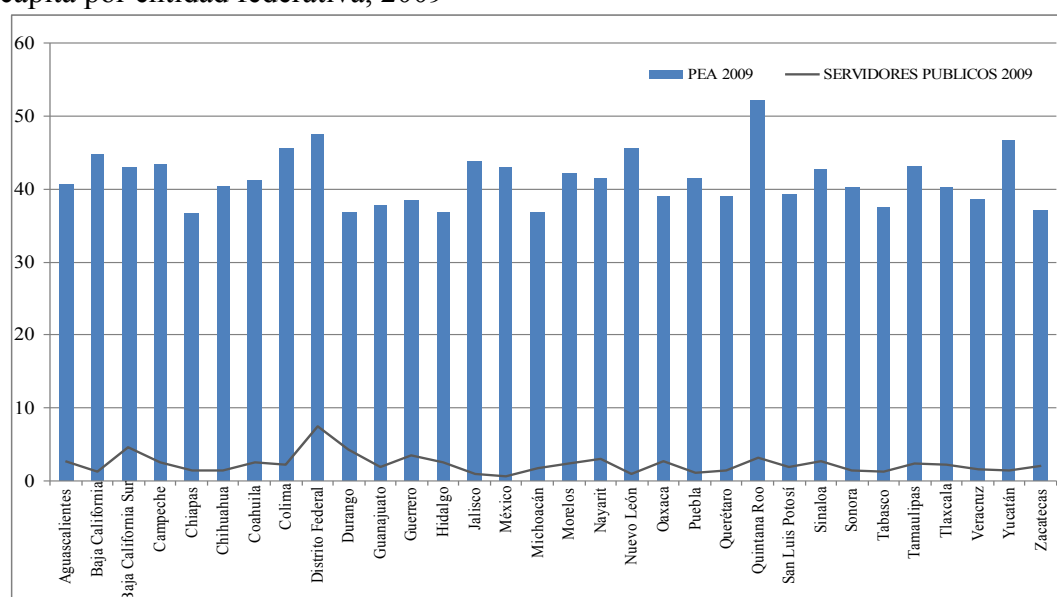
Fuente: International Labour Organization (ILO), LABORSTA database.

De acuerdo con las comparaciones internacionales disponibles, el empleo público del gobierno general como porcentaje de la fuerza de trabajo en México, no es cuantiosa y, en los últimos 8 años, ha reducido su participación en el porcentaje de la fuerza de trabajo. Esto es consistente con el argumento esgrimido por el gobierno federal de México en el sentido de que el gobierno ha reducido su tamaño al menos en lo que se refiere a la cantidad de empleos que ofrece. El sector privado –formal o informal– provee una buena parte de los empleos en el país, poco más del 90%.

Aunque más adelante se comprobará que el número de empleos públicos está asociado a la PEA (existe una correlación alta entre ambas variables), la siguiente gráfica nos da una idea visual de la asociación entre estas dos variables en las entidades federativas. Si en la federación, de acuerdo con el comparativo de la OCDE, los empleos públicos

representan alrededor de 10% del total de la PEA, en las entidades federativas este coeficiente es mucho menor. El D.F. que tiene el mayor número de funcionarios públicos respecto de la PEA es de apenas un 8% y la media nacional de alrededor de 4%. Se puede concluir que el nivel de empleo público en los estados es la mitad respecto de la federación, considerando a la PEA como variable de contraste.

Gráfica 7.5 Porcentaje de PEA respecto al total de la población y empleos públicos per cápita por entidad federativa, 2009

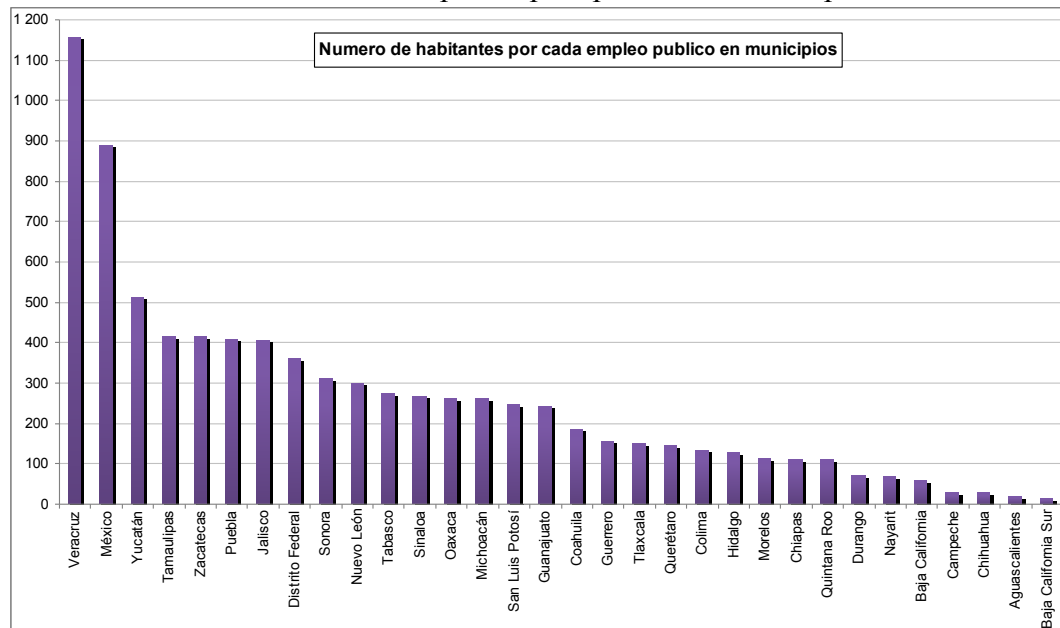


Fuente: INEGI

A nivel municipal, el número de habitantes por cada empleo público varía enormemente. Si bien el factor población influye como en el caso de los estados (a mayor población mayor número de empleos públicos), dicha asociación en municipios no parece guardar un comportamiento generalizable. Si en los estados más poblados hay más empleados públicos estatales, no los hay municipales. Es decir, que la relación entre gobierno federal/central y entidades federativas (30/70) se invierte en la relación municipios y estados (70/30). Esto quiere decir que el empleo público abunda en las entidades federativas, no así en los municipios y que, no es el gobierno federal ni el

municipal, sino el estatal en donde se localizan una cantidad abrumadora de empleados públicos.

Gráfica 7.6 Número de habitantes por empleo público en municipios



Fuente: INEGI

Los municipios agrupados en los estados de Veracruz, Estado de México y Yucatán son los 3 primeros lugares donde hay muchos habitantes por funcionario público. En cambio los que menos habitantes tienen son Campeche, Chihuahua, Aguascalientes y Baja California Sur. Esto quiere decir que existen estados con una tendencia “centrípeta” o centralizadora en cuanto a puestos de trabajo se refiere y existen estados con una mayor descentralización, al menos en cuanto a fuentes de trabajo en el sector público se refiere.

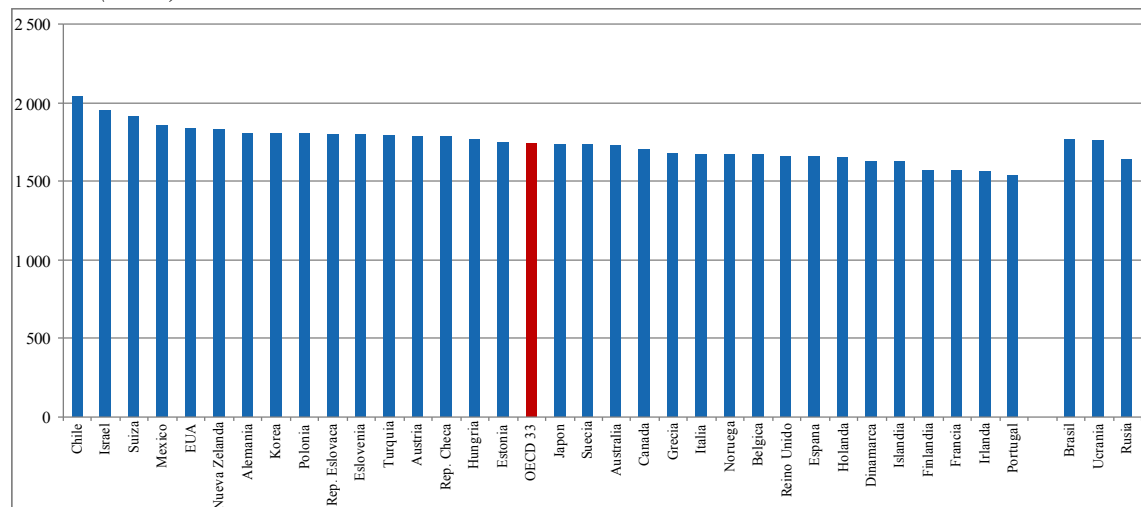
¿Cuál es el patrón de cambio a lo largo del tiempo en el comportamiento del empleo público en los estados? Al parecer, como lo muestra la gráfica siguiente, el empleo público en lo general ha disminuido en la última década, con las excepciones de Chiapas, Chihuahua, Durango, Nayarit, Oaxaca y Tlaxcala. Sin embargo, dadas las variaciones en general, se puede afirmar que el empleo ha quedado en los mismos niveles del 2000 y que en la última década ha tenido pocos cambios.

VIII Productividad y profesionalización del empleo público

La productividad y profesionalización, dos cualidades que usualmente se asocian, son variables importantes para caracterizar el caso de México, desde un punto comparativo. El empleo público de México es poco productivo, asumiendo que está obligado a cumplir tareas similares para poblaciones similares ya que necesita muchas más horas de trabajo que otras burocracias para cumplir con sus funciones.

Como puede apreciarse en la gráfica siguiente, México está por debajo de Chile, Israel y Suiza en una muestra que incorpora los 33 miembros de la OCDE y otros tres casos (Brasil, Ucrania y Rusia).

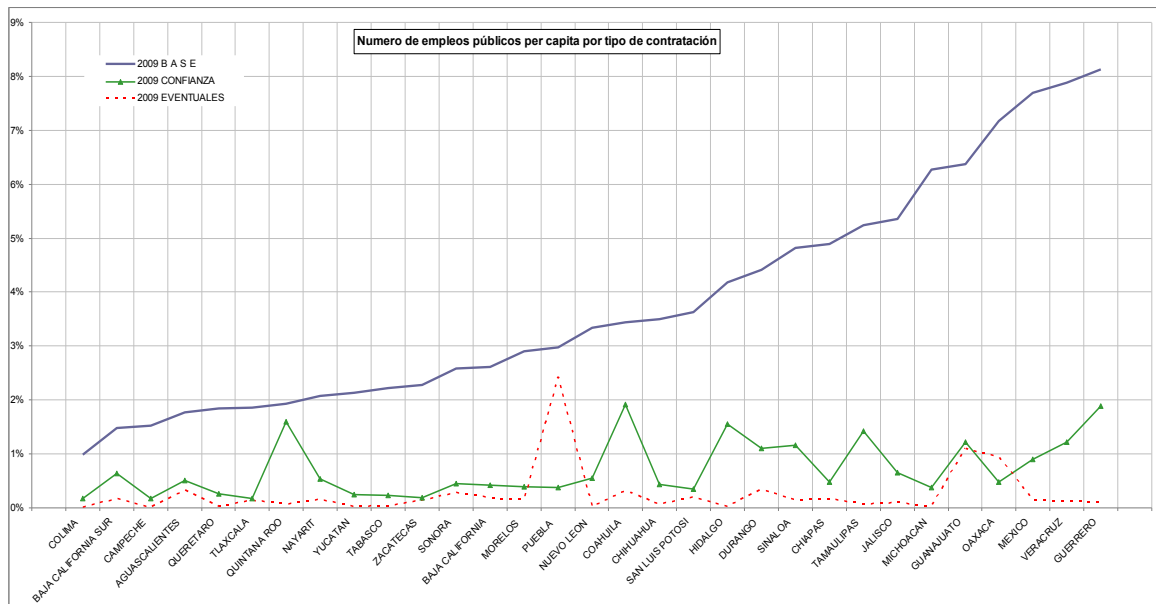
Gráfica 8.1 Horas de trabajo promedio de los servidores públicos en el gobierno central (2010)



Fuente: 2010 Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments. Maximum working days per year if 5/7 days per week: 261. Maximum working hours per year if 8h per working day: 2088.

No se cuenta con las horas de trabajo promedio de los servidores públicos en los gobiernos estatales ni para los países de la muestra anterior. Sin embargo, en su lugar, incorporamos la variación en los tipos de contratación de los estados.

Gráfica 8.2 Número de empleos públicos per cápita por tipo de contratación, entidades federativas



Fuente: INEGI

Los mayores niveles de rigidez se encuentran en la categoría de trabajadores de base o sindicalizados como se aprecia en la siguiente gráfica. Los trabajadores de confianza, usualmente asociados con un marco laboral flexible, discrecional y al mismo tiempo con mayores grados de profesionalización y de patronazgo, son mayores en número de los eventuales (con la sola excepción de Puebla y Oaxaca).

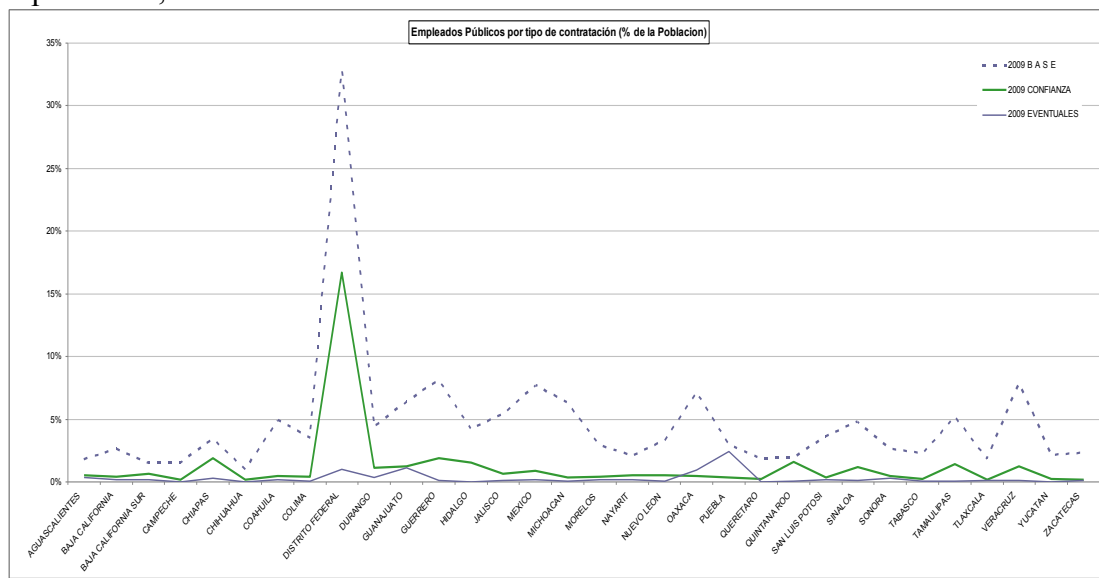
Los puestos de trabajo de base observan una política inercial y mucho más estable, que se acentúan en estados con población abundante e índices de marginación elevados (Guerrero, Veracruz, Oaxaca, entre otros). Como en otras muestras comparativas, la tendencia estable e inercial está representada por los empleados públicos sindicalizados o de base. La asociación entre estos tipos de empleo y niveles de desarrollo, nivel de urbanización (grandes centros urbanos) o incluso población no es tan nítida como en los anteriores ejercicios analíticos.

Por ejemplo, estados como Guerrero, Veracruz, Oaxaca o Michoacán presentan una proporción mayor de empleos públicos sindicalizados que Querétaro o Nuevo León cuyos niveles de urbanización y desarrollo es mucho mayor. El comportamiento de los

empleos públicos de confianza es sin duda el más volátil y refleja un grado de discrecionalidad o “autonomía de política” mayor respecto de los trabajadores de base. Así como se afirmó en el caso de los empleos públicos vinculados al sector educación, el rubro de empleados de confianza refleja preferencias y políticas que pueden explicarse caso por caso y de acuerdo con variables institucionales y políticas antes que un principio o criterio general aplicable.

El estado con mayor densidad burocrática en trabajadores de confianza es Coahuila, siguiéndole de cerca Guerrero, Quintana Roo, Hidalgo, Tamaulipas, Guanajuato y Sinaloa. La política en materia de empleos eventuales es mucho menos sintomática ya que sólo tres estados presentan una proporción atípica: Puebla, Guanajuato y Oaxaca.

Gráfica 8.3 Porcentaje de empleos públicos por tipo de contratación respecto del total de la población, entidades federativas

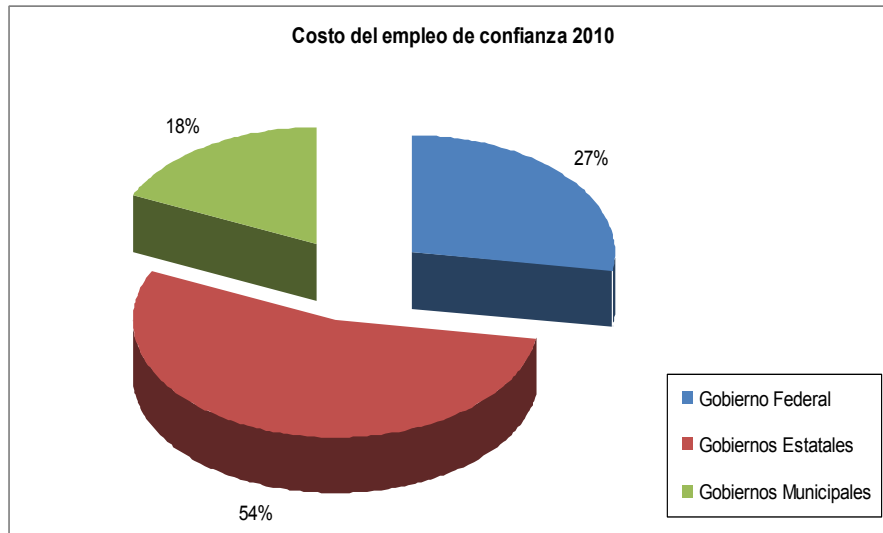


Fuente: INEGI

Como se puede observar en la gráfica siguiente, el costo del empleo público de confianza en los gobiernos estatales es más de la mitad del total de los tres niveles de gobierno y de igual manera, el empleo de confianza en los municipios es casi la mitad

respecto del gobierno federal. Sin duda, los estados concentran el mayor gasto en personal de confianza, no sindicalizado.

Gráfica 8.4 Costo del empleo público de confianza, comparativo tres niveles de gobierno, 2010.



Fuente: INEGI, BIE.

Finalmente, además del tema de productividad y profesionalización del empleo público es importante considerar la estructura de salarios de una entidad administrativa, independientemente de su nivel de responsabilidad, federal, estatal o municipal. La diferencia entre los salarios más bajos y los más altos es significativa en los tres niveles de gobierno.

En el gobierno federal, el grado de desigualdad medido a través del coeficiente gini (ver Anexo 2 para una descripción del método utilizado) es significativamente alto, comparado con el nivel estatal y municipal. A pesar de que estos coeficientes reflejan el promedio de toda la administración pública federal, las administraciones estatales y municipales es importante subrayar que la política de salarios, usando este coeficiente, varía considerablemente.

Tabla 8.1 Coeficientes gini, sectores públicos federal, estatal y municipal, 2010

Comparativos coeficiente gini sector público	
Federal	0.9783
Estatal	0.9004
Municipal	0.7294

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y ENOE.

Considerando que el nivel de productividad y profesionalización del empleo público en la administración federal, estatal y municipal es similar, ello no se refleja en la estructura de salarios. Al parecer no existe una razón para que la estructura de salarios en los distintos niveles de gobierno sea tan diferente. Por ejemplo, el sentido común podría sostener que el nivel de responsabilidad es mayor cuando se tratan de temas federales pero muchos municipios en realidad son ciudades y algunas de ellas grandes aglomeraciones de población. La comparación entre administración federal y municipal aplica para el contraste entre la administración municipal y estatal. El nivel de complejidad de temas a nivel municipal aparentemente no explica la diferencia de la estructura de salarios entre estados y municipios y entre municipios y federación.

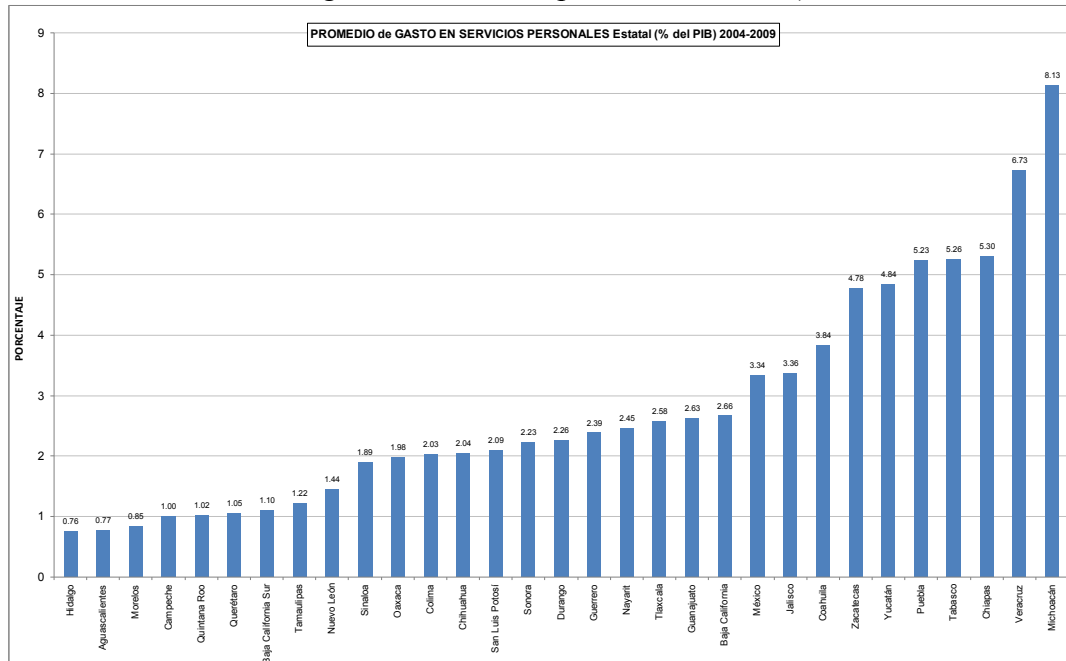
Una estructura de salarios desigual, en el mejor de los casos, denota una política de salarios discrecional tomando en cuenta que la presencia de servicios civiles de carrera o el nivel de profesionalización de la función pública está todavía en ciernes. En este sentido la pregunta obligada es, ¿Si no existen servicios civiles o profesionales de carrera en los estados y municipios y en la federación el SPC se encuentra en proceso de maduración, cómo es que los coeficientes ginis burocráticos reflejan tanta desigualdad en la estructura de sueldos? Por otro lado, en el peor de los casos, la estructura de salarios, como lo demuestran los múltiples ejemplos de indignación pública y mediática en el tema de los servidores públicos de alto nivel o “altos funcionarios” constituye una contradicción en el uso de los recursos públicos en un contexto social donde la desigualdad social contrasta con la gubernamental. En todo caso, la estructura de

salarios a nivel federal, estatal y municipal no ayuda a fortalecer la “legitimidad fiscal” del estado mexicano en la medida en que fomenta, de manera indirecta, la creencia de que sólo unos pocos perciben recursos cuantiosos y que éstos gastos no se encuentran en todos los casos en los que se presentan a criterios de proporcionalidad y apego al nivel de responsabilidad, cargas de trabajo y capacidades necesarias para el desempeño de las funciones aplicables.

IX El costo de la burocracia en estados y municipios

Dependiendo de los métodos, el lugar de un estado y un municipio en un ranking varía al analizar qué tanto cuesta y qué tanto pesa, desde un punto de vista financiero, la burocracia. Los siguientes ejercicios dan una idea de ello, al representar gráficamente el promedio del gasto en servicios personales en series históricas y como ranking del 2010, de los estados como porcentaje del PIB y gasto total. Un mayor gasto refleja un sector privado pequeño en comparación con el sector público (y una baja recaudación en términos del PIB) y es un buen *proxy* para determinar el tamaño del sector público estatal.

Gráfica 9.1 Promedio de gasto en servicios personales estatal (% del PIB, 2004-2009)

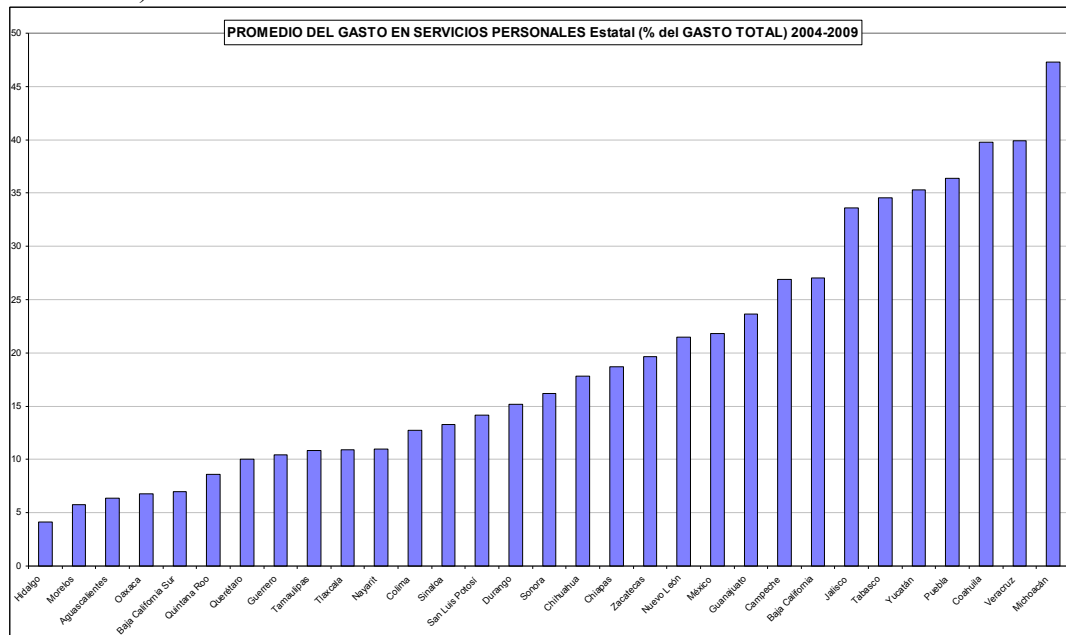


Fuente: Presupuestos de Egresos y Cuentas Públicas estatales.

En un periodo de 5 años los estados que más han aumentado su gasto en servicios personales son Michoacán y Veracruz y en un piso inferior comparten posiciones Chiapas, Tabasco y Puebla.

Siguiendo la discusión sobre la rigidez del gasto y la saturación de este por el costo del empleo público, invocando una discusión desarrollada en la parte introductoria de la presente investigación, el gasto en servicios personales en las entidades federativas respecto del total del gasto refleja en parte un reducido tamaño del estado pero también una fuerte orientación del gasto hacia el empleo público. Aquí destacan en orden ascendente los casos de Jalisco, Tabasco, Yucatán, Puebla, Coahuila, Veracruz y Michoacán.

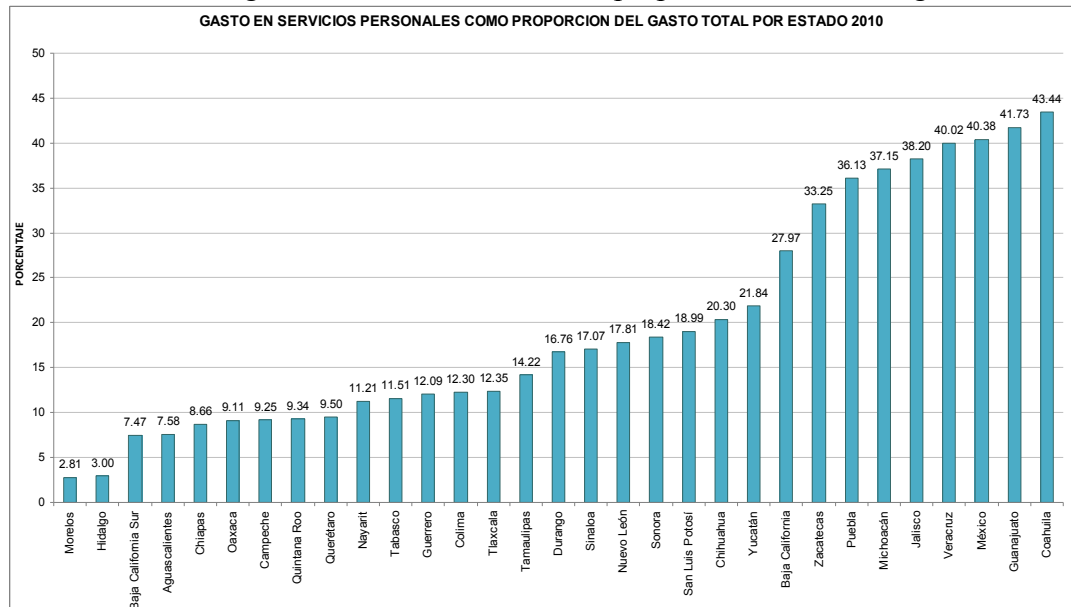
Gráfica 9.2 Promedio del gasto en servicios personales por estado (% del gasto total, 2004-2009)



Fuente: Presupuestos de Egresos y Cuentas Públicas estatales.

La fotografía más reciente disponible nos indica que existen 10 estados cuyo gasto en empleo público consume una gran cantidad de recursos. Como lo indica la gráfica siguiente Coahuila lidera la lista con un gasto de aproximadamente 44% del total de los recursos con los que cuenta, mientras que Morelos e Hidalgo se encuentran entre los que menos recursos dedican a estos rubros.

Gráfica 9.3 Ranking de costo burocrático como proporción del total de gasto, 2010



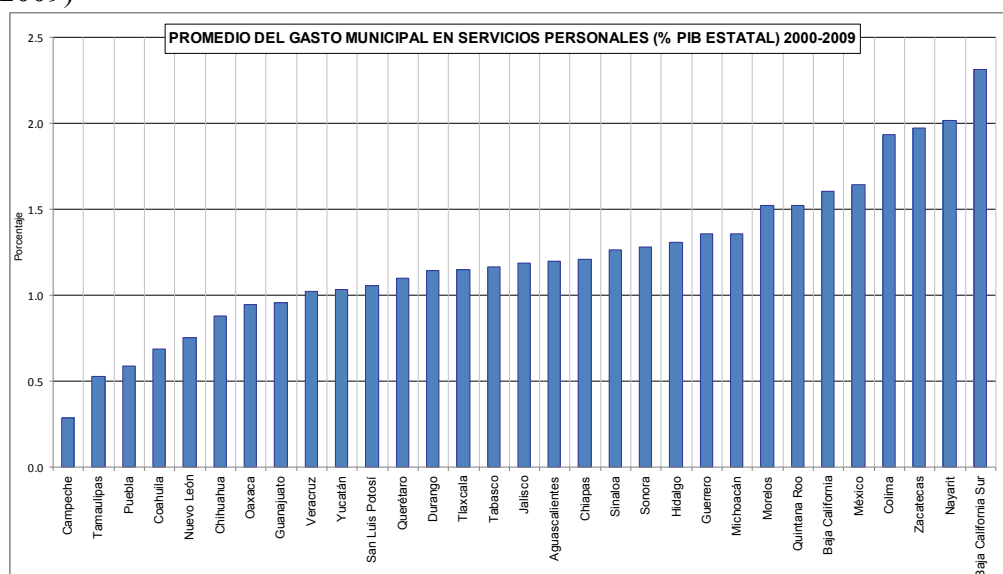
Fuente: Presupuestos de Egresos y Cuentas Públicas estatales.

Es importante destacar que los estados que tienen una mayor proporción de costo burocrático de acuerdo a su gasto total son los que mayor número de funcionarios de confianza tienen: Coahuila, Guanajuato, México y Veracruz. En Puebla los eventuales tienen un peso importante en el gasto total y en Baja California y Zacatecas se trata de los trabajadores de base (éste último estado es el único que cuenta con un servicio profesional de carrera).

Como se argumentó, los municipios presentan una lógica totalmente distinta a la relación existente entre gobierno central/federal y estados. Mientras que la proporción de empleo público es de 30/70, en la relación estados y municipios ésta proporción se invierte. Mientras que Coahuila destaca en nuestros anteriores comparaciones, tanto en series históricas como en el 2010, en la siguiente gráfica se encuentra entre los últimos lugares. Esto da lugar a un “federalismo” o descentralización interna fuerte en los estados con un gasto en servicios personales bajo y una mayor centralización, incluso más fuerte que la de la federación / entidades federativas cuando mayor gasto en empleo público tienen. Mientras que el gobierno estatal de Coahuila presenta casi un 3.84% de

su gasto en servicios personales como proporción del PIB y casi un 44% del total del gasto estatal, los gobiernos municipales de Coahuila apenas contribuyen con un 0.7% del PIB estatal.

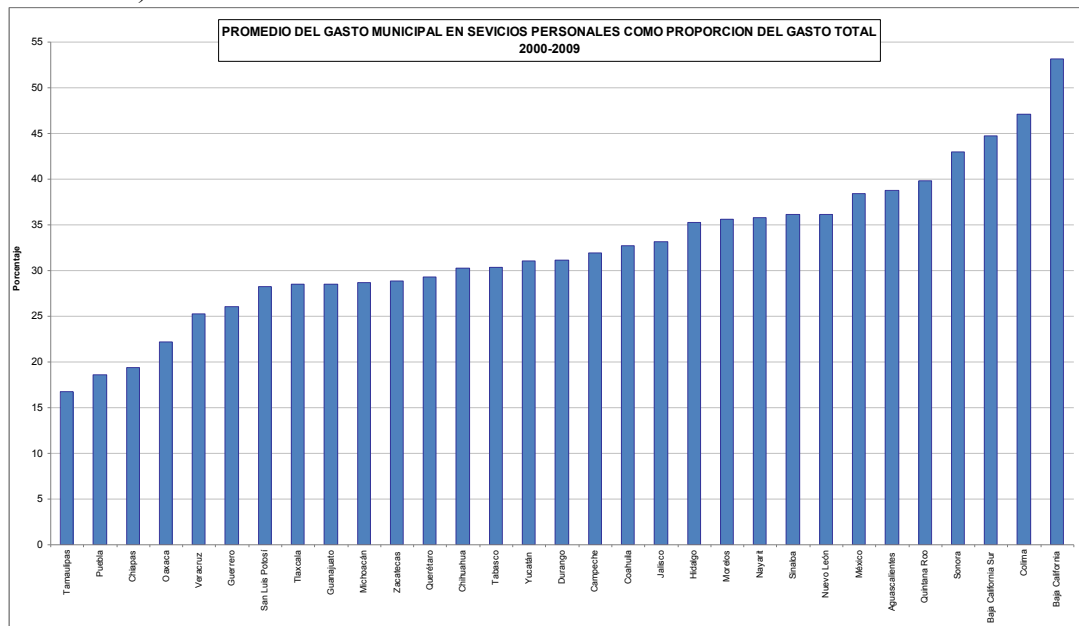
Gráfica 9.4 Promedio del gasto municipal en servicios personales (% PIB estatal, 2000-2009)



Fuente: Presupuestos de Egresos y Cuentas Públicas estatales.

Coahuila presenta un gasto moderado en empleo público como porcentaje del gasto municipal, poco más del 33%, mientras que Veracruz presenta un gasto municipal relativamente bajo, de un 25%, mientras que su gasto estatal en empleo público es de 40% en una comparación apropiada (misma serie histórica, misma variable). Los estados con mayor gasto municipal en servicios personales y por tanto con menor gasto en servicios personales a cargo del erario estatal, son Baja California Sur, Nayarit, Zacatecas y Colima. Esta tendencia es “municipalista”, usando un término similar al que se usó anteriormente (federalista) para describir la trayectoria histórica del gasto en servicios personales de la federación respecto de los estados. Los estados menos “municipalistas” serían Campeche, Tamaulipas, Puebla y Coahuila.

Gráfica 9.5 Promedio de gasto municipal en servicios personales (% del gasto total, 2000-2009)



Fuente: Presupuestos de Egresos y Cuentas Públicas estatales.

En cuanto al promedio del gasto público municipal en servicios personales como proporción del gasto total, sobresalen los casos de los municipios de Tamaulipas, Puebla, Chiapas y Oaxaca los cuales tienen recursos muy escasos (entre un 17 y un 22% del total de su gasto) comparados con estados como Baja California Sur, Colima y Baja California (entre un 45 y casi 55% del total de su gasto). Desde luego, este ranking está condicionado en algunos casos de forma evidente con el número de gobiernos municipales como sería el caso de Oaxaca contra el caso de Baja California. Esto quiere decir que la cantidad de municipios determina en forma importante el nivel de gasto en servicios personales de los mismos.

La distribución del empleo público, tanto en la relación federal – entidades federativas como entre el estado y los municipios es importante. Esto constituye de facto, distintos niveles de descentralización con problemas similares a las observadas en la relación federación – estados. Mayor descentralización puede incentivar una mejor y más eficiente asignación de recursos, de tareas y de niveles de profesionalización,

además de un empleo público más responsivo a las necesidades de la gente. Mayor centralización tiene las ventajas de contar con más herramientas de control pero al mismo tiempo puede derivar en la construcción y aún la consolidación de redes clientelares y de patronazgo fuertes. La política de recursos humanos y planeación de recursos humanos a nivel federal y estatal puede ayudar a derivar políticas más eficientes en la relación autoridades estatales – municipales.

X Una burocracia para el desarrollo: el caso de las entidades federativas

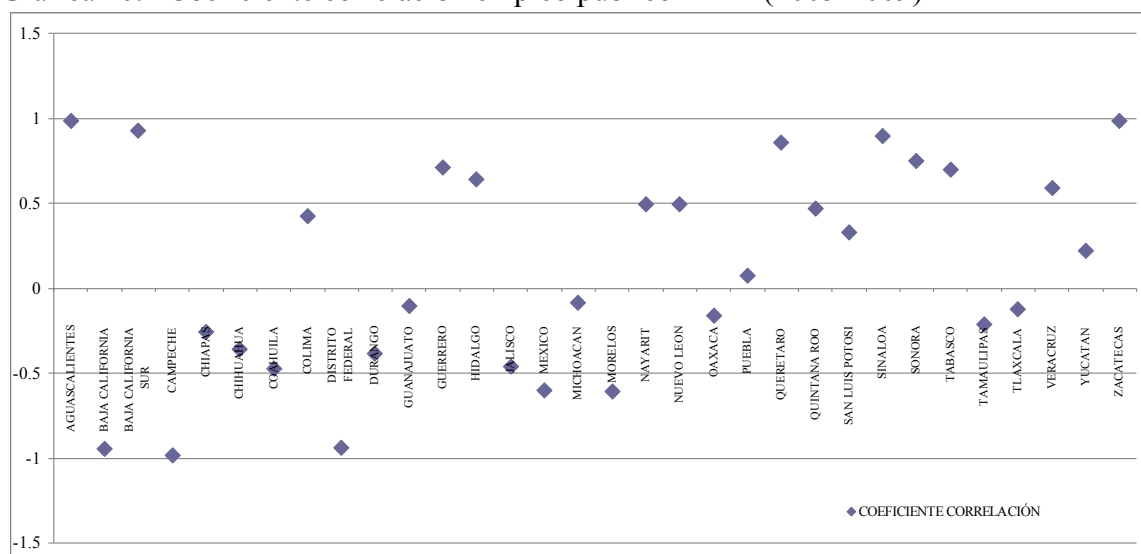
Los rankings estatales y municipales son un instrumento valioso para determinar el grado de “burocratización” o peso del costo de la burocracia respecto del tamaño de una economía, de los recursos con los que cuenta en términos de presupuesto y desde luego de la variación o comportamiento mostrado en una serie representativa. Sin embargo, es en todo caso el límite de la descripción empírica.

La segunda parte de la presente investigación se propuso, como se argumentó en las primeras páginas de este documento, no sólo responder la siguiente pregunta ¿Cuánto cuesta, qué tamaño tiene, cómo cambia y en qué lo hace, la burocracia de México? sino, sobre todo esta: ¿Qué determina su costo, tamaño, evolución e integración y composición?

Los ejercicios estadísticos, tanto correlaciones lineales como regresiones ofrecen resultados relevantes para explicar y dar respuesta a la última y segunda pregunta/hipótesis sobre la que centra sus esfuerzos la presente investigación. Las pruebas hasta ahora hechas, demuestran que la variable más robusta para explicar el tamaño y costo de la burocracia en México es el tamaño de la economía en la cual opera, medida por el PIB. A esta variable le sigue la PEA y en menor medida el Índice de Desarrollo Humano, o IDH. Esto quiere decir que el tamaño y costo de la burocracia

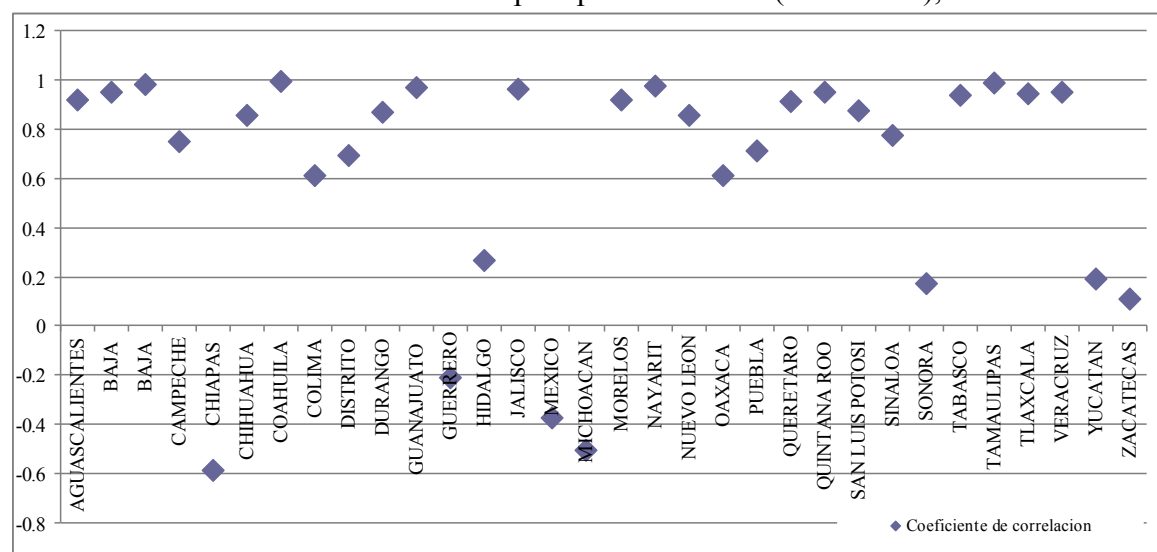
depende del tamaño de la economía, del tamaño de la fuerza de trabajo y en especial, del grado de desarrollo humano. Dicho de forma sintética: a mayor tamaño de la economía, mayor nivel de empleo general y por último mayor desarrollo humano, más grande y costosa es la burocracia. Las siguientes tres gráficas resumen los hallazgos respecto de estas tres variables (para un detalle metodológico de estos ejercicios ver el Anexo 1 del presente documento).

Gráfica 10.1 Coeficiente correlación empleo público – PIB (2005-2009)



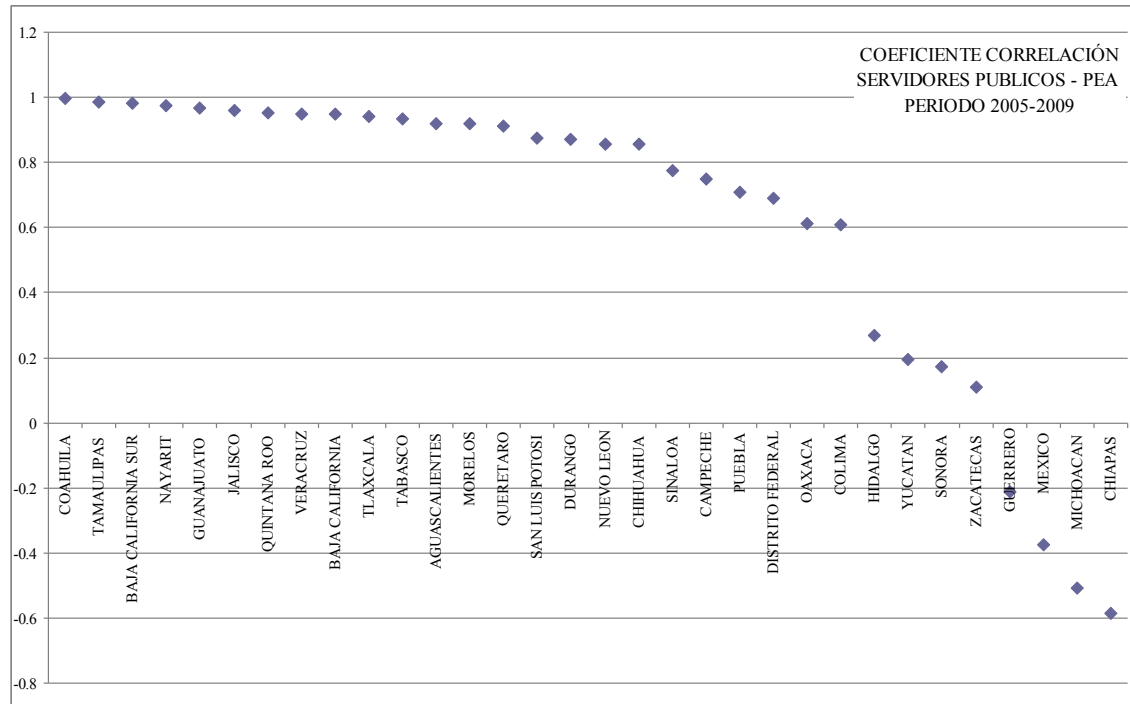
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Gráfica 10.2 Coeficiente correlación empleo público – PEA (2005-2009), I



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

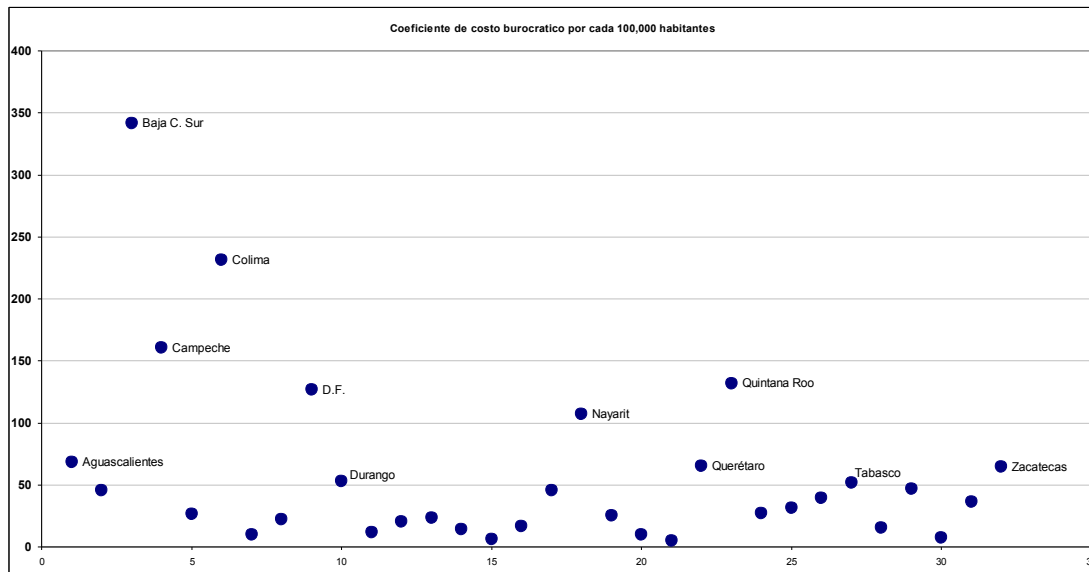
Gráfica 10.3 Coeficiente correlación empleo público – PEA (2005-2009), II



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Aunque las burocracias guardan una relación con el PIB, la PEA o aún el IDH, existen excepciones e, inclusive en el tema de costo y número, las hay y sobresalientes. El coeficiente de costo del empleo público por cada 100,000 habitantes en las entidades federativas ofrece ejemplos relevantes. Baja California Sur, Colima, Campeche y poco después, el D.F., Quintana Roo y Nayarit son las más costosas, considerando, como se ha dicho el costo por cada 100,000 habitantes. Aguascalientes, Durango, Querétaro, Tabasco y Zacatecas se encuentran en un nivel inferior. Todos los anteriores destacan a nivel federal por sobre el universo total de estados.

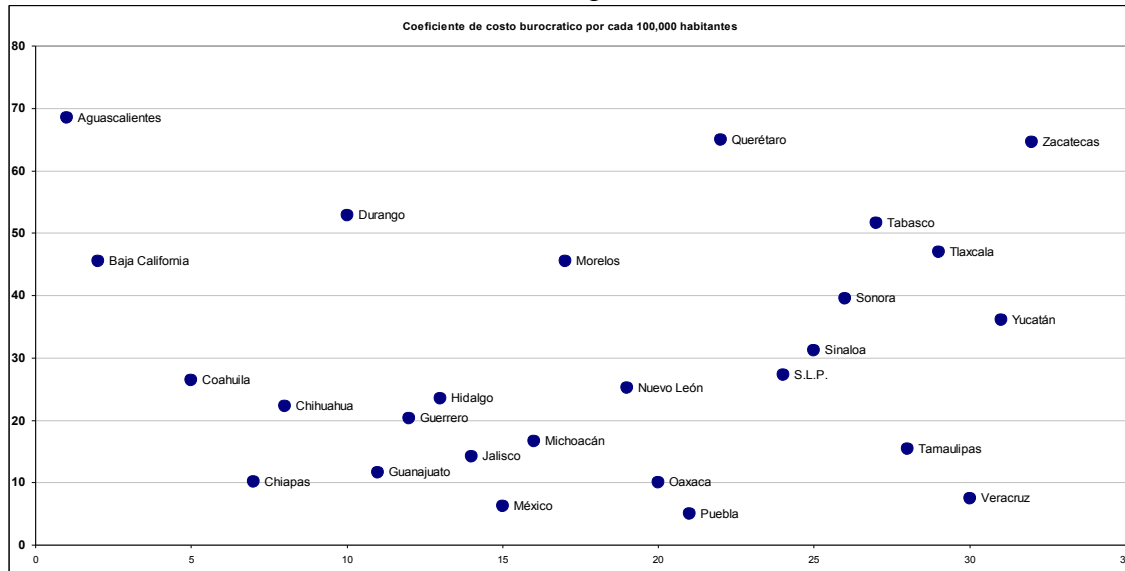
Gráfica 10.4 Coeficiente de costo burocrático por cada 100,000 habitantes, 2010, I



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Como podemos observar, después del grupo de estados mencionados existe un subconjunto importante, 22 de un total de 32 cuyo costo es muy parecido. Su costo se encuentra en un rango de 0 a 50. Los estados cuyas burocracias son más costosas por cada 100,000 habitantes no parecieran necesitar, aparentemente, de burocracias costosas. El D.F. tiene un costo similar al de Nayarit y Quintana Roo, cuyos niveles de urbanización, desarrollo, población, desarrollo humano, etc son muy diferentes. Los casos de Baja California Sur, de Colima y Campeche son sobresalientes. Aparentemente los indicadores que se han mencionado no caracterizan a estos estados, sin embargo, las burocracias son costosas.

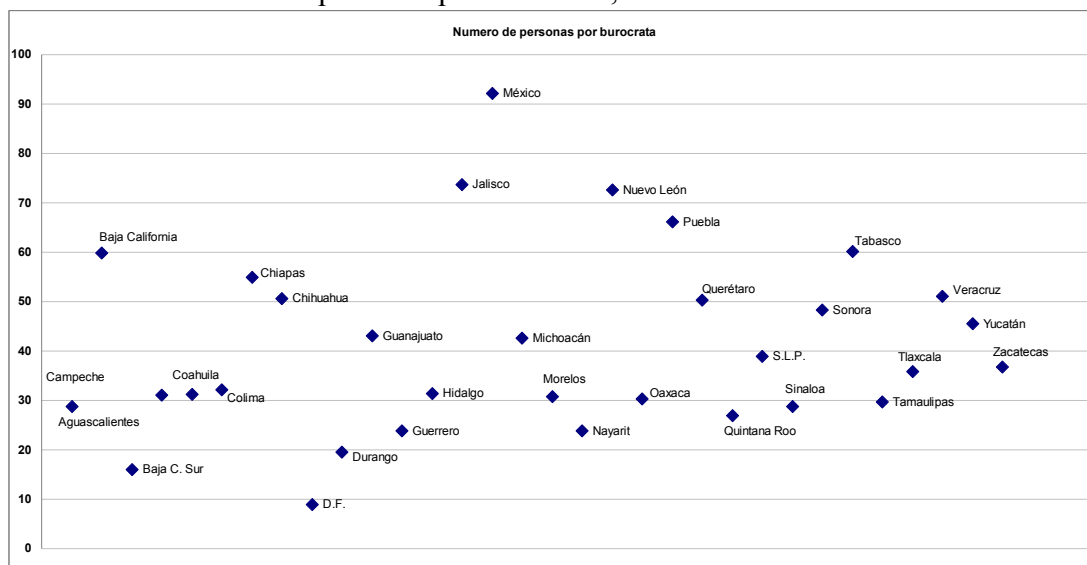
Gráfica 10.5 Coeficiente de costo burocrático por cada 100,000 habitantes, 2010, II



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Mientras que los anteriores coeficientes dan una idea del costo de la burocracia es importante hablar del tamaño, o número de personas por burócrata o empleado público. El D.F. es la entidad federativa que menos personas tiene por empleo público y aquí puede de manera inmediata inferirse que se debe a su nivel de desarrollo, urbanización, tamaño de la economía, etc... pero ¿qué se podría argumentar en este sentido de los casos de Baja California Sur y Durango? Desde luego, también cabría destacar los casos del escalón siguiente, es decir los casos de Guerrero, Nayarit y Quintana Roo. En estos dos últimos casos las burocracias son las más costosas y al mismo tiempo las más numerosas.

Gráfica 10.6 Número de personas por burócrata, 2010

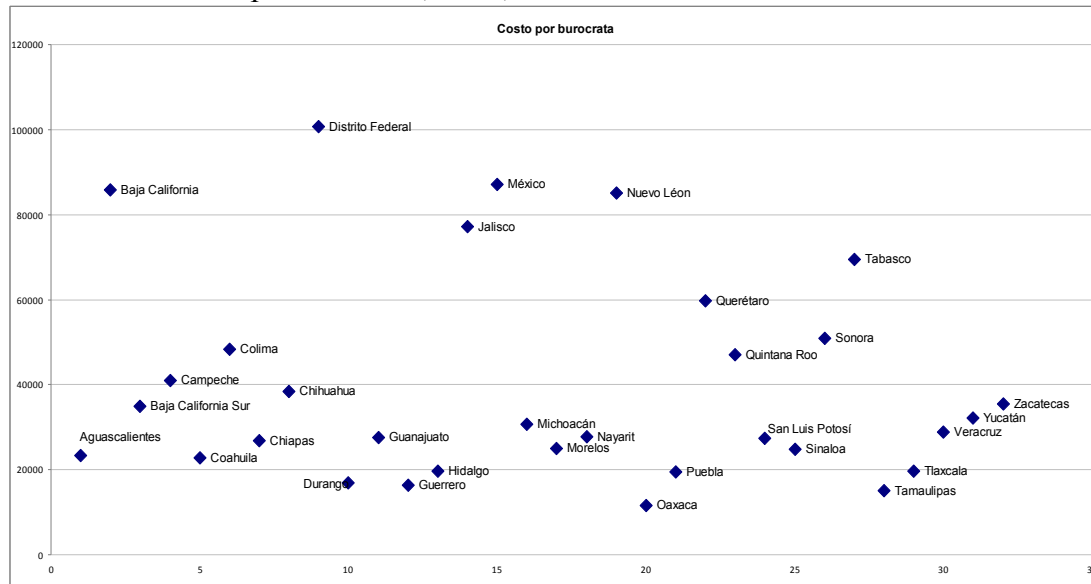


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Al costo por cada 100,000 y al número de personas por cada empleo público se le une el costo por burócrata. Sin duda el D.F. se encuentra sin competidor en la siguiente gráfica. El D.F. es el que más empleos públicos tiene por número de personas y es el que tiene un costo alto por cada 100,000 habitantes. En costo por burócrata es el más caro. Sin embargo, el tamaño de su economía (alrededor del 25% del PIB nacional), su alto nivel de empleo o PEA y desde luego su alto nivel de desarrollo humano, lo justifique. Es el caso del Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Baja California donde existen grandes ciudades o aglomeraciones de personas. Sin embargo, Tabasco, Querétaro, Colima, Quintana Roo y Sonora parecieran no justificar en principio su alto costo por burócrata.

El costo y tamaño y aún composición de la burocracia parece responder a los niveles de desarrollo, considerado este en su acepción más general (económica, social, educativa, etc...) pero cuando estas variables no son sobresalientes y cuando no hay una burocracia profesional ya sea porque cuenta con servicio civil o sistemas “meritocráticos” para una gran parte de su administración pública, no hay otra respuesta más que éstas están controladas por fuertes redes clientelares y de patronazgo.

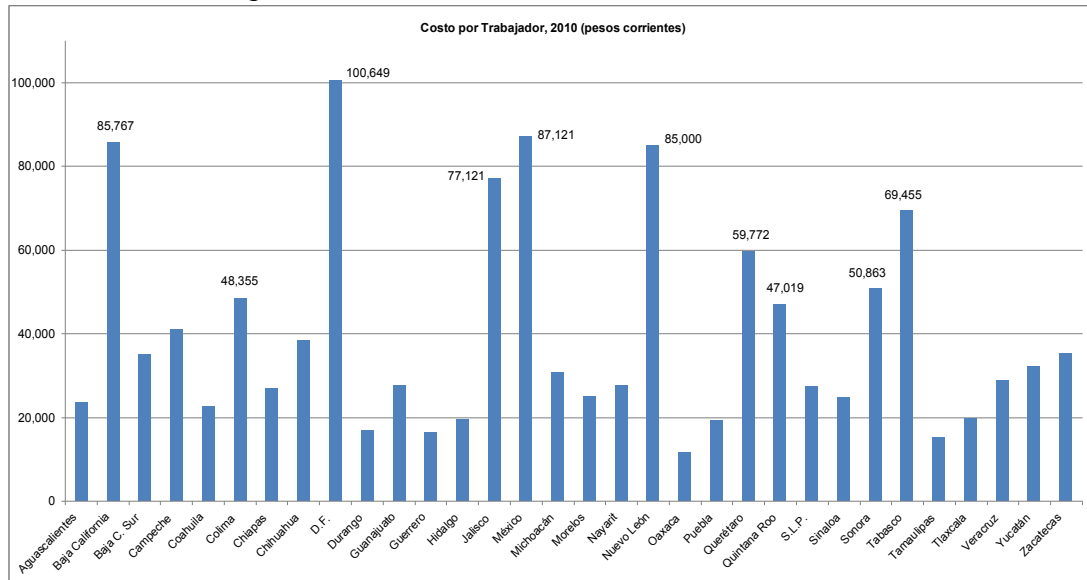
Gráfica 10.7 Costo por burócrata, 2010, I



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En la gráfica anterior, entidades con un nivel de desarrollo alto como el D.F., el Estado de México, Nuevo León o Jalisco tienen un costo elevado por burócrata. Estados tan dispares como Tabasco y Querétaro tienen costos similares y desde luego con mucha población como Oaxaca y de desarrollo bajo y de poca población pero desarrollo alto como Tamaulipas tienen costos similares. Esto es desde luego una muestra de que la explicación en la variación del costo por cada servidor público en estados similares es compleja.

Gráfica 10.8 Costo por burócrata, 2010, II



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En términos de costo por trabajador, el D.F. el Estado de México, Baja California, Nuevo León y en menor medida Jalisco son los líderes. Esto podría ser la confirmación que más urbanización y desarrollo están asociadas a un mayor número y mayor costo del empleo público. Sin embargo, el caso de Tabasco sobresale al seguir de cerca a los estados mencionados. En todo caso, cualquier hipótesis que se trate de comprobar tiene que incorporar la excepciones a la regla y la explicación o explicaciones que se encuentran detrás de tales variaciones.

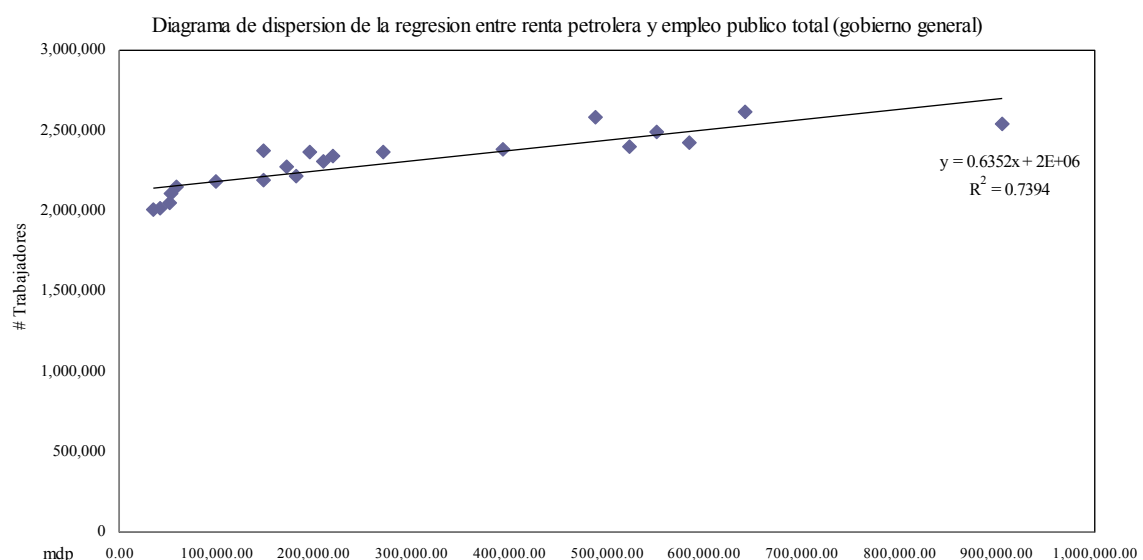
XI La burocracia de oro: Petróleos Mexicanos

¿Cómo explicamos el fenómeno burocrático en México? En efecto, parece que el desarrollo -en su acepción más general- determina su costo, tamaño y composición. Sin embargo, aunque existe una correlación positiva y robusta entre un conjunto de variables asociadas con el desarrollo y la burocracia, ¿Qué la determina, desde un punto de vista de ingresos públicos? ... si fuera cierto que las variables mencionadas fueran

determinantes, entonces no habría una correlación con el tipo, cantidad y calidad de ingresos que tiene el Estado mexicano.

Como al principio de este documento se mencionó, los ingresos del Estado mexicano dependen en aproximadamente un 33% de los ingresos denominados “petroleros” y alrededor de un 25% respecto de los Derechos sobre Hidrocarburos (DSH) que para efectos analíticos se considera como la “renta petrolera”. Esta renta es obtenida por parte del gobierno al explotar la riqueza del país en materia de hidrocarburos. Estos ingresos, tomando en cuenta que los del otro tipo –los ingresos tributarios- no han crecido históricamente más allá de 10% del PIB, han financiado en gran medida el gasto público y entre este, el gasto en servicios personales o financiamiento del empleo público. En un ejercicio estadístico, encontramos una correlación entre DSH y el nivel general de empleo público en las últimas 3 décadas significativamente alta (0.7394).

Tabla 11.1 Regresión lineal entre renta petrolera y empleo público total

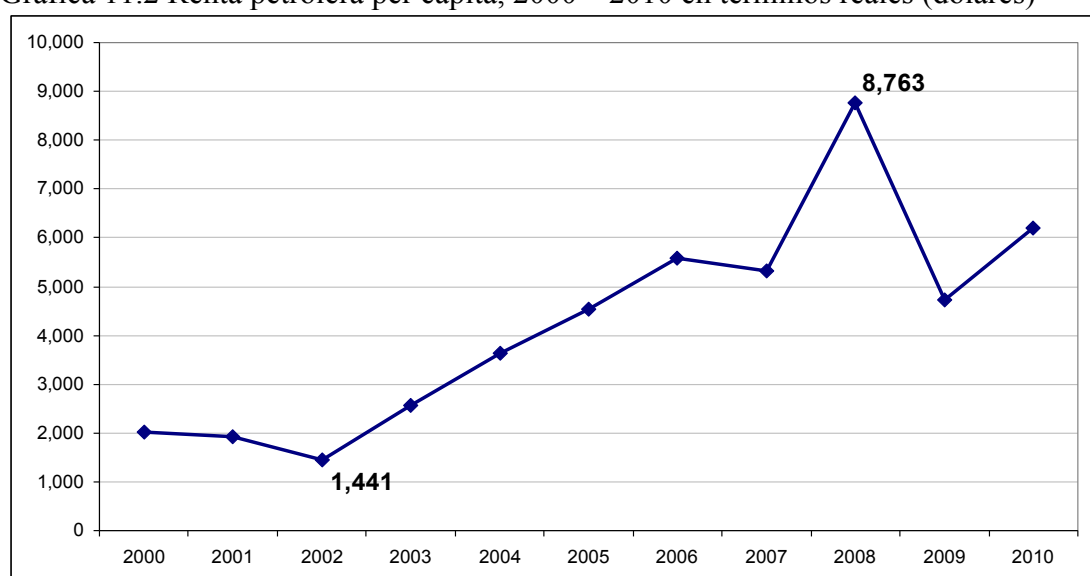


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En la última década la renta petrolera per cápita, la cantidad de pesos que le tocaría a cada habitante del país en un año, ha tenido un incremento considerable. Pasó de 1,441

a casi 9,000 pesos en términos reales. Esto representa un ingreso de un salario mínimo para cada persona del país para 6 meses completos. En otras palabras, la renta obtenida durante un año particularmente bajo (2002) y el cual se había observado por muchos años serviría para un mes. A partir de la bonanza petrolera del país iniciada en 2003, la renta llegaría a representar 6 meses de salario mínimo para cada persona del país (2008) o a casi un año de pensión para un adulto mayor. Estos recursos son enormes.

Gráfica 11.2 Renta petrolera per cápita, 2000 – 2010 en términos reales (dólares)

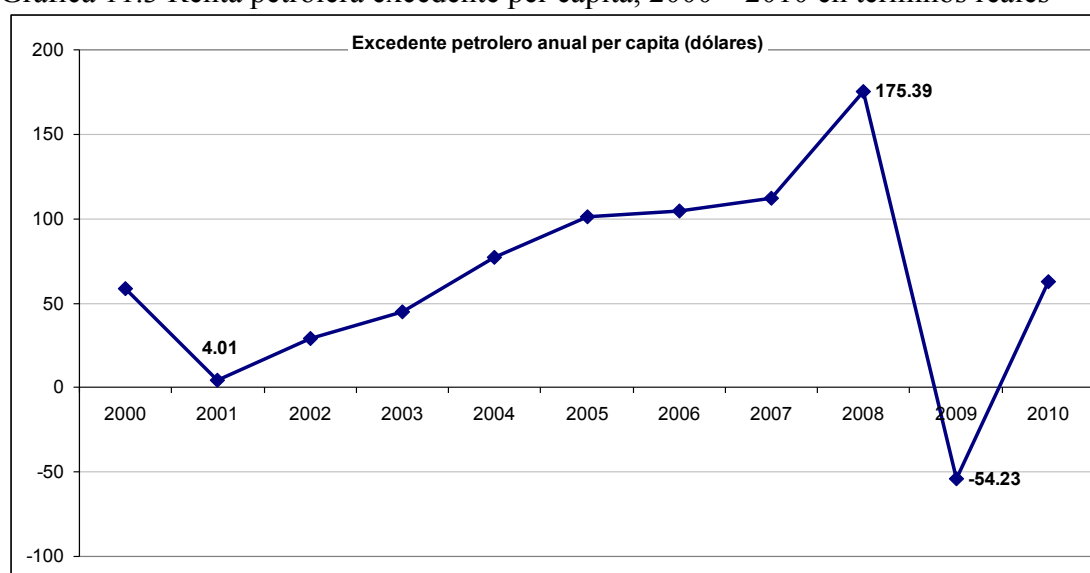


Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

Si considerásemos que la renta petrolera forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, o PEF al menos desde 1983 y se considerase imposible sustraer dichos recursos del financiamiento del presupuesto público, tendríamos que asumir que sólo los ingresos excedentes, aquellos que resultan de la diferencia entre el precio de barril y la plataforma de exportación, son susceptibles de ser asignados o transferidos a la ciudadanía. Esto ocurre en el estado de Alaska, en Estados Unidos. La renta obtenida de la explotación y exportación de hidrocarburos es depositada en cuentas o entregada directamente a las ciudadanas y los ciudadanos de ese estado. Si nosotros dividiéramos la renta petrolera excedente, aquella que no fue prevista en el diseño de los

presupuestos, fueren estos federales, estatales o municipales, se tendrían que repartir alrededor de 2,200 pesos, el equivalente a mes y medio de salario mínimo *para toda la población de México*.

Gráfica 11.3 Renta petrolera excedente per cápita, 2000 – 2010 en términos reales



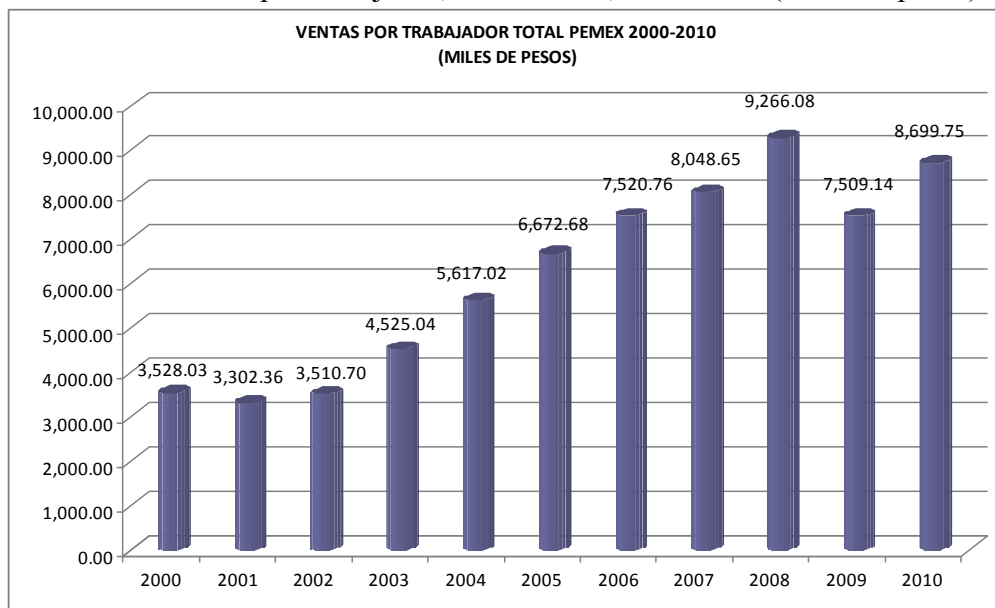
Fuente: elaboración propia con datos de SHCP

Estas comparaciones y cálculos pretenden demostrar que la riqueza petrolera es considerable y que si no se tuviera éste recurso el financiamiento del gasto público y en particular del empleo público sería imposible. Al menos una tercera parte del total del gasto depende del petróleo y ese gasto tiene un alto contenido de gasto corriente a nivel federal, estatal y municipal. La inviabilidad de esta situación es evidente: un ingreso volátil y no renovable financia un gasto mayormente rígido y aún, considerando su tamaño respecto del PIB, pequeño.

La renta petrolera, sea la presupuestada o la inesperada o excedente ha tenido éxito en la fuente que produce esta riqueza: Petróleos Mexicanos. Las ventas por trabajador, desde el inicio de la bonanza petrolera en 2003, se han incrementado y, con excepción de 2009 donde la demanda y por tanto el precio de petróleo disminuyó considerablemente, se ha

observado una tendencia creciente. Prácticamente se triplicaron las ventas por trabajador entre 2003 y el 2008. Aparentemente, en sólo 6 años la productividad de Pemex se triplicó.

Gráfica 11.4 Ventas por trabajador, total Pemex, 2000-2010 (miles de pesos)



Fuente: Estados financieros y Anuarios estadísticos, Pemex.

Si sólo tomáramos la subsidiaria directamente involucrada en la instrumentación de la explotación de hidrocarburos en el país, la subsidiaria Pemex Exploración y Producción, PEP, obtendríamos igualmente una trayectoria al alza e importante en el desempeño de Pemex, de acuerdo con las ventas por trabajador. Estas observan un incremento ligeramente menor, si se tomase la totalidad de los trabajadores y el volumen de ventas brutas de Pemex.

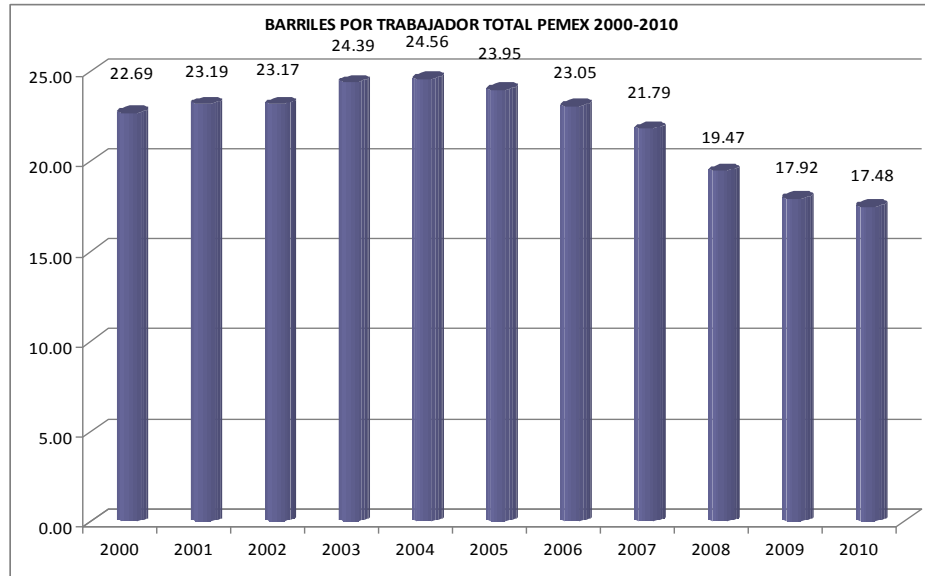
Gráfica 11.5 Ventas por trabajador, Subsidiaria Pemex Exploración y Producción (PEP), 2000-2010 (miles de pesos)



Fuente: Estados financieros y Anuarios estadísticos, Pemex.

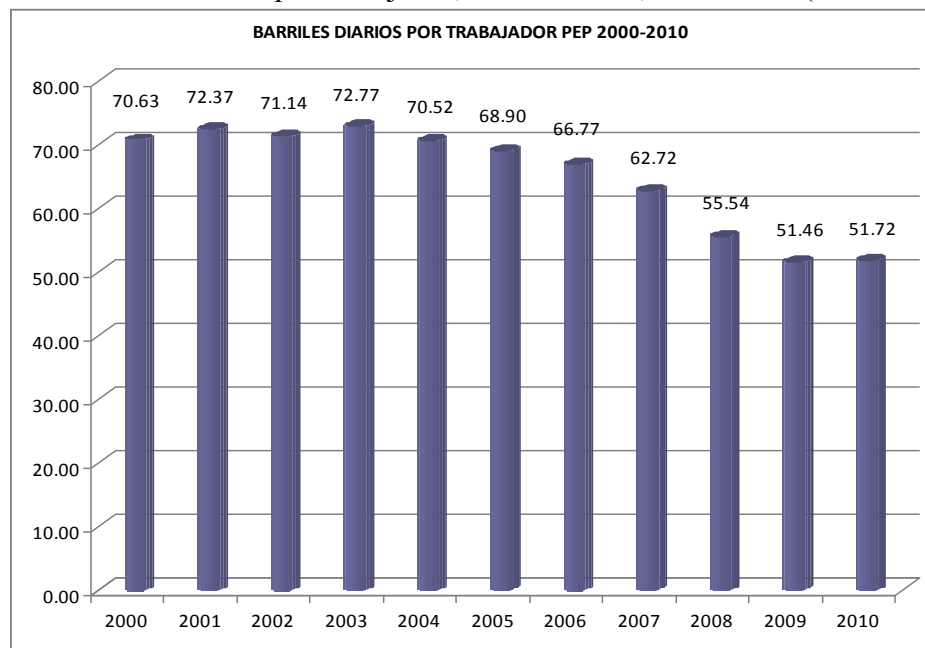
Mientras que la renta petrolera y la productividad de acuerdo a ventas han aumentado el número de barriles producidos por trabajador tanto considerando el total de Pemex como sólo de PEP se ha reducido de manera importante. En 2004 cada trabajador de Pemex total producía 24.56 barriles diarios, en 2010 se perdió alrededor de un 30% en productividad considerando que la producción de barriles por trabajador se redujo a 17.48 en sólo 7 años.

Gráfica 11.6 Barriles por trabajador, total Pemex, 2000-2010 (miles de pesos)



Fuente: Estados financieros y Anuarios estadísticos, Pemex.

Gráfica 11.7 Barriles por trabajador, Pemex - PEP, 2000-2010 (miles de pesos)

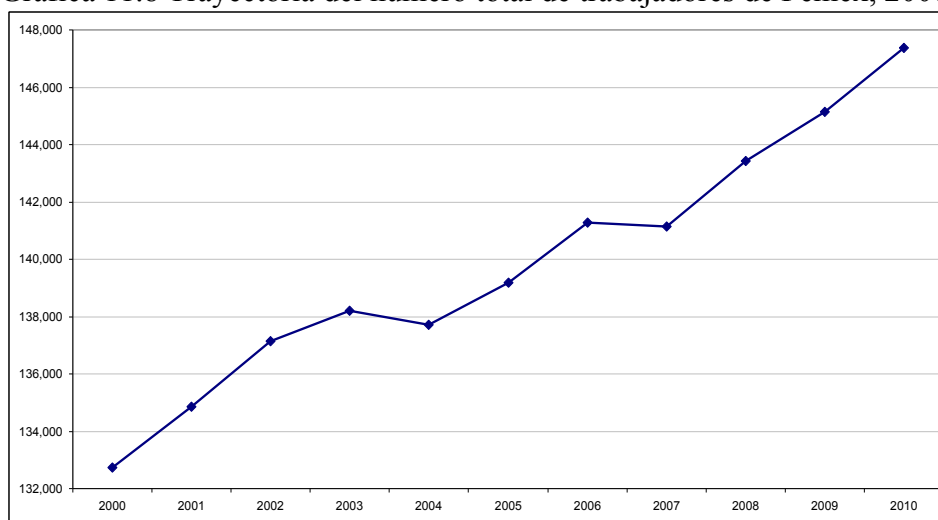


Fuente: Estados financieros y Anuarios estadísticos, Pemex.

El nivel de productividad de Pemex a nivel mundial se encuentra dentro de los últimos lugares considerando el monto de ingresos por empleado. Las únicas empresas que están por debajo de Pemex son total o parcialmente propiedad del Estado Ruso. Pemex sobresale por ser la empresa de propiedad estatal total menos productiva en el mundo lo cual quiere decir que no es necesario que una empresa sea 100% para presentar niveles

de productividad por trabajador significativamente bajas. En realidad puede haber niveles de productividad diferentes independientemente de si son totalmente o parcialmente públicas o privadas en 100%. Esto es particularmente destacable considerando que el número total de trabajadores de Pemex aumentó en los últimos 10 años a pesar de la caída en producción de barriles sobre lo cual puede concluirse que en lugar de reducir su nómina la incrementó de manera importante.

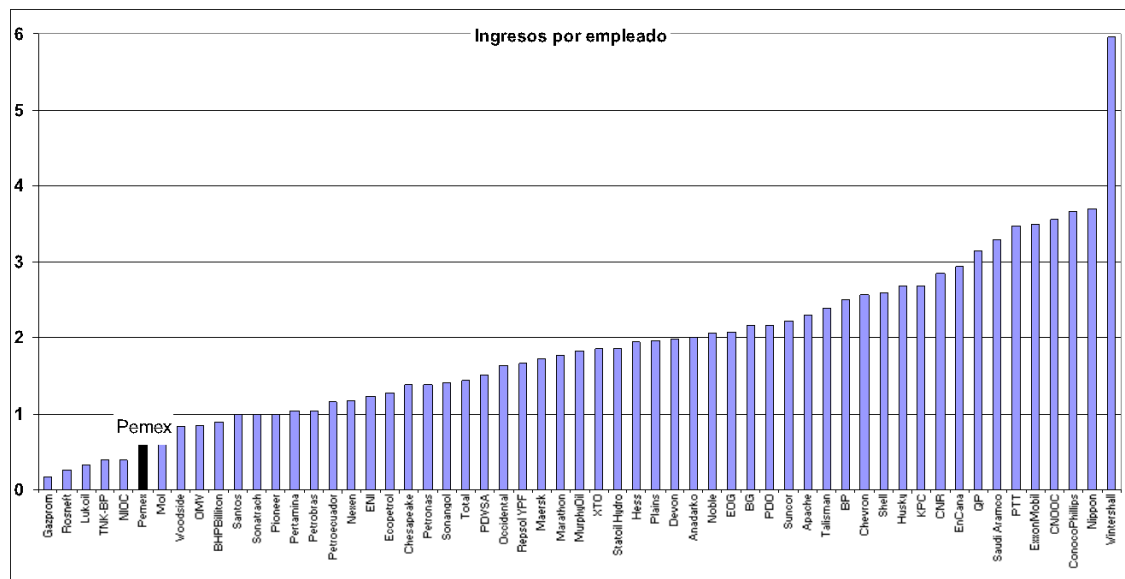
Gráfica 11.8 Trayectoria del número total de trabajadores de Pemex, 2000 - 2010



Fuente: Estados financieros y Anuarios estadísticos, Pemex.

La anterior gráfica demuestra de manera dramática como a partir de la bonanza petrolera, a partir de la cual el precio del barril de petróleo aumentó considerablemente el total de trabajadores de Pemex no sólo se mantuvo estable sino que aumentó considerablemente observando una trayectoria muy similar o casi idéntica al aumento de ventas por exportación.

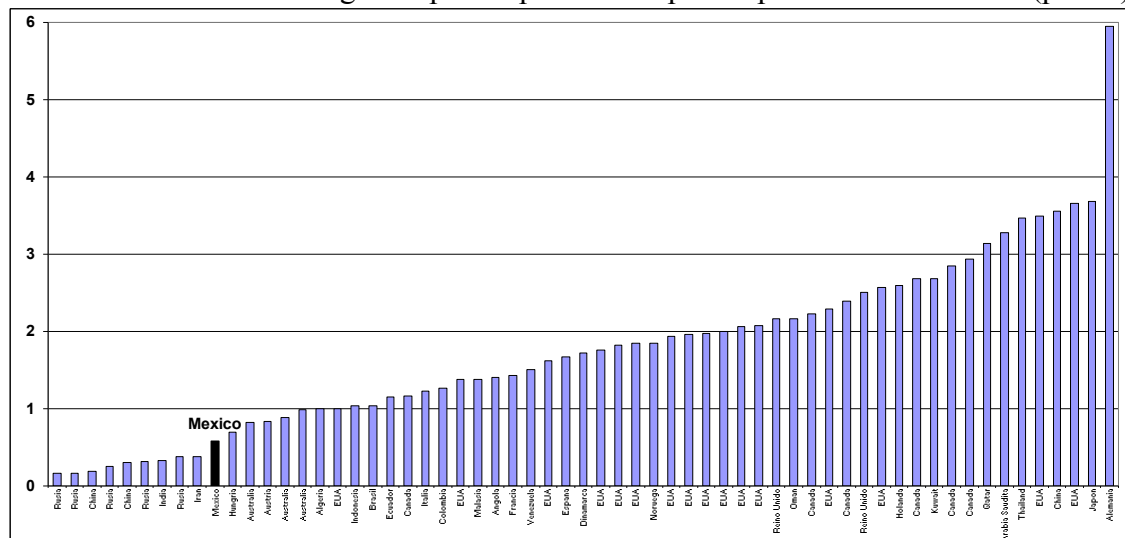
Gráfica 11.9 Monto de ingresos por empleado, principales compañías petroleras mundiales



Fuente:(Hartley and Medlock 2011)

La productividad está altamente asociada al contexto en donde se desarrolla. Los países con un alto desarrollo tienen en su fronteras compañías petroleras que operan con altos niveles de productividad, o, dicho de otra manera, necesitan de menos empleados o fuerza laboral para producir un bien.

Gráfica 11.10 Monto de ingresos por empleado compañías petroleras mundiales (países)



Fuente:(Hartley and Medlock 2011)

La medición de la productividad del empleo público es sumamente compleja y en algunos casos casi imposible. Medir o encontrar un indicador que nos ayude a determinar el grado de eficiencia y eficacia de los servidores públicos y más aún, su incidencia, es desde luego complicado. Como lo hemos visto en los casos de educación y salud más empleos públicos, mejor pagados y más aún, permanentes, temporales o precarios, no dan resultados positivos. No hay una conexión automática entre más servidores públicos o más costosos y la producción de un bien durable, de calidad, internacionalmente competitivo.

El énfasis que se ha puesto en el tema del petróleo y la burocracia en la última parte de la presente investigación tiene como propósito ejemplificar la importancia de identificar el nivel de productividad del empleo público. Recursos y número de empleos públicos abundante no aseguran mejores resultados. Esto es evidente en Pemex y, considerando el contexto general del servicio público en México, puede extenderse al gobierno federal, los estados y municipios.

El sector público mexicano en todos sus niveles –federal, estatal, municipal– dirige un alto porcentaje de su presupuesto al financiamiento de una burocracia grande, costosa e improductiva. Esto lo puede hacer a pesar de que ella misma no genera el ingreso suficiente para su mantenimiento. Para ello extrae una renta considerablemente abundante de un recurso no renovable, propiedad de la nación: el petróleo. No sólo los gobiernos no escapan de esta inercia de ineficiencia y despilfarro sino que la empresa encargada de producir dicha renta demuestra contundentemente la lógica de botín que asocia petróleo y burocracia.

XII Conclusiones

Como se ha podido observar, tanto los estados y en particular los municipios han aumentado considerablemente su participación en la composición de los recursos destinados al financiamiento del empleo público. En el contexto de una agenda de descentralización, es una noticia bienvenida. En los últimos años el gobierno federal ha ganado terreno, pero el incremento de recursos en estados y municipios es evidente. Esto hace que sea urgente que el tema de una mejor administración y mayor profesionalización de los recursos humanos se incorpore, quizá a nivel constitucional pero también como mejor práctica institucional, a la agenda de reforma del sector público como un pilar fundamental que soportaría cualquier otra reforma. El fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de administración de recursos humanos y empleo público en estados y municipios es una condición para el desarrollo.

Una política de fortalecimiento institucional se debe de acompañar necesariamente de metodologías y la movilización de recursos tanto en instituciones públicas como privadas para realizar estudios panorámicos como el presente pero también sobre los distintos problemas que afectan al empleo público en México y en particular, las alternativas de solución a los mismos. Además de construir bases de información y de datos confiables, es necesario que éstas herramientas se acerquen a los que toman las decisiones de tipo gerencial, no sólo operativo o funcional. Las universidades, centros académicos, de docencia e investigación deben de enfocar sus agendas de investigación hacia la burocracia, el empleo público y la formación, administración y planeación de mediano y largo plazo de los recursos humanos a nivel federal, estatal y municipal.

Es urgente incorporar a la burocracia como categoría analítica y al empleo público como herramienta operativa para diagnosticar e advertir los retos que tiene ante

sí el sector público mexicano. Entender que cualquier política sectorial sea ésta de carácter recurrente (salud, educación) o de atención prioritaria (seguridad nacional, seguridad pública o desastres naturales) depende del nivel de profesionalización y de otras importantes capacidades institucionales que tengan los recursos humanos con que se cuenta.

Mientras que las reglas y herramientas que gobiernan el presupuesto en México permiten tener un fuerte control del gasto corriente a nivel federal, estatal y municipal, por su acento en la fiscalización y su grado de centralización y de discrecionalidad en niveles gerenciales, ello ha ido en detrimento de mayor autonomía de gestión y enfoque hacia resultados. El paradigma actual hace un fuerte énfasis en control e insumos que orienten la política de empleo y de recursos humanos hacia el logro de resultados y de mayor eficacia, eficiencia y creación de valor público. Es necesario dotar de una mayor flexibilidad laboral –entendida como estrategias y líneas de política orientadas al incremento de la productividad y eficiencia- en el sector público que sea convergente con la estructura de derechos laborales actual. Desde luego mayor flexibilidad laboral no implica necesariamente una reforma laboral o medidas que puedan afectar las prestaciones, acentuando una posible precarización del trabajo en el sector público.

Es prioritario que para cualquier reforma institucional o cambio de política se tome en consideración la importancia de la secuencias y de los incentivos asociados a ella. Por ejemplo, pueden incrementarse los salarios o las prestaciones pero sin un esquema previo de “premios y/o castigos” cualquier esfuerzo puede convertirse en un incentivo negativo y perverso en el mediano y largo plazos. De igual manera al descentralizarse el gasto en servicios personales como ha ocurrido en la última década, sin que medie una estrategia gradual de un enfoque con base en resultados y un sistema de profesionalización y de mejoramiento continuo de capacidad institucional, se pueden

presentar los mismos problemas que en una política de alza de salarios y prestaciones, la cual sin los debidos candados y presencia de un sistema de incentivos positivos en realidad consolidan y hacen más rígido un sistema que en principio era necesario reformar.

Las condiciones que presenta el sistema político y en particular algunas características específicas del sistema electoral –como la no reelección consecutiva- en autoridades estatales y municipales impone una lógica volátil y de visión corta a cualquier esfuerzo de construcción de una política de largo plazo en materia de empleo público y recursos humanos. Si bien no es posible, por la dimensión del reto que implica cambiar ésta y otras características del sistema electoral, cualquier reforma o política debe de introyectar o incorporar plenamente esta variable de manera que se minimicen los más posible los costos y problemas asociados a la alta tasa de reemplazo en funcionarios de jerarquía media y alta responsables de la gerencia y administración de los recursos humanos y políticas generales de empleo público.

Otro factor estructural, como la referente al sistema político y reglas electorales, es el tema de las condiciones estructurales y aún históricas, de las finanzas públicas. La precariedad estructural del financiamiento del gasto incide en la calidad de financiamiento del gasto corriente, de la asignación de recursos al gasto en servicios personales y a la disponibilidad de recursos que financian el empleo público y la burocracia. Esto hace que dos tensiones existan –y que en lo general reflejen posiciones y políticas contrapuestas- en materia de empleo público. Por un lado, el esquema tiene a “mantener a raya” los gastos vinculados al empleo público y por otro lado los esfuerzos por construir políticas inteligentes y competitivas en materia de salarios y desempeño fracasan ante la necesidad de mantener los ingresos y los gastos bajo un control estricto (dada la debilidad estructural de las finanzas públicas).

Es necesario que las políticas de contratación en los estados y municipios reflejen políticas probadas y casos de éxito duraderos. Esto se vuelve urgente al comparar los esquemas de contratación (confianza, base, eventuales) y su alta variación entre los estados. No existe información o razones aparentes para que algunos estados privilegien una y otro esquema y, por otra parte, administraciones donde prevalecen esquemas eventuales o de base, en detrimento de las contrataciones de confianza, hace que las posibilidades de profesionalización de la alta gerencia sean limitadas.

Si bien el gasto en servicios personales como proporción del PIB y el gasto en servicios personales como proporción del gasto total presentan la cara de una misma moneda. El gasto o “costo burocrático” considerando el tamaño de la economía es pequeño pero esto responde a un tamaño muy reducido del sector público en general. Los gastos corrientes han saturado de tal manera al gasto público que este presenta rigideces importantes y ello se refleja en todos los gastos o más importantes gastos sectoriales (educación, salud, seguridad pública). Si la federación tiene un problema de saturación de gasto corriente qué decir de los estados y municipios donde la regla de oro o “golden rule” parece una utopía. Por ello, avanzar en la implantación de la regla de oro no sólo a nivel federal, sino en los estados y municipios es una precondition para devolver flexibilidad al gasto e indirectamente promover a través de un gasto que promueva al crecimiento económico, una mayor recaudación.

En general, el empleo público es poco productivo. Aparentemente el sector público mexicano tiene principios rectores contrapuestos en la medida en que la multiplicidad de objetivos, muchas veces contrapuestos, se sobreponen y se limitan mutuamente. Por ejemplo, el empleo público en algunas entidades pareciera ser un complemento del empleo en el sector privado y por tanto un importante motor del consumo y del gasto. Sin embargo, las políticas de empleo también parecen reflejar un

componente social, en la medida en que obedecen a políticas de superación de la pobreza o redes de protección social. Finalmente, la presencia de un alto porcentaje de funcionarios de confianza refleja al mismo tiempo una mayor propensión a la profesionalización pero también a la politización del empleo público en niveles gerenciales. Por ejemplo, existen estados que combinan un alto gasto en personal de confianza, el mayor gasto en servicios personales per capita del total del gasto y que también presentan un gasto alto en municipios. (el caso Coahuila).

En términos generales el acento y especial atención de diversos actores en la importancia del control del gasto corriente ha sido positivo. Sin embargo, el enfoque se ha orientado excesivamente al nivel de gasto y poco o nada a la eficiencia, eficacia, calidad y productividad del empleo público. En muchos casos el debate sobre el costo del empleo público se desasocia con su impacto en las políticas sectoriales, como las de salud, educación y más recientemente, seguridad pública. Esto ha provocado que el liderazgo político y en la administración pública se centre en instrumentar recortes, ahorros, economías, etc en gasto corriente antes que en evaluar adecuadamente el impacto de una reducción o un incremento de gastos en la calidad del servicio público, sea éste orientado a productos o a la prestación de servicios de distinta naturaleza. En resumen, la excesiva atención en el gasto corriente ha desviado la atención y análisis del tema central: una mejor administración y una política de largo plazo en materia de empleo público y recursos humanos.

ANEXOS

ANEXO 1. Estimaciones estadísticas.

Prueba de correlación lineal

La correlación lineal es un argumento para determinar el grado de asociación lineal entre variables donde se requiere un proceso de aleatoriedad de los datos entre variables, por lo que la correlación lineal para Servidores Públicos vs PEA por año a nivel estatal es: Servidores Públicos (numero) vs. Población Económicamente Activa

Glosario: Todas las variables “sp” son referentes a los servidores públicos y los números siguientes se refieren al año.

2005

```
. corr sp2005 pea2005
```

```
(obs=32)
```

```
              |    sp2005    pea2005
-----+-----
    sp2005 |    1.0000
    pea2005 |    0.5718    1.0000
```

2006

```
. corr sp2006 pea2006
```

```
(obs=32)
```

```
              |    sp2006    pea2006
-----+-----
    sp2006 |    1.0000
    pea2006 |    0.5773    1.0000
```

2007

```
corr sp2007 pea2007
```

```
(obs=32)
```

```
          |    sp2007    pea2007
-----+-----
      sp2007 |    1.0000
      pea2007 |    0.5602    1.0000
```

2008

```
. corr sp2008 pea2008
```

```
(obs=32)
```

```
          |    sp2008    pea2008
-----+-----
      sp2008 |    1.0000
      pea2008 |    0.5457    1.0000
```

2009

```
corr sp2009 pea2009
```

```
(obs=32)
```

```
          |    sp2009    pea2009
-----+-----
      sp2009 |    1.0000
      pea2009 |    0.5333    1.0000
```


Tabla conjunta

corr sp2005 sp2007 sp2007 sp2008 sp2009 pea2005 pea2006 pea2007 pea2008

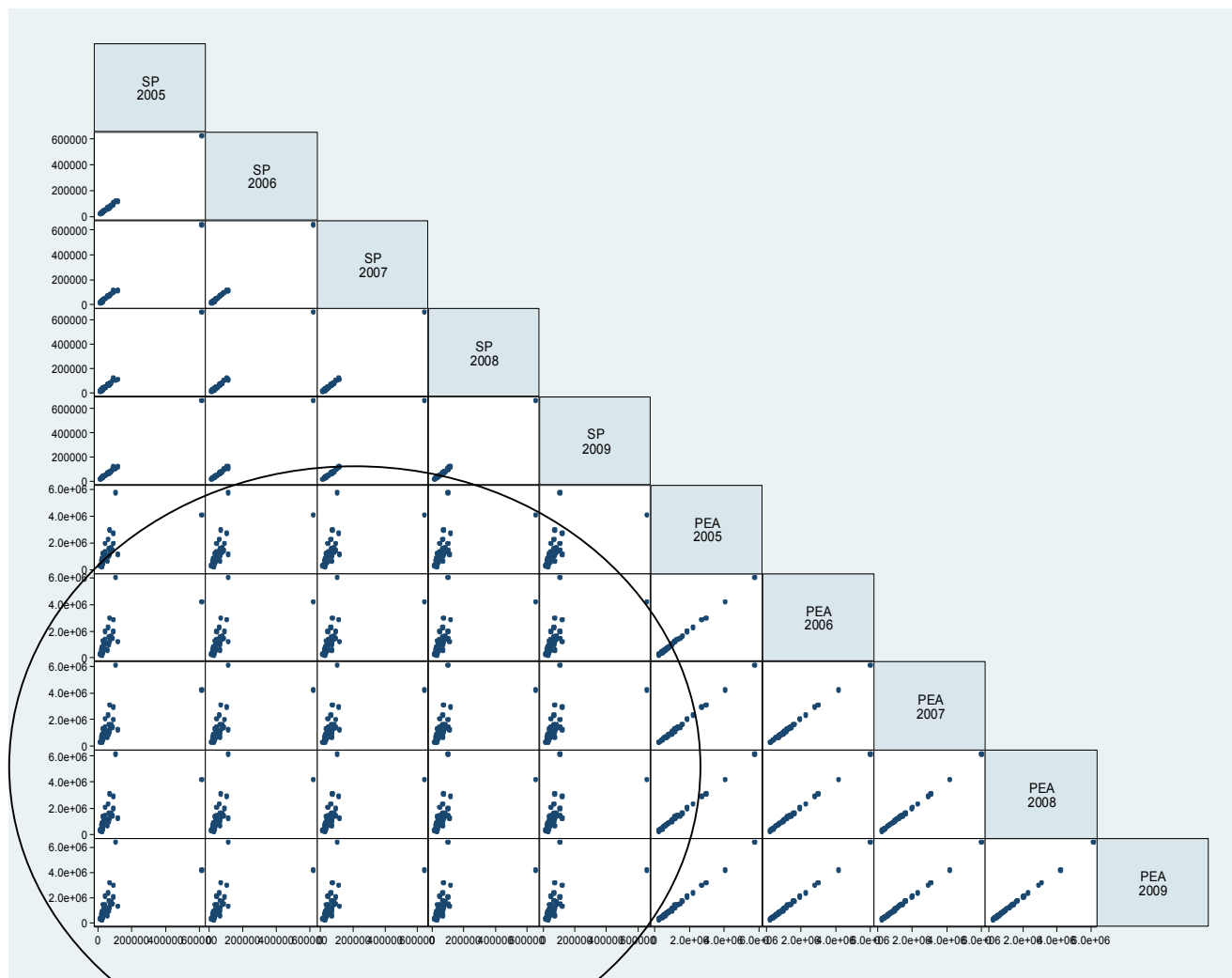
pea20

> 09

(obs=32)

sp2005	sp2007	sp2007	sp2008	sp2009	pea2005	pea2006	pea2007	pea2008	pea2009
pea2009									
sp2005	1.0000								
sp2007	0.9995	1.0000							
sp2007	0.9995	1.0000	1.0000						
sp2008	0.9987	0.9997	0.9997	1.0000					
sp2009	0.9990	0.9998	0.9998	0.9998	1.0000				
pea2005	0.5718	0.5669	0.5669	0.5619	0.5619	1.0000			
pea2006	0.5671	0.5622	0.5622	0.5572	0.5573	0.9997	1.0000		
pea2007	0.5648	0.5602	0.5602	0.5552	0.5553	0.9994	0.9998	1.0000	
pea2008	0.5556	0.5508	0.5508	0.5457	0.5458	0.9992	0.9996	0.9998	1.0000
pea2009	0.5435	0.5384	0.5384	0.5331	0.5333	0.9986	0.9992	0.9993	0.9997
1.0000									

Grafico “Scatterplot matrix” para correlaciones (este grafico es exactamente lo mismo que la tabla pasada pero de forma grafica, donde los datos importantes son aquellos circulados, donde nos muestra la tendencia de una asociación lineal clara, esto nos da pie para pensar en un posible análisis de regresión lineal)



Servidores Públicos vs. PIB

2005

```
. corr sp2005 pib2005
```

```
(obs=32)
```

```
          |    sp2005    pib2005
-----+-----
sp2005 |    1.0000
pib2005 |    0.8416    1.0000
```

2006

```
. corr sp2006 pib2006
```

```
(obs=32)
```

```
          |    sp2006    pib2006
-----+-----
sp2006 |    1.0000
pib2006 |    0.8433    1.0000
```

2007

```
. corr sp2007 pib2007
```

```
(obs=32)
```

```
          |    sp2007    pib2007
-----+-----
sp2007 |    1.0000
pib2007 |    0.8360    1.0000
```

2008

```
corr sp2008 pib2008
```

```
(obs=32)
```

```

              |    sp2008    pib2008
-----+-----
    sp2008 |    1.0000
    pib2008 |    0.8329    1.0000

```

2009

```
. corr sp2009 pib2009
```

```
(obs=32)
```

```

              |    sp2009    pib2009
-----+-----
    sp2009 |    1.0000
    pib2009 |    0.8377    1.0000

```

(Nota: Observamos correlaciones lineales mayores para Servidores públicos con relación al PIB que con la PEA, esto nos indica que para análisis posteriores el PIB, sus oscilaciones y su conformación (partidas por petróleo, etc.) podrá ser el factor determinante para explicar el numero de servidores públicos)

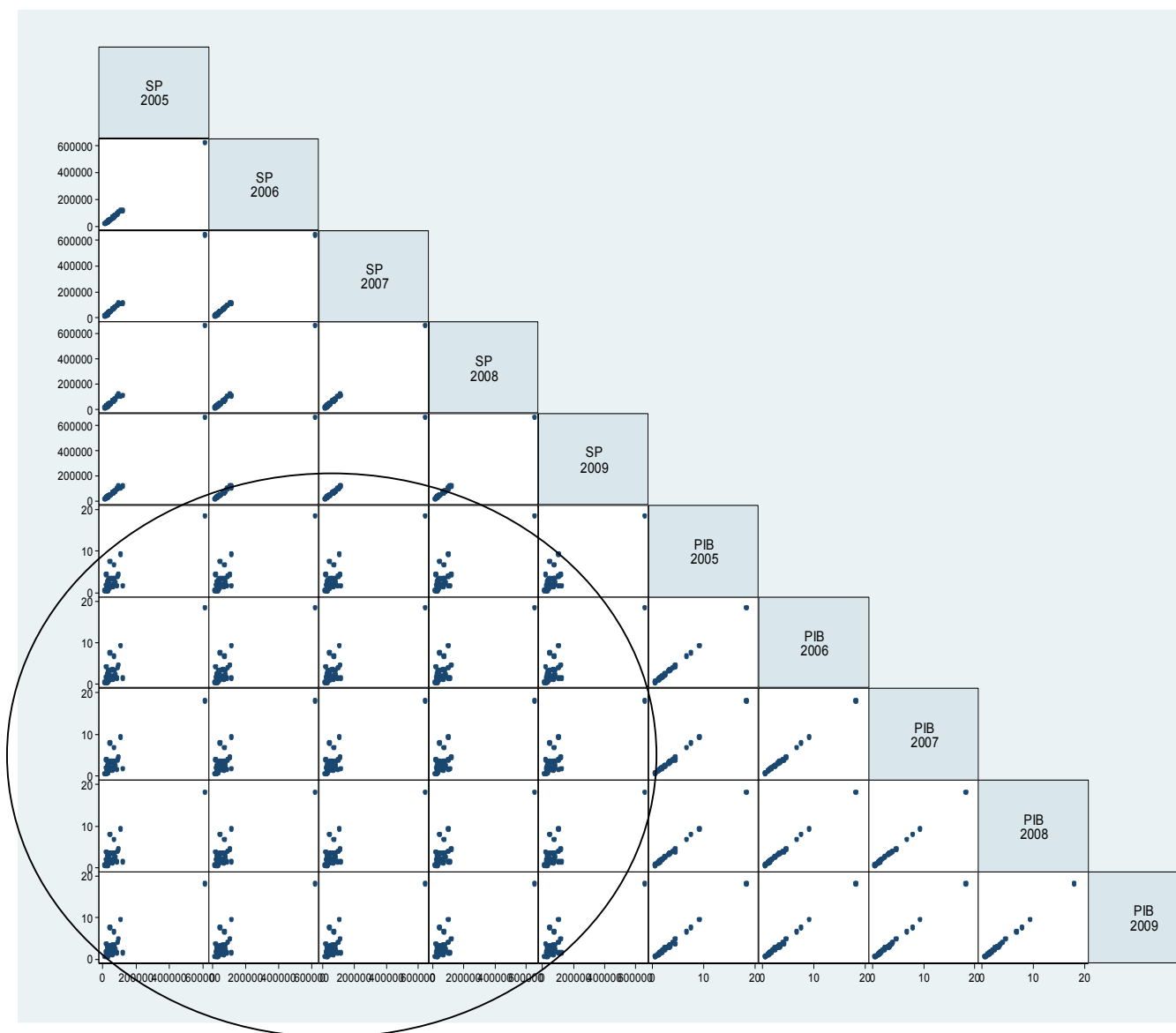
Tabla Conjunta

```
. corr sp2005 sp2006 sp2007 sp2008 sp2009 pib2005 pib2006 pib2007 pib2008 pib20
```

> 09

(obs=32)

	sp2005	sp2006	sp2007	sp2008	sp2009	piib2005	piib2006	piib2007	piib2008	piib2009
sp2005	1.0000									
sp2006	0.9997	1.0000								
sp2007	0.9995	0.9996	1.0000							
sp2008	0.9987	0.9989	0.9997	1.0000						
sp2009	0.9990	0.9992	0.9998	0.9998	1.0000					
piib2005	0.8416	0.8458	0.8412	0.8389	0.8377	1.0000				
piib2006	0.8390	0.8433	0.8387	0.8365	0.8352	0.9997	1.0000			
piib2007	0.8364	0.8408	0.8360	0.8338	0.8325	0.9990	0.9997	1.0000		
piib2008	0.8356	0.8401	0.8352	0.8329	0.8316	0.9986	0.9994	0.9999	1.0000	
piib2009	0.8415	0.8462	0.8412	0.8390	0.8377	0.9980	0.9989	0.9994	0.9995	1.0000



En cuanto al acercamiento por estados y con los datos de servicios personales observamos que el PIB estatal es la variable más importante y explicativa. En una regresión donde es la única variable, estos son los resultados²³:

. reg trabajadores pibest

Source	SS	df	MS	Number of obs =	32
Model	9.9994e+10	1	9.9994e+10	F(1, 30) =	99.75
Residual	3.0075e+10	30	1.0025e+09	Prob > F =	0.0000
Total	1.3007e+11	31	4.1958e+09	R-squared =	0.7688
				Adj R-squared =	0.7611
				Root MSE =	31662

trabajadores	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
pibest	.0002084	.0000209	9.99	0.000	.0001658 .000251
_cons	17485.88	7640.575	2.29	0.029	1881.74 33090.01

En este sentido observamos a través de las pruebas F y T que es una variable explicativa y que explica hasta un .7688 la variación del número de trabajadores.

Hacemos lo mismo para el número de pensionados:

. reg pensionistas pibest

Source	SS	df	MS	Number of obs =	32
Model	4.5599e+09	1	4.5599e+09	F(1, 30) =	123.22
Residual	1.1101e+09	30	37004725.7	Prob > F =	0.0000
Total	5.6700e+09	31	182903686	R-squared =	0.8042
				Adj R-squared =	0.7977
				Root MSE =	6083.2

pensionistas	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
pibest	.0000445	4.01e-06	11.10	0.000	.0000363 .0000527
_cons	6923.492	1467.958	4.72	0.000	3925.522 9921.462

Al tratar de explicar la variable pensionados observamos que el PIB estatal es también significativo e incluso explica más que al número de trabajadores, ya que tiene una R cuadrada de .8042.

²³ Las regresiones están en formato de imagen por presentación, si necesita que las mande en texto para modificarlas avíseme.

El problema comienza cuando comenzamos a introducir las otras variables que presuponemos explican al número de trabajadores públicos.

```
. reg trabajadores pibest rezedu ocupadasinss leve
```

Source	SS	df	MS			
Model	1.0948e+11	4	2.7370e+10	Number of obs =	32	
Residual	2.0588e+10	27	762503200	F(4, 27) =	35.90	
Total	1.3007e+11	31	4.1958e+09	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8417	
				Adj R-squared =	0.8183	
				Root MSE =	27613	

trabajadores	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pibest	.0002222	.000019	11.70	0.000	.0001832	.0002611
rezedu	-1787.741	2684.663	-0.67	0.511	-7296.214	3720.732
ocupadasinss	1136.682	687.5383	1.65	0.110	-274.0297	2547.395
leve	1147.128	1094.411	1.05	0.304	-1098.418	3392.673
_cons	-65663.92	31227.77	-2.10	0.045	-129738	-1589.839

En este acercamiento se introdujeron variables como rezago educativo o nivel de pobreza alimentaria y ocupación. En donde observamos que aunque tenemos una R cuadrada muy explicativa y una prueba F que tiende a cero, observamos que solo el PIB estatal pasa la Prueba T, lo que nos dice que solo esta es significativa y las demás no sirven.

En este sentido se tienen dos posibilidades, que las variables del CONEVAL no estén sirviendo por la forma en que fueron recabadas (por lo que el IDH del 2006 nos daría mucha más luz) o simplemente estas variables no explican al numero de trabajadores y por lo tanto al gasto corriente.

Como la variable fuerte en este acercamiento fue el PIB estatal , se realizaron las correlaciones de este con los diferentes tipos de trabajos (base, confianza, raya y eventuales) donde todos cuentan con una gran correlación lineal con excepto los trabajos eventuales que no mantienen un patrón estable.

- Correlación PIB estatal con el número total de amparados por el ISSSTE

```
corr totamp pibest
```

```
(obs=32)
```

```

      | totamp pibest
-----+-----
totamp | 1.0000
pibest | 0.8776 1.0000

```

- Correlación PIB estatal con el número total de trabajadores de base

```
. corr pibest base
```

```
(obs=32)
```

```

      | pibest base
-----+-----
pibest | 1.0000
base   | 0.8442 1.0000

```

- Correlación PIB estatal con el número total de trabajadores de base en esquema de raya

```
. corr pibest baseraya
```

```
(obs=32)
```

```

      | pibest baseraya
-----+-----
pibest | 1.0000
baseraya | 0.7965 1.0000

```

- Correlación PIB estatal con el número total de trabajadores de confianza

```
. corr pibest confianza
(obs=32)

      | pibest confia~a
-----+-----
pibest | 1.0000
confianza | 0.7997 1.0000
```

- Correlación PIB estatal con el número total de trabajadores eventuales

```
. corr pibest eventuales
(obs=32)

      | pibest eventu~s
-----+-----
pibest | 1.0000
eventuales | 0.2452 1.0000
```

- Correlación PIB estatal con el número total de trabajadores de confianza en esquema de raya.

```
. corr pibest confiraya
(obs=32)

      | pibest confir~a
-----+-----
pibest | 1.0000
confiraya | 0.1236 1.0000
```

- Correlación PIB estatal con el número total de trabajadores

```
. corr pibest totaltrab
```

```
(obs=32)
```

```
| pibest totaltrab
```

```
-----+-----
```

```
pibest | 1.0000
```

```
totaltrab | 0.8507 1.0000
```

Correcciones de las Correlaciones lineales

- Servicios Personales Base-PEA

.pwcorr sp2005 sp2006 sp2007 sp2008 sp2009 pea2005 pea2006 pea2007
pea2008 pea2009

	sp2005	sp2006	sp2007	sp2008	sp2009	pea2005	pea2006	pea2007	pea2008	pea2009
sp2005	1.0000									
sp2006	0.9997	1.0000								
sp2007	0.9994	0.9993	1.0000							
sp2008	0.9988	0.9987	0.9994	1.0000						
sp2009	0.9994	0.9998	0.9995	0.9990	1.0000					
pea2005	0.6225	0.6213	0.6165	0.6116	0.6203	1.0000				
pea2006	0.6171	0.6161	0.6113	0.6062	0.6151	0.9997	1.0000			
pea2007	0.6145	0.6137	0.6088	0.6037	0.6128	0.9994	0.9998	1.0000		
pea2008	0.6058	0.6049	0.6001	0.5949	0.6039	0.9992	0.9996	0.9998	1.0000	
pea2009	0.5946	0.5936	0.5890	0.5839	0.5926	0.9986	0.9992	0.9993	0.9997	1.0000

- Servicios Personales Confianza- PEA

.pwcorr spcon2005 spcon2006 spcon2007 spcon2008 spcon2009 pea2005
pea2006 pea2007 pea2008 pea2009

	spc~2005	spc~2006	spc~2007	spc~2008	spc~2009	pea2005	pea2006	pea2007	pea2008	pea2009
spcon2005	1.0000									
spcon2006	0.9971	1.0000								
spcon2007	0.9965	0.9936	1.0000							
spcon2008	0.9894	0.9837	0.9956	1.0000						

spcon2009	0.9968	0.9989	0.9956	0.9889	1.0000					
pea2005	0.4580	0.4465	0.4624	0.4638	0.4446	1.0000				
pea2006	0.4548	0.4431	0.4592	0.4606	0.4411	0.9997	1.0000			
pea2007	0.4535	0.4415	0.4577	0.4595	0.4394	0.9994	0.9998	1.0000		
pea2008	0.4442	0.4326	0.4484	0.4499	0.4304	0.9992	0.9996	0.9998	1.0000	
pea2009	0.4306	0.4194	0.4346	0.4361	0.4170	0.9986	0.9992	0.9993	0.9997	1.0000

- Servicios Personales eventuales- PEA

pwcrr speven2005 speven2006 speven2007 speven2008 speven2009 pea200
pea2006 pea2007 pea2008 pea2009

spe~2005 spe~2006 spe~2007 spe~2008 spe~2009 pea2005 pea2006 pea2007 pea2008
pea2009

speven2005	1.0000									
speven2006	0.8962	1.0000								
speven2007	0.9758	0.8827	1.0000							
speven2008	0.7662	0.6601	0.7587	1.0000						
speven2009	0.9670	0.8309	0.9448	0.7766	1.0000					
pea2005	0.3663	0.6015	0.3694	0.2436	0.2786	1.0000				
pea2006	0.3640	0.6037	0.3673	0.2428	0.2758	0.9997	1.0000			
pea2007	0.3663	0.6029	0.3694	0.2439	0.2770	0.9994	0.9998	1.0000		
pea2008	0.3560	0.5970	0.3581	0.2355	0.2671	0.9992	0.9996	0.9998	1.0000	
pea2009	0.3489	0.5948	0.3488	0.2273	0.2612	0.9986	0.9992	0.9993	0.9997	1.0000

- Servicios Personales Eventuales-PIB

pwcorr speven2005 speven2006 speven2007 speven2008 speven2009 pib2005

pib2006

> pib2007 pib2008 pib2009

spe~2005 spe~2006 spe~2007 spe~2008 spe~2009 pib2005 pib2006 pib2007 pib2008 pib2009

speven2005	1.0000									
speven2006	0.8962	1.0000								
speven2007	0.9758	0.8827	1.0000							
speven2008	0.7662	0.6601	0.7587	1.0000						
speven2009	0.9670	0.8309	0.9448	0.7766	1.0000					
pib2005	0.3487	0.4814	0.4275	0.2501	0.2458	1.0000				
pib2006	0.3504	0.4843	0.4284	0.2462	0.2471	0.9997	1.0000			
pib2007	0.3494	0.4846	0.4262	0.2480	0.2446	0.9990	0.9997	1.0000		
pib2008	0.3507	0.4874	0.4273	0.2517	0.2456	0.9986	0.9994	0.9999	1.0000	
pib2009	0.3496	0.4881	0.4262	0.2454	0.2452	0.9980	0.9989	0.9994	0.9995	1.0000

- Servicios Personales Confianza-PIB

pwcorr spcon2005 spcon2006 spcon2007 spcon2008 spcon2009 pib2005 pib2006

pib2007 pib2008 pib2009

spc~2005 spc~2006 spc~2007 spc~2008 spc~2009 pib2005 pib2006 pib2007 pib2008 pib2009

spcon2005	1.0000								
spcon2006	0.9971	1.0000							
spcon2007	0.9965	0.9936	1.0000						
spcon2008	0.9894	0.9837	0.9956	1.0000					
spcon2009	0.9968	0.9989	0.9956	0.9889	1.0000				

pib2005	0.8017	0.7991	0.8106	0.8079	0.8028	1.0000		
pib2006	0.7989	0.7959	0.8084	0.8065	0.8000	0.9997	1.0000	
pib2007	0.7960	0.7931	0.8053	0.8031	0.7972	0.9990	0.9997	1.0000
pib2008	0.7947	0.7919	0.8040	0.8016	0.7960	0.9986	0.9994	0.9999
	1.0000							
pib2009	0.7992	0.7953	0.8086	0.8071	0.7996	0.9980	0.9989	0.9994
	0.9995	1.0000						

- Servicios Personales Base – PIB

pwcorr	sp2005	sp2006	sp2007	sp2008	sp2009	pib2005	pib2006
	pib2007	pib2008	pib2009				

sp2005	sp2006	sp2007	sp2008	sp2009	pib2005	pib2006	pib2007	pib2008	pib2009
--------	--------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------

sp2005	1.0000								
sp2006	0.9997	1.0000							
sp2007	0.9994	0.9993	1.0000						
sp2008	0.9988	0.9987	0.9994	1.0000					
sp2009	0.9994	0.9998	0.9995	0.9990	1.0000				
pib2005	0.8466	0.8426	0.8400	0.8366	0.8421	1.0000			
pib2006	0.8442	0.8402	0.8374	0.8341	0.8397	0.9997	1.0000		
pib2007	0.8419	0.8379	0.8352	0.8318	0.8375	0.9990	0.9997	1.0000	
pib2008	0.8413	0.8373	0.8346	0.8309	0.8368	0.9986	0.9994	0.9999	1.0000
pib2009	0.8485	0.8447	0.8417	0.8382	0.8442	0.9980	0.9989	0.9994	0.9995
									1.0000

- Servicios Personales Total-PIB

pwcorr spttotal2005 spttotal2006 spttotal2007 spttotal2008 spttotal2009 pib2005 pib2006
pib2007 pib2008 pib2009

	spt~2005	spt~2006	spt~2007	spt~2008	spt~2009	pib2005	pib2006	pib2007	pib2008
pib2009									
spttotal2005	1.0000								
spttotal2006	0.9957	1.0000							
spttotal2007	0.9944	0.9950	1.0000						
spttotal2008	0.9966	0.9928	0.9961	1.0000					
spttotal2009	0.9955	0.9957	0.9954	0.9965	1.0000				
pib2005	0.0793	0.0750	0.0773	0.0885	0.0838	1.0000			
pib2006	0.0807	0.0759	0.0787	0.0902	0.0851	0.9997	1.0000		
pib2007	0.0820	0.0768	0.0799	0.0919	0.0863	0.9990	0.9997	1.0000	
pib2008	0.0819	0.0769	0.0798	0.0919	0.0864	0.9986	0.9994	0.9999	1.0000
pib2009	0.0790	0.0747	0.0771	0.0884	0.0835	0.9980	0.9989	0.9994	0.9995
	1.0000								

- Servicios Personales Total-PEA

pwcorr spttotal2005 spttotal2006 spttotal2007 spttotal2008 spttotal2009 pea2005
pea2006 pea2007 pea2008 pea2009

	spt~2005	spt~2006	spt~2007	spt~2008	spt~2009	pea2005	pea2006	pea2007	pea2008	pea2009
spttotal2005	1.0000									
spttotal2006	0.9957	1.0000								
spttotal2007	0.9944	0.9950	1.0000							
spttotal2008	0.9966	0.9928	0.9961	1.0000						


```

sptotal2009 0.9955 0.9957 0.9954 0.9965 1.0000

pea2005      0.2041 0.2090 0.1917 0.2049 0.2037 1.0000

pea2006      0.1918 0.1961 0.1795 0.1927 0.1912 0.9997 1.0000

pea2007      0.1965 0.2012 0.1850 0.1979 0.1965 0.9994 0.9998 1.0000

pea2008      0.2026 0.2067 0.1910 0.2039 0.2021 0.9992 0.9996 0.9998 1.0000

pea2009      0.2003 0.2043 0.1883 0.2011 0.1998 0.9986 0.9992 0.9993 0.9997

1.0000

```

- Servicios Personales Total-Servicios Personales Eventuales

```

pwcorr sptotal2005 sptotal2006 sptotal2007 sptotal2008 sptotal2009  speven2005

speven2006 speven2007 speven2008 speven2009

```

	spt~2005	spt~2006	spt~2007	spt~2008	spt~2009	spe~2005	spe~2006	spe~2007	spe~2008	spe~2009
sptotal2005	1.0000									
sptotal2006	0.9957	1.0000								
sptotal2007	0.9944	0.9950	1.0000							
sptotal2008	0.9966	0.9928	0.9961	1.0000						
sptotal2009	0.9955	0.9957	0.9954	0.9965	1.0000					
speven2005	-0.1102	-0.0866	-0.0985	-0.1023	-0.0866	1.0000				
speven2006	-0.0996	-0.0878	-0.0915	-0.0889	-0.0757	0.8962	1.0000			
speven2007	-0.1203	-0.0960	-0.1045	-0.1128	-0.0926	0.9758	0.8827	1.0000		
speven2008	-0.1833	-0.1655	-0.1915	-0.1810	-0.1643	0.7662	0.6601	0.7587	1.0000	
speven2009	-0.1087	-0.0854	-0.1066	-0.1141	-0.0881	0.9670	0.8309	0.9448	0.7766	1.0000

- Servicios Personales Total-Servicios Personales Confianza

pwcorr sptotal2005 sptotal2006 sptotal2007 sptotal2008 sptotal2009 spcon2005
pcon2006 spcon2007 spcon2008 spcon2009

	spt~2005	spt~2006	spt~2007	spt~2008	spt~2009	spc~2005	spc~2006	spc~2007	spc~2008	spc~2009
sptotal2005	1.0000									
sptotal2006	0.9957	1.0000								
sptotal2007	0.9944	0.9950	1.0000							
sptotal2008	0.9966	0.9928	0.9961	1.0000						
sptotal2009	0.9955	0.9957	0.9954	0.9965	1.0000					
spcon2005	-0.0806	-0.0786	-0.0798	-0.0761	-0.0725	1.0000				
spcon2006	-0.0771	-0.0764	-0.0765	-0.0728	-0.0697	0.9971	1.0000			
spcon2007	-0.0833	-0.0831	-0.0827	-0.0777	-0.0755	0.9965	0.9936	1.0000		
spcon2008	-0.0744	-0.0723	-0.0718	-0.0685	-0.0655	0.9894	0.9837	0.9956	1.0000	
spcon2009	-0.0774	-0.0768	-0.0763	-0.0725	-0.0697	0.9968	0.9989	0.9956	0.9889	1.0000

- Servicios Personales Total-Servicios Personales Base

pwcorr sptotal2005 sptotal2006 sptotal2007 sptotal2008 sptotal2009 sp2005 sp2
006 sp2007 sp2008 sp2009

	spt~2005	spt~2006	spt~2007	spt~2008	spt~2009	sp2005	sp2006	sp2007	sp2008	sp2009
sptotal2005	1.0000									
sptotal2006	0.9957	1.0000								
sptotal2007	0.9944	0.9950	1.0000							
sptotal2008	0.9966	0.9928	0.9961	1.0000						
sptotal2009	0.9955	0.9957	0.9954	0.9965	1.0000					
sp2005	-0.0292	-0.0243	-0.0383	-0.0339	-0.0311	1.0000				
sp2006	-0.0332	-0.0279	-0.0425	-0.0382	-0.0354	0.9997	1.0000			
sp2007	-0.0329	-0.0282	-0.0424	-0.0383	-0.0358	0.9994	0.9993	1.0000		
sp2008	-0.0297	-0.0245	-0.0387	-0.0356	-0.0324	0.9988	0.9987	0.9994	1.0000	
sp2009	-0.0341	-0.0287	-0.0434	-0.0395	-0.0364	0.9994	0.9998	0.9995	0.9990	1.0000

Modelo estatal (2009)

Resultados de la regresión donde la variable dependiente es el número de trabajadores afiliados al ISSSTE y la variable independiente es el PIB estatal:

```
. reg trabajadores pibest
```

Source	SS	df	MS			
Model	9.9994e+10	1	9.9994e+10	Number of obs =	32	
Residual	3.0075e+10	30	1.0025e+09	F(1, 30) =	99.75	
Total	1.3007e+11	31	4.1958e+09	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.7688	
				Adj R-squared =	0.7611	
				Root MSE =	31662	

trabajadores	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pibest	.0002084	.0000209	9.99	0.000	.0001658	.000251
_cons	17485.88	7640.575	2.29	0.029	1881.74	33090.01

En la cual se concluye que el PIB por estado es una de las variables más fuertes. Para comprobar esta aseveración se realizaron las correlaciones correspondientes.

Para ampliar el estudio y seguir con las hipótesis, se introdujo al modelo las variables de IDH 2008, PEA 2009 y población estatal.

```
. reg trabajadores pibest idh2008 pob2009 pea2009
```

Source	SS	df	MS			
Model	1.0806e+11	4	2.7014e+10	Number of obs =	32	
Residual	2.2013e+10	27	815292154	F(4, 27) =	33.13	
Total	1.3007e+11	31	4.1958e+09	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8308	
				Adj R-squared =	0.8057	
				Root MSE =	28553	

trabajadores	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pibest	.000185	.0000368	5.03	0.000	.0001095	.0002604
idh2008	-270474.4	169308.4	-1.60	0.122	-617866.6	76917.81
pob2009	.0032913	.0063966	0.51	0.611	-.0098334	.0164161
pea2009	.003791	.0166279	0.23	0.821	-.0303265	.0379085
_cons	228834.9	138832.1	1.65	0.111	-56025.11	513695

En este nuevo acercamiento observamos que es una regresión muy explicativa (.8308) y de significancia según la prueba F. Sin embargo, observamos que sólo una variable está

siendo significativa, es decir, el PIB estatal es el causante de esa significancia. Por otro lado, la variable IDH que cuenta con una prueba t de significancia de .122 podría también considerarse significativa dependiendo del acercamiento y de la investigación (en una investigación de ciencia política y no de economía los estándares son .05 o menor en economía y .1 o menor para ciencia política o variables sociales).

Por otro lado observamos que tanto la PEA como la Población no son significativas, lo cual podría ser que ambas tengan una altísima correlación y este causando en el modelo multicolinealidad.

Por lo que sacamos el coeficiente de correlación:

```
pwcorr pea2009 pob2009
      | pea2009 pob2009
-----+-----
pea2009 | 1.0000
pob2009 | 0.9605 1.0000
```

Al observar tan alta correlación (.96) significa que estamos introduciendo al modelo una misma variable repetida por lo cual se extrae la variable población como variable (otra razón de hacerlo es la posible heteroscedasticidad del modelo por esta variable, ya que al ser tan dispares los estados hacen efecto en la varianza del modelo)

. reg trabajadores pibest idh2008 pea2009						
Source	SS	df	MS		Number of obs =	32
Model	1.0784e+11	3	3.5947e+10		F(3, 28) =	45.28
Residual	2.2229e+10	28	793883521		Prob > F =	0.0000
					R-squared =	0.8291
					Adj R-squared =	0.8108
Total	1.3007e+11	31	4.1958e+09		Root MSE =	28176
trabajadores	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pibest	.0001826	.000036	5.07	0.000	.0001089	.0002564
idh2008	-276901.7	166615.4	-1.66	0.108	-618197.8	64394.52
pea2009	.0115239	.0070208	1.64	0.112	-.0028576	.0259054
_cons	234892.7	136503.7	1.72	0.096	-44722.51	514508

Al eliminar a la población como variable observamos que se mantiene una alta R²= 8291 y tanto la PEA como el IDH se tornan aun más significativas según su prueba T.

Para demostrar si nuestro modelo no cuenta ya con heteroscedasticidad ni multicolinealidad, realizo las pruebas más comunes para detectarlas.

Para heteroscedasticidad realizo la prueba Cook-Weisberg :

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity	
Ho: Constant variance	
Variables: fitted values of trabajadores	
chi2(1)	= 10.57
Prob > chi2	= 0.0012

Al observar que la prueba Ji cuadrada es significativa podemos concluir que no existe heteroscedasticidad en el modelo. En cuanto a la detección de multicolinealidad la mejor prueba es la denominada variancy inflation factor o vif :

. vif		
Variable	VIF	1/VIF
pibest	3.76	0.265875
pea2009	3.12	0.320818
idh2008	1.52	0.659585
Mean VIF	2.80	

Esta prueba lo que realiza es ver una por una las varianzas de cada variable y compararlas, donde lo importante es observar si el VIF no sea mayor a 10. Como en este caso no lo fue para ninguna variable podemos concluir que el modelo no tiene multicolinealidad.

ANEXO 2 Metodologías para calcular los coeficientes Gini Federal, Estatal y Municipal

GINI FEDERAL

Para la elaboración del Coeficiente de Gini (CG) Federal, se utilizaron 5,100 observaciones correspondientes a los sueldos y salarios brutos de empleados públicos. La fuente de información fue el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal de 2010. Los datos fueron tomados de las siguientes Dependencias Federales:

CNDH	SEP
COMUNICACIONES	TURISMO
CONSEJERIA	TRIBUNALES A.
DEFENSA	TRIB FED. JUS ADMA.
ECONOMIA	STYPS
ENERGIA	SHCP
FUNCION PÚBLICA	
GOBERNACION	
IFE	
MARINA	
MEDIO AMBIENTE	
PGR	
PODER LEGISLATIVO	
PRESIDENCIA	
REFORMA AGRARIA	
RELACIONES EXT.	
SAGARPA	
SALUD	
SEDESOL	
SEG. PÚBLICA	

DESARROLLO

Para obtener el Coeficiente de Gini del Gobierno Federal, se utilizó una muestra de 5,100 datos, o sea, se consideraron 5,100 sueldos mensuales brutos de servidores públicos de diferente puesto, desde altos mandos hasta personal operativo. Se ordenaron los datos de manera creciente. Posteriormente se procedió a calcular el número de clases de la muestra mediante la Regla de Sturges, para después determinar la amplitud de cada clase. El resultado de lo anterior fueron 14 clases a un intervalo de 18,413.

Una vez determinado lo anterior, se armaron los rangos mínimos y máximos para poder obtener sus correspondientes frecuencias. Luego se procedió a realizar los cálculos necesarios para la obtención del CG: Punto Medio (PM), el Porcentaje de la Frecuencia (F%), la Frecuencia Acumulada ($\sum F$), se multiplico la Frecuencia por el Punto Medio ($F \cdot PM$), el Porcentaje del Punto Medio respecto a la sumatoria del producto de $F \cdot PM$, el Acumulado de la sumatoria del $F \cdot PM$. Ya con los cálculos anteriores se obtienen $X_i \cdot Y_{i+1}$ y $X_{i+1} \cdot Y_i$. Finalmente, se sustituyen los datos respectivos en la fórmula para obtener el CG.

GINI ESTATAL

Para la elaboración del Coeficiente de Gini (CG) Estatal, se utilizaron 12,940 observaciones correspondientes a los sueldos y salarios brutos de empleados públicos de 10 Estados de la República Mexicana. La fuente de información fueron los portales de Transparencia de cada Entidad Federativa. Los datos fueron tomados de las siguientes Instituciones:

Aguascalientes
Oficina de gobierno.
Protección del medio ambiente.
Secretaria de desarrollo económico.
Oficialía mayor.
Secretaria de desarrollo rural y agro empresarial.
Secretaria de fiscalización.
Secretaria de gestión urbanística.
Secretaria de medio ambiente.

Baja california.
Oficina del titular del ejecutivo.
Secretaria general de gobierno.
Oficialía mayor de gobierno.
Secretaria de desarrollo económico.
Secretaria de infraestructura y desarrollo urbano.
Secretaria de turismo.

Campeche
De este Estado solo se tomó información de mandos superiores, alta dirección, dirección, mandos medios y personales operativos.

Chiapas

Gubernatura del estado.
Secretaria de desarrollo y participación social.
Secretaria de economía.
Secretaria de hacienda.
Secretaria de infraestructura
Secretaria de la función publica.
Secretaria de pesca y acuacultura.
Secretaria de transportes

Nuevo Leon
Despacho del gobernador.
Oficina ejecutiva del gobernador.
Secretaria de desarrollo económico.
Secretaria de desarrollo social.
Secretaria de obras publicas.
Secretaria del trabajo.
Secretaria de gobierno.

Oaxaca
De este solo se tomó un tabulador de sueldos del gobierno y sus diferentes niveles.

Jalisco

Despacho del gobernador.
Secretaría general de gobierno.
Secretaría de finanzas.
Secretaría de desarrollo urbano.
Secretaría de desarrollo rural.
Secretaría de promoción económica.
Secretaría de turismo.
Secretaría de salud.
Secretaría de administración.
Contraloría del estado.

Colima
Se tomó solo un tabulador con la información de los sueldos de secretario general de gobierno, mandos superiores, mandos medios de estructura y enlace y apoyo técnico.

Veracruz
Se tomó solo un tabulador con los sueldos de secretarios de despacho, subsecretarios, director general, director de área, subdirector y jefe de departamento.

Tlaxcala
Solo se tomó un tabulador con los sueldos por niveles.

DESARROLLO

Para obtener el Coeficiente de Gini del Gobierno Estatal, se utilizó una muestra de 12,940 datos, o sea, se consideraron 12,940 sueldos mensuales brutos de servidores públicos de diferente puesto, desde altos mandos hasta personal operativo. Se ordenaron los datos de manera creciente. Posteriormente se procedió a calcular el número de clases de la muestra mediante la Regla de Sturges, para después determinar la amplitud de cada clase. El resultado de lo anterior fueron 15 clases a un intervalo de 10,349.

Una vez determinado lo anterior, se armaron los rangos mínimos y máximos para poder obtener sus correspondientes frecuencias. Luego se procedió a realizar los cálculos necesarios para la obtención del CG: Punto Medio (PM), el Porcentaje de la Frecuencia (F%), la Frecuencia Acumulada ($\sum F$), se multiplico la Frecuencia por el Punto Medio (F*PM), el Porcentaje del Punto Medio respecto a la sumatoria del producto de F*PM, el Acumulado de la sumatoria del F*PM. Ya con los cálculos anteriores se obtienen $X_i * Y_{i+1}$ y $X_{i+1} * Y_i$. Finalmente, se sustituyen los datos respectivos para obtener el CG.

GINI MUNICIPAL

Para la elaboración del Coeficiente de Gini (CG) Municipal, se utilizaron 7,181 observaciones correspondientes a los sueldos y salarios brutos de empleados públicos. La fuente de información fueron los portales de transparencia de cada Municipio. Los datos fueron tomados de las siguientes Entidades y Municipios:

BAJA			
CALIFORNIA	CAMPECHE	COLIMA	CHIAPAS
ENSENADA	CALKINI	COLIMA	COMITAN
	CAMPECHE	MANZANILLO	
		TECOMAN	

DESARROLLO

Para obtener el Coeficiente de Gini Municipal, se utilizó una muestra de 7,181 datos, o sea, se consideraron 7,181 sueldos mensuales brutos de servidores públicos de diferente puesto, desde altos mandos hasta personal operativo. Se ordenaron los datos de manera creciente. Posteriormente se procedió a calcular el número de clases de la muestra mediante la Regla de Sturges, para después determinar la amplitud de cada clase. El resultado de lo anterior fueron 14 clases a un intervalo de 6,414.

Una vez determinado lo anterior, se armaron los rangos mínimos y máximos para poder obtener sus correspondientes frecuencias. Luego se procedió a realizar los cálculos necesarios para la obtención del CG: Punto Medio (PM), el Porcentaje de la Frecuencia (F%), la Frecuencia Acumulada ($\sum F$), se multiplico la Frecuencia por el Punto Medio

($F \cdot PM$), el Porcentaje del Punto Medio respecto a la sumatoria del producto de $F \cdot PM$, el Acumulado de la sumatoria del $F \cdot PM$. Ya con los cálculos anteriores se obtienen $X_i \cdot Y_{i+1}$ y $X_{i+1} \cdot Y_i$. Finalmente, se sustituyen los datos respectivos para obtener el CG.

Anexo 3 Matriz de ranking estatal y municipal (variables seleccionadas).

	Número de habitantes por empleado público	Empleos públicos como porcentaje de la población	Porcentaje de PEA respecto al total de la población y empleos públicos per cápita por entidad federativa	Número de empleos públicos per cápita por tipo de contratación, entidades federativas	Porcentaje de empleos públicos por tipo de contratación respecto del total de la población, entidades federativas	Promedio de gasto en servicios personales estatal (% del PIB, 2004-2009)	Promedio del gasto en servicios personales por estado (% del gasto total, 2004-2009)	Ranking de costo burocrático como proporción del total de gasto, 2010	Coefficiente de costo burocrático por cada 100,000 habitantes, 2010, I y II	Número de personas por burócrata, 2010	Costo por burócrata, 2010, I
Aguascalientes	31	24	4	29	29	30	29	28	7	25	24
Baja California Sur	32	27	1	31	32	25	27	29	1	31	14
Baja California	28	22	18	20	16	11	8	9	14	6	3
Campeche	29	31	3	30	30	28	9	25	3	21	11
Chiapas	24	15	28	10	6	3	14	27	28	7	21
Chihuahua	30	17	15	15	19	19	15	11	22	9	12
Coahuila	17	14	20	16	15	8	3	1	19	20	25
Colima	21	32	2	32	31	20	20	19	2	18	9
Distrito Federal	8	1	32	1	1	1	1	1	5	32	1
Durango	26	11	11	12	21	16	17	16	10	30	29
Guanajuato	16	5	21	6	13	12	10	2	27	13	19
Guerrero	18	2	26	2	8	15	24	20	23	28	30
Hidalgo	22	13	13	13	22	31	31	30	21	19	27
Jalisco	7	10	30	8	3	9	7	5	26	2	5
México	2	4	31	4	2	10	11	3	31	1	2
Michoacán	14	8	25	7	10	1	1	6	24	14	16
Morelos	23	20	10	19	23	29	30	31	13	22	22
Nayarit	27	23	7	25	26	14	21	22	6	29	18
Nuevo León	10	18	27	17	7	23	12	14	20	3	4
Oaxaca	13	6	22	5	12	21	28	26	29	23	32

Sinaloa	12	9	19	11	14	22	19	15	17	26	23
Sonora	9	21	16	21	17	17	16	13	15	11	8
Tabasco	11	26	17	23	18	4	6	21	11	5	6
Tamaulipas	4	7	23	9	11	24	23	17	25	24	31
Tlaxcala	19	29	5	27	28	13	22	18	12	17	26
Veracruz	1	3	29	3	5	2	2		30	8	17
Yucatán	3	28	12	24	4	6	5	10	16	12	15
Zacatecas	5	25	6	22	27	7	13	8	9	16	13

	Número de habitantes por empleo público en municipios	Promedio del gasto municipal en servicios personales (%PIB estatal, 2000-2009)	Promedio de gasto municipal en servicios personales (% del gasto total, 2000-2009)
Veracruz	1	31	27
México	2	26	20
Yucatán	3	5	31
Tamaulipas	4	20	8
Zacatecas	5	2	24
Puebla	6	27	30
Jalisco	7	24	2
Sonora	8	22	9
Nuevo León	9	13	11
Tabasco	10	17	26
Sinaloa	11	21	22
Oaxaca	12	8	21
Michoacán	13	11	7
San Luis Potosí	14	23	16
Guanajuato	15	30	28
Coahuila	16	7	25
Guerrero	17	10	3
Tlaxcala	18	18	10
Querétaro	19	25	29
Colima	20	19	19
Hidalgo	21	14	5
Morelos	22	3	13
Chiapas	23	1	15
Quintana Roo	24	15	18
Durango	25	12	14
Nayarit	26	29	17
Baja California	27	9	1
Campeche	28	16	12
Chihuahua	29	6	23
Aguascalientes	30	4	6
Baja California Sur	31	28	4

Anexo 4. Definiciones de categorías de servicios personales

CONCEPTO	OBSERVACION
Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	se refiere a las plazas en las diferentes secretarías y dependencias.
Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	se refiere a puestos eventuales, no de base.
Seguridad Social	se refiere a las aportaciones al IMSS e INFONAVIT, pago de servicios médicos y medicamentos, aporte fondo de vivienda, cuotas para el seguro de vida, entre otros,
Imp. nómina y crédito al salario	no se refiere plazas, son las erogaciones en esos rubros
Pago de Estímulos a Servidores Públicos	se refiere a los estímulos por productividad y eficiencia y estímulos al personal operativo.
Previsiones para Servicios Personales	se refiere principalmente a los incrementos a las percepciones.
Remuneraciones Adicionales y Especiales	se refiere a las primas quincenales y primas vacacionales y dominicales, gratificaciones de fin de año, compensaciones, pago de horas extras, antigüedad, honorarios especiales, entre otros.
Otras prestaciones	se refiere a cuotas para el fondo de ahorro personal, prestaciones para el retiro, transporte y viáticos, des bonos, indemnizaciones por accidentes de trabajo, etc.

Referencias bibliográficas

- Ai Camp, Roderic. 2002. *Mexico's mandarins: crafting a power elite for the twenty-first century*. Berkeley: University of California Press.
- Alesina, Alberto and National Bureau of Economic Research. 1996. "Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America." Pp. 24 [i.e. 32], [15] in *NBER working paper series ; working paper 5586*, edited by R. National Bureau of Economic. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, Alberto, Guido Enrico Tabellini, and National Bureau of Economic Research. 1987. "A positive theory of fiscal deficits and government debt in a democracy." Pp. 38 p in *NBER working paper ; No.2308*. Cambridge (1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, Mass. 02138): National Bureau for Economic Research.
- Arnold, Linda. 1988. *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City*, . Tucson, Arizona: University of Arizona Press.
- Arteaga, José Manuel. 2005. "Ortíz reprocha mal uso de ingresos petroleros." in *El Universal*. Mexico.
- Auditoría Superior de la Federación. 2008. "Áreas de Opacidad y Riesgo, Oportunidades de Mejora." Pp. 74: Auditoría Superior de la Federación.
- Barzelay, Michael. 2001. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BBVA, Bancomer. 2003. "Racionalización del Gasto Público Laboral." BBVA Bancomer, Mexico City.
- Benton, Allyson Lucinda. 2002. "Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en México." Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas / Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Mexico City.
- Bergman, Marcelo and Arturo Arango Durán. 2011. "Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra policía federal." Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico City.
- Bonifacio, Jose Alberto and Graciela Falivene. 2002. "Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana." Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo / Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2001. "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet..." *Revista Internacional de Estudos Políticos / Programa de Estudos Políticos*:117-140.
- Carrillo Castro, Alejandro. 2005. "Génesis y evolución de la administración pública centralizada." Pp. Diagram of the Mexican centralized public administration historical evolution (1821-2005). Mexico: nstituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo, Laura and Juan Pablo Guerrero. 2002. "Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa." Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico City.
- CLAD. 2004. "La remuneración de los altos cargos del sector público." Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

- Creel, Jerome, Paola Monperrus-Veroni, and Francesco Saraceno. 2007. "Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference in the UK?" *Observatoire Francaise des Conjonctures Economiques*, Paris.
- De la Torre, Hugo. 2004. "Recomienda Aspe a Gil reducir gasto corriente." in *Reforma*. Mexico.
- Diaz-Cayeros, Alberto. 2006. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Díaz, Alicia. 2004. "Disparan gasto corriente." in *Reforma*. Mexico.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, bureaucracy, and public choice: economic explanations in political science*. London: Harvester.
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood. 1993. *From old public administration to new public management*. London: Public Policy Group.
- Economist, The 2002. "Yes, ministro." *The Economist*, 14 November 2002.
- Farfan-Mares, Gabriel. 2011. "La economía política del Estado rentista mexicano (1970-2010)." *Foro Internacional* LI:32.
- Farfán-Mares, Gabriel 2009. "¿Más impuestos o menores gastos? La farsa del presupuesto." *Enfoque (Daily Reforma)*, 1 November 2009, pp. 3.
- . 2010. "Non-Embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico's Rentier State (1918-2010)." Doctorate Thesis, Government, London School of Economics and Political Science, London.
- Fócil Ortega, Mario Alberto. 2003. "El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público." Conferencia Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, CLAD, Panamá.
- Fuentes, Victor. 2005. "Pesan mandos en gasto burocrático." in *Reforma*. Mexico.
- Fukasaku, Kiichiro and Luiz R. De Mello. 1998. "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies." Pp. 121 - 148 in *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*, edited by K. Fukasaku and R. Hausmann. Paris, France: Inter-American Development Bank/Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Galán, Verónica. 2003. "Gasta mal gobierno, dice Ortiz." in *Reforma*. Mexico.
- . 2004a. "Gasta mal gobierno, dice Ortiz." in *Reforma*. Mexico City.
- . 2004b. "Usa gobierno ahorros para pago de salarios." in *Reforma*. Mexico City.
- Garcia-Pelayo, Manuel. 1974. *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. 1998. "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil al nivel federal." CIDE-División de Administración Pública, México, D.F.
- . 2000. "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México." Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico City.
- Guerrero, Claudia and Bruno López. 2004. "Denuncian despilfarro en el gobierno foxista." in *Reforma*. Mexico.
- Hammouya, Messaoud. 1999. "Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends." International Labour Organization, Geneva.

- Hartley, Peter R. and Kenneth B. Medlock. 2011. "The future of oil in Mexico. The Revenue Efficiency of Pemex: A Comparative Approach." James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University / The Mexican Studies Programme at Nuffield College, Oxford University., Oxford, United Kingdom.
- Heredia, Blanca. 2002. "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90." Pp. 43 in *Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política*. México, D.F.
- Hopkin, Jonathan. 2006. "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory." Pp. 19 in *American Political Science Association Annual Meeting*. Philadelphia.
- Ibarra del Cueto, Juan Fernando. 2009. "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos." Pp. 629 in *Nuevas Tendencias en la Teoría y en la Práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, edited by M. d. C. Pardo. Mexico City: El Colegio de Mexico.
- Krause, Philipp. 2009. "Patterns of Executive Control over Public Spending." Pp. 25 in *Emerging Research in Political Economy and Public Policy*. London, United Kingdom: London School of Economics and Political Science.
- Lafranchi, Nicole and Hélène Perrin. 1997. "Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results." Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris, France.
- Lindauer, David L. 1988. "Government Pay and Employment Policies and Government Performance in Developing Countries." World Bank, Washington, D.C.
- Luna, Matilde and Ricardo Pozas Horcasitas. 1992. *Relaciones corporativas en un período de transición*. Mexico: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mesta Delgado, Jesús. 2003. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal." Pp. 14 in *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Merino, Mauricio, La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico oportunidades y desafíos , 2006 , CIDE-SEDESOL , México.
- México Evalúa. 2011. "El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos." México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. , Mexico City.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. 2004. "Experiencia mexicana en la construcción de un servicio profesional de carrera." Pp. 9 in *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, Spain: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- OECD. 2001. "Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends." Pp. 40 in *HRM Working Party Meeting*, edited by P. M. Service. Paris, France: Organisation of Economic Co-operation and Development.
- . 2007. "Latin American Economic Outlook 2008." Pp. 194, edited by D. Centre: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- . 2008. "Latin American Economic Outlook 2009." Pp. 200, edited by D. Centre: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- . 2009. "OECD Review of Budgeting in Mexico." *OECD Journal on Budgeting* 2009:174.
- . 2011. "Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico." Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris, France.
- Payne, Mark and Ingrid Carlson. 2002. "Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries." Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Peacock, Alan and Alex Scott. 2000. "The curious attraction of Wagner's Law." *Public Choice*:1-17.
- Peters, B. Guy. 2000. *The politics of bureaucracy*. London: Routledge.
- Petrei, Humberto. 1998. *Budget and control : reforming the public sector in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Poterba, James M. and Jürgen von Hagen. 1999. *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Reforma. 2004a. "Crítico gasto corriente." in *Reforma*. Mexico.
- . 2004b. "Detalla Hacienda el gasto." in *Reforma*. Mexico.
- Roubini, Nouriel and Jeffrey Sachs. 1988. "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies." National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Santiso, Carlos. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budgetary Process in Latin America." in *XVII Regional Seminar on Fiscal Policy*. Santiago de Chile, Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Sarabia, Ernesto. 2004. "Llega al maximo el gasto corriente." Pp. 1 in *Reforma*. Mexico City.
- Schedler, Andreas. 2004. "¿Qué es la rendición de cuentas?" Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Mexico City.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. 1999. "The self-restraining state: power and accountability in new democracies." Pp. 395. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee. 1997a. "Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experience." The World Bank / Public Sector Management and Information Technology Team, Washington, D.C.
- . 1997b. "An International Statistical Survey of Government Employment and Wages." The World Bank / Public Sector Management and Information Technology Team, Washington, D.C.
- SHCP-SFP. 2004. "Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera." Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Secretaría de la Función Pública, Mexico City.
- SHCP. 2005. "Evolución de los rubros de pago a servidores públicos." Secretariat of Finance and Public Credit, Mexico City.

- Tabellini, Guido Enrico and Alberto Alesina. 1988. "Voting for the Budget Deficit." National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Torres Espinosa, Eduardo. 1999. *Bureaucracy and politics in Mexico : the case of the Secretariat of Programming and Budget*. Aldershot: Ashgate.
- Wagner, Richard E. 2007. *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.