

# Racionalización del Gasto Público Laboral

Serie Propuestas

No. 25

Febrero 2003

**2**            Introducción

---

**3**            I.     Tendencias Preocupantes del Gasto del Gobierno

---

**5**            II.    Estado y Desarrollo Económico

---

**7**            III.   Marco Institucional para la Administración Pública en México

---

**10**          IV.   Gasto del Gobierno en Servicios Personales

---

**18**          V.    Presupuesto y Comportamiento Burocrático

---

**20**          VI.   Necesidad de Reforma

---

**22**          Propuestas

---

**25**          Conclusiones

---

**26**          Bibliografía

---

## Introducción

En México, la asignación del gasto del gobierno enfrenta graves problemas. Su destino no se centra en actividades con un claro beneficio social neto y la tendencia recurrente de los grupos de presión por aumentar el gasto público en ámbitos no esenciales ha incrementado de manera notoria el tamaño del Estado.

En 2003 del total del gasto presupuestado, excluyendo aportaciones a estados y municipios, menos de 11% se destinará a funciones como la seguridad nacional, la procuración de justicia y la construcción de infraestructura básica. Sin embargo, el problema no es coyuntural. Históricamente, la mayor parte del gasto público se ha destinado a transferencias y actividades empresariales, como la producción de energéticos, la administración de escuelas, hospitales, e instituciones financieras así como a fomentar actividades de naturaleza privada, como el turismo, la pequeña y mediana empresas, entre otras.

Por lo anterior, a pesar de que las erogaciones del sector público representan cerca del 30% del PIB, cuando al gasto del gobierno federal se añade el de entidades federativas y municipios no financiados por éste y el de la banca de desarrollo. La baja ponderación asignada a funciones esenciales explica en parte por qué nuestro país tiene rezagos en infraestructura básica y padece graves deficiencias en materia de seguridad y en el estado de derecho.

Detrás de la extensa y compleja estructura del sector público en México subyace una enorme burocracia, con un alto costo por sus servicios. Por una parte, las erogaciones por concepto de servicios personales tienen una creciente participación dentro del gasto primario y, por otra, de cada peso utilizado por el gobierno, una fracción decreciente llega a su objetivo final y el resto se diluye entre los administradores.

Además del poco beneficio social del gasto en servicios personales, en este documento se muestra cómo los pasivos laborales inherentes a una extensa burocracia generan presiones en contra de una aplicación efectiva de la política fiscal y de la estabilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Por lo anterior, el propósito de este trabajo es llamar la atención respecto a la imperante necesidad de reducir el gasto público y mejorar su asignación.

Los hechos respaldan la existencia de significativos beneficios, de contar con un Estado centrado en la producción de bienes públicos y con una pequeña estructura administrativa de carácter meritocrático. En este trabajo se argumenta pues la necesidad de reducir la extensión del sector público en México y de ajustar a la baja las erogaciones por concepto de servicios personales.

El trabajo se divide en siete secciones. En la sección I se comenta algunas tendencias preocupantes del gasto del gobierno en México; en la sección II se analiza la importancia del marco institucional para el desarrollo económico, con especial interés en la función y el tamaño del Estado. En la sección III se presenta el marco institucional en el cual se desarrolla la administración pública de nuestro país.

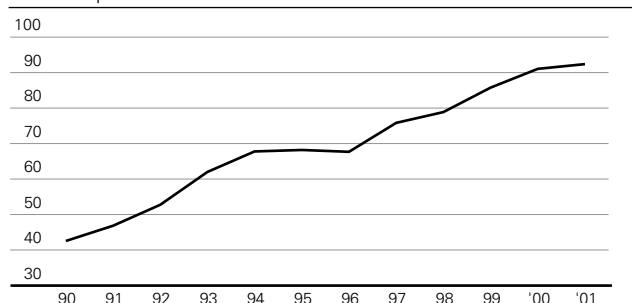
La evolución y situación actual del gasto del gobierno por concepto de servicios personales se revisa en la sección IV y se realizan algunas comparaciones internacionales. Asimismo, ofrecemos una explicación económica del comportamiento de las organizaciones burocráticas y de su impacto en el presupuesto público. En la sección VI se comenta las ventajas de realizar una reforma en la administración de las erogaciones públicas. Luego, se presentan nuestras propuestas para lograr un menor gasto en servicios personales. Al final se exponen las conclusiones del trabajo.

## I. Tendencias Preocupantes del Gasto del Gobierno

En México, la asignación del gasto público ha reducido la disponibilidad de fondos para la provisión de bienes públicos. Por ejemplo, del total del gasto primario para 2003, 37.5% estará destinado a cubrir los costos por servicios personales de la burocracia y menos de 11% será asignado a seguridad nacional, procuración de justicia y creación de infraestructura básica (carreteras, drenaje, sanidad y medio ambiente).

El fenómeno no es coyuntural. Como muestran las dos gráficas siguientes, en los últimos doce años el costo anual por empleado del sector público se ha incrementado de manera constante, en tanto, el gasto directo en inversión pública ha presentado un comportamiento errático y a la baja.

Gasto por Persona Ocupada en el Sector Público\*  
Miles de pesos de 2002



\* El personal ocupado refiere el promedio anual de ocupaciones remuneradas

Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer

Gasto Directo en Inversión Pública • % del PIB



Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Además, la alta concentración del gobierno en la producción de bienes privados como electricidad y productos petroquímicos, la administración de

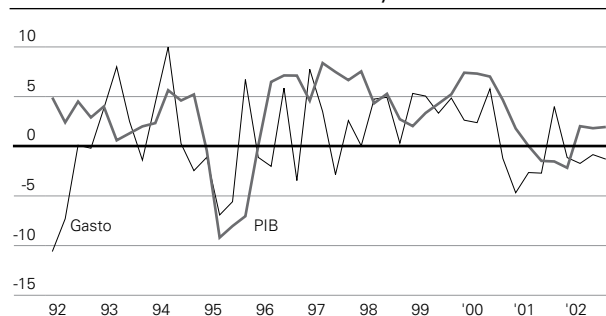
escuelas, hospitales e instituciones financieras, etcétera, ha reducido la rentabilidad social de la inversión pública. Por ejemplo, el Banco Mundial (1994) señala que mientras en Estados Unidos por cada 1% de incremento en la inversión pública, el PIB potencial del país aumenta 0.39%, en México el efecto en el crecimiento potencial es de sólo 0.05%.

El continuar con el alto dinamismo en las erogaciones por servicios personales de una enorme burocracia tiene por lo menos dos implicaciones. A corto plazo limita la efectividad de la política fiscal y a largo plazo pone en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas.

La cuantiosa nómina dentro del sector público resta efectividad al gasto presupuestal como un instrumento contracíclico de la política fiscal. Por ejemplo, como proporción del gasto total, el rubro de servicios personales representó 16.3% en 1990 y 32.7% en 2002, mientras el costo financiero de la deuda pública y otras obligaciones del gobierno representaron 33.0% y 12.2% en el mismo periodo.

De esta manera, en el caso de un evento adverso, aun cuando la disminución del costo financiero permitiera reducir el monto total de las erogaciones presupuestales, la creciente participación de los servicios personales actuaría en un sentido opuesto, restando así efectividad a una posible política fiscal contracíclica. Como muestra la gráfica, en México las variaciones del gasto público presentan una alta correlación positiva con las del PIB.

Gasto del Gobierno General y PIB • Var. % anual



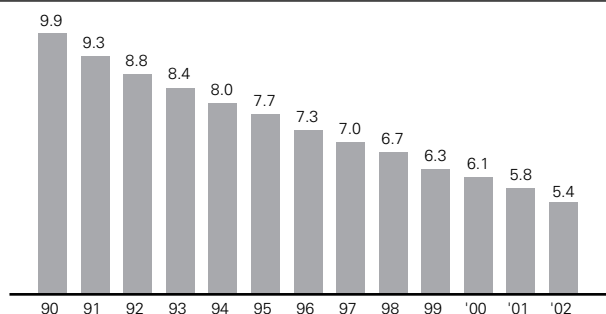
Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

Por otra parte, a largo plazo, el considerable tamaño de la burocracia y el incremento en sus remuneraciones y prestaciones genera presiones crecientes en contra de la estabilidad de las finanzas públicas. Esto se ejemplifica mejor analizando la situación financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y la evolución posible de las pensiones para los trabajadores del sector público.

En el ISSSTE, los ingresos propios del Instituto resultan insuficientes para cubrir los beneficios establecidos en la legislación. Por ejemplo, un trabajador con tres salarios mínimos que cotiza durante 30 años en el Instituto recibe como pensión 100% de su salario mínimo, en tanto en el IMSS obtendría 68.5%.

Además, el gran tamaño de la burocracia y el sistema de reparto del régimen de pensiones propician un creciente costo fiscal para el erario público. Por ejemplo, en 2001 las cuotas y aportaciones de los trabajadores sólo cubrieron 45% de las pensiones en curso y el resto fue aportado por el gobierno federal, pero como proporción del PIB, el gobierno federal transfirió recursos al Instituto por un monto equivalente a 0.10% en 1997, 0.17% en 2000 y 0.20% en 2001.

Razón de Trabajadores Activos a Pensionados y Jubilados del ISSSTE • Número de veces



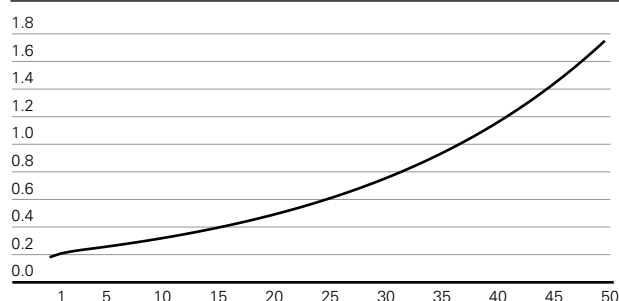
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Informe de Gobierno 2002, VFO

Es previsible que la evolución demográfica en la población derechohabiente del ISSSTE agrave la situación financiera del Instituto. La continua reducción en la razón de empleados activos a pensionados y jubilados, la cual se muestra en la gráfica, permite anticipar cada vez menores aportaciones de los trabajadores activos y una creciente demanda de recursos al gobierno federal para cubrir las pensiones.

Además, el envejecimiento de la población significará gastos en atención médica más elevados por persona, pues la población en la tercera edad estará más expuesta a enfermedades degenerativas. En la actualidad, la población derechohabiente mayor de 60 años representa 24% del total; en diez años alcanzará 38%. Por otra parte, el aumento en la esperanza de vida de la población del país se traducirá también en una mayor demanda por servicios médicos, dada la extensión del periodo de cobertura de los seguros.

Estimamos que de no existir un cambio estructural en el ISSSTE, los requerimientos financieros del Instituto por concepto de pensiones y gastos médicos para los próximos 50 años pueden alcanzar 35.2% del PIB de 2002. La cifra excluye a los institutos estatales de seguridad social, donde la situación no es mejor debido a la debilidad en las finanzas públicas de los gobiernos locales.

Flujo de Requerimientos Financieros del ISSSTE en un Horizonte a 50 años • % del PIB



Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer

## II. Estado y Desarrollo Económico

El Estado genera condiciones para el desarrollo económico cuando asegura la convivencia pacífica y el funcionamiento de los mercados. Sus herramientas son el marco institucional, la provisión de bienes públicos y la aplicación eficiente de las políticas públicas.

El desempeño de las instituciones en el desarrollo ha sido analizado de manera amplia por Douglas North, Premio Nobel de Economía en 1993. En la visión de North (1990), las normas y sus mecanismos de cumplimiento constituyen el marco de referencia para dar certidumbre a la interacción humana. En particular, las instituciones económicas y políticas son un determinante del crecimiento porque moldean la estructura de incentivos en la sociedad. Cuando el marco institucional recompensa a las actividades productivas, las empresas crecen y la producción y el empleo se expanden. Sin embargo, cuando la estructura normativa no recompensa u obstruye el quehacer económico, el estancamiento es el resultado.

La Porta *et al* (1998) destacan la importancia del sistema legal para el desarrollo económico. En su estudio presentan evidencia de cómo las diferencias en el sistema judicial entre países pueden explicar de manera significativa los cambios en el PIB por habitante. Argumentan que las estructuras normativas con un origen en la costumbre francesa de tipo codificado (como en España y México), tienden a respetar menos los derechos de propiedad de las personas y a ofrecer menos incentivos para el crecimiento, en comparación con aquellas con un antecedente en la Ley Común (como en Inglaterra y Estados Unidos). Según explican, lo anterior se debe a que la Ley Común se creó para proteger los derechos de las personas frente al Estado, en tanto, en el otro caso el marco legal fue elaborado con la intención de controlar la vida económica.

Por lo anterior, el Estado crea condiciones para el desarrollo cuando su marco institucional protege la libertad económica y los derechos de propiedad de las personas. Ello genera incentivos adecuados para la innovación tecnológica, la acumulación de

capital y el incremento en la producción y en el empleo. Lo contrario ocurre cuando existe una sobrerregulación o bien cuando no se respeta el estado de derecho.

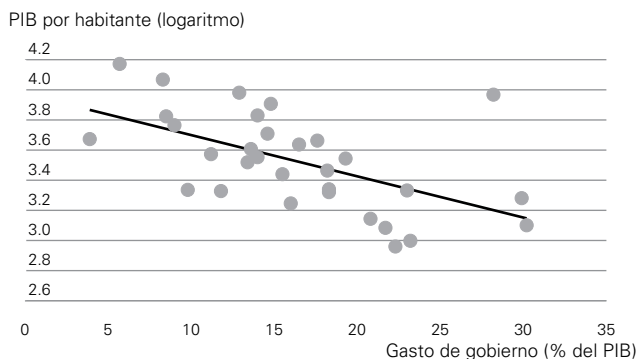
También se generan condiciones para el crecimiento económico cuando el Estado actúa en favor de la producción de bienes públicos. Estos representan un beneficio neto para la sociedad, pues su costo de producción es mayor para los individuos que para el gobierno. A diferencia de los bienes privados, en los públicos los costos no cambian con la cantidad producida y no es posible excluir de su consumo a ninguna persona. Estas características hacen económicamente más eficiente la provisión de la seguridad pública, la administración de la justicia y la creación de infraestructura básica por parte del gobierno, en lugar de la iniciativa privada.

Sin embargo, el gasto público tiene límites definidos. Las erogaciones gubernamentales, más allá de las tareas fundamentales del Estado, tienden a frenar el desarrollo. Sánchez (2001) señala tres razones: 1) el financiamiento del gasto mediante impuestos o deuda pública desplaza el gasto privado y genera incentivos adversos al trabajo, el ahorro y la inversión; 2) el Estado, al involucrarse en actividades para las cuales no tiene una ventaja comparativa, tiende al desperdicio, y 3) las erogaciones públicas están sujetas a presiones para redistribuir el ingreso de personas productivas hacia grupos en busca de favores del gobierno más que para la producción, propiciando una menor actividad económica.

Además, la evidencia confirma una relación inversa entre el desarrollo económico y el tamaño del gobierno. Barro (1996), en una investigación para más de 100 países durante el periodo 1960-1990, revela la existencia de claros efectos negativos de la intervención del Estado en el desarrollo. Cómo se aprecia en la gráfica adjunta, el PIB por habitante se reduce conforme el gobierno incrementa su tamaño, medido por el gasto público como proporción del PIB. Por lo contrario, una vez considerados factores como el grado de escolaridad

y la expectativa de vida de la población, cuanto mejor es la protección del estado de derecho y menor la inflación mayor es el ingreso por habitante.

Tamaño de Gobierno y Desarrollo Económico 1970-1990



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Barro (1996)

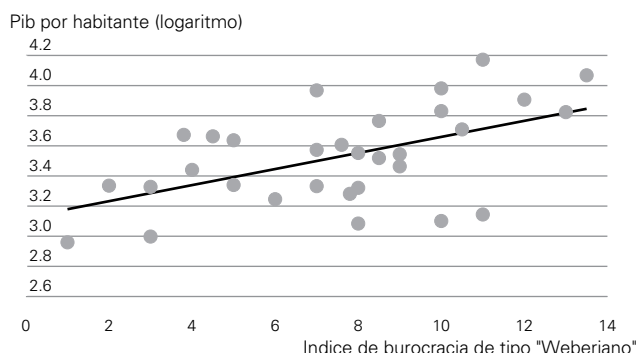
La calidad institucional del gobierno y la eficiente aplicación de políticas públicas también desempeñan una función importante para el crecimiento. Por ejemplo, el Banco Mundial (1997) señala que un Estado eficaz es central para el desarrollo, no como un conductor directo del crecimiento sino como un facilitador de bienes y servicios —reglas e instituciones— los cuales permitan a los mercados florecer. En este contexto, las burocracias desempeñan un papel clave en la calidad de los servicios gubernamentales y en su efecto en el desarrollo, por ser las responsables de ejecutar las decisiones políticas y económicas de los funcionarios electos por la ciudadanía.

Max Weber (1968 [1904-1911]), en un análisis sobre la eficiencia de las organizaciones, señala que la burocracia constituye un aparato administrativo racional para hacer cumplir tareas de manera eficiente y, por lo mismo, representa una *herramienta del crecimiento* para el Estado moderno si se compara con otras organizaciones basadas en una autoridad tradicional —familia, tribu, etc.— o carismática —grupos revolucionarios, partidos

políticos, entre otros—. Sin embargo, Weber advierte que para ser una organización eficiente la burocracia debe presentar: a) normas y reglamentos; b) jerarquía de autoridad; c) división del trabajo; d) especialización; e) competencia técnica y meritocrática, y f) previsión en su funcionamiento.

Evans y Rauch (1999), en un estudio sobre las estructuras burocráticas y su efecto en el desarrollo, muestran evidencia de que los países con organizaciones públicas de tipo “weberiano” registran un mayor bienestar. Como lo presenta la gráfica adjunta, cuanto mayor es el índice de burocracia de tipo weberiano mayor es el PIB por habitante. El índice considera como factores para la eficiencia de la burocracia: salarios competitivos,<sup>1</sup> promoción interna, estabilidad de carrera y reclutamiento meritocrático.

Eficiencia en Burocracia y Desarrollo Económico 1970-1990



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Evans y Rauch (1999)

Sin embargo, en el estudio de Evans y Rauch (1999) se destacan tres resultados: primero, el reclutamiento de tipo meritocrático es el factor más importante para el desempeño eficiente de la burocracia; segundo, no existe evidencia suficiente de que un sistema de compensación competitivo para la burocracia pueda influir en su mejor desempeño y, tercero, los mecanismos de promoción interna y la estabilidad de carrera desempeñan sólo una función secundaria.

1 Se refiere a la comparación de los sueldos de los funcionarios públicos con los del sector privado para personas con calificaciones similares.



### III. Marco Institucional para la Administración Pública en México

En nuestro país, el aparato burocrático del sector público es extenso. Su evolución y condiciones para el desarrollo futuro pueden ser entendidas a partir del marco normativo sobre la participación del Estado en la actividad económica y de los incentivos creados. A continuación se presentan algunos de los elementos más importantes del marco legal que rigen la actividad gubernamental y el comportamiento de los trabajadores al servicio del Estado. Posteriormente, en la sección V se analizará más a detalle la relación entre el presupuesto público y los incentivos de la burocracia.

#### **Intervención Económica del Estado**

En México, la ley ha otorgado al Estado poderes amplios y discrecionales para incursionar en distintas actividades productivas. De acuerdo con el artículo 25 constitucional “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional” para lo cual “planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.

Además, la ambigüedad del concepto “utilidad pública” ha permitido al Estado imponer en todo momento a la propiedad privada las modalidades del llamado interés público. Esta situación ha debilitado en la práctica los derechos de propiedad privada en el país, pues por ejemplo siempre está abierta la posibilidad de una expropiación de los recursos productivos de los particulares.

#### **Legislación Laboral para la Burocracia**

De acuerdo con el artículo 123 constitucional existen dos regímenes laborales en el país: el derivado del Apartado A y de la Ley Federal del Trabajo (LFT); y el del Apartado B y su ley reglamentaria: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). De esta manera, las relaciones laborales dentro de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se rigen por el Apartado B.

En las entidades y dependencias de la administración pública federal rige el Apartado B y la LFTSE. Sin embargo, las empresas paraestatales y otros organismos públicos se rigen, en algunos casos, por la LFT, y en otros por la LFTSE, sin que exista un criterio uniforme que determine en qué régimen se inscriben (véase Heredia, 2002). Además, la Constitución otorga a las fuerzas armadas, a las instituciones policiales y a los agentes del Ministerio Público la facultad para regirse por sus propias leyes.

En cuanto a la conformación de la burocracia, la LFTSE distingue dos tipos de trabajadores: de base y de confianza. Sin embargo, la ley sólo reconoce como una relación jurídica de trabajo la existente entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio. La definición de puestos con tareas y deberes específicos para los dos tipos de trabajadores se especifican en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal (CGPGF).

#### **a) Trabajadores de Base**

Los trabajadores de base son los empleados con derecho a formar parte de un sindicato.<sup>2</sup> La LFTSE señala que su contratación se realiza mediante una Comisión Mixta de Escalafón, integrada por representantes del titular de la dependencia y del sindicato.

De acuerdo con la ley, los trabajadores de base son inamovibles y sus derechos no pueden ser afectados por el cambio de funcionarios en una dependencia. Por ejemplo, en el caso de una supresión de plazas, los trabajadores de base afectados tienen el derecho a una indemnización o a otra plaza equivalente en categoría.

Los sueldos de los trabajadores de base son uniformes dentro de cada una de las categorías del CGPGF y se determinan conforme a tabuladores regionales. Sus remuneraciones presentan gran

<sup>2</sup> En cada dependencia sólo puede existir un sindicato. Éste puede adherirse o no a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, pero esa es la única central burocrática reconocida por el Estado.



resistencia a la baja, pues el monto del sueldo no puede ser disminuido durante la vigencia del presupuesto de egresos correspondiente.

El marco legal provee una relación laboral estable para los trabajadores de base, pero no les ofrece incentivos para un desempeño eficiente. Su nombramiento sólo deja de surtir efecto por renuncia o abandono de empleo, conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, muerte, incapacidad permanente o por una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La ley no considera de manera explícita como una causal de despido la incompetencia en el trabajo.

La implicación económica del actual marco normativo es la conformación de una estructura burocrática permanente. En lo particular, la combinación de un empleo asegurado con la rigidez en los salarios ofrece pocos incentivos a los empleados para aumentar su productividad en el trabajo o la calidad de su atención al público. Como organización, la imposibilidad de despedir a los elementos incompetentes en el trabajo, genera incentivos en los puestos de mando para contratar nuevo personal y reducir con ello las ineficiencias, pero tal medida correctiva sólo propicia incremento de personal y un mayor costo fiscal.

#### **b) Trabajadores de Confianza**

La LFTSE define a los trabajadores de confianza como los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento requiera la aprobación expresa del Presidente. Dentro del Poder Ejecutivo, las dependencias y entidades comprendidas dentro del Apartado B, los trabajadores de confianza son aquéllos en puestos a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento. Realizan, entre otras, las funciones de dirección, inspección, manejo de fondos, auditoría, asesoría, consultoría e investigación científica. En lo referente a los otros Poderes de la Unión, la ley enumera los puestos de confianza en su artículo 5o.

Los trabajadores de confianza son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal o por los titulares de las dependencias. No tienen derecho a formar parte de un sindicato o a ser reinstalados en su empleo. Con excepción de algunas instituciones como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el cuerpo del Servicio Exterior Mexicano, en la administración pública federal no existe formalmente un sistema de servicio civil de carrera para los funcionarios de confianza.

Arellano-Gault (2001) señala que el personal de confianza de los altos mandos de la burocracia en México puede estar sujeta a constantes cambios, pero aun así goza de estabilidad en el empleo. Por ejemplo, cuando un secretario de Estado es cambiado de secretaría, puede ser que todo su personal de alto nivel lo acompañe a la nueva posición. En cambio, los burócratas de nivel medio —profesionales contratados por su experiencia o capacidad técnica—, pueden ser despedidos sin la certeza de ser recontratados. Así, el sistema otorga amplia flexibilidad para realizar acomodos de la clase política, con un bajo costo fiscal en lo referente a cambios en la burocracia de nivel medio.

Por otra parte, los sueldos y prestaciones de los trabajadores de confianza no son uniformes. De acuerdo con el *Manual de sueldos y prestaciones para los servidores públicos de mando* las remuneraciones en la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal<sup>3</sup> se determinan de acuerdo con tres grados de responsabilidad: mínimo, medio y máximo, y en cada grado existen siete niveles salariales para que el servidor público pueda ascender de nivel salarial anualmente. Lo anterior con base en una evaluación por su desempeño y sin la necesidad de crear una plaza o existir una vacante en la dependencia.

Además, en instituciones como las pertenecientes a la banca de desarrollo existe por lo general un Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Insti-

3 Se excluye al personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano, docente, médico, marina, defensa nacional, seguridad pública y ministerios públicos federales, así como a las personas con servicios profesionales por honorarios.

tucional encargado de determinar los sueldos y prestaciones de los servidores públicos de mando. Este Comité es responsable de proponer a los órganos de gobierno de las instituciones: los tabuladores, la política de incentivos, lineamientos de selección, reclutamiento, e indicadores para evaluar el desempeño, entre otras funciones.

#### **Rendición de Cuentas de los Servidores Públicos**

La Constitución señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público es perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal,

y que se aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las obligaciones y responsabilidades para los funcionarios gubernamentales, los procedimientos de sanción y las autoridades responsables de aplicarlas se encuentran en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). En el cuadro adjunto se señalan algunas de las principales responsabilidades de los servidores públicos.

#### Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: obligaciones principales

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público
- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios
- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público

Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) es la encargada de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; de aplicar las sanciones en términos de la ley, y en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

Las sanciones por faltas administrativas consisten en: a) amonestación privada o pública; b) suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; c) destitución del puesto; d) sanción económica, y e) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

## IV. Gasto del Gobierno en Servicios Personales

### Expansión del Sector Público

Históricamente, la regulación ha permitido e incluso alentado una amplia participación del gobierno en la actividad económica. Por lo anterior, el quehacer del Estado ha ido más allá de la función esencial de proveer bienes públicos, como la seguridad y la administración de justicia a la sociedad. Los motivos de la intervención estatal han sido diversos: organizar la actividad económica, producir insumos y materias primas para fomentar la industrialización, entre otros, pero los resultados siempre han sido los mismos: una mayor complejidad y extensión del aparato del sector público.

Entre 1929 y 1940, el Estado creó diversas empresas, organismos descentralizados e instituciones financieras para organizar la actividad económica, como por ejemplo la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. También entre 1934 y 1940, para la producción de insumos se establecieron empresas como la Comisión Federal de Electricidad, o bien como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, etcétera, para administrar a los sectores nacionalizados. En este periodo, se fundaron además bancos de desarrollo y promoción a las exportaciones, como Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior.

Posteriormente, entre 1940 y 1970, para fomentar la creación de nuevas industrias y la expansión de las existentes, el Estado ejerció una política proteccionista y de subsidios. Así, las empresas públicas incursionaron en una amplia gama de actividades: en siderurgia (Altos Hornos de México); en fertilizantes (Guanos y Fertilizantes); en papel (La Compañía Industrial de Atenquique y Ayutla); en minería (Carbonífera de Pachuca), entre otras.

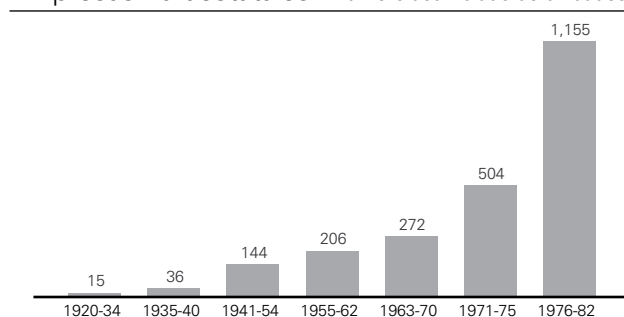
El intervencionismo gubernamental y la expansión de la actividad industrial fueron acompañados por demandas crecientes de servicios de seguridad social en el país. En respuesta, el Estado fundó el

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 para atender a los trabajadores dentro del sector privado y al ISSSTE en 1959 para hacer lo mismo con la burocracia gubernamental.

Sin embargo, a partir de los años setenta, los desequilibrios fiscal y monetario derivados del intervencionismo del Estado se tradujeron en una menor expansión de la demanda agregada y en un incremento de la inflación. No obstante, esto no significó una reducción en el tamaño del sector público. Por lo contrario, las empresas paraestatales y la burocracia se multiplicaron como resultado del “rescate” de diversas empresas privadas ineficientes o que resultaron inviables ante la distorsión en los precios y tarifas públicas. Algunos ejemplos fueron La Compañía Minera de Cananea, La Compañía Minera Autlán, el Grupo Industrial DINA, NKS, entre otras (véase Ayala, 1988).

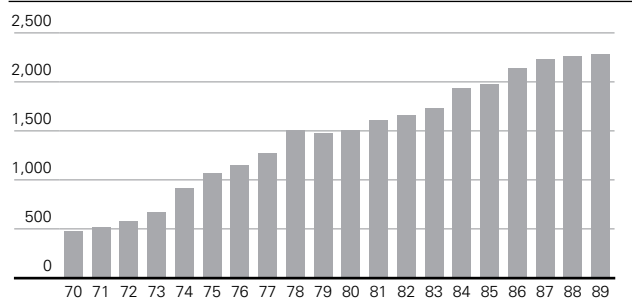
Las siguientes cifras dan cuenta de la expansión del sector público y de su aparato burocrático en México a lo largo del siglo XX. Entre 1925 y 1982, como proporción del PIB, el gasto gubernamental pasó de 5.6% a 58.5%, y como se puede apreciar en la primera gráfica se crearon 1,155 empresas paraestatales. Por otra parte, como muestra la segunda gráfica, entre 1970 y 1989 el número de trabajadores y pensionados directos afiliados al ISSSTE se multiplicó 4.8 veces.

Empresas Paraestatales • Número acumulado de unidades



Fuente: BBVA Bancomer con datos de SEMIP

Asegurados Directos en el ISSSTE\* • Miles de personas



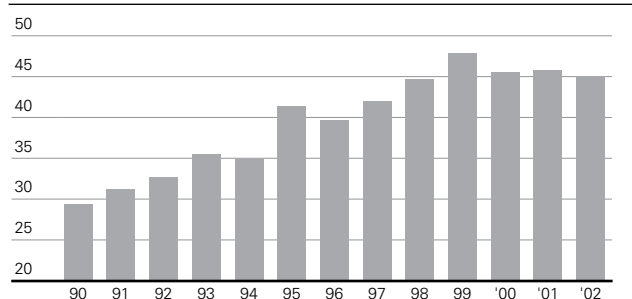
\* Trabajadores y pensionados  
 Fuente: BBVA Bancomer con datos de Anexo Segundo Informe de Gobierno CSG 1990

### Crecimiento en las Erogaciones por Servicios Personales

En la década de los noventa el gobierno federal emprendió una serie de reformas estructurales para transformar la función del Estado. Inició así un proceso de disciplina fiscal, de apertura comercial y redujo su participación en la actividad productiva. La desregulación económica y la privatización de empresas paraestatales permitieron disminuir parte del tamaño excesivo del sector público.

Sin embargo, los avances fueron limitados pues aun cuando entre 1990 y 2002 el número de empresas paraestatales se redujo de más de mil a 203 y el gasto público total pasó de 28.5% a 23.7% como proporción del PIB, el componente del gasto en servicios personales, principalmente nómina de la burocracia, presentó una evolución creciente. En el periodo de referencia, estos gastos como proporción del total del gasto programable pasaron de 29.3% a 45.1%, como se aprecia en la gráfica adjunta.

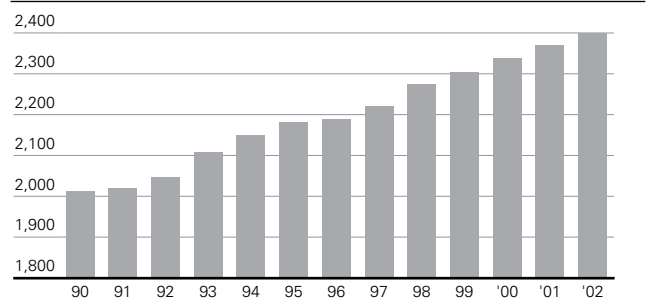
Gasto en Servicios Personales • % del gasto programable



Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

La expansión significativa en las erogaciones por servicios personales obedecen tanto a un aumento en el personal como en las remuneraciones de la burocracia. Como se aprecia en la gráfica anexa, entre 1990 y 2002, el número total de trabajadores incorporados al régimen del ISSSTE se incrementó 19.3%.

Trabajadores Incorporados al ISSSTE • Miles de personas



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Anexo Segundo Informe de Gobierno VFO 2002

Por otra parte, el aumento en la burocracia ha ido acompañado de un cambio en su estructura institucional. La transferencia de trabajadores de la SEP y de la Secretaría de Salud a los gobiernos de los estados en 1993 y 1999, respectivamente, permitió adelgazar la estructura administrativa del gobierno federal, pero como muestra el cuadro adjunto, los organismos estatales y los gobiernos municipales incrementaron considerablemente sus nóminas.

Sin embargo, las cifras del cuadro subestiman el verdadero tamaño de la burocracia, pues excluyen a los trabajadores no adscritos al régimen de seguridad social del ISSSTE, como los pertenecientes a Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Caminos y Puentes Federales y al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como al personal militar de las secretarías de Marina y Defensa Nacional.

Trabajadores Incorporados al Régimen del ISSSTE por Tipo de Institución • Fin de periodo, miles de personas

|              | Total   | Dependencias <sup>1</sup> | Entidades paraestatales <sup>2</sup> | Gobiernos estatales <sup>3</sup> | Organismos estatales | Gobiernos municipales |
|--------------|---------|---------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------|-----------------------|
| 1990         | 2,012.2 | 1,377                     | 439                                  | 150                              | 27                   | 19                    |
| 1991         | 2,018.5 | 1,409                     | 439                                  | 123                              | 30                   | 18                    |
| 1992         | 2,046.0 | 1,435                     | 437                                  | 125                              | 30                   | 18                    |
| 1993         | 2,107.1 | 723                       | 480                                  | 129                              | 755                  | 21                    |
| 1994         | 2,149.9 | 744                       | 476                                  | 129                              | 779                  | 21                    |
| 1995         | 2,180.5 | 739                       | 483                                  | 143                              | 794                  | 21                    |
| 1996         | 2,188.5 | 734                       | 470                                  | 140                              | 821                  | 23                    |
| 1997         | 2,220.6 | 743                       | 471                                  | 147                              | 833                  | 26                    |
| 1998         | 2,274.8 | 758                       | 479                                  | 158                              | 854                  | 26                    |
| 1999         | 2,304.5 | 635                       | 466                                  | 168                              | 1,006                | 29                    |
| 2000         | 2,337.8 | 466                       | 460                                  | 346                              | 1,036                | 31                    |
| 2001         | 2,368.8 | 464                       | 396                                  | 354                              | 1,120                | 35                    |
| 2002         | 2,399.9 | 469                       | 401                                  | 359                              | 1,135                | 35                    |
| Var. % 90-02 | 19.3    | -65.9                     | -8.6                                 | 138.8                            | 4167.4               | 83.4                  |

1 Excluye transferencias de trabajadores de la SEP y de Salud a los gobiernos de los estados a partir de 1993 y 1999, respectivamente

2 Excluye trabajadores de Pemex, CFE, LFC, Capufe e IMSS

3 Incluye transferencias de trabajadores de la SEP y de Salud a partir de 1993 y 1999, respectivamente

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Anexo Segundo Informe de Gobierno VFQ 2002

Además, dentro de la administración pública es común que una misma persona pueda ocupar dos o más puestos realizando una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio o del sector salud; o bien, que se contrate a personas por concepto de honorarios.<sup>4,5</sup> Lo anterior no necesariamente significa un aumento en el número de plazas, pero sí afecta la base del cálculo para los gastos en servicios personales. De esta manera, una estadística que refleja mejor el tamaño de la nómina del sector público es la referente a personal ocupado.<sup>6</sup>

De acuerdo con la última información del INEGI, en 2000 el promedio anual de ocupaciones remuneradas dentro del sector público fue de 4.8 millones de personas. Como se aprecia en el cuadro adjunto, la cifra representó un incremento de 2.8% entre 1990 y 2000. Al interior del sector público el proceso de privatización y la contracción

en el total del gasto público durante los años noventa permitió a las empresas públicas reducir su personal en 49.8%. Sin embargo, en el gobierno general, independientemente de la distribución institucional, el personal se incrementó 16.2%.

Personal Ocupado Remunerado Promedio del Sector Público\* • Miles de personas

|                               | 1990           | 2000p          | Var. %     |
|-------------------------------|----------------|----------------|------------|
| <b>Sector público</b>         | <b>4,683.1</b> | <b>4,814.1</b> | <b>2.8</b> |
| Gobierno general              | 3,733.5        | 4,337.6        | 16.2       |
| Gobierno central              | 2,359.2        | 1,358.8        | -42.4      |
| Gobierno federal              | 1,991.5        | 978.3          | -50.9      |
| Gobierno del Distrito Federal | 132.9          | 166.8          | 25.5       |
| Organismos descentralizados   | 234.8          | 213.7          | -9.0       |
| Gobierno local                | 977.9          | 2,521.4        | 157.8      |
| Gobiernos estatales           | 760.4          | 2,551.4        | 235.6      |
| Gobiernos municipales         | 217.5          | 270.0          | 24.1       |
| Seguridad social              | 396.4          | 457.4          | 15.4       |
| Empresas públicas             | 949.6          | 476.5          | -49.8      |
| De control directo            | 438.9          | 236.8          | -46.1      |
| De control indirecto          | 510.7          | 239.7          | -53.1      |
| No financieras                | 304.6          | 214.4          | -29.6      |
| Financieras                   | 206.2          | 25.3           | -87.7      |

\* Las cifras indican el número promedio de puestos remunerados requeridos para la producción. No significan en sentido estricto el número de personas ocupadas en cada actividad. Una misma persona puede ocupar más de un puesto en una o más actividades económicas. Un incremento en el número promedio de ocupaciones no representa necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios p preliminar

Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

En la administración pública federal y paraestatal, la reducción en el personal ocupado se ha sesgado principalmente hacia el personal de confianza y eventual. La inflexibilidad en la legislación laboral y el poder de negociación de los sindicatos no han permitido reducir el personal de base. Por ejemplo, en los años noventa, mientras en las principales empresas públicas del sector energético se registró una disminución en el total del personal ocupado, el personal de planta, constituido en mayor número por personas sindicalizadas, se incrementó como puede verse en el cuadro adjunto.

Personal Ocupado en Empresas Paraestatales  
Seleccionadas • Número de personas

|              | Pemex   |         | LFC    |        | CFE    |        |
|--------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
|              | total*  | Planta  | total  | Planta | total  | Planta |
| 1990         | 167,952 | 105,002 | 35,300 | 30,035 | 81,657 | 49,373 |
| 1991         | 154,321 | 97,075  | 35,905 | 31,513 | 79,297 | 50,182 |
| 1992         | 127,264 | 80,056  | 36,151 | 32,193 | 73,577 | 50,684 |
| 1993         | 106,676 | 90,830  | 35,732 | 32,211 | 70,014 | 50,747 |
| 1994         | 119,445 | 94,746  | 35,232 | 32,241 | 67,247 | 50,850 |
| 1995         | 124,396 | 97,358  | 35,171 | 32,976 | 67,449 | 53,088 |
| 1996         | 128,704 | 109,727 | 34,823 | 33,088 | 69,119 | 53,510 |
| 1997         | 131,633 | 113,856 | 34,706 | 32,746 | 70,342 | 53,881 |
| 1998         | 131,433 | 116,412 | 34,887 | 32,457 | 72,879 | 54,775 |
| 1999         | 129,159 | 117,701 | 35,405 | 32,480 | 72,449 | 54,631 |
| 2000         | 131,946 | 116,374 | 35,536 | 32,496 | 73,535 | 55,450 |
| Var. % 00/90 | -21.4   | 10.8    | 0.7    | 8.2    | -9.9   | 12.3   |

\* Excluye personal adscrito a la rama de proyecto y construcción de obras

Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

Otro ejemplo de un crecimiento desmedido en la nómina gubernamental bajo la presencia de un poderoso sindicato lo constituye el magisterio. En el ciclo escolar 2001-2002, el número de docentes dentro del sector público (federal y estatal) fue de 1.1 millones, 46% del total de trabajadores activos adscritos al ISSSTE en 2002. Sin embargo, el tamaño de esta burocracia no parece resultar sólo de la demanda por servicios educativos en el país. Como muestra el cuadro adjunto, entre 1970 y 2000 la matrícula en el sector público registró una tasa media anual de crecimiento (tmac) de 3.2% en tanto la tmac del personal docente fue de 4.8%.

Matrícula y Personal Docente en el Sector Público  
Miles de personas

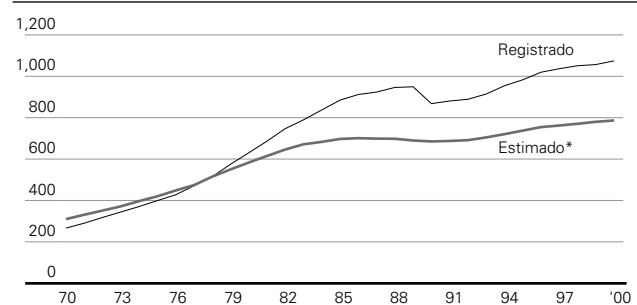
|      | Alumnos | Maestros | Maestros por 1,000 alumnos |
|------|---------|----------|----------------------------|
| 1970 | 10,232  | 267      | 26.1                       |
| 1975 | 13,872  | 399      | 28.8                       |
| 1980 | 19,256  | 630      | 32.7                       |
| 1985 | 23,024  | 885      | 38.4                       |
| 1990 | 22,621  | 868      | 38.4                       |
| 1995 | 24,358  | 983      | 40.4                       |
| 2000 | 25,969  | 1,075    | 41.4                       |

TMAC 3.2 4.8  
70-00

TMAC Tasa Media Anual de Crecimiento, %  
Fuente: BBVA Bancomer con datos de SEP

Si bien una expansión en el número de alumnos de 10.2 a 25.9 millones justifica un incremento del magisterio, éste resulta más que proporcional cuando se realizan algunas consideraciones: primera, entre 1970 y 2000 el número de maestros por cada mil alumnos pasó de 26.1 a 41.4; segunda, el mayor incremento en la demanda fue en 1978, y en ese año el número de maestros por cada mil alumnos fue de 30.3; tercera, tomando como referencia el año 1978, es posible calcular el número de maestros requerido para dejar la relación de maestros por cada mil alumnos constante. La gráfica adjunta compara el número estimado de maestros contra el número registrado. De acuerdo con este cálculo, en 2000 el número de maestros registrado fue 36.6% mayor al número de docentes requerido bajo la premisa analizada.

Personal Docente • Miles de personas



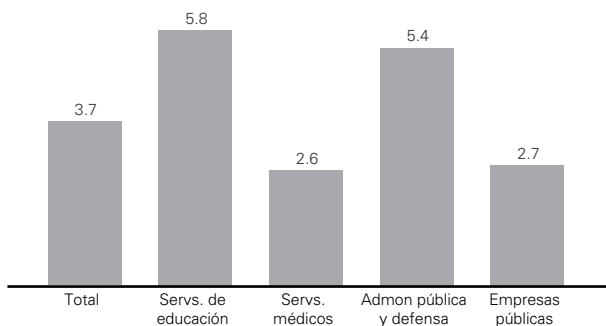
\* Mantiene la relación de maestros por cada mil alumnos constante e igual a 30.3

Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer



Por otra parte, la evolución de las remuneraciones también explica los mayores costos del aparato burocrático del país.<sup>7</sup> Entre 1990 y 2000, las remuneraciones reales del sector público registraron una variación media anual de 3.7%. Sin embargo, en algunas dependencias como las relativas a la educación el incremento fue cercano a 6%.

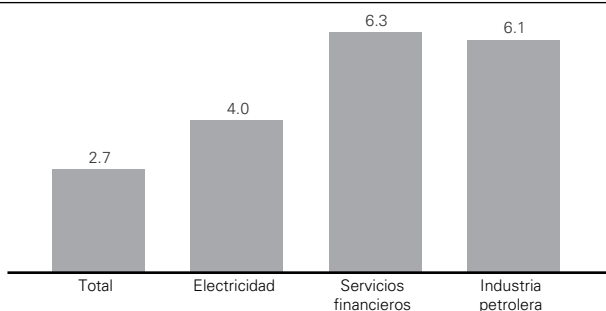
Sector Público: Remuneraciones Medias Reales TMCA 1990-2000



Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

Además, en el caso de entidades con un marco regulatorio laxo para la determinación de sueldos y prestaciones, y en otras con la presencia de poderosos sindicatos, la expansión en las remuneraciones ha registrado un notable dinamismo. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, el rubro presentó una TMAC de 6.3% en la banca de desarrollo y de 6.1% en Pemex, tal y como se indica en la gráfica siguiente.

Empresas Públicas: Remuneraciones Medias Reales • TMCA 1990-2000



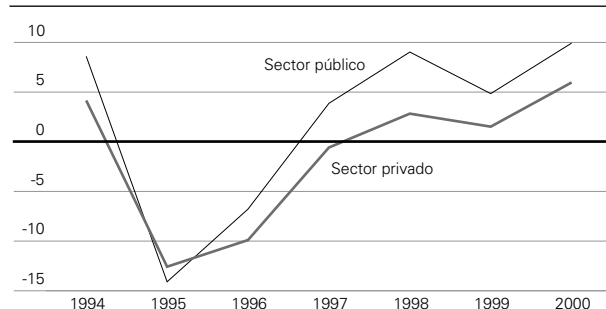
Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

7 De acuerdo con el INEGI, las remuneraciones incluyen sueldos y salarios, bonos, incentivos y horas extra. Excluyen pensiones a personal jubilado.

Por su parte, en el sector eléctrico es común que el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) logre incrementos salariales superiores a la inflación. Por ejemplo, entre 1999 y 2002 el incremento salarial promedio para el SME fue de 14.1% en tanto la inflación promedio fue 7.8%.

En comparación con el sector privado, las remuneraciones del sector público crecen a un mayor ritmo. Tomando como referencia al sector manufacturero, en la siguiente gráfica se observa como entre 1994 y 2000, los incrementos en las remuneraciones para los servidores públicos fueron mayores a las del sector privado.

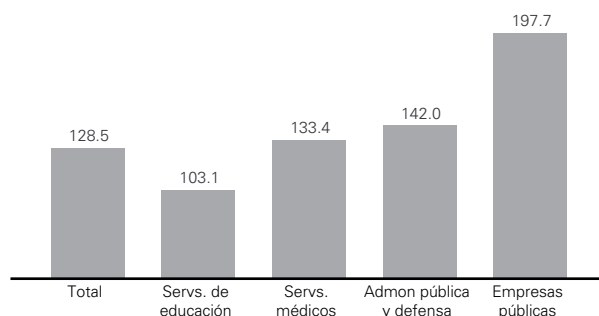
Remuneraciones • Variación % anual real



Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

Por otra parte, como se aprecia en las siguientes dos gráficas, existe una marcada disparidad del ingreso de los servidores públicos entre las distintas dependencias gubernamentales. Por ejemplo, las remuneraciones reales por persona ocupada son muy superiores en la banca de desarrollo y en empresas como Pemex a las otorgadas en otros ámbitos como salud y educación.

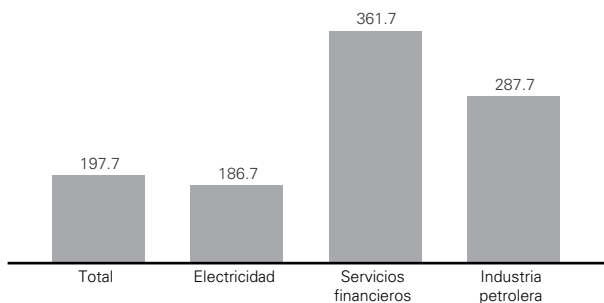
Sector Público: Remuneraciones Reales, 2000 Remuneración media anual, miles de pesos de 2002



Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI



Empresas Públicas: Remuneraciones Reales, 2000  
Remuneración media anual, miles de pesos de 2002



Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI

El paquete de prestaciones para la burocracia es otro elemento que incide en un elevado gasto por servicios personales. Las principales instituciones y empresas paraestatales cuentan con prestaciones para sus trabajadores superiores a las del sector privado. Como muestran los cuadros a continuación, para el caso de los trabajadores del IMSS, los conceptos del salario pensionable exceden por mucho a los del mercado y, por ejemplo, la percepción anual del puesto de auxiliar de servicios de intendencia puede verse incrementada hasta 142.5% con respecto al sueldo base bruto anual.

Conceptos que Integran el Sueldo Pensionable del IMSS Adicionales al Sueldo Tabular

| IMSS                              | Mercado             |
|-----------------------------------|---------------------|
| 1. Aguinaldo                      | 1. Aguinaldo        |
| 2. Prima vacacional               | 2. Prima vacacional |
| 3. Ayuda de renta                 | 3. Fondo de ahorro  |
| 4. Sobresueldo a médicos          | 4. Previsión social |
| 5. Ayuda de despensa              | 5. Comisiones       |
| 6. Alto costo de vida             | 6. Bono anual       |
| 7. Zona aislada                   |                     |
| 8. Horario discontinuo            |                     |
| 9. Infecto contagiosidad          |                     |
| 10. Compensación por docencia     |                     |
| 11. Atención integral continua    |                     |
| 12. Aguinaldo                     |                     |
| 13. Ayuda para libros             |                     |
| 14. Riesgo por tránsito vehicular |                     |

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Informe al Ejecutivo Federal sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS, IMSS (2002)

Auxiliar de Servicios de Intendencia  
Percepciones brutas anuales

| Percepciones                           | Otras percepciones                          |
|--|---|
| Sueldo base <u>25,320</u>              | Prima vacacional <u>548</u>                 |
| Ayuda de renta <u>4,800</u>            | Aguinaldo <u>7,976</u>                      |
| Estímulos                              | Fondo de ahorro <u>3,988</u>                |
| Por asistencia <u>6,381</u>            | Ayuda actividades <u>3,343</u>              |
| Por puntualidad <u>4,254</u>           | culturales y recreat.                       |
| Ayuda de despensa <u>4,800</u>         |   |
| <b>Subtotal I</b> <u><b>45,555</b></u> | <b>Subtotal II</b> <u><b>15,855</b></u>     |
|  | <b>Total = I+II</b> <u><b>61,409.56</b></u> |

Fuente: BBVA Bancomer con datos de IMSS (2002)

En el caso de los funcionarios de confianza, cuando a su sueldo base se agrega el monto de las compensaciones garantizadas y de las prestaciones económicas en efectivo, su remuneración se incrementa de manera considerable. El cuadro inferior ejemplifica el caso para el titular de la unidad de la contraloría interna del IMSS, el cual es un trabajador de confianza de alto mando del gobierno federal.<sup>8</sup>

Titular de la Unidad de la Contraloría Interna  
Datos anuales

| Percepciones   | Otras percepciones  |
|--|---|
| Sueldo base <u>495,216</u>                           | Prima vacacional <u>6,878</u>                                 |
| Compen. garantizada <u>1,081,096</u>                 | Aguinaldo <u>123,804</u>                                      |
| Despensa <u>4,800</u>                                | Fondo de ahorro <u>61,902</u>                                 |
| <b>Suma</b> <u><b>1,581,112</b></u>                  | <b>Suma</b> <u><b>192,584</b></u>                             |
| Deducciones  | Otras deducciones   |
| ISPT <u>512,784</u>                                  | Fondo de jubilación <u>1,857</u>                              |
| Fondo de jubilación <u>10,064</u>                    |   |
| <b>Suma</b> <u><b>522,848</b></u>                    |   |
| <b>I. Ingreso anual neto</b> <u><b>1,058,264</b></u> | <b>II. Otros ingresos anuales netos</b> <u><b>190,727</b></u> |
|  | <b>Total (I+II)</b> <u><b>1,248,991</b></u>                   |

Fuente: BBVA Bancomer con datos de IMSS (2002)

8 Puestos de director general y homólogos y sus superiores dentro de la estructura de la administración pública federal.

Otras prestaciones en beneficio de los funcionarios de confianza de alto mando son: los seguros, los préstamos hipotecarios y de escrituración, el anticipo de sueldo, el préstamo para adquisición de automóvil, el uso de vehículos oficiales, la asignación de equipo de telefonía celular y partidas para gastos de alimentación. Sin embargo, lo anterior no excluye que los trabajadores de confianza de alto mando puedan tener también acceso a servicios médicos privados con cargo al erario público.

De acuerdo con Anaya y Guerrero (2003), el gasto por servicios personales de los altos funcionarios del sector público representa sólo una pequeña proporción del costo total de la nómina de la burocracia: alrededor de 3.5%; sin embargo, los sueldos de estos funcionarios son superiores a los que reciben sus similares en otros países, incluso con niveles de desarrollo más elevados. Por ejemplo, en el rango de directores generales a subsecretarios, los funcionarios mexicanos perciben un ingreso mayor al que recibirían en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

### Comparación Internacional del Sector Público

Tomando el total de gasto como un indicador del tamaño del Estado, el sector público en México es aparentemente pequeño. Como se aprecia en el cuadro adjunto, en 1997, en nuestro país la proporción del total de gasto a PIB fue 23.6% mientras el promedio para las economías de la muestra fue 42.2%. Otros países como Suecia y Dinamarca registraron porcentajes cercanos a 60%.

Sin embargo, la referencia no representa una situación ideal. Por ejemplo, el desarrollo industrial de los Estados Unidos y Reino Unido a principios del siglo pasado ocurrió con un tamaño de gobierno inferior a 10% del PIB. Las mayores participaciones que actualmente muestran los gobiernos de muchos países desarrollados son resultado de la expansión del Estado benefactor entre 1930 y 1980 (véase Sánchez, 1999).

#### Gasto Público • % del PIB

|                | Total |      | Consumo final |      | Servicios personales* |      | Seg. social y transferen. |      |
|----------------|-------|------|---------------|------|-----------------------|------|---------------------------|------|
|                | 1990  | 1997 | 1990          | 1997 | 1990                  | 1997 | 1990                      | 1997 |
| Suecia         | 56.4  | 59.0 | 27.4          | 23.7 | 21.0                  | 16.1 | 23.8                      | 26.4 |
| Dinamarca      | 56.0  | 56.8 | 25.3          | 22.9 | 18.7                  | 17.1 | 23.3                      | 26.0 |
| Francia        | 49.3  | 52.6 | 18.0          | 18.2 | 11.1                  | 11.3 | 25.7                      | 28.2 |
| Finlandia      | 44.5  | 51.8 | 21.1          | 19.3 | 15.2                  | 15.8 | 19.6                      | 25.0 |
| Bélgica        | 53.3  | 51.4 | 14.0          | 14.1 |                       | 11.7 | 27.8                      | 28.3 |
| Italia         | 53.1  | 50.0 | 17.6          | 15.1 | 12.6                  | 10.3 | 23.8                      | 22.7 |
| Austria        | 48.6  | 49.8 | 17.6          | 18.1 | 11.1                  | 11.8 | 23.4                      | 24.7 |
| Alemania       | 43.8  | 48.1 | 18.3          | 19.1 | 8.9                   | 10.4 | 21.8                      | 23.4 |
| Holanda        | 49.4  | 44.6 | 14.5          | 11.8 | 8.6                   | 7.8  | 29.6                      | 25.8 |
| Noruega        | 49.7  | 44.1 | 20.8          | 19.4 |                       |      | 22.7                      | 19.5 |
| Portugal       | 40.6  | 43.5 | 15.5          | 16.3 | 11.4                  | 13.9 | 15.2                      | 18.0 |
| Canadá         | 46.7  | 42.4 | 22.7          | 18.8 | 12.5                  | 11.4 | 13.0                      | 13.2 |
| Reino Unido    | 41.8  | 40.9 | 20.6          | 19.5 | 12.3                  | 11.1 | 15.9                      | 16.7 |
| España         | 39.7  | 39.9 | 15.6          | 14.2 | 11.0                  | 11.6 | 21.1                      | 23.2 |
| Nueva Zelanda  | 48.8  | 38.9 |               | 14.7 | 11.2                  | 9.4  | 19.6                      | 18.3 |
| Islandia       | 36.6  | 36.6 | 19.2          | 19.4 | 7.7                   |      | 12.2                      | 10.8 |
| Japón          | 31.3  | 35.0 | 9.0           | 9.6  |                       |      | 13.7                      | 15.3 |
| Australia      | 33.6  | 33.2 | 17.5          | 14.9 | 9.4                   | 8.2  | 12.0                      | 13.6 |
| Irlanda        | 37.8  | 33.2 | 14.8          | 12.3 | 11.9                  | 10.7 | 22.4                      | 18.9 |
| Estados Unidos | 33.6  | 31.4 | 17.6          | 13.8 | 8.1                   | 7.8  | 11.2                      | 12.1 |
| México         | 27.7  | 23.6 | 11.6          | 12.8 | 4.5                   | 6.8  | 1.4                       | 1.6  |
| Corea          | 18.1  | 22.1 | 10.1          | 14.8 |                       |      | 3.3                       | 7.3  |
| Promedio       | 42.7  | 42.2 | 17.6          | 16.5 | 11.5                  | 11.3 | 18.3                      | 19.0 |

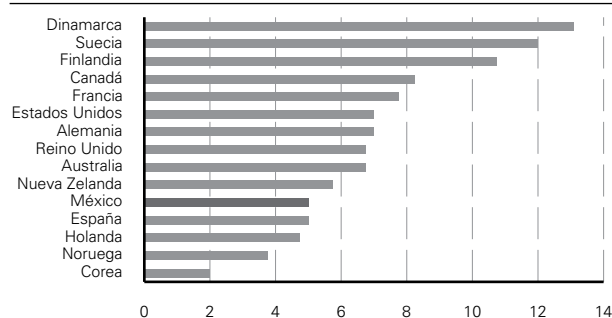
\* Nómina para Australia, Canadá, Estados Unidos y Noruega

Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE (2000)

En términos de la asignación del gasto, el cuadro también revela que el gasto corriente, y en particular en servicios personales, tiene una ponderación importante en México. Su proporción con respecto al PIB es cercana a la de economías altamente desarrolladas, como las de Estados Unidos y Holanda, pero mientras en esas economías la tendencia en dichas erogaciones van a la baja, en nuestro país se advierte su continua expansión.

Tomando el empleo como un indicador del tamaño del Estado, el sector público del país tiene un mayor peso relativo en términos internacionales. Como muestra la siguiente gráfica, el gobierno mexicano es un importante empleador. En relación con el total de la población, el tamaño de la burocracia de nuestro país tiene una participación similar al de economías mucho más desarrolladas como Holanda y España.

Empleo del Sector Público • % de la población total



Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE (2000)

Este resultado no es sorprendente considerando la fuerte rigidez laboral y la presencia de poderosos sindicatos en la administración pública de nuestro país, pero sin duda otro elemento que contribuye a la alta participación del gobierno en el empleo es la tendencia de los organismos reguladores a multiplicarse en exceso.

Por ejemplo, para regular al sector financiero existen, además del banco central, departamentos administrativos de banca y ahorro así como de seguros y valores dentro de la Secretaría de Hacienda, y también instituciones como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (Consar). Lo mismo ocurre en el sector de energía, donde junto

con la Secretaría de Energía coexisten la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae).

En lo que a remuneraciones para la burocracia se refiere, en el ámbito internacional se presenta de manera constante una diferencia a favor de los trabajadores del sector público en relación con sus contrapartes del sector privado. Sin embargo, en los últimos años, en países desarrollados como Estados Unidos y Reino Unido y en algunas economías anteriormente socialistas, como las de Polonia y Hungría se muestra una tendencia a la baja en las remuneraciones de la burocracia y su homologación con las del sector privado. En nuestro país, por lo contrario, las remuneraciones dentro del sector público presentan una tendencia expansionista.

Remuneración en el Sector Público y Privado

|                | 1994        | 1996        | 1997        | 2000        |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Portugal       | 1.64        |             |             |             |
| Australia      | 1.26        | 1.22        | 1.27        |             |
| España         | 1.22        | 1.24        |             |             |
| Canadá         | 1.21        |             |             |             |
| Holanda        | 1.15        |             |             |             |
| Estados Unidos | 1.15        | 1.12        | 1.12        |             |
| Nueva Zelanda  | 1.14        | 1.13        | 1.13        |             |
| Polonia        | 1.12        | 1.09        |             |             |
| Francia        | 1.10        | 1.12        | 1.13        |             |
| Finlandia      | 1.04        | 1.03        | 1.00        |             |
| Reino Unido    | 1.02        | 1.01        | 1.00        |             |
| Hungría        | 0.95        | 0.83        | 0.86        |             |
| <b>México</b>  | <b>0.92</b> | <b>0.94</b> | <b>0.98</b> | <b>1.11</b> |

\* Razón de remuneración media bruta del sector público al sector privado

Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE (2000)

Cabe señalar que en los países desarrollados de la OCDE, el sueldo base representa en promedio 90% de las percepciones totales de los servidores públicos. Por lo contrario, en México, el sueldo base del personal de confianza representa, en promedio, 15% de su sueldo integrado bruto mensual. El 85% restante corresponde a un bono llamado "compensación garantizada". Este contraste internacional señala importantes espacios para avanzar hacia estructuras de compensación más transparentes y con otros incentivos para los servidores públicos de nuestro país. Por ejemplo, en Singapur la remuneración por desempeño de los empleados públicos se establece en función del crecimiento de la economía.

## V. Presupuesto y Comportamiento Burocrático

Las ineficiencias de las estructuras burocráticas y su propensión a extenderse y a absorber elevados presupuestos sólo pueden entenderse a la luz de los incentivos que norman su comportamiento. Esta sección tiene como propósito introducir un marco de referencia para entender tales incentivos y su efecto en el gasto por servicios personales.

La burocracia es una organización cuyo financiamiento no depende de la venta directa de bienes o servicios, sino de la asignación presupuestal por parte de un órgano patrocinador. Se caracteriza por no estar sujeta a remoción por parte de los votantes y por ejecutar las decisiones políticas y económicas del poder electo por la ciudadanía.

En términos económicos, se puede decir entonces que la burocracia constituye el único proveedor de servicios en un mercado donde sólo existe un comprador. Así, el mercado laboral presenta un monopolio tanto en la compra como en la venta de los servicios. La teoría señala que en un monopolio bilateral, en última instancia, los resultados del mercado en precio y cantidad dependen del poder de negociación de las partes.

Sin embargo, en este mercado la burocracia cuenta con claras ventajas respecto al comprador para negociar su presupuesto. Los burócratas tienen mejor información de los costos de producción y de transacción de los servicios que generan, y sus resultados inciden en parte en los pagos o recompensas para su comprador: el poder electo por la ciudadanía.

William Niskanen (1971) ha definido a la burocracia como un agente racional con intereses propios en busca de maximizar beneficios —sueldos, prestaciones, poder político, etcétera— y para ello la organización emplea su asignación presupuestal. De esta manera, Niskanen afirma que las burocracias siempre tienen fuertes incentivos para extender sus funciones e incrementar el número de sus miembros.

En un análisis posterior, Niskanen (1994) precisa que la burocracia maximiza sus beneficios mediante el llamado “presupuesto discrecional”, es decir, la diferencia entre su ingreso y el costo mínimo de producir los servicios esperados por las autoridades políticas electas. Cuanto más grande es la diferencia discrecional mayor es el beneficio para la burocracia, pero esto resulta en una pérdida social porque los recursos involucrados no se transforman en bienes públicos.

Niskanen señala que la burocracia puede maximizar su presupuesto discrecional debido a que el órgano patrocinador de la burocracia no tiene suficientes incentivos para supervisar detalladamente su actividad, pues sólo comparte una pequeña porción de los beneficios atribuibles a una operación más eficiente. Además, existen problemas de información asimétrica con el comprador y de medición acerca de los resultados de la actividad de los burócratas.

Por una parte, en la generación de los servicios de la burocracia es posible contar o medir los insumos empleados, pero no ocurre siempre igual con los servicios o bienes finales. Por ejemplo, en la provisión de un servicio como la seguridad pública se pueden contar los insumos: número de policías, patrullas, armas, etcétera, pero no se puede atribuir de manera exacta a cada individuo o insumo en el proceso el resultado de la existencia o no de seguridad en las calles.

Por otro lado, cuando existe una situación en la cual una parte (como el poder electo) depende de otra (la burocracia) para realizar una actividad en su representación, se dice que existe una relación agente-principal. Milgrom (1992) señala que cuando las acciones del agente no pueden ser supervisadas fácilmente y sus resultados verificados, el agente tiene margen para perseguir sus propios intereses en lugar de los del principal. Esto coincide con un trabajo anterior de Niskanen y en particular de Breton y Wintrobe (1975) respecto a

la tendencia de la burocracia gubernamental para realizar una sobreoferta de servicios y a hacer un uso ineficiente de las técnicas de producción a fin de "inflar" sus costos de producción y lograr así un mayor presupuesto.

En una relación de agente-principal existen muchas razones por las cuales el agente puede estar tentado a realizar acciones contrarias al principal, o bien a proporcionarle información distorsionada. Por ejemplo, en algunos casos los individuos encuentran el trabajo desagradable y desean evitarlo, en otros sus prioridades son diferentes a las del principal aun cuando les guste su trabajo. Si bien las consideraciones personales pueden influir en las decisiones y en la conducta de las personas, en última instancia las ineficiencias dentro de una organización responden a incentivos. Es decir, los beneficios de realizar una actividad contraria al interés del principal son mayores a los costos esperados por el agente cuando es sorprendido.

Un agente sólo actuará en función de los intereses del principal si cuenta con los incentivos necesarios y es responsable de los resultados de sus acciones. Sin mecanismos de rendición de cuentas e incentivos apropiados acerca de la conducta o el desempeño, los individuos dentro de una organización pueden por ejemplo contratar parientes y amigos, realizar gastos para tener un entorno laboral placentero a cuenta del principal, emplear recursos de la organización para elevar su estatus personal, preferir sólo los proyectos que impulsan su carrera profesional, etcétera.

Por lo anterior, la mejor forma de eliminar tales conductas es haciéndolas poco rentables. Es decir el mecanismo de rendición de cuentas y de remuneración debe asegurar mayores costos que beneficios cuando se lleva a cabo una conducta o actividad no deseada por el principal. Milgrom afirma que si el esfuerzo, la inteligencia, la honestidad y la imaginación del agente no se pueden medir fácilmente su remuneración no deberá basarse en tales características sino en sus resultados.

Entre las medidas empleadas para alinear los intereses del agente con los del principal se encuentran los bonos y/o las comisiones por resultados. Sin embargo, cuando el principal impone múltiples objetivos al agente, algunos con actividades observables y otras no, entonces un esquema de remuneración por resultados no será el apropiado. Los individuos incrementarán su esfuerzo sólo en las actividades observables, pero descuidarán las demás. En otras palabras, un esquema con mayores sueldos o bonos no necesariamente implica un mejor desempeño.

En el caso de un agente con múltiples objetivos, Milgrom señala que debe recompensarse principalmente la conducta de los individuos. Esto coincide con un estudio de la OCDE (1999) de las remuneraciones a los altos funcionarios públicos. El trabajo señala que en Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá los incentivos financieros y monetarios no tienen una función central en el desempeño de la alta administración pública. Las motivaciones son más bien de tipo intelectual y de prestigio social.

## VI. Necesidad de Reforma

El Estado mexicano, con su multiplicidad de objetivos, ha creado un enorme y costoso aparato burocrático. Sin embargo, fuera de las erogaciones por servicio de la deuda y de los adeudos por ejercicios fiscales anteriores, el resto de los rubros de gasto puede evaluarse. Existe entonces una excelente oportunidad para revisar la asignación del gasto gubernamental y mantener sólo la proporción resultante en un beneficio neto para la sociedad.

Las ganancias potenciales en eficiencia y los ahorros fiscales están presentes a lo largo de todo el sector público, pero son en especial promisorias en todas las entidades e instituciones con una precaria situación financiera y alto costo para los contribuyentes. Por ejemplo, entre 2000 y 2001 el gasto programable de la administración pública paraestatal excedió en promedio 1.1 veces su ingreso propio, pero en algunas entidades, como LFC, la razón fue de nueve veces.

Además, una mayor apertura a la inversión privada y la desregulación profunda de la actividad productiva fortalecerían el desarrollo del país. La

evidencia demuestra que los recursos de los contribuyentes tienen una baja rentabilidad en manos del gobierno. Por ejemplo, entre 1989 y 2001 la economía en términos reales registró una variación promedio anual de 3.4% en su valor agregado. De esta expansión, menos de 0.02 puntos porcentuales (pp) pueden atribuirse a la administración pública y defensa nacional, en tanto a una sola industria como la automotriz se atribuyeron 0.12 pp del crecimiento.

Por lo anterior, es necesario reducir las erogaciones públicas en actividades empresariales y en servicios personales. Los recursos del Estado cuanto más se orientan hacia bienes públicos tienen un mayor rendimiento social. Por ejemplo, un mayor gasto en proteger la libertad económica y en los derechos privados de propiedad fortalecería el estado de derecho del país. Lo anterior ofrecería mejores condiciones para la expansión productiva de la economía, pues reduciría costos de transacción, elevaría la productividad de los factores y estimularía el cambio tecnológico y la acumulación de capital.

### Calificación de Indicadores Selectos del Índice de Libertad Económica 2003\*

| Lugar     | País                        | Carga fiscal | Intervención gubernamental | Regulación | Derechos de propiedad | Mercado negro |
|-----------|-----------------------------|--------------|----------------------------|------------|-----------------------|---------------|
| 1         | Hong Kong                   | 2.0          | 3.0                        | 1.0        | 1.0                   | 1.5           |
| 2         | Singapur                    | 2.0          | 3.0                        | 1.0        | 1.0                   | 1.0           |
| 6         | EUA                         | 3.5          | 2.0                        | 2.0        | 1.0                   | 1.5           |
| 9         | Reino Unido                 | 4.0          | 2.0                        | 2.0        | 1.0                   | 1.5           |
| 16        | Chile                       | 2.5          | 2.0                        | 3.0        | 1.0                   | 1.5           |
| 18        | Canadá                      | 4.0          | 2.5                        | 2.0        | 1.0                   | 1.0           |
| 27        | Taiwán                      | 3.0          | 2.5                        | 3.0        | 2.0                   | 2.5           |
| 29        | Italia                      | 5.0          | 2.0                        | 3.0        | 2.0                   | 2.5           |
| 29        | España                      | 4.0          | 2.5                        | 3.0        | 2.0                   | 2.0           |
| 33        | Israel                      | 5.0          | 3.0                        | 3.0        | 2.0                   | 1.5           |
| 35        | Japón                       | 4.0          | 3.0                        | 3.0        | 2.0                   | 2.0           |
| 40        | Francia                     | 4.5          | 3.0                        | 3.0        | 2.0                   | 2.0           |
| 52        | Corea                       | 3.0          | 4.0                        | 3.0        | 2.0                   | 3.0           |
| <b>56</b> | <b>México</b>               | <b>3.5</b>   | <b>3.0</b>                 | <b>3.0</b> | <b>3.0</b>            | <b>3.5</b>    |
|           | Promedio primeros 25 países | 3.5          | 2.3                        | 2.2        | 1.1                   | 1.4           |

\* Índice de 1 (mejor) a 5 (peor)

Fuente: BBVA Bancomer con datos de The Heritage Foundation y The Wall Street Journal

A su vez, son amplios los ámbitos de oportunidad para fortalecer la expansión de los mercados del país. El cuadro anterior muestra que aun cuando la carga fiscal en la economía mexicana es alta y similar a la de países más desarrollados, la eficiencia del gasto público podría incrementarse. Por ejemplo, las categorías de intervención y regulación gubernamental en el cuadro, presentan la posibilidad de avanzar hacia un menor consumo público no esencial y de intensificar la desregulación de la actividad económica en beneficio de la expansión de los negocios privados.

Por su parte, la categoría de derechos de propiedad, la cual mide el riesgo de expropiación en las leyes y la protección a los derechos privados de propiedad, muestra que aún se pueden realizar grandes avances en estas materias, pues la calificación de México es tres veces menor al promedio de la muestra. Sin duda, un mayor respeto al estado de derecho del país mejoraría la calificación de nuestra eco-

nomía en el rubro de mercado negro y permitiría un mayor desarrollo tecnológico. En este renglón las posibilidades de avanzar de nuestro país son notorias cuando se compara el número de patentes registradas en México con el de otros países de la OCDE.

#### Número de Patentes Otorgadas en Estados Unidos por País de Residencia del Inventor en 2001

|                |           |
|----------------|-----------|
| Estados Unidos | 98,655    |
| Japón          | 34,891    |
| Alemania       | 11,895    |
| Francia        | 4,456     |
| Reino Unido    | 4,356     |
| Canadá         | 4,063     |
| Corea          | 3,763     |
| Italia         | 1,998     |
| Australia      | 1,031     |
| España         | 340       |
| <b>México</b>  | <b>87</b> |

Fuente: US Patent and Trademark Office



## Propuestas

Es imperativo consolidar la actividad del Estado en sus funciones esenciales y reducir el gasto público en servicios personales para asegurar mejores condiciones para el desarrollo del país. Por lo anterior, se propone:

- **Retirar al Estado de Toda Actividad Empresarial y de la Provisión de Bienes de Naturaleza Privada**

El Estado debe abandonar las actividades empresariales. Se propone intensificar el proceso de privatización de entidades paraestatales y consolidar la desregulación de la actividad económica para abrir nuevos y mayores espacios a la iniciativa privada. Por ejemplo, en materia de salud pública se propone sustituir el actual sistema por otro de "cuentas individuales de ahorro médico" (CIAM) para que toda persona pueda acumular saldos monetarios y financiar sus gastos ante eventos de enfermedad con proveedores privados de servicios de salud. Para un mayor detalle respecto al sistema CIAM (véase BBVA Bancomer (2002), *Calidad de los Servicios de Salud Pública, Serie Propuestas No. 19*) Además, la Constitución debe reformarse para prohibirle al gobierno la realización de "rescates" de empresas o industrias.

No existe justificación para que los escasos recursos del Estado se destinen a la producción de bienes privados. Estos bienes tienen beneficios sólo para un limitado grupo de individuos. Transferir su producción a los particulares permitiría reducir considerablemente el tamaño del aparato burocrático y liberar fondos que hoy, a pesar de su baja rentabilidad social, se destinan a la generación de electricidad y producción de petróleo, gas y petroquímicos; la administración de escuelas, hospitales, instituciones financieras y medios de comunicación; entre otras muchas actividades de naturaleza privada.

En el sector salud, el CIAM permitiría que cada persona y no el Estado decida lo mejor para su salud. La reforma tendría un doble beneficio: reduciría de manera considerable el gasto público, en especial en servicios personales, y fortalecería la calidad de la atención de la salud del país. Las personas podrían "premiar" o "castigar" con su demanda la calidad de la atención médica que reciben de sus proveedores.

Por su parte, el prohibir al gobierno realizar "rescates" evitaría la conformación de nuevas "empresas públicas" o "industrias protegidas" a futuro. La medida fortalecería el crecimiento económico del país a largo plazo porque asegura una estructura de gobierno pequeña y elimina distorsiones en precios relativos y subsidios asociados con la operación de empresas paraestatales.

- **Centrar el Gasto Gubernamental en la Producción de Bienes Públicos**

El gasto público debe tener siempre un beneficio social neto. Se propone que el Estado limite su desempeño a funciones esenciales y centre su quehacer en bienes públicos como la seguridad nacional, la administración de justicia y la creación de infraestructura básica.

La especialización del gobierno en bienes públicos asegura una alta rentabilidad social por cada peso recaudado y además genera condiciones para un mayor crecimiento potencial a largo plazo. Por ejemplo, un mayor gasto en la defensa de la libertad económica y de los derechos de propiedad de las personas fortalecería el estado de derecho del país y generaría incentivos apropiados para una mayor acumulación de capital, innovación tecnológica, producción y empleo con beneficios directos para la sociedad.

- **Transparentar y Hacer Más Eficiente la Aplicación del Gasto Social**

La aplicación del gasto social debe ser transparente y eficiente. Las transferencias y subsidios del sector público no deben dirigirse a la oferta de los bienes y servicios, sino a la demanda de los consumidores mediante transferencias monetarias.

El descartar los subsidios a la oferta de bienes y servicios reduce la necesidad de contar con amplias estructuras burocráticas involucradas en su producción, administración y supervisión. Así pues, se reducen presiones potenciales sobre el gasto público por concepto de servicios personales. Además, al subsidiarse la demanda, los consumidores tienen la posibilidad de formar mercados y sus proveedores incentivos para competir. Ello mejora la calidad en los bienes y servicios otorgados e incrementa la transparencia y efectividad de las erogaciones gubernamentales.

- **Permitir la Libre Entrada y Salida de Trabajadores del Sector Público**

Las relaciones laborales del sector público deben ser flexibles y transparentes. Se propone reformar el artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la LFTSE, para eliminar la distinción entre trabajadores de base y de confianza. La ley debe asegurar la libre contratación y remoción de personas del servicio público en función de su calificación, habilidades y desempeño, y con pleno apego al equilibrio presupuestal. Por su parte, no debe restringirse el derecho de asociación de los trabajadores y debe permitirse la existencia de más de un sindicato en cada entidad pública.

Eliminar la distinción entre trabajadores de base y de confianza ofrece a cada servidor público el mismo derecho para ascender dentro de la estructura burocrática. Esto crea incentivos para una mejor preparación personal de los individuos con el objeto de poder alcanzar los puestos a los cuales aspiran.

La flexibilidad laboral dentro del sector público le permitirá al Estado contar siempre con capital humano actualizado en beneficio de sus usuarios

y mantener personal ocupado en razón de sus posibilidades de financiamiento y de las necesidades del crecimiento de la economía. De esta manera, cada peso empleado en la nómina de la burocracia tendría un mayor rendimiento social. Finalmente, el reconocimiento oficial a toda organización sindical en cada dependencia fortalece la competencia política de las organizaciones en beneficio de los trabajadores.

- **Contratar y Recompensar al Servidor Público Bajo Condiciones de Mercado**

El sector público debe contar con personal calificado y sus trabajadores con incentivos para realizar un trabajo honesto y eficiente. Se propone la estricta contratación de servidores públicos con base en conocimiento certificado de sus capacidades para desempeñarse dentro del gobierno. Además los servidores públicos deben contar con capacitación permanente para el trabajo.

Las remuneraciones de los servidores públicos directamente implicados en actividades esenciales como la seguridad pública y la administración de la justicia se deben homologar a estándares internacionales. Su favorable desempeño debe ser estimulado con bonos otorgados en función de los resultados operativos y en otros casos con reconocimientos no monetarios de carácter público.

Por lo contrario, para todo el personal con funciones administrativas, sin resultados claramente asociados con su desempeño o bien con múltiples objetivos, los bonos deben eliminarse. Sus remuneraciones, en especial para la alta burocracia, deben ser homologadas a las condiciones del mercado privado de acuerdo con su grado de calificación. Los estímulos por buen desempeño no deben ser monetarios, sino a partir de un amplio reconocimiento social, como por ejemplo mediante una medalla al mérito.

La contratación meritocrática y una remuneración competitiva a los funcionarios públicos genera un mecanismo transparente con fuertes incentivos para su mayor preparación personal y para tener un desempeño más eficiente en sus actividades. La medida mejoraría la calidad de los servicios que otorga el gobierno a la sociedad, en especial,

en los ámbitos esenciales. Finalmente, la capacitación para el trabajo es fundamental para incrementar la productividad del factor trabajo y reducir los costos de producción de la burocracia.

- **Transitar de una Estructura Burocrática Vertical a otra Más Horizontal**

El Estado debe tener una estructura administrativa pequeña. Se propone transitar de una estructura burocrática vertical a otra más horizontal eliminando o reduciendo múltiples puestos que duplican funciones dentro del sector público: secretario particular, director general adjunto, coordinador de asesores, asesores, analistas, choferes, secretarías, etc. Además, se deben eliminar o fusionar entidades públicas.

En relación con una estructura organizacional vertical, una más horizontal permite un flujo más ágil de información para la toma de decisiones y un manejo más eficiente de recursos. La eliminación de puestos que dupliquen funciones acortaría los gastos por servicios personales en cada ámbito administrativo. Lo mismo pasaría a un nivel agregado con la fusión o eliminación de entidades, pero en todas aquellas de precaria situación financiera con la ventaja adicional de reducir el costo fiscal para los contribuyentes.

- **Incrementar la Competencia dentro del Aparato Administrativo del Sector Público**

Se debe estimular la competencia dentro del aparato burocrático. Se propone la subcontratación de servicios con el sector privado y sustituir las compras directas de maquinaria y equipo por el arrendamiento.

A corto plazo, la subcontratación de servicios con el sector privado permitiría reducir un número excesivo de puestos operativos y de servicios en diversos ámbitos como: mantenimiento, fotocopiado, mensajería, sistemas de computo, etc., y a largo plazo, redundaría en menores pasivos laborales para el sector público. La potencial competencia privada para todos los servicios prestados por la burocracia permitiría incrementar la eficiencia de ésta en todos los campos donde pudiera existir una potencial sustitución del personal por servicios privados externos.

- **Elevar las Sanciones a los Servidores Públicos por el Incumplimiento de las Leyes**

Los servidores públicos deben tener un amplio conocimiento de las leyes y normas y de las sanciones por su incumplimiento. Se propone reformar el artículo 128 constitucional. El servidor público no sólo debe prestar la protesta de guardar la Constitución y sus leyes sino también debe demostrar su conocimiento y cumplimiento. La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos debe incluir penas severas por la comisión de delitos. La ciudadanía debe contar con mejor información sobre el desempeño de los tres poderes del Estado.

Una mejor rendición de cuentas de los servidores públicos fortalece la función social del Estado y promueve un ejercicio más eficaz de la actividad pública, al facilitar la supervisión y vigilancia de la población del desempeño de los trabajadores al servicio del Estado.

## Conclusiones

En México, el marco institucional permite e incluso alienta una excesiva intervención del Estado en la actividad económica. No es extraño entonces que el sector público en nuestro país sea complejo y extenso, además de ser un importante empleador cuando se le compara con el gobierno de otras economías más desarrolladas.

No obstante, la evidencia confirma de manera amplia una relación inversa entre desarrollo económico y tamaño del gobierno. El gasto público más allá de funciones esenciales como la procuración y administración de justicia, la seguridad nacional y la creación de infraestructura básica, genera a la postre incentivos adversos sobre el trabajo, la inversión y la producción en razón de su necesidad de financiamiento mediante mayores impuestos o deuda pública. Además, el intervencionismo del Estado debilita el estado de derecho de una economía al hacerse necesario un marco normativo laxo y ambiguo para justificar y dar cabida a un amplio conjunto de objetivos dentro del quehacer público.

Por otra parte, un legado del histórico desempeño intervencionista del Estado en México ha sido la conformación de una extensa burocracia. Las erogaciones públicas por servicios personales en

nuestro país representan una fracción creciente del total del gasto público, pero desafortunadamente sin un claro beneficio social neto. En cambio, su costo resulta significativo en términos de menores márgenes de maniobra para la actuación de la política fiscal a corto plazo y dados los altos pasivos laborales que genera a largo plazo.

Los mayores gastos por servicios personales son resultado tanto de una expansión en las remuneraciones como del propio personal ocupado dentro del sector público. Sin embargo, detrás de tal expansión subyace un marco normativo que por una parte establece una relación laboral rígida, con pocos incentivos para la eficiencia productiva y la prestación de servicios de alta calidad, y por otra limita la competencia en los mercados laborales y resulta poco transparente en lo que a manejo de recursos humanos y remuneraciones se refiere.

Resulta imperativo reformar el marco institucional según el cual se desarrolla la actuación del Estado en nuestra economía. De esta manera sería posible reducir el gasto público y consolidar el desempeño del gobierno en sus funciones esenciales para asegurar así mejores condiciones de desarrollo en el país. Nuestras propuestas se orientan precisamente a tal objetivo.

## Bibliografía

Anaya, Laura y Juan Pablo Guerrero (2003), "Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa", DTAP-124, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arellano-Gault, David (2001), "The Mexican Political Transition: Background", *ASPA Online Columns*, [www.aspanet.org](http://www.aspanet.org), 17 de agosto.

Ayala, José. (1988), *Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

Banco Mundial (1994), "World Development Report: Infrastructure for Development", Oxford University Press, Nueva York.

— (1997), "World Development Report: The State in a Changing World", Oxford University Press, Nueva York.

Barro, Robert (1996), "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", Documento de Trabajo núm, 5698, Oficina Nacional de Investigación Económica, agosto.

BBVA Bancomer (2002), "Calidad de los Servicios de Salud Pública", *Serie Propuestas No. 19*

Breton, y Wintrobe (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, núm. 1, febrero.

Evans, Peter B., y James Rauch (1999), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", Documento para Discusión, Departamento de Economía, University of California, marzo.

Heredia, Blanca (2002), "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90", Centro de Investigación y Docencia Económicas, junio.

Instituto Mexicano del Seguro Social (2002), "Informe al Ejecutivo Federal sobre la Situación Financiera y Riesgos del IMSS".

La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer, y Robert Vishny (1998), "The Quality of Government", *Documento de Trabajo*, Harvard University, agosto.

Milgrom, Paul y John Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey.

Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.

— (1994), *Bureaucracy and Public Economics*. Aldine-Atherton, Chicago.

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.

OCDE, "The State of the Higher Civil Service After Reform", Public Management Service, 1999.

— (2000), "Summary of the Public Sector Pay and Employment Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection", Public Management Service.

Sánchez, Manuel (1999), "Lugares comunes y las finanzas públicas", sección Razones y Proporciones, periódico *Reforma*, 29 de octubre.

— (2001), "Los límites del gasto público", sección Razones y Proporciones, periódico *Reforma*, 17 de julio.

Weber, Max. [1904-1911] 1968, *Economy and Society*, Guenter Roth y Clauss Wittic (eds), Bedminster Press, Nueva York.

## Estudios Económicos

### *Economista Principal*

Manuel Sánchez González

Tel. (5255) 5621-3660

manuel.sanchez@bbva.bancomer.com

### *Estudios Macroeconómicos y Políticos*

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

David Aylett

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

e.torres@bbva.bancomer.com

### *Sistema Financiero y Bancario*

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

Javier Amador Díaz

5621-4154

j.amador@bbva.bancomer.com

### *Estudios Sectoriales y Regionales*

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

### *Economía Internacional y Propuestas a Autoridades*

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

carlos.herrera@bbva.bancomer.com

Octavio R. Gutiérrez Engemann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

### *Información y Apoyo a Negocios*

Eligio San Juan Reyes

5621-4210

me.sanjuan@bbva.bancomer.com

Claudia Torres Gómez

5621-6235

ci.torres@bbva.bancomer.com

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

leonardo.beltran@bbva.bancomer.com

### *Coordinador*

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fernando.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (5255) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:

<http://www.bancomer.com/economica>