

LOS SALARIOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS EN MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA¹

*Laura Carrillo Anaya
Juan Pablo Guerrero Amparán*

¹ Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo

Resumen

El nivel actual de los sueldos de la alta función pública en México es muy alto en comparación nacional e internacional. Este documento revisa algunas hipótesis para explicar lo anterior: la política de combate a la corrupción, la competencia con el sector privado por recursos humanos altamente capacitados, el alto costo de la vida en la ciudad de México, la concentración de trabajo y responsabilidad en pocos mandos del gobierno. Ninguna de las anteriores explicaciones parece ser por sí sola concluyente. Aunque en todos los países considerados los altos funcionarios ganan más que la mayoría de la población gobernada, en México la desproporción es mayor. El documento sugiere la combinación de tres explicaciones: la primera es la incertidumbre laboral de la alta función pública, lo cual ha obligado al gobierno a pagar un premio que compense el riesgo latente del despedido. La segunda condición es la falta de mecanismos efectivos que midan el desempeño del aparato burocrático y lo obliguen a rendir cuentas; no hay indicadores que demuestren que los sueldos que paga la sociedad mexicana se justifican ante los bienes y servicios que recibe a cambio. La tercera es la polarización estructural de la distribución del ingreso en el país. Las dos primeras condiciones señaladas se vinculan con dos características fundamentales de cualquier gobierno honesto y eficiente que no se han desarrollado lo suficiente en México: un sistema profesionalizado y basado en el mérito que permita la continuidad y contrapesos reales al poder público. La tercera condición, la mala distribución del ingreso, requiere de políticas sociales efectivas y de largo alcance que el estado mexicano no ha logrado implantar. El documento incluye una nota de optimismo, al considerar que durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) se han impulsado varias iniciativas que tienen el potencial de modificar las bases del funcionamiento de la burocracia federal mexicana y orientarla, paulatinamente y si se aplican bien, hacia un gobierno más honesto, eficaz y eficiente (nueva ley de responsabilidades para los funcionarios de marzo del 2002, ley de transparencia y acceso a la información gubernamental de junio del 2002 y servicio profesional de carrera de finales del 2002).

Summary

The current level of salaries of high public officials in Mexico is very high in comparison to national and international levels. This document reviews some hypotheses in order to explain this. These hypotheses include: anti-corruption policies, labor market competition for highly skilled human capital, high cost of living in Mexico City, the excessive amount of work and the concentration of responsibility in relatively few government hands. However, none of the above explanations seems to be conclusive by itself. Although in all countries the salaries of high public officials are higher than those of most of the population they govern, in Mexico the difference is greater. This document suggests a combination of three factors. The first is the lack of job security of high public officials, which has obliged the government to pay these officials extra to compensate them for the latent risk that they might be fired. The second is the lack of mechanisms to effectively measure the performance of the bureaucratic apparatus and force it to be accountable; there are no indicators that control whether the goods and services the public officials provide justify their high salaries. The third factor is the structural polarization of income distribution in Mexico. The first two factors are related to two fundamental conditions of any honest and efficient government, conditions which have not been sufficiently developed in Mexico: a professionalized and merit-based system that encourages continuity, and checks on the power of the public sector. Improving income distribution requires effective and long-range social policies that the Mexican government has been unable to implement. This document concludes on an optimistic note, mentioning that during President Fox's administration (2000-2006) several reforms that may modify the way the federal Mexican bureaucracy works have been introduced; these measures have the potential of slowly moving towards a more honest and efficient government (a law of responsibility for civil servants in March 2002, a freedom of information and transparency law in June 2002, and a law on civil service by the end of 2002).

Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa²

Introducción

El nivel actual de los sueldos de la alta función pública en México es muy alto, tanto en una comparación nacional como internacional. Este documento revisa algunas hipótesis para explicar lo anterior: la política de combate a la corrupción, la competencia con el sector privado por recursos humanos altamente capacitados, los altos costos de la vida en el Distrito Federal, el exceso de carga laboral en mandos superiores, la concentración de la responsabilidad en pocos mandos. Ninguna de las anteriores explicaciones parece ser por sí sola concluyente.

¿Los elevados sueldos de los altos funcionarios significan un problema? No lo son desde el punto de vista presupuestario: dentro de la dimensión de los servicios personales de la administración pública federal, que representan más de la mitad del gasto corriente y aproximadamente el 45 por ciento del gasto programable, el número de altos funcionarios es relativamente reducido y la carga de sus ingresos sobre el presupuesto federal no es significativa. Sin embargo, para saber si ese nivel de salarios se justifica, los ciudadanos tendrían que contar con indicadores confiables sobre el desempeño, eficiencia, productividad de los altos funcionarios, así como información sobre los resultados de sus políticas. Lo anterior supondría mecanismos de evaluación en un contexto de transparencia de la gestión pública que todavía no existe. No obstante, la percepción general suele ser que esas remuneraciones de primer mundo no han garantizado a la sociedad mexicana un gobierno que provea de bienes y servicios públicos de primera calidad.

El estudio no aboga por una reducción de los salarios de los altos funcionarios pues eso no tocaría el fondo del problema, por más popular que fuera la medida. Veremos que en todos los países considerados los altos funcionarios ganan más que la mayoría de la población gobernada. Al hacer referencia a otros países³, iremos considerando varias hipótesis sobre los altos sueldos de la elite burocrática en México. Ese ejercicio nos llevará a sugerir tres condiciones que se pueden identificar como el origen estructural de los ingresos exagerados que la sociedad mexicana paga a sus altos funcionarios.

La primera es la falta de seguridad en el empleo de la alta función pública, lo cual ha obligado al gobierno a pagar a los altos funcionarios una compensación por el riesgo del despido sorpresivo. En otros países, los servicios profesionalizados para el sector público ofrecen garantías de empleo que permiten sueldos mensuales menores que en México, pero ingresos seguros y constantes a lo largo de una vida del funcionario. En los países desarrollados existen además sistemas de pensiones integrados a la carrera de servicio civil que garantizan la seguridad económica de los funcionarios de carrera hasta su muerte. El documento muestra que si se incorpora el ingreso de la pensión en la comparación internacional, los salarios de la alta función pública en México adquieren moderación relativa, lo cual refuerza el argumento de la compensación necesaria por la incertidumbre.

La segunda condición que hay que señalar es la falta de mecanismos efectivos que midan el desempeño del aparato burocrático y lo llamen a rendir cuentas. La alternancia política en la

² Se agradecen las sugerencias de los colegas Eduardo Revilla M., Laura Sour V., Fausto Hernández T., Enrique Cabrero M., David Arellano G., John Scott A., Luis Carlos Ugalde R., Gloria Labastida G.T., Rebeca Ibarra O. y Jorge Guerrero V., así como los comentarios de los participantes en el seminario de la División de Economía del CIDE celebrado en julio del 2002. El contenido es responsabilidad únicamente de los autores.

³La muestra de países es pequeña (una decena de países); incluye a países altamente desarrollados y a otros países con niveles de desarrollo similar a México. Su selección, que atendió a la disponibilidad de información, fue arbitraria y por lo mismo no es representativa.

Presidencia de la República es demasiado reciente y no ha logrado el desarrollo de sistemas de contrapesos con la independencia y nivel técnico necesarios para ello⁴. A pesar de que los ingresos de la cima burocrática, que ya son públicos, son aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la sociedad mexicana no cuenta con mecanismos que indiquen si esos pagos corresponden al nivel de responsabilidad, desempeño o productividad de los altos funcionarios. La entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio del 2002) es un primer paso para conocer mejor el desempeño, la productividad, la eficiencia y los resultados de los funcionarios, pero el proceso tomará tiempo pues requerirá el desarrollo de capacidades analíticas por parte de la sociedad.

La tercera condición es la polarización de los ingresos entre la población. En todos los casos el ingreso de los altos funcionarios gubernamentales es superior al resto de los trabajadores nacionales, pero la disparidad en México sólo es proporcionalmente equiparable a las de países que tienen distribuciones de ingreso tan polarizadas como la mexicana, aunadas a sistemas de control independiente ineficaces, como Brasil, Perú y Filipinas. Los altos funcionarios públicos se integran a la élite socioeconómica de sus países y sus ingresos son equivalentes a los de ese grupo social; al mismo tiempo, la distancia socioeconómica desvincula sus ingresos de los de nivel medio y bajo en el mercado laboral. Este trabajo no abundará sobre los problemas de la mala distribución del ingreso en México pues ello excede sus objetivos, sino que se limitará al análisis de las condiciones de carácter político-administrativo de los mandos superiores.

Más que los altos salarios, las dos primeras condiciones son los problemas de fondo, pues se vinculan con dos características fundamentales de cualquier gobierno honesto y eficiente que no se han desarrollado lo suficiente en México. En primer lugar, un sistema de contrapesos efectivos al poder público que controle y evalúe a los altos funcionarios y los obligue a rendir cuentas sobre sus acciones y omisiones, y sobre los recursos públicos que usan, incluyendo su salario. En segundo lugar, un sistema profesionalizado y de permanencia por méritos que garantice eficacia y continuidad en las actividades gubernamentales.

A partir de la revisión comparativa de los salarios de los altos funcionarios en México y otros países, se desarrollan las dos principales propuestas de este estudio: es urgente fortalecer las instancias de evaluación y control independiente a la burocracia y es igualmente necesario impulsar un sistema de profesionalización y designación de plazas por méritos. De lo contrario, la sociedad mexicana seguirá pagando sueldos altos en todos los niveles de gobierno sin que ello garantice una mayor calidad en las acciones, bienes y servicios públicos.

Existen, no obstante, causas de optimismo: por una parte, la ya mencionada Ley Federal de Transparencia. Por la otra, el senado aprobó en octubre del año 2002 una iniciativa de *Ley de Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal*, y todo parece indicar que después de la revisión que haga la Cámara de Diputados, la ley entrará en vigor durante el año de 2003.⁵ Junto con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de marzo del 2002, esos ordenamientos vendrán a modificar las bases del funcionamiento y naturaleza de la burocracia federal mexicana, si se aplican correctamente. Aunque las repercusiones tomarán tiempo en manifestarse plenamente, todo apunta a que se irá desarrollando, poco a poco, un sistema de administración pública más honesto, eficaz y eficiente. Son razones de más para festejar la alternancia política en el ejecutivo federal.

⁴ Por sistemas de contrapesos nos referimos a la existencia de instancias públicas o privadas independientes y dotadas del poder y recursos humanos, técnicos y materiales suficientes para hacer pagar un costo o imponer un castigo a la instancia controlada en caso necesario; los pesos y contrapesos institucionales equilibran el ejercicio del poder.

⁵ La conclusión de este trabajo expresa inquietudes con relación a la ley propuesta para instaurar un servicio civil debido a su diseño y a su estrategia de aplicación.

La organización del documento es la siguiente. En un primer momento el trabajo analiza los ingresos de los altos funcionarios mexicanos desde varias perspectivas comparativas: los mide frente a sus equivalentes en otros países a través de varios parámetros y enseguida los compara con los ingresos de las familias mexicanas; finalmente los contrasta con los ingresos de los altos ejecutivos del sector privado en México. Se evidencia que en la actualidad la alta función pública federal mexicana es posiblemente de las mejores pagadas del mundo y tiene sueldos muy elevados en el ámbito nacional. La desproporción sólo se modera cuando se comparan los ingresos agregados del sueldo más las pensiones; en otras palabras, el ingreso de un mando superior mexicano se vuelve equivalente al de su homólogo en un país desarrollado cuando se adicionan los ingresos después del retiro de ambos, es decir, al equipararse el ingreso total a lo largo de la vida. Incluso entonces el ingreso del mexicano es muy alto y claramente superior si supone más de cuatro años de permanencia. Esto obliga a preguntar, con respecto al servicio profesionalizado y en caso de aprobarse dicha ley por parte de la Cámara de Diputados, ¿Aproximadamente de cuánto debería ser la reducción una vez eliminada la incertidumbre laboral para los mandos superiores de la administración federal?

Una nota personal: cuando este documento se encontraba en su versión final y listo para impresión, uno de los autores fue nombrado por el Presidente de la República como Comisionado del nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La designación, que fue avalada por la cámara de senadores (octubre del 2002), lo compromete para un mandato que dura siete años y promete un sueldo equivalente al de subsecretario de estado. Esa circunstancia no hace cambiar en nada el sentido del presente documento, que busca informar sobre los ingresos de la alta función pública mexicana, explicar sus causas y proponer soluciones. El salario percibido estará basado en el tabulador aprobado y será equivalente al que tendrán altos funcionarios con niveles similares de responsabilidad en México, pero será significativamente alto en comparación con los salarios promedio en México y en otros países, y por encima también de puestos homólogos en otros países.

Las leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental y del servicio profesional deben permitir pronto la evaluación del trabajo del servicio público y una mejor determinación del costo de oportunidad de la alta función pública, así como la valoración precisa de su verdadera contribución social. De esa forma será necesario reducir los actuales niveles de ingreso de los altos funcionarios mexicanos en su conjunto, empezando por supuesto por el del nuevo comisionado del Instituto encargado de regular la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El peso de los sueldos en el Presupuesto Federal del año 2002

El conjunto de las dependencias y entidades federales tiene un número proporcionalmente bajo de funcionarios de alto nivel frente al total de servidores públicos. Aquí incluimos a los tres niveles más altos: secretarios de estado, subsecretarios y directores generales⁶. A modo de ejemplo, en las secretarías de estado de la administración pública centralizada existen alrededor de 1000 plazas de alto nivel que significaron un monto presupuestario cercano a los \$3,000 millones de pesos (sin contar el costo de prestaciones) en el año fiscal 2002. En esas mismas secretarías trabajan 570 mil personas, con un costo por servicios personales de \$ 80,891 millones de pesos. Por lo tanto, los salarios de los altos funcionarios representan únicamente el 3.7 % del gasto en servicios personales del gobierno central. No es realmente significativo desde el punto de vista presupuestario. Pero la cifra adquiere un significado distinto si se compara con lo que ganan los altos funcionarios de otros países.

Los salarios de los altos mandos gubernamentales en varios países

Analizaremos los ingresos de los altos funcionarios en México a través de varias perspectivas.

- 1) La comparación de los ingresos anuales netos y brutos en dólares del 2002 de los altos funcionarios de doce países considerados⁷;
- 2) La comparación de las remuneraciones anuales netas de los altos funcionarios ajustadas al nivel de vida de los países considerados según el índice de costo de vida;
- 3) La comparación de los sueldos netos de los altos funcionarios ajustados a la paridad de poder de compra;
- 4) La comparación entre países al incorporar los ingresos por pensiones y pagos por el retiro;
- 5) La comparación de los sueldos netos de los altos funcionarios con los ingresos de las familias mexicanas por niveles de ingreso;
- 6) La comparación de los sueldos brutos de los altos funcionarios con los ingresos de los altos ejecutivos del sector privado en México;
- 7) La comparación de las prestaciones laborales de los altos ejecutivos/funcionarios en el sector público y privado y entre México y otros países.

Ingresos anuales netos de la alta función pública en varios países

El primer cuadro presenta los sueldos netos anuales en dólares estadounidenses para el jefe de gobierno y los funcionarios de primer, segundo y tercer nivel en varios países para el año 2002. Los sueldos se presentan en términos netos es decir, después de haber descontado los impuestos pagados sobre el ingreso. Es lo que percibe el funcionario libre de impuesto.

Con la excepción del presidente de los Estados Unidos de América (George W. Bush gana nominalmente 60 por ciento más que Vicente Fox Quesada después de impuestos), el primer mandatario mexicano tiene un ingreso superior al de varios jefes de gobierno: recibe del erario público

⁶ Consideramos a funcionarios de gobiernos centrales o federales. Para el caso de México, los tres niveles más altos de la burocracia nos obligan a agrupar seis categorías de puestos: secretarios de Estado en una categoría, subsecretarios y oficiales mayores en la segunda, y jefes de unidad, coordinadores generales y directores generales de las dependencias de la Administración Pública Federal en la tercera categoría.

⁷ Los cálculos se hicieron al considerar un tipo de cambio de \$ 10 pesos mexicanos por dólar.

más del doble que el presidente de Brasil y casi seis veces más que sus contraparte argentina o chilena⁸.

A partir de los sueldos de secretario de estado, México queda en primer lugar de los doce países considerados (no se incluyen los bonos que para el año 2002 fueron de 5 por ciento adicional al ingreso neto en México ni los ingresos indirectos por las prestaciones laborales de las que nos ocuparemos más adelante). Un secretario brasileño gana la tercera parte que un mexicano; su homólogo chileno gana casi seis veces menos. Un subsecretario mexicano gana 45 por ciento más que un estadounidense, más del doble que un alemán, inglés o francés, más del triple que un español. Vale recordar que esos cinco países desarrollados tienen un ingreso *per cápita* por lo menos tres veces superior al de México.

Cuadro 1. Comparación internacional de remuneraciones anuales netas (dólares del 2002)

País	Presidente	Secretario	Subsecretario	Director general
Alemania	n.d.	144,500	81,700	64,800
Argentina*	36,000	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	41,000	38,700	29,600	25,900
Chile	29,400	28,900	28,400	26,800
España**	77,000	67,900	61,800	54,100
Estados Unidos	243,600	107,500	96,700	89,100
Filipinas	98,600	12,800	9,500	5,400
Francia	n.d.	74,700	74,700	74,700
Italia	n.d.	84,500	79,000	n.d.
México***	186,100	179,200	171,800	123,100
Perú	100,800	75,600	n.d.	42,400
Reino Unido	167,300	124,900	94,400	86,400

Los sueldos netos integran el conjunto de pagos monetarios (sueldo integrado, compensaciones, bonos) de los funcionarios. Ver anexo 1 para la metodología.

No disponible (n.d.) no implica forzosamente que el dato no sea público sino que no se pudo obtener a tiempo.

*Para efectos comparativos el tipo de cambio de Argentina corresponde al anterior a su actual crisis devaluatoria. Según el Decreto 172/2002, estos funcionarios no podrán ganar más que el presidente (\$ 36 mil USD al año). Sin embargo no se cuenta con la información exacta de su sueldo.

**Los datos para España se presentan en términos brutos ya que el cálculo del impuesto sobre la renta resultó impracticable.

*** En México, los datos de las remuneraciones de los subsecretarios y de los directores generales son los promedios simples proporcionados por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El siguiente cuadro muestra nuevamente los ingresos pero esta vez en términos brutos para el año 2002, es decir con la carga de los impuestos imputables al ingreso del alto funcionario incluida.

⁸ Argentina fue incorporada en este estudio al considerar su situación previa a la crisis económica y la devaluación del peso de mediados del año 2002, de forma tal de mantener los criterios de comparación.

Cuadro 2. Comparación internacional de remuneraciones anuales brutas (dólares del 2002)

País	Presidente	Secretario	Subsecretario	Director general
Alemania	n.d.	234,800	132,700	105,300
Argentina	47,100	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	53,500	50,400	37,800	32,800
Chile	32,000	31,500	31,200	29,500
España	77,000	68,000	61,800	54,100
Estados Unidos	400,000	166,700	150,000	138,200
Filipinas	150,000	18,000	13,000	7,000
Francia	n.d.	82,200	82,200	82,200
Italia	n.d.	156,500	146,200	n.d.
México	251,200	242,000	232,000	166,200
Perú	131,000	98,300	n.d.	55,100
Reino Unido	260,000	189,400	138,400	125,200

Ingresos anuales netos y niveles de vida

Se podría argumentar que los funcionarios mexicanos ganan más debido a los altos costos de la vida en la ciudad de México, lugar en donde reside la mayoría. En este apartado ajustamos los salarios de los funcionarios al costo de vida de cada una de las ciudades capitales de los países considerados a través del Índice de Costo de Vida⁹.

El índice de Costo de Vida sirve para calcular el valor de mantener a un ejecutivo y su familia en un país extranjero con un nivel de vida equiparable al que tenía en su país de origen. Esto se logra al ajustar los precios de los productos con el poder de compra del tipo de cambio. Los precios de los productos considerados son aquellos que igualan la misma calidad del producto para hacerlos comparables entre países. Con los datos de ese Índice, se observa que lo que compra un billete de \$100 dólares en la ciudad de Washington equivale a lo que compran \$90 dólares en la ciudad de México (ver anexo 1). En otras palabras por igual trabajo un funcionario mexicano podría ganar 10 por ciento menos que uno norteamericano en sus respectivas capitales y su ingreso verdadero sería exactamente el mismo.

Al incorporar este criterio, el cuadro 3 muestra los salarios ajustados al costo de vida. Aunque el ingreso real de los funcionarios de países como Chile o Brasil se incrementa debido al bajo costo de la vida en sus países, aún así los funcionarios mexicanos son los que más ganan. Con el ajuste por costos de la vida la brecha entre el sueldo real del presidente Bush el presidente Fox se estrecha, al pasar de 60% a 43 por ciento.

⁹ El índice de costo de vida es calculado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. La fuente es del año 2000. Fuente del Costo de Vida para las ciudades: *The Economist Intelligence Unit*, "Worldwide Cost of Living Survey", *The Economist*, Vol. 358, Número 8205, P. 108. 20 de Enero del 2001. Los datos de Alemania, España e Italia se obtuvieron del anuario: *The World Competitiveness Yearbook*, 2001 International Institute for Managing Development, Tabla 1.5.02, P. 396.

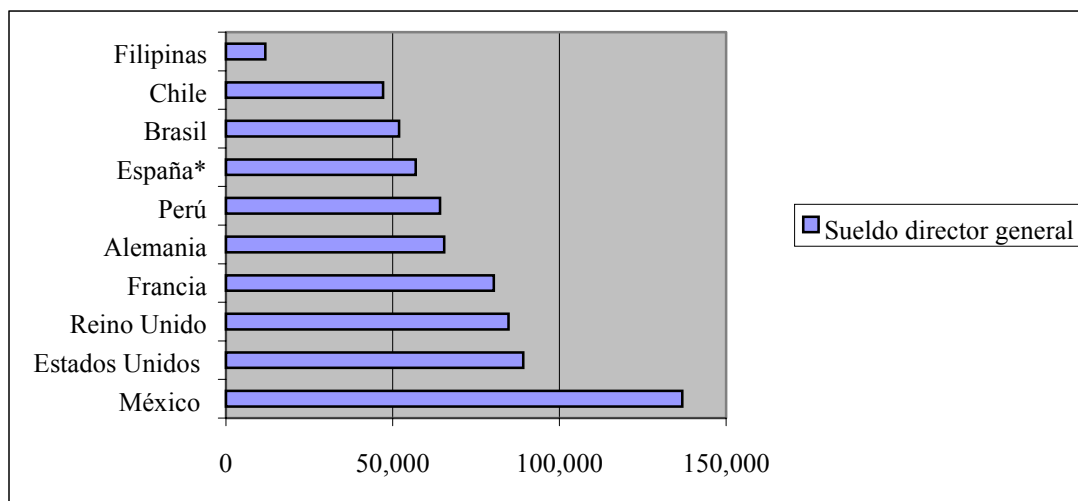
Cuadro 3¹⁰. Comparación internacional de remuneraciones anuales netas ajustadas por el costo de vida de las principales ciudades (2000) (dólares del 2002)

País	Costo de Vida	Presidente	Secretario	Subsecretario	Director general
Alemania	99	n.d.	146,000	82,500	65,500
Argentina	90	40,000	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	50	82,000	77,500	59,200	51,900
Chile	57	51,700	50,800	49,800	47,100
España	95	81,000	71,500	65,100	56,900
Estados Unidos	100	243,600	107,500	96,700	89,100
Filipinas	46	214,300	27,700	20,700	11,800
Francia	93	n.d.	80,400	80,400	80,400
Italia	102	n.d.	82,800	77,400	n.d.
México	90	206,700	199,100	190,900	136,800
Perú	66	152,700	114,500	n.d.	64,200
Reino Unido	102	164,000	122,500	92,500	84,700

NOTA: Se asume que el costo de vida de referencia (año 2000) sufrió una modificación comparable en todos los países al año 2002.

La gráfica que sigue ilustra las diferencias en los ingresos anuales netos de los funcionarios con nivel de director general en algunos países considerados.

Gráfica 1. Sueldo anual neto de los directores generales en el sector público ajustados por el costo de vida (dólares, 2002)



¹⁰ Ver anexo 1.

Comparación de salarios con el ajuste en el tipo de cambio

A continuación hacemos nuevamente la comparación después de ajustar los salarios a su poder de compra eliminando el efecto de las variaciones del tipo de cambio. El siguiente cuadro muestra los salarios de los altos funcionarios ajustados por la Paridad de Poder de Compra -PPC (*Purchasing Power Parity*)¹¹. En su forma más simple, la PPC muestra la razón de precios en monedas nacionales del mismo bien o servicio en diferentes países.

No hay acuerdo entre los economistas sobre la utilidad real que dicha metodología pueda tener, pues depende en buena medida de la canasta de bienes considerada para obtener el índice que revela el poder de compra. En nuestro caso, con la canasta propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en el año 2001, se comprueba una vez más que el poder de compra de los salarios de los altos funcionarios mexicanos es muy elevado. Su potencial comprador se maximiza por la fortaleza implícita del dólar frente a las demás monedas y la relativa subvaluación del peso frente al dólar en 2001. Con este parámetro de comparación, México deja atrás a todos los demás países en todos los niveles de mando superiores, incluyendo al primer mandatario.

Cuadro 4. Salarios anuales netos ajustados por Paridad de Poder de Compra (dólares del 2002)

País	PPC	Presidente	Secretario	Subsecretario	Director general
Alemania	93	n.d.	155,400	87,800	69,700
Brasil	62	66,100	62,500	47,700	41,800
Chile	86	34,200	33,700	33,000	31,200
España	76	101,300	89,400	81,300	71,200
Estados Unidos	100	243,600	107,500	96,700	89,100
Filipinas	51	193,200	25,000	18,600	10,600
Francia	94	n.d.	79,500	79,500	79,500
Italia	80	n.d.	105,600	98,700	n.d.
México	74	251,400	242,200	232,200	166,400
Perú	99	101,800	76,400	n.d.	42,800
Reino Unido	103	162,400	121,300	91,600	83,900

*Las cifras de PPC de Alemania, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México y Reino Unido se refieren al año 2001 y a los datos presentados por la OCDE en <http://www.oecd.org/pdf/M00009000/M00009294.pdf>; los datos para Brasil, Chile y Perú (no miembros de la OECD) se refieren al 2001 y se obtuvieron del artículo Big MacCurrencies de la revista The Economist: http://www.economist.com/markets/bigmac/displayStory.cfm?story_id=1098872. Argentina no fue considerado aquí en virtud de su actual caos económico (mayo del 2002).

¹¹ La PPC es la tasa de cambio de las diferentes monedas que las convierten a una moneda común (dólar estadounidense) igualando su poder de compra. En otras palabras, elimina las diferencias del nivel de precios entre los países en el proceso de conversión.

La importancia de la seguridad laboral y la pensión

Uno de los argumentos más socorridos para explicar los altos salarios de la alta función pública mexicana es la inseguridad en el puesto: el gobierno mexicano debe compensar a los funcionarios de confianza ya que pueden ser despedidos en cualquier momento. El “sobresueldo” con relación a otros países es necesario para resarcir el riesgo del despido, mismo que no es tan alto en países con servicios de carrera que además tienen sistemas de pensión asegurados al retiro. Para el caso de México, según el argumento, si el estado no compensa la incertidumbre laboral no encontrará profesionistas con la capacitación suficiente para asumir los puestos de decisión del gobierno, lo cual lesionará las capacidades gubernamentales.

En este trabajo se podría simplemente ignorar ese argumento pues los niveles de mando considerados se refieren principalmente a puestos de designación política en prácticamente todos los países.¹² Pero vamos a suponer que los niveles de salarios de los secretarios y subsecretarios en México se explican por una presión hacia arriba que ejercen los salarios del resto de la función pública. Adicionalmente, en esta parte del estudio vamos a considerar únicamente el nivel de director general que en muchos países forma parte del servicio civil de carrera en su nivel jerárquico más elevado. Lo que se busca verificar es la relación entre seguridad laboral y la pensión por una parte y los sueldos por la otra, es decir, controlar si los niveles salariales de la función pública mexicana se deben efectivamente a la inseguridad en la permanencia en el puesto y la consecuente ausencia de pensión de retiro.

Comparamos a continuación los ingresos de la función pública no sólo de un año, como hasta ahora se ha hecho, sino de varios años de servicio que incluyen la pensión por el retiro. Se trata así de determinar cuál de los países considerados remunera mejor a lo largo de la vida profesional y retirada a sus servidores públicos y si el sueldo superior en México compensa verdaderamente la inseguridad laboral y la inaccesibilidad a un sistema de pensiones.

Hemos hecho cuatro ejercicios de comparación: a) tres años de labores como director general, retiro a los sesenta y un años de edad y pensión hasta la muerte, de acuerdo con el promedio de la esperanza de vida calculada por la Organización Mundial de la Salud¹³ en los países considerados; b) los seis años de labores como director general en un sexenio, y retiro en las mismas condiciones; d) cuatro años de servicio y el retiro ajustados al costo de vida, para ubicar el tiempo necesario para que un director general mexicano se encuentre en las mismas condiciones que uno estadounidense; e) y finalmente nueve años como director general y el retiro. Se consideraron los sistemas de retiro correspondientes a cada uno de los países¹⁴ y se asumió que cumplían el periodo mínimo de permanencia en el trabajo para acceder a las pensiones¹⁵. Proponemos cuatro ejercicios para resaltar la importancia de la permanencia frente a la incertidumbre en el caso de México.

¹² Los ministros y viceministros, secretarios y subsecretarios, es decir, los primeros dos niveles de mando en la burocracia, son en casi todos los casos puestos de confianza del jefe de gobierno. Con los jefes de unidades administrativas o directores generales, por el contrario, sí operan generalmente las reglas del servicio civil en todos los países europeos de nuestra muestra, por ejemplo. No es así en el caso de los Estados Unidos de América.

¹³ Con el conjunto de países considerados, el promedio de esperanza de vida a los 61 años de edad es de 13 años. Ver anexo 1.

¹⁴ Los datos se obtuvieron de tres documentos publicados por la OCDE (David W Kalisch y Tetsuya Aman; *Retirement Income Systems: The Reform Process Across Oecd Countries*, OCDE, 1998; Deborah Roseveare, Willi Leibfritz, Douglas Fore y Eckhard Wurzel; *Ageing Populations, Pension Systems And Government Budgets: Simulations For 20 OECD Countries*, OCDE, 1996; y, Marcos Bonturi; *The Brazilian Pension System: Recent Reforms And Challenges Ahead*, OCDE, 2002) y se complementaron con la información de *2001-2002 Worldwide remuneration*, publicado por la empresa de consultoría Towers Perrin, www.towers.com/towers_publications.

¹⁵ El supuesto ignora que en realidad el derecho a la pensión obliga a más años de servicio, por lo que se incluyen los supuestos de seis y nueve años de permanencia. Mientras más años de permanencia incluye el ejercicio, más se infla el ingreso del director general mexicano. Los países para los cuales hubo información disponible fueron Alemania, Brasil, Estados Unidos, Francia, México y el Reino Unido.

Aunque hace falta un estudio reciente que calcule la permanencia en un mismo puesto, datos de 1998 indicaban que el promedio de permanencia en la administración pública federal mexicana era apenas superior a dos años, mientras que los funcionarios cuentan con trayectorias de 25 años de servicio en el gobierno.¹⁶ Lo anterior indica que el supuesto de permanencia de tres años podría estar cerca de la realidad. Se asume en el primer ejercicio que un director general trabajó por tres años en su país y posteriormente tomó su retiro. El cuadro 5 muestra el valor presente (VP) del ingreso anual producto de la pensión, también llamado anualidad¹⁷. Asumimos que la tasa de interés a la que se invierten los fondos de las pensiones es de 2% al año para los países industrializados (Alemania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido) y de 3.5% anual para los países en vías de desarrollo (Brasil y México)¹⁸.

Vale aquí mencionar que para los funcionarios públicos en México existe un seguro de separación individualizado que funciona como una compensación en caso de desempleo (ver cuadro 17)¹⁹. Al término del cargo, por separación voluntaria, despido o retiro, el director general recibirá el monto total que se haya acumulado por su ahorro y la aportación del gobierno por el plazo de su mandato. La cantidad acumulada después de tres años en el puesto se calculó con el Valor Futuro de la anualidad por tres años²⁰, a una tasa de interés de 13% que el gobierno ofrece en la actualidad; asumimos que se ahorró el porcentaje máximo permitido (10%). Este cálculo nos da el resultado de un total de \$ 113,200 USD al momento del retiro después de tres años de servicio.²¹

Cuadro 5. Comparación de percepciones incluyendo pensión por tres años de servicio (dólares, 2002)

País	Pensión anual neta	VP pensión anual USD	Sueldo anual neto USD por tres años	Suma total	% de la percepción en México
México	22,800	250,000	482,500	732,500	100
Alemania	45,400	542,800	194,500	737,300	101
Brasil	25,900	284,900	77,800	362,700	50
Estados Unidos	54,400	650,400	267,400	917,800	125
Francia	47,100	563,600	188,500	752,100	103
Reino Unido	51,800	620,100	259,200	879,400	120

Nota. El valor presente (VP) de la pensión anual ajustada a los datos de la Organización Mundial de la Salud sobre la esperanza de vida en el año de 2001 para individuos de 60 años.

¹⁶Puede verse "Latin America Journey to the market, from macroeconomic reform to institucioal therapy", de Moisés Naim, ponencia presentada en Foro Internacional para la democracia, mayo de 1996. También Blanca Heredia, "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90", Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2002; y Subsecretaría de Egresos (2000), *La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷ Una anualidad se refiere a un número determinado de pagos iguales sobre intervalos iguales de tiempo. El valor presente nos da el valor actual de dicha anualidad. En este ejercicio asumimos una anualidad anticipada, es decir que los pagos se hacen al principio del año. La fórmula es $VPA = A \left[\frac{1 - (1+i)^{-t}}{i} \right]$ en donde A es la anualidad o ingreso anual por pensión, i la tasa de interés y t el tiempo (esperanza de vida). Los valores de las anualidades en cada cuadro no cambian ya que en cada caso asumimos que el funcionario se retira a los 61 años de edad, independientemente de cuantos años haya trabajado en su puesto, y por lo tanto la esperanza de vida, con la cual están calculadas las anualidades, es la misma (13 años).

¹⁸ Esta tasa de interés se aplica a un flujo de efectivo futuro para calcular el valor presente. Y en este caso, representan las tasas de interés a las que cada país invertiría el monto de las pensiones para darle a cada persona en cada año la cantidad correspondiente derivada de la inversión. La metodología del cálculo actuarial se debe a LRB Consultores, www.lrb.com.mx

¹⁹ En ese seguro el funcionario tiene la opción de ahorrar hasta el 10% de su percepción total bruta (sueldo base más compensaciones) y el gobierno aporta el mismo 10% (neto, es decir después de impuestos); dicho ahorro se invierte a la tasa de 13% anual y se entrega íntegro al momento de la separación o retiro del funcionario.

²⁰ Asumimos que el director general recibió el mismo salario que recibe en el 2002. Se utilizó la siguiente fórmula $VF = A \left[\frac{(1+i)^t - 1}{i} \right]$, donde: VF es Valor Futuro; A es el valor de la anualidad, i es la tasa de interés (13%) y t es el número de años (3 años, en este cuadro).

²¹ Para cuatro años de servicio, el seguro de separación individualizado es de \$ 161,200 USD. Para seis años de servicio equivale a \$ 276,600 USD y para nueve años es de \$ 512,400 USD (dólares del 2002). El anexo incluye un cuadro para 5 años, en donde el seguro equivale a \$ 215,400 USD.

El ejercicio muestra que al sumar el valor de la anualidad más tres años de sueldo, la percepción de los directores generales mexicanos resulta inferior a la de algunos países desarrollados. Después de tres años de trabajo y la pensión hasta la muerte, el funcionario mexicano queda prácticamente igual que un funcionario alemán, tres por ciento debajo de un francés y percibe un ingreso inferior en 20 por ciento al de su homólogo británico y 25 por ciento abajo de un norteamericano. Esto muestra que para un plazo inferior a tres años, en perspectiva comparativa, el alto sueldo de los directores generales en México y su seguro de desempleo no compensan del todo el riesgo de la incertidumbre y falta de pensión frente al caso de países desarrollados. La excepción es Brasil, país con un nivel de vida equivalente al de México, en donde el sueldo por tres años de empleo para un director general es significativamente inferior, a pesar de que la pensión sea superior a la de México.

Lógicamente, mientras más años de ejercicio acumula, el salario del funcionario mexicano compensa la pensión inferior. El siguiente cuadro muestra que en el escenario de seis años de empleo previos a la pensión, el premio por la incertidumbre sobrepasa significativamente la necesidad de compensación. Se observa que mientras las pensiones son superiores en todos los países frente a México, este último se recupera en exceso por los pagos anuales. El pago en exceso al funcionario mexicano frente a su homólogo alemán es de 26 por ciento, 6 por ciento superior al norteamericano, 26 por ciento por arriba del francés y 10 por ciento por arriba del inglés.

Cuadro 6. Comparación de percepciones incluyendo pensión por seis años de servicio (dólares, 2002)

País	Pensión anual neta	VP pensión anual USD	Sueldo anual neto USD por seis años	Suma total	% de la percepción en México
México	22,800	250,000	1,015,200	1,265,200	100
Alemania	45,400	542,800	389,000	931,800	74
Brasil	25,900	284,900	155,600	440,500	35
Estados Unidos	54,400	650,400	534,800	1,185,200	94
Francia	47,100	563,600	377,000	940,600	74
Reino Unido	51,800	620,100	518,500	1,138,600	90

Nota. El valor presente (VP) de la pensión anual ajustada a los datos de la Organización Mundial de la Salud sobre la esperanza de vida en el año de 2001 para individuos de 60 años.

¿A partir de cuántos años de servicio interrumpido se iguala el ingreso acumulado de un director general mexicano con uno estadounidense? Si se ajusta con nivel de vida, se puede demostrar que después de cuatro años, un director general en México tiene un ingreso equivalente al de su homólogo del norte. Bajo los supuestos de este ejercicio, cuatro años son pues el plazo necesario para igualar el ingreso total de los funcionarios en ambos países, aunque es importante no olvidar que no hemos incluido aquí los ingresos indirectos por prestaciones diversas. El cuadro que sigue evidencia que cuatro años situaría a México prácticamente en el nivel de los Estados Unidos pero aún un trece por encima de Francia, seis del Reino Unido y casi 20 por ciento por arriba de Alemania. La incorporación del costo de vida mejora significativamente la perspectiva del director general brasileño.

Cuadro 7. Comparación de percepciones incluyendo pensión por cuatro años de servicio ajustando a costos de vida en cada país (dólares, 2002)

País	Costo de Vida	Pensión anual neta	VP pensión anual USD	Sueldo anual neto USD por cuatro años	Suma total	% de la percepción en México
México	90	25,300	277,800	726,200	1,004,000	100
Alemania	99	45,800	548,300	262,000	810,300	81
Brasil	50	51,900	569,800	207,500	777,300	77
Estados Unidos	100	54,400	650,400	356,600	1,006,900	100
Francia	93	50,700	606,000	270,200	876,300	87
Reino Unido	102	50,800	608,000	338,900	946,800	94

Nota. El valor presente (VP) de la pensión anual ajustada a los datos de la Organización Mundial de la Salud sobre la esperanza de vida en el año de 2001 para individuos de 60 años.

¿Qué pasaría en el caso de que se instaurara un servicio profesional en México que garantizara la permanencia y una pensión para el funcionario público de alto nivel? El siguiente cuadro ofrece una idea de lo anterior. Por ejemplo, si el servicio profesional garantizara una permanencia de unos nueve años, el salario de los directores generales podría reducirse hasta en 22 por ciento y seguir siendo equivalente al de los estadounidenses, o reducirse 40 por ciento para quedar igual que los alemanes o franceses.

Cuadro 8. Comparación de percepciones incluyendo pensión por nueve años de servicio (dólares, 2002)

País	Pensión anual neta	VP pensión anual USD	Sueldo anual neto USD por nueve años	Suma total	% de la percepción en México
México	22,800	250,000	1,620,300	1,870,300	100
Alemania	45,400	542,800	583,500	1,126,400	60
Brasil	25,900	284,900	233,500	518,300	28
Estados Unidos	54,400	650,400	802,300	1,452,600	78
Francia	47,100	563,600	565,500	1,129,100	60
Reino Unido	51,800	620,100	777,700	1,397,800	75

Nota. El valor presente (VP) de la pensión anual ajustada a los datos de la Organización Mundial de la Salud sobre la esperanza de vida en el año de 2001 para individuos de 60 años.

La posibilidad de instaurar un servicio civil de carrera en México que incluya un sistema de pensiones obligará a una revisión de los salarios del sector público de mandos superiores en nuestro país. Aunque es necesario un estudio actuarial mucho más detallado, que integre varios escenarios y analice caso por caso, los cuadros anteriores nos hacen suponer que el ajuste a la baja podría fácilmente acercarse a un 20 por ciento menos del nivel actual, lo que lo equipararía con el ingreso en los Estados Unidos.

¿Cómo llegamos a esos niveles de sueldos?

Los altos ingresos de los funcionarios públicos de la cima burocrática no es algo nuevo en México. Al contrario, lo raro hubiera sido que un sistema político centralizado, insuficientemente transparente, carente de sistemas institucionalizados de pesos y contrapesos y falta de servicio civil de carrera, no premiara generosamente a sus altos funcionarios. En realidad, estos niveles de sueldos son una

herencia del régimen político-administrativo que terminó con la alternancia en la presidencia de la República el año 2000.

El esfuerzo por transparentar los salarios de los altos funcionarios públicos se inició desde 1997, cuando el partido del Presidente de la República perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y las voces por mayor transparencia adquirieron fuerza real y comenzaron a ser contrapeso. Desde entonces se ha venido avanzando y la transparencia ha llegado a un nivel aceptable en el gobierno del presidente Fox en lo que se refiere a la información de servicios personales. El hecho de hacer transparente el ingreso del alto funcionario obligó a integrar el salario básico o contractual que recibía, que ha sido tradicionalmente bajo, con el ingreso adicional proveniente de los bonos que en el pasado reciente se ofrecían en forma discrecional e inclusive con privilegios desde el punto de vista fiscal. Los bonos se empezaron a integrar como compensación garantizada al salario de base, hasta llegar a la situación actual donde se cuenta con la información completa sobre el salario neto integrado, y el bono de productividad es ya una porción mínima de ingreso (cinco por ciento adicional al sueldo neto total en el Presupuesto del 2002 como se anotó anteriormente).

El hecho de transparentar el bono hace parecer que en los últimos años el ingreso de los funcionarios mexicanos haya crecido sustancialmente. Ello no es forzosamente el caso, pero por otro lado es difícil conocer el ingreso real de los altos funcionarios antes de 1997, en virtud de la opacidad en los bonos monetarios de entonces. El siguiente cuadro muestra una relación histórica de los sueldos de altos funcionarios en Estados Unidos y México a partir de 1997 y hasta el 2002. Puede observarse en las tasas de variación reales (1996=100) que los Estados Unidos han mantenido un crecimiento constante y sin muchas alteraciones, mientras que los salarios en México parecen incrementarse de manera considerable de 1997 a 1998 (ver gráficas 2 y 3) cuando en realidad se inicia el proceso de transparencia. De 1998 a 1999 no se registraron incrementos salariales en ninguno de los dos países. En estos años, México cambió los porcentajes de integración de la percepción total con el objeto que los estímulos no representaran más del 35% de la percepción total.

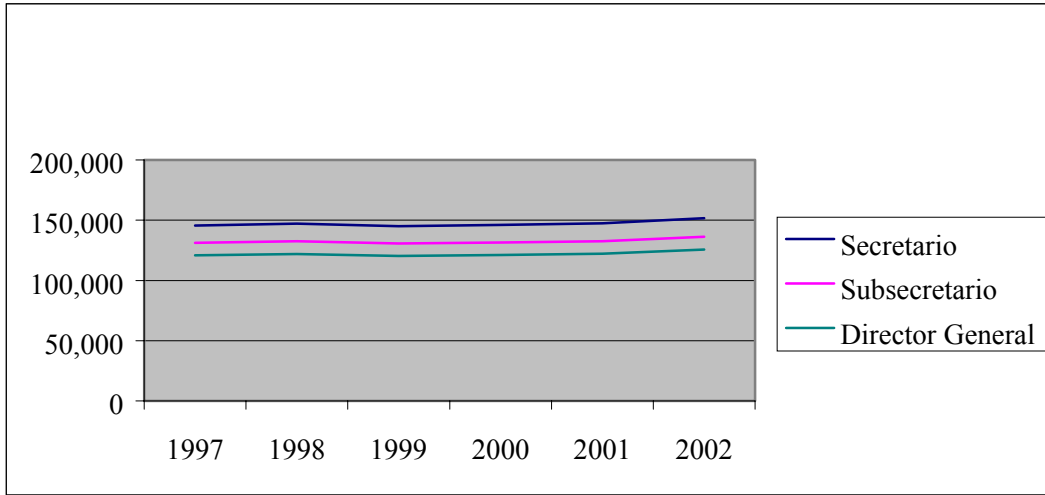
Cuadro 9. Variaciones salariales reales anuales (año base 1996)

Estados Unidos	1997-1998	1998-1999 *	1999-2000	2000-2001	2001-2002	1997-2002
Secretario						
Estados Unidos	1.00%	-1.4%	0.8%	0.8%	2.8%	4.0%
México	69.1%	-12.9%	2.8%	3.9%	0.7%	58.2%
Subsecretario						
Estados Unidos	1.0%	-1.4%	0.8%	0.8%	2.8%	4.0%
México	127.1%	-12.9%	2.8%	7.5%	2.1%	123.0%
Director General						
Estados Unidos	1.0%	-1.4%	0.8%	0.8%	2.8%	4.0%
México	131.3%	-12.9%	2.8%	13.2%	-1.37%	131.1%

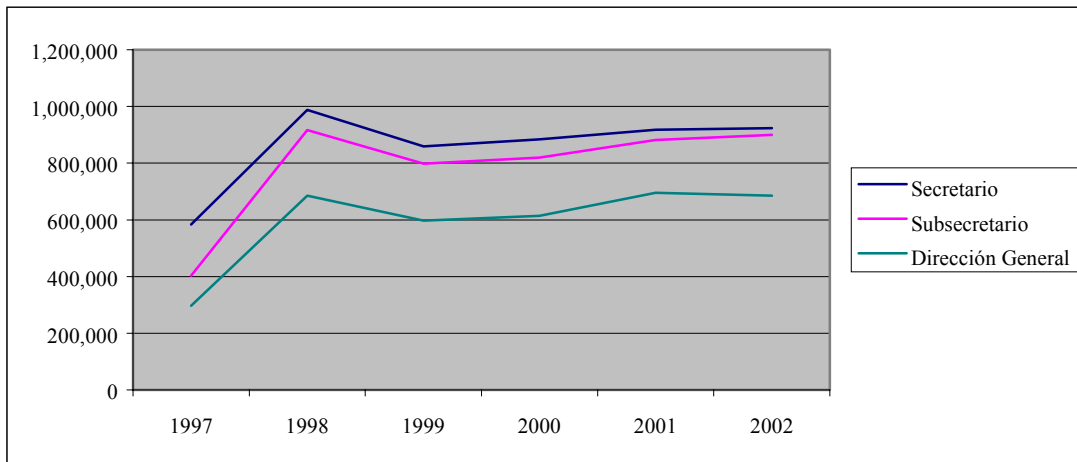
*Del año 1998 al año 1999 en ninguno de los dos países se registraron incrementos salariales.

Fuente: El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, 1999, 2001 y 2002. Para los Estados Unidos, <http://www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13033.html>; Office of Personnel Management: www.opm.gov; Bureau of Economic Analysis. National Income & Product Accounts Tables. Table 7.1 Quantity & Price Indexes for GDP; <http://www.bea.doc.gov/bea/dn/nipaweb/TableViewFixed.asp#Mid>.

Gráfica 2. Comportamiento de los sueldos brutos de los altos funcionarios en Estados Unidos 1997-2002 (1996=100)



Gráfica 3. Comportamiento de los sueldos brutos de los altos funcionarios en México, 1997-2002 (1996=100)



Altos salarios y corrupción

Se ha sostenido con frecuencia que es necesario pagar bastante a los funcionarios públicos para reducir la corrupción. Algunos estudios elaborados o encargados por el Banco Mundial sobre algunos países en desarrollo han mostrado empíricamente que no puede probarse la correlación entre altos ingresos de la función pública y la reducción de la corrupción²². Al contrario, muestran que los altos ingresos de funcionarios en entornos propicios para la corrupción terminan por encarecer el costo de la colusión.

El cuadro que sigue muestra un promedio de los ingresos de la alta función pública en algunos países, y sus calificaciones en diversos índices que miden la corrupción (Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional– IPC), la opacidad (Índice de Opacidad de la consultora Price-Waterhouse-Coopers – IO) y otro que mide el control sobre funcionarios federales en el marco de la transparencia presupuestaria (TP) derivado del estudio de varias organizaciones académicas y sociales, entre ellas el CIDE²³. Los países en los extremos son México y Chile. El primero premia bien una función pública que devuelve un sistema con problemas de alta corrupción percibida, opacidad y controles ineficaces a sus funcionarios federales. El segundo premia poco a su alta función pública que le devuelve un gobierno honesto y transparente (Cuadro 10).

Cuadro 10. Relación entre sueldos de altos funcionarios con índices de corrupción

	Promedio de ingreso neto anual (USD)	IPC	IO	ITP
Alemania	97,000	7.3	n.d.	n.d.
Brasil	31,400	4.0	61	34
Chile	28,100	7.5	36	37
España*	61,300	7.1	n.d.	n.d.
Estados Unidos	97,800	7.7	36	n.d.
Filipinas	9,200	2.9	n.d.	n.d.
Francia	74,700	6.3	n.d.	n.d.
Italia	81,700	5.2	48	n.d.
México	158,100	3.6	48	13
Perú	59,000	4.0	58	25
Reino Unido	101,900	8.7	38	n.d.

NOTA:

La columna que indica el Promedio de ingresos se obtuvo al calcular el promedio de los ingresos netos anuales en dólares de los secretarios, subsecretarios y directores generales de cada país. N.D.: el país no se incluyó en el estudio en cuestión. Criterios de evaluación:

IPC: 10 = altamente limpio; 0= altamente corrupto.

IO: 100= Opaco; 0= Transparente

ITP: 100= Muy transparente; 0= Nada transparente

No sugerimos que todos los funcionarios mexicanos sean corruptos. Hemos sostenido en otros estudios que la corrupción se debe primordialmente a problemas de diseño y funcionamiento de

²²Ver por ejemplo Rauch & Evans, “*Bureaucratic Structure And Bureaucratic Performance In Less Developed Countries*” UC San Diego, 1997. Fuente: <ftp://weber.ucsd.edu/pub/econlib/dpapers/ucsd9906.pdf>

²³ Ver anexo 2. El IPC es elaborado por Transparencia Internacional; el IO es elaborado por PricewaterhouseCoopers; y, el de TP es elaborado por el CIDE, Fundar y Equidad de Género y otras organizaciones académicas y sociales de América Latina: Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Hofbauer Balmori, Helena; *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*, CIDE: DT-DAP 113, 2002, 44 p. Ver: www.transparencia.org.mx

sistemas y organizaciones que la facilitan, y no a los individuos que componen esos sistemas y organizaciones²⁴. Más que educación individual y códigos de ética, recomendamos cambios institucionales y la introducción de reglas del juego que dificulten la corrupción. De hecho y paradójicamente, en la administración pública federal mexicana hay áreas ejemplares de alta productividad y honestidad y en organizaciones en donde reina la opacidad, hay muchos funcionarios que no participan en redes de corrupción. Su actitud es doblemente valiosa, pues generalmente se enfrentan a sistemas adversos que los obligan a trabajar mucho más para contrarrestar la ineficiencia del resto. Lo que refutamos aquí es la idea de que altas remuneraciones en la cima burocrática favorece la disminución de la corrupción: el cuadro 10 parece muestra claramente que no hay correlación entre niveles de corrupción y compensaciones salariales en los mandos superiores del gobierno.

Ingresos de altos funcionarios y distribución del ingreso en México

Ya hemos visto algunas hipótesis para justificar los altos ingresos de los jefes de la administración pública en México: el alto costo de la vida en la ciudad de México, la necesidad de compensar la incertidumbre laboral, la búsqueda de reducción la corrupción. Hemos visto hasta ahora que sólo la segunda parece tener cierto grado de justificación.

Otra hipótesis es el alto nivel de responsabilidad que recae sobre los funcionarios en México, que tienen que tomar decisiones en un sistema altamente centralizado y vertical. En otros términos, las decisiones importantes pesan sobre los hombros de pocos funcionarios, que deben recibir compensaciones adecuadas al nivel de riesgo asumido. En efecto, no es extraño que a un director general en México correspondan varios directores generales en otros países, en donde la responsabilidad y la especialización está más repartida entre altos funcionarios en esquemas organizacionales más colaborativos, racionales y verticales. En México eso es herencia del sistema de lealtades y camarillas en la administración pública que desplazó a la planeación integral y la competencia profesional como forma de asignación de cargos de responsabilidad.²⁵ En contrapartida, la burocracia generó muchas duplicidades. Aún con la aceptación de que hay un problema de diseño funcional en la administración pública federal en México, resulta inverosímil que los directores generales mexicanos carguen sobre sus hombros mucha más responsabilidad que los equivalentes en Alemania, Francia o Reino Unido, por ejemplo, países con aparatos burocráticos mucho más grandes y poderosos (tan sólo considérese los tamaños de sus economías y sus sistemas de seguridad nacional)²⁶.

No obstante, existen otras hipótesis para explicar el elevado ingreso de los funcionarios federales. Se ha argumentado que los altos funcionarios de países desarrollados tienen compensaciones indirectas que habría que tomar en cuenta en la comparación con países como México por los bienes y servicios que mejoran su calidad de vida. Por ejemplo, disfrutaban de educación y salud públicas buenas y baratas, de calidad en caminos y calles y seguridad en los parques públicos. Lo anterior permite a un funcionario europeo, por ejemplo, que su familia obtenga educación y servicios de salud públicos y de calidad, le permite tener una casa pequeña y sin jardín pues sus hijos pueden salir seguros a jugar al parque público. Todo lo anterior no le pesa a sus ingresos, recae en sus impuestos y el gobierno

²⁴ Ver por ejemplo J.P. Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. CIDE: DT-DAP 89, 2000, 30 p.

²⁵ Sobre el particular puede verse por ejemplo a Joy Langston. "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México". *Política y gobierno*. Vol. 2 (2), 2º semestre de 1995, pp. 243-278. Y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. CIDE: DT-DAP 61, 1998, 45 p.

²⁶ Sobre el diseño funcional de la administración pública federal en México puede verse *La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de Vicente Fox a la luz de la experiencia en otros países*, Documento de Trabajo en dictamen, División de Administración Pública, Atzimba Baltazar Macías y Juan Pablo Guerrero, 2002.

funciona bien. En contraste, en México el alto funcionario tiene que pagar hospitales y educación privados costosos (aunque ya veremos que entre las prestaciones de los altos funcionarios están los seguros por gastos médicos mayores). Sin dejar de subrayar que la mala calidad de la salud y educación públicas en México también es responsabilidad de la alta función pública, hay que tomar en cuenta que los altos funcionarios no son únicos en padecer servicios públicos malos, sino que la población en su conjunto también tiene que sufrirlos sin contar con el privilegio de los elevados salarios que sufraga.

En este punto, ¿cuál es la comparación entre los ingresos de los altos funcionarios mexicanos y de las familias que gobiernan? ¿Están igualmente “compensados” los gobernados que sufragan el gasto público con el pago de sus impuestos? Para contestar a estas preguntas, nos referimos aquí a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000 (ENIGH-2000), elaborada por el INEGI, con el fin de conocer el nivel de los ingresos de las familias mexicanas y contrastarlos con los sueldos de los altos funcionarios.

El cuadro 11 muestra los ingresos totales estimados por hogar en el año 2002 a partir de la ENIGH-2000²⁷. Se muestra que en México hay en total un poco más de 22 millones de familias que se puede dividir en diez grupos para determinar el ingreso promedio de las familias pertenecientes a cada décima parte y conocer la distribución del ingreso nacional. Una familia del decil más pobre tiene en promedio un ingreso de \$1,300 pesos mensuales. Es decir que los ingresos agregados de todos sus miembros (el padre, la madre y los hijos que trabajan) suman en promedio esa cantidad mensual y con eso sobreviven. Las familias pertenecientes a este grupo se quedan con una proporción equivalente al 1.5 % del ingreso nacional. En contraste, el decil de ingresos más altos concentra el 39 por ciento del ingreso nacional y una familia perteneciente a la cima tiene un ingreso mensual de por lo menos \$ 33 mil pesos mensuales, al sumar los ingresos de todos sus miembros. Lo anterior muestra la inequitativa distribución de ingreso que existe en México, en donde el decil superior concentra 4 de cada 10 unidades de riqueza y tiene ingresos más de 25 veces superiores al decil inferior. Llama aquí la atención el ingreso de la clase media mexicana se encuentra entre los \$ 4,000 y \$ 7,500 pesos al mes. Y vale anotar que en el último decil hay todavía enormes disparidades, pues ahí se encuentran las familias a partir de ingresos mensuales de \$ 33 mil pesos, pero también las familias dueñas de las grandes empresas, bancos, industrias, comercios, y demás, que concentran gran parte de ese pedazo de pastel equivalente a casi 40 por ciento del ingreso nacional. De hecho, es probable que los últimos deciles se encuentren subestimados principalmente por dos causas: que no haya sido encuestada una cantidad representativa de los estratos altos y que no hayan reportado la cantidad que verdaderamente ganan. Pero estos son los datos oficiales (INEGI).

²⁷ El ingreso total incluye al ingreso monetario neto (sueldos, beneficios, rentas) y al ingreso no-monetario (renta imputada, autoconsumo y pago en especie). La información original del 2000 se multiplicó por el factor 1.1102564 para convertir los datos al 2002. Este factor se obtuvo de considerar una inflación esperada de 4.5% y crecimiento del PIB de 1.7% para el 2002 (además de la inflación y el decrecimiento económico del 2001). Además, originalmente los datos se encuentran en datos trimestrales, por lo que se dividió entre 3 para obtener los ingresos mensuales. Se agradece el apoyo del profesor del CIDE Andrés Zamudio.

Cuadro 11. Ingreso total neto mensual de los hogares mexicanos por deciles (pesos del 2002)

	ENIGH		Participación relativa del
Decil	Promedio estimado para el 2002	Número de Hogares	ingreso por Decil
I	1,300	2,217,300	1.5
II	2,300	2,215,700	2.7
III	3,100	2,215,900	3.7
IV	4,000	2,222,400	4.7
V	4,900	2,211,200	5.8
VI	6,100	2,216,000	7.2
VII	7,600	2,218,200	8.9
VIII	9,700	2,215,000	11.5
IX	13,900	2,218,500	16.0
X	33,400	2,213,500	38.1
TOTAL		22,163,600	100

Fuente: ENIGH-2000

¿Cuál es el lugar de los altos funcionarios en esta escala? A partir de subdirector de área, todos los funcionarios de mandos medios y superiores superan en promedio el ingreso mínimo para formar parte del decil privilegiado en los ingresos mexicanos.

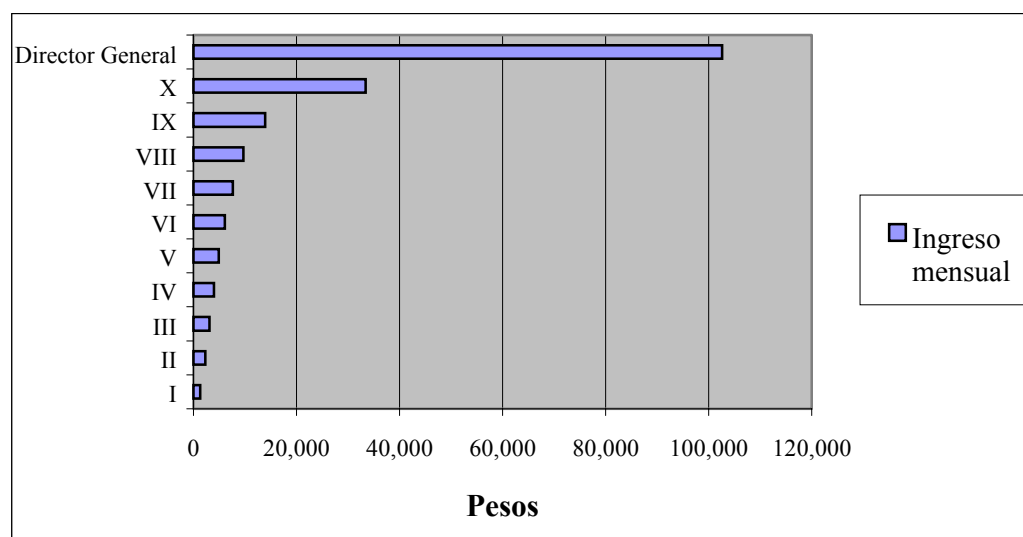
Cuadro 12. Sueldo promedio neto mensual (pesos del 2002)

Funcionario	2002
Jefe de departamento	18,600
Subdirector de área	29,500
Director de área	56,700
Director general adjunto	80,300
Dirección General	102,600
Jefatura de Unidad	118,600
Subsecretario	143,200
Secretario	149,300
Presidente	155,000

Fuente: Presupuesto de Egresos 2002 y Subsecretaría de Egresos

En otros términos, cada uno de los altos funcionarios mexicanos (de director de área hacia arriba) recibió más que el 90% de los hogares mexicanos. Un director general gana más de tres veces que el nivel de ingreso promedio en el decil más alto de la encuesta y casi 85 veces más que el primer grupo de ingreso en México.

Gráfica 4. Sueldo promedio de los directores generales comparados con los ingresos promedio de los hogares (pesos 2002)



En todos los países considerados la alta función pública forma parte de las familias de mayores ingresos, lo cual se explica generalmente por cuatro razones: a) los niveles de preparación técnica y profesional de la alta función pública están generalmente por encima del promedio nacional; b) en ese universo altamente capacitado el gobierno tiene que competir en el mercado laboral por cuadros profesionales más caros; c) la carga de trabajo es superior al promedio y finalmente, d) el grado de responsabilidad es elevado y sus decisiones trascienden hacia la sociedad, lo cual implica riesgos.²⁸ Lo cierto es que la alta función pública constituye en todos los países una parte importante de la elite socioeconómica.

¿Pero qué tan arriba está el resto de la población en otros países? Para tener un análisis comparativo, utilizamos datos del Banco Mundial sobre población, producto interno bruto y porcentajes de ingreso que recibe cada quintil de la población.²⁹ El siguiente cuadro presenta los ingresos de las personas en cada quintil de la población a la que pertenecen. En las columnas de la derecha presentamos las remuneraciones de los funcionarios de alto nivel (director general y secretario) y presentamos también la relación entre este ingreso y el promedio del quintil más alto. Usamos los datos de las remuneraciones del 2002 para todos los países excepto México y Estados Unidos, para los cuales sí tenemos los datos correspondientes al año 2000.

²⁸ En el caso de México, el sistema de responsabilidad descansa sobre todo en los funcionarios de mando, que son los de confianza (designados políticamente); por su parte, la burocracia de base, generalmente sindicalizada, tiene seguridad de la permanencia en su empleo pero está mal remunerada y tiene bajas motivaciones de ascenso profesional. Con esa combinación, buena parte del trabajo estratégico y que demanda de un valor agregado en términos de capital humano, recae sobre los funcionarios de mandos superiores.

²⁹ Esta vez dividimos la población en grupos de cinco porque así están presentados los datos disponibles; en este caso, los quintiles se refieren a individuos, no a familias. Cabe señalar que usamos los datos del 2000 debido a la falta de información más reciente. De igual forma, asumimos que las distribuciones del ingreso en esos países no cambiaron en los últimos dos años.

Cuadro 13. Distribución del ingreso y remuneraciones de los directores generales en diferentes países

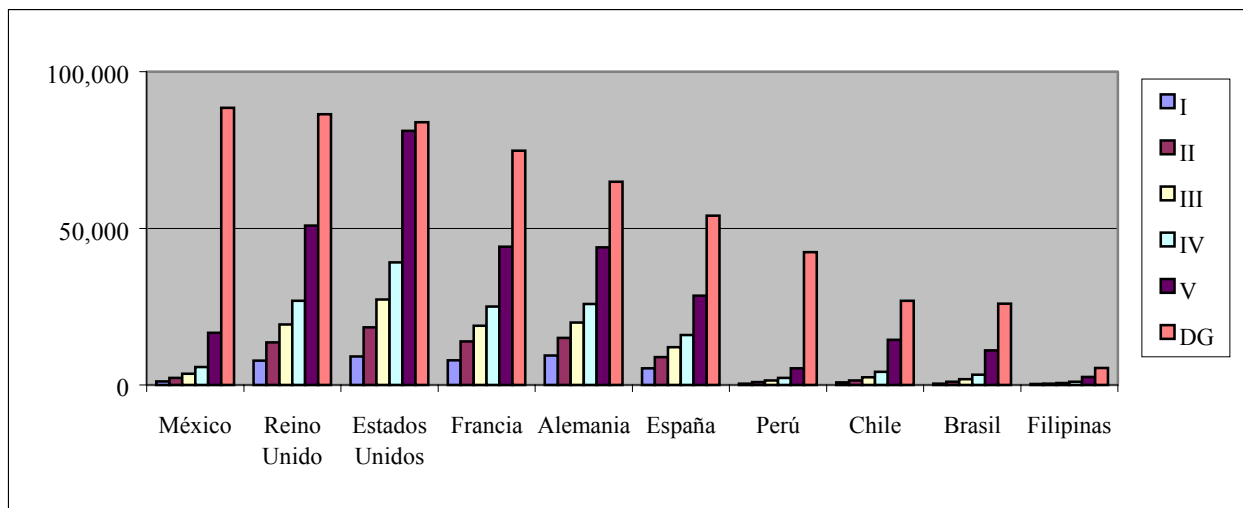
País	Población (miles) por quintil	PIB 2000 (millones de dólares)	Ingreso promedio por quintiles en dólares anuales					Sueldos DG	Relación V/DG	Sueldos Secretario	Relación V/Secr.
			I	II	III	IV	V				
Alemania	16,400	1,873,000	9,300	15,000	19,900	25,900	43,900	64,800	50	144,500	230
Brasil	34,100	595,500	450	1000	1,800	3,200	11,000	25,900	130	38,700	250
Chile	3,000	70,500	790	1,500	2,400	4,200	14,400	26,800	90	28,900	100
España**	7,900	558,600	5,300	8,900	12,000	16,000	28,500	54,100	90	67,900	140
Estados Unidos*	56,300	9,837,400	9,100	18,300	27,300	39,100	81,100	83,800	3	107,500	30
Filipinas	15,100	74,700	270	430	650	1,000	2,600	5,400	110	12,800	390
Francia	11,800	1,294,200	7,900	13,800	18,900	25,100	44,200	74,700	70	74,700	70
Italia	11,500	1,073,900	8,100	13,000	16,800	21,300	33,800	n.d.	n.d.	84,500	150
México*	19,600	574,500	1,200	2,200	3,600	5,700	16,600	88,500	430	179,200	980
Perú	5,100	53,500	460	940	1,500	2,200	5,300	42,400	690	75,600	1,300
Reino Unido	11,900	1,414,600	7,800	13,600	19,300	26,900	50,900	86,400	70	124,900	140

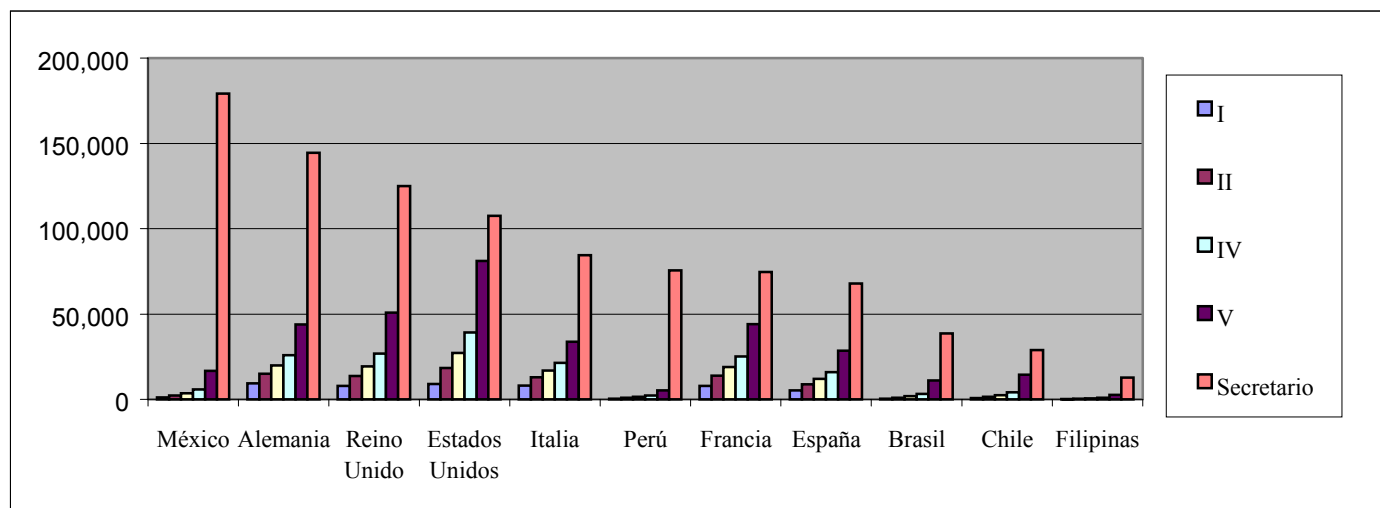
Fuente: Base de Datos del Banco Mundial <http://www.worldbank.org/data/>
Banco Mundial, 2001 World Development Indicators. Tabla 2.8 P. 70-72

*Remuneraciones promedio del 2000.

** Los sueldos de Directores Generales de España se presentan en términos brutos.

En los casos considerados el tercer nivel de la función pública supera considerablemente el ingreso promedio del quintil más rico de la población. El Reino Unido, Chile, España y Francia destacan con ingresos superiores al 50 por ciento del promedio nacional en los ingresos altos. Los casos que sobresalen son Brasil, Filipinas, México y Perú, pues sus altos funcionarios ganaron en el año 2000 varias veces más que el promedio de ingreso del quintil más rico del país (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Diferencias salariales entre la población y los directores generales

Gráfica 6. Diferencias salariales entre la población y los secretarios o ministros

En todos los casos los altos funcionarios están por encima del promedio del ingreso del quintil más alto de sus países. No obstante, se pueden distinguir dos grupos de países: aquellos en donde los altos funcionarios ganan una cantidad equivalente al ingreso del quinto decil en sus países, y aquellos en los que el ingreso de la alta función pública supera varias veces al promedio más alto de ingreso nacional. En el segundo grupo están Brasil, Filipinas, México y Perú. ¿A qué se debe? ¿Qué posibles causas hacen diferentes a estos tres países del grupo? Aquí se impone por lo visto una causa de carácter estructural: los tres países son también casos con una pésima distribución del ingreso. El siguiente cuadro ilustra sobre el índice de desigualdad en los países considerados a través de sus respectivos coeficientes Gini³⁰. Puede evidenciarse que Brasil, Chile, México, Argentina, Perú y Filipinas son los países con la peor distribución del ingreso de la muestra.

Cuadro 14. Coeficiente de Gini

País	Gini
Argentina*	47.6
Brasil	60.7
Chile	56.7
Francia	32.7
Alemania	30.0
Italia	27.3
México	53.1
Perú	46.2
Filipinas	46.2
España*	25.9
Reino Unido	36.8
Estado Unidos	40.8

Los datos corresponden a los años 1994-2000. Fuente: Banco Mundial, Poverty Monitoring Data Base: <http://wbln0018.worldbank.org/dg/povertys.nsf/DownloadSID?openform>. * Los datos para Argentina y España corresponden al año 1989. Fuente: Deininger and Squire Data Set; A New Data Set Measuring Income Inequality, Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/research/growth/dddeisqu.htm>

³⁰ El coeficiente de Gini mide el grado en que la distribución del ingreso (o en algunos casos los gastos de consumo) entre personas o unidades familiares de una economía se desvían de una distribución perfectamente equitativa. Varía entre 0 y 100. Muestra mayor desigualdad en la distribución del ingreso mientras se aproxima más a 100, y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. La fuente es: <http://200.24.215.221/siise/internac/intp57e9.htm>

Hemos evidenciado que en todos los países los altos funcionarios ganan más que el resto de la población; pero si además se trata de un país con una polarización de los ingresos de sus familias, las disparidades crecen en el marco general de la desigualdad social: los ingresos de los mandos superiores del sector público forman parte del grupo de ingresos más altos. Esta causa, por supuesto, no puede tomarse por sí sola, pues no podría explicarse, por ejemplo, el caso de Chile, que a pesar de registrar altos niveles de desigualdad en el ingreso, registra una mayor moderación en la remuneración de sus altos funcionarios.

Altos funcionarios públicos frente a altos ejecutivos del sector privado en el año 2002

Uno de los argumentos más frecuentes para justificar los altos sueldos de la élite burocrática mexicana es que solamente así se puede competir con los salarios de los altos ejecutivos del sector privado. De otra forma, los profesionistas más preparados se irían a trabajar al sector privado, dejando a individuos menos capacitados para el sector público. El argumento supone que, contrariamente a países en donde existe el servicio civil de carrera, los mercados de trabajadores de la alta función pública y de los altos ejecutivos privados son permeables y están interconectados.

El reciente cambio en el gobierno federal ha brindado una oportunidad para verificar esta hipótesis: ¿Cuántos de los altos funcionarios del gobierno de Ernesto Zedillo que perdieron su empleo al llegar el gobierno de Fox han sido contratados como altos ejecutivos de empresas privadas? ¿Cuántos ejecutivos del sector privado ocupan en la actualidad puestos de alto nivel en el gobierno federal de Fox? Aunque está pendiente un censo riguroso, la evidencia disponible muestra que sólo una minoría de exfuncionarios priístas fueron contratados por las empresas privadas y buena parte de ellos que no lograron recolocarse en puestos de gobierno han organizado grupos de consultoría para el sector público, en la espera del retorno. Por su parte, el publicitado esfuerzo de recurrir a los buscadores de talentos (*head hunters*) para seleccionar altos funcionarios en el nuevo gobierno resultó en pocos ejecutivos privados de alto nivel importados por el sector público.

El intento de nivelación entre sueldos de altos funcionarios con ejecutivos privados ocurrió durante el sexenio del presidente Carlos Salinas en un contexto macroeconómico estable que permitió incrementar el ingreso de los altos funcionarios, el cual se había diezmado por las crisis inflacionarias de la década de los años ochenta. Como ya mencionamos, el instrumento clave entonces fue un sistema de bonos poco transparente. Los altos funcionarios más beneficiados pertenecían a áreas estratégicas del sector público y del sector financiero (especialmente funcionarios del sector hacendario, bancario y financiero, el de Programación y Presupuesto, Gobernación y la Procuraduría General). Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se inició un proceso de apertura y claridad en los ingresos de la alta función pública, con los objetivos de integrar el ingreso de los funcionarios, eliminar la discrecionalidad de los bonos y hacer públicos los totales. Este proceso se acompañó también de una homologación de sueldos en toda la administración federal de forma tal que en la actualidad funcionarios no forzosamente estratégicos perciben sueldos altos en comparación con su nivel de responsabilidad. De hecho reciben sueldos que difícilmente podrían percibir si trabajaran del otro lado del mostrador, en los sectores económicos o sociales en los que intervienen por su servicio público.

Si fuera cierto que el mercado laboral del sector privado atrae a los altos funcionarios públicos, los sueldos de estos últimos tendrían que ser suficientemente competitivos para impedirlo. En realidad, en otros países hay poca relación entre el mercado de la alta función pública y el alto empleo privado debido a trayectorias profesionales diferentes, a causa de la existencia del servicio civil de carrera y la existencia de vocaciones diferentes. Lo que ha impedido que el sector privado acapare los mejores cuadros profesionales es la existencia de un servicio de carrera profesional y la vocación de poder. Se

observa por otra parte una creciente integración del mercado de altos ejecutivos privados en el ámbito internacional.

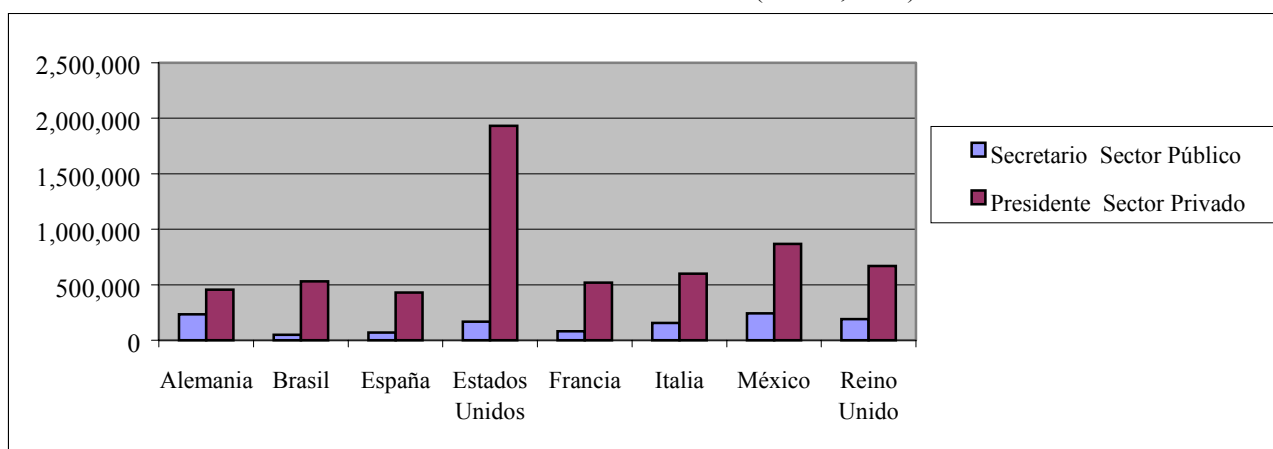
A partir de un estudio de la empresa de consultoría Towers Perrin, el cuadro 15 ilustra sobre los salarios brutos de secretarios de estado o ministros en varios países frente al ingreso bruto de presidente de empresas transnacionales o CEO (Chief Executive Officer). Puede verse que los presidentes de grandes empresas ganan en todos los casos sumas que superan significativamente a las de los ministros. Los Estados Unidos y Brasil están en un extremo, pues sus secretarios de estado ganan menos de la décima parte de los CEOs de las empresas. El caso de México se asemeja al de el Reino Unido e Italia, en donde los ministros ganan una cuarta parte que los presidentes de corporaciones. Si los salarios de los ministros subieran un 20 por ciento o al contrario se redujeran en esa proporción, no habría mucha diferencia: de todos modos estarían muy por debajo de los sueldos de los jefes de empresa.

Cuadro 15. Salario del sector público como porcentaje del salario en el sector privado
Salarios anuales brutos (dólares, 2002)

País	Secretario Sector Público	Presidente/CEO Sector Privado	% Público/Privado
Alemania	235,000	455,000	51.6
Brasil	50,000	530,000	9.4
España	68,000	430,000	15.8
Estados Unidos	167,000	1,933,000	8.6
Francia	82,000	519,000	15.8
Italia	156,000	600,000	26.0
México	242,000	867,000	27.9
Reino Unido	189,000	669,000	28.2

Fuente: 2001-2002 Worldwide Total Remuneration
www.towers.com/towers_publication

Gráfica 7. Salario del sector público en relación al salario en el sector privado
Salarios anuales brutos (dólares, 2002)



El cuadro siguiente establece la comparación entre los sueldos brutos de los directores generales del sector público y los del sector privado. Se vuelve a evidenciar que los salarios del sector público no compiten, en ningún país del conjunto, con los del sector privado. Asimismo, se observa nuevamente

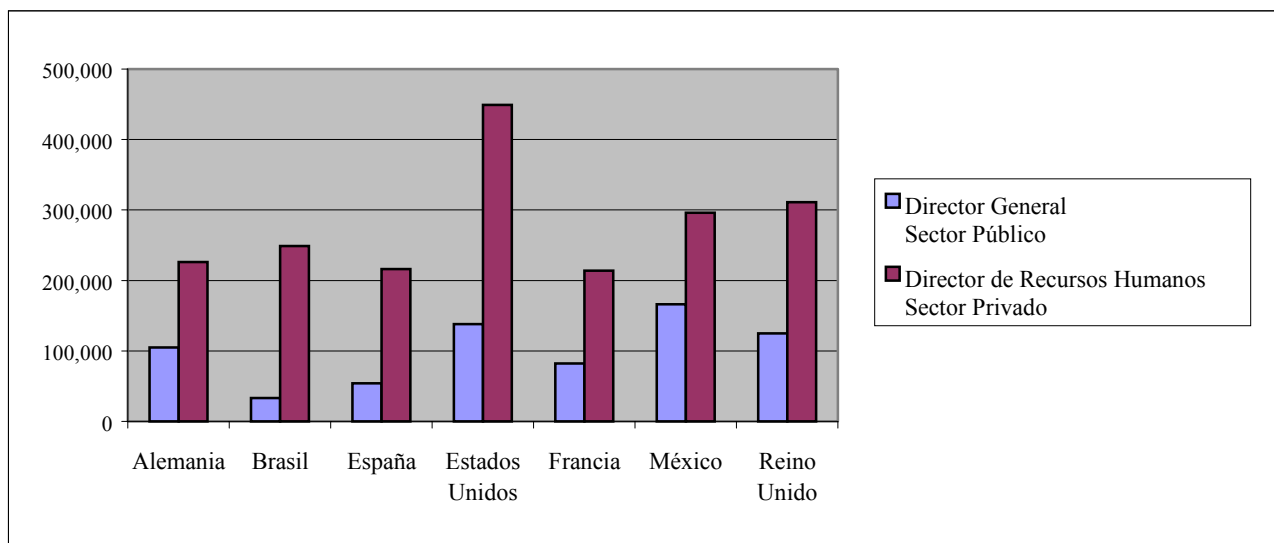
que los salarios de los directores generales en México son los que más se acercan a los existentes en el sector privado. Pero sigue habiendo una brecha considerable. Estas diferencias serían suficiente en cualquier mercado laboral abierto para dejar sin los mejores cuerpos profesionales al sector público. Sin embargo, la captación de estos funcionarios en el sector privado ocurre poco³¹ ¿A qué se debe? Todo parece indicar que mientras las empresas multinacionales y las grandes empresas compiten entre ellas por los mejores cuadros privados; el “mercado” de funcionarios de alto nivel se queda en buena medida como un mercado laboral cerrado, como ocurre en realidad en la mayoría de los países.

Cuadro 16. Salario del sector público como porcentaje del salario en el sector privado
Salarios anuales brutos (dólares, 2002)

	Director General Sector Público	Director de Recursos Humanos Sector Privado	% Público/Privado
Alemania	105,000	226,000	46.5
Brasil	33,000	249,000	13.2
España	54,000	216,000	25.0
Estados Unidos	138,000	449,000	30.7
Francia	82,000	214,000	38.3
México	166,000	296,000	56.1
Reino Unido	125,000	311,000	40.2

Fuente: 2001-2002 Worldwide Total Remuneration
www.towers.com/towers_publication

Gráfica 8. Salario del sector público como porcentaje del salario en el sector privado
Salarios anuales brutos (dólares)



La poca permeabilidad entre la alta función pública y el sector ejecutivo privado tiene que ver con un desarrollo de carácter profesional que se distingue en prácticamente todas sus facetas y que, cuando podría cruzarse a los diez o quince años de edad laboral del profesionalista, plantea diferencias y

³¹ Siempre hay excepciones. Para un exsecretario de estado o exsubsecretario es relativamente fácil colocarse en el sector privado (después del año de cuarentena al que lo obliga la ley), particularmente en el sector que reguló como autoridad en su empleo anterior, pues tan sólo la información estratégica que porta tiene un valor elevado en el mercado.

distanciamientos difíciles de franquear. Sin poder identificar el peso específico de cada uno de los siguientes factores, se pueden enumerar:

- a) Las diferencias de formación profesional, particularmente en las especialidades, en donde el sector privado favorece una formación orientada hacia los negocios (por ejemplo, las maestrías en administración de negocios).
- b) Las diferencias en las redes profesionales y sociales, pues los profesionistas de carrera pública o privada generalmente tienen antecedentes familiares en la misma. Particularmente la carrera privada cuenta con generaciones y patrimonios dedicados a los negocios mientras que para un sector de profesionistas sin patrimonio, el sector público es la única oportunidad de ascenso social.
- c) Las diferencias vocacionales, en donde el servicio público llama a un tipo de individuo con una doble vocación: influir en su entorno a través de decisiones públicas y sobre todo, ejercer el poder. Tal vez sea esa la mayor retribución para el alto funcionario, el ejercicio del poder, mismo que en México, al contar discrecionalidad, ha permitido obtener todo lo demás. En el sector privado si bien puede estar presente el objetivo de influenciar positivamente sobre el entorno, adquiere una importancia particular la formación de riqueza.
- d) Las diferencias en las reglas del juego para la trayectoria en cada uno de los sectores. Si bien en ambos sectores es importante la red social, es claro que el sector privado favorece más la experiencia, la productividad y el desempeño probado con resultados mientras que el sector público favorece el juego político-burocrático y la lealtad personal al jefe. Es difícil medir la productividad y eficiencia del desempeño de las funciones en el sector público como para saber que un funcionario puede ocupar un puesto en el sector privado, sin descontar que no tienen una especialización muy elevada debido a que han ocupando diferentes puestos que respondieron más bien a cuestiones políticas. Mientras tanto, el sector privado comenzó a evaluar y seleccionar a las personas con exámenes psicométricos, de personalidad, de conocimiento, idiomas etc., desde el proceso de selección. Por añadidura, la competencia por mejores cuadros es en buena medida abierta y móvil en el sector privado, mientras que en el sector público, aunque también es móvil (un promedio de dos años en el mismo puesto), se explica mucho más por los movimientos de carácter político-burocrático que por cuestiones de competencia profesional o desempeño.
- e) El ambiente de trabajo y la cultura en el que se desarrollan las carreras son distintos. La alta función pública dedica una gran parte de su tiempo, recursos y talentos tratando con ella misma, abrumada por regulaciones de carácter interno o por competencias y problemas de flujo de información endógenos. Un factor esencial para explicar las diferencias es de carácter económico. Por lo general, la alta función pública da por hecho que tendrá los recursos necesarios para su supervivencia: el presupuesto público ofrece una seguridad que acaba siendo perverso para la eficiencia y el ahorro. Por su parte, la empresa privada tiene que batirse en su sector para generar los recursos básicos para sobrevivir y crecer.

En síntesis, ambos sectores profesionales han tenido bastante desconfianza uno del otro. En uno ha predominado hasta hace poco una visión laica y nacionalista del desarrollo nacional, mientras que otro ha estado mucho más influenciado por valores de carácter religioso y paradigmas internacionales. El bajo desempeño del aparato burocrático no ha ayudado a acercar a los sectores: ser burócrata no es, en el mercado de los altos ejecutivos privados, la mejor carta de presentación.

Todo lo anterior nos hace pensar que el argumento de tener salarios de altos funcionarios públicos similares a los de los altos ejecutivos no se sostiene. Los salarios de los altos funcionarios podrían reducirse y seguramente la mayor parte se quedaría ahí, por las bajas posibilidades de contratación en el sector privado y por el aferramiento a la vocación del servicio público y al poder.

Las ventajas de los altos funcionarios mexicanos no se limitan a sus percepciones monetarias. Vamos a hacer ahora un recuento de las prestaciones no monetarias que perciben y que agregan considerablemente a su acumulación pues significan ingresos indirectos que les permiten ahorrar una buena parte de su sueldo mensual.

Prestaciones en los sectores público y privado

La remuneración generosa de los altos funcionarios no termina con sus salarios; debe agregarse el ingreso indirecto que resulta de una serie de prestaciones que al final le reducen al trabajador gastos personales, por lo que se agregan indirectamente a su ingreso mensual (por la vía del ahorro personal). Los siguientes cuadros comparan las prestaciones que reciben los altos ejecutivos empresariales, los secretarios de estado y directores generales del sector público, de acuerdo al Manual de Sueldos y Prestaciones 2002.

Las prestaciones de los funcionarios públicos en México se agregan a sus remuneraciones totales pero no llegan a tener un valor equiparable al de su propio salario. Eso difiere en el sector privado, en donde un ejecutivo puede tener prestaciones equivalentes al 50% de su sueldo y llegan a ser, en algunos casos especiales del 100 por ciento (en los niveles superiores de empresas multinacionales por ejemplo, sin contar el pago a través de acciones de la empresa).

Los funcionarios públicos cuentan con prestaciones que corresponden al puesto e incluyen la seguridad social, prestaciones económicas, seguros y prestaciones inherentes al puesto. A lo anterior se agregan otro tipo de prestaciones que son públicas. Por ejemplo, la reforma fiscal del 2001 dejó exentos a los burócratas del pago de impuestos de los bonos que reciban con alguna periodicidad distinta a la mensual. Ese tipo de exenciones no existe para ningún otro trabajador, lo cual implica que los empleados públicos recibirán por esto un 35% más de lo que pudieran recibir los empleados en las industrias privadas por un bono similar. Además de esto, un director general de la administración federal cuenta con seguro de vida, seguro de gastos médicos mayores (por servicios médicos privados, obviamente), seguro de desempleo (llamado seguro de separación individualizado, sobre el que ya se habló), celular, viáticos, automóvil y generalmente, con chofer. Lo anterior sin contar toda una infraestructura de apoyo para el desarrollo de sus labores y con frecuencia la ayuda en actividades de índole personal: secretarías, mensajeros, secretarios particulares, vales de gasolina, gastos de representación y manejo de recursos presupuestarios. Todo ello, puesto en términos monetarios, más los bonos por desempeño, elevan el ingreso real del servidor público en un porcentaje considerable.

Cuadro 17. Prestaciones para un Director General en el sector público en México

Seguros	Económicas	Inherentes al puesto
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo seguro institucional: de 40 a 108 meses de sueldo integrado • Seguro colectivo de retiro: de \$12,000.00 a \$25,000.00 • Seguro de gastos médicos mayores: de 259 a 1000 salarios mínimos generales del D.F. • Seguro de separación individualizado: el ejecutivo federal cubrirá un monto equivalente al 2, 4, 5 ó 10% del sueldo bruto del servidor público que se incorpore al mismo, según corresponda por concepto de aportación ordinaria que éste elija. El importe de los rendimientos que generen tendrá como base la suma de ambas aportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prima vacacional: el 50% de diez días de sueldo base, que se otorga por cada periodo vacacional. • Prima quinquenal: de \$46.00 a \$136.00 • Aguinaldo o gratificación de fin de año: en los términos del Decreto presidencial que para tal efecto emita el ejecutivo federal anualmente. • Pagos de defunción: hasta 4 meses del último sueldo base o de la Pensión que hubiere percibido la persona fallecida. • Ayuda para despensa: \$77.00 pesos mensuales. • Vacaciones: 20 días hábiles al año, en dos periodos de 10 días c/u. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo de telefonía celular, radiolocalización, • Radiocomunicación, • Alimentos y/o vehículo y bonos de gasolina: de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3.1.5 del Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal.
	SEGURIDAD SOCIAL ISSSTE, FOVISSTE, SAR	

Fuente: Manual de Sueldos y Prestaciones 2002

Cuadro 18. Prestaciones de un Secretario de Estado en México

Seguros	Económicas	Inherentes al puesto
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo seguro institucional: de 40 a 108 meses de sueldo integrado. • Seguro colectivo de retiro: de \$12,000.00 a \$25,000.00 • Seguro de gastos médicos mayores: de 333 a 1000 salarios mínimos generales del D.F. • Seguro de separación individualizado: el Ejecutivo Federal cubrirá un monto equivalente al 2, 4, 5 ó 10% del sueldo bruto del servidor público que se incorpore al mismo, según corresponda por concepto de aportación ordinaria que éste elija. El importe de los rendimientos que generen tendrá como base la suma de ambas aportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prima vacacional: el 50% de diez días de sueldo base, que se otorga por cada periodo vacacional. • Prima quinquenal: de \$46.00 a \$136.00 • Aguinaldo o gratificación de fin de año: en los términos del Decreto Presidencial que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal anualmente. • Pagas de defunción: hasta 4 meses del último sueldo base o de la pensión que hubiere percibido la persona fallecida. • Ayuda para despensa: \$77.00 pesos mensuales. • Vacaciones: 20 días hábiles al año, en dos periodos de 10 días c/u. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo de telefonía celular, • Radiolocalización, radiocomunicación • Alimentos y/o • Vehículo: de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.3.1.5. Del Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal.
Seguridad social		
ISSSTE , FOVISSSTE y SAR		

Fuente: Manual de Sueldos y Prestaciones 2002.

El cuadro que sigue ejemplifica el caso de los Estados Unidos. Es claro que tienen menos prestaciones que sus homólogos mexicanos, con la excepción nada desdeñable de la pensión la cual, una vez más, puede significar que en un periodo inferior a cuatro años interrumpidos de servicio, un director general de carrera estadounidense percibe un ingreso neto superior al del mexicano, por su permanencia en el servicio público. Como vimos, lo anterior se modifica después de cuatro años cuando el director general mexicano supera en ingresos totales al homólogo norteamericano.

Cuadro 19. Prestaciones de altos funcionarios en Estados Unidos

Prestaciones		
<ul style="list-style-type: none"> • Pensión: Los empleados federales cuentan con un seguro de retiro e inhabilidad que ofrece una anualidad que se incrementa con el número de años trabajados. Los empleados pagan 1% de su salario para calificar para la anualidad antes de los 5 años de servicio, posteriormente es cubierto por el gobierno. Para el seguro de inhabilidad empieza a ser cubierto por el gobierno después de 18 meses de servicio. • Plan de ahorro: Le permite a los empleados ahorrar para el retiro. Dentro del sistema de pensiones, el gobierno da 1% del salario de las personas a los que no ahorren y hasta 4% del salario a los que si ahorren. Los empleados pueden invertir sus ahorros en cinco planes diferentes. No se les cobra impuesto sobre la renta a los fondos que reciban por sus ahorros o por las aportaciones del gobierno, o a las ganancias que resulten de las inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro médico: Pagan tarifas bajas de seguro médico para ellos y sus familias • Seguro de responsabilidad: El gobierno reembolsará hasta la mitad del costo del seguro, para algunos funcionarios. • Seguro de vida: El gobierno paga hasta un tercio del valor del seguro básico. • Licencia por enfermedad: Los empleados federales tienen derecho a 13 días de licencia por enfermedad cada año. El número de días de licencia se va incrementando según el tiempo que el empleado tenga en el gobierno federal. • Días de asueto: Tienen derecho a 10 días de asueto pagados cada año. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura del costo de cambio de residencia: derecho de cobertura de los costos de transportación si son reasignados o transferidos geográficamente cuando son elegibles para el retiro del servicio o en el plazo de 5 años de la elegibilidad para el retiro opcional. • Transporte: Se les paga transporte público para fomentar su uso.

Fuente: <http://www.opm.gov/ses/benefits.html>

Volvamos a la comparación entre el sector público y el privado. En las prestaciones de la empresa privada se da una gran disparidad entre compañías e incluso en su interior. Se puede dar el caso que algún director de nivel medio o bajo cuente con prestaciones o incluso con un sueldo de director de nivel alto y viceversa. Generalmente, se puede decir que dependerán de las políticas internas que

integran consideraciones como la antigüedad del ejecutivo, su fidelidad a la compañía e incluso factores subjetivos, como su poder de negociación al firmar el contrato. Algunas de las prestaciones que se dan en la industria privada se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 20. Prestaciones para altos ejecutivos en el sector privado

Seguros	Económicas	Inherentes al puesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguro de Vida (Internacional) ▪ Seguro de Gastos Médicos familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Bono anual (que puede ser de 3 a 12 meses) • Aguinaldo (de 2 a 4 meses) • Vacaciones (hasta de 30 días dependiendo del nivel) • Prima vacacional del 95% • Vales de despensa (1 a 5% de su sueldo) • Fondo de ahorro (13%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coche y/o camioneta (4 o 6 cilindros dependiendo del nivel en el que se encuentre) • En algunos casos, los gastos del coche • Chofer • Teléfono celular y/o radio localizador • Seguridad • Casas o departamentos de descanso (niveles muy altos) • Asociación a clubes deportivos (niveles muy altos) • En algunas compañías se dan acciones de la empresa
SEGURIDAD SOCIAL IMSS, SAR		

Fuente: Empresa embotelladora de empresa multinacional.

Aunque para las prestaciones el estudio no hace la comparación con otros países fuera de los Estados Unidos, todo indica que las prestaciones y apoyos institucionales de los altos funcionarios en México también los colocan en un grupo privilegiado. Es raro que un director general de otro país tenga a su disposición lo que un mexicano: auto, chofer, celular, una o dos secretarias, secretario particular, seguridad social, seguros de vida, de gastos médicos mayores, de desempleo, gastos de representación, toda una infraestructura a su servicio que al final significa un ingreso indirecto que se suma al ingreso monetario que hemos descrito en este trabajo. Una cuantificación preliminar de lo anterior indica que el ingreso real de un director general, por ejemplo, se incrementa por lo menos un 35 por ciento adicional: pasa en promedio de \$ 102 mil a cerca de \$ 140 mil pesos mensuales al sumar ingresos directos e indirectos por prestaciones y apoyos institucionales.

¿Con qué explicación nos quedamos?

Hemos visto a lo largo del estudio una serie de posibles causas para explicar el nivel de los salarios de los altos funcionarios en México. Vimos que la desigualdad social y la incertidumbre laboral pueden estar en el origen de la cuestión. Pero esas explicaciones no bastan. La mala distribución del ingreso se registra en países que no remuneran tan alto a sus mandos superiores; y la incertidumbre laboral en realidad atañe a la mayoría de los altos funcionarios aquí considerados, pues hemos incluido a ministros y viceministros, que en casi todos los países tienen puestos de designación política, sujetos al vaivén de la política de sus países. En este apartado vamos a sugerir dos causas adicionales para explicar el caso particular de nuestro país.

El cuadro 21 resume buena parte de nuestro argumento. Muestra la situación en cada país en torno a dos cuestiones: la existencia de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la existencia de contrapesos institucionalizados frente a la actuación de la función pública.

Por servicio civil de carrera entendemos un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan las reglas de entrada y salida, movilidad interna, funciones, derechos, obligaciones y remuneraciones de los integrantes del sistema de administración de los burócratas. Dentro de la amplia gama de servicios de carrera hay algunas características que son clave para identificarlos. Por ejemplo, hay servicios que se basan principalmente en la experiencia para determinar los ascensos, mientras que otros tienden a favorecer el mérito y la competencia para definir la carrera interna de ascensos y promociones. Cabe destacar que la mayoría de las reformas recientes a los servicios civiles de carrera en varios países han intentado destacar la evaluación del desempeño y los concursos de oposición como formas de regular los sistemas. La clasificación de servicio civil meritocrático implica que un porcentaje mayoritario de puestos es asignado a través de concursos de oposición a los cuales varios funcionarios pueden acceder y cuyas reglas y formas de evaluación son claras y confiables.³²

Por pesos y contrapesos entendemos la existencia de un conjunto de reglas e instituciones independientes al aparato político-administrativo del poder ejecutivo, capaces de castigar efectivamente por acciones y omisiones a las organizaciones públicas y sus integrantes. Entre estas podemos enumerar la existencia de poderes legislativo y judicial independientes y dotados de suficientes recursos humanos y técnicos, de sistemas de control interno efectivos (técnicos y no politizados), así como mecanismos de acceso a la información gubernamental (particularmente la publicidad de los patrimonios de los funcionarios), instituciones de investigación y centros generadores de información altamente profesional e independiente, centros independientes para evaluar los resultados de políticas, medios de comunicación profesionales, libres y dedicados a investigación, etc.

A la luz de lo hasta aquí expuesto, el cuadro siguiente trata de evidenciar la importancia de un servicio civil basado en el mérito y la competencia por una parte, y la existencia de sistemas institucionalizados de pesos y contrapesos por la otra, en la moderación en el pago a la alta función pública. La última columna establece la relación entre el sueldo bruto de un director general y el ingreso por habitante en cada país. Por ejemplo, el PIB per cápita en México fue de \$ 5,864 dólares para el año 2000 según datos del Banco Mundial; el sueldo bruto de un director general fue de \$ 166,200 dólares al año. Es decir que el alto funcionario ganó 28 veces más que el promedio de la población, lo que representa la proporción más alta de los países considerados en el estudio. La disparidad es igualmente importante para Perú con 26 veces superior el sueldo del funcionario frente al peruano promedio. De ahí, la desproporción se reduce significativamente para Brasil, en donde un director general ganó casi 10

³² Yves Mény, *Politique comparée, 3ra. Edición, París, 1991*. Amjad C., Shahid; James R., Gary; Haider M., Waleed; *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, Technical Paper 259, World Bank, Estados Unidos, 1994. Guerrero A. Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, DT-DAP 90, CIDE, México, 2000.

veces más que el promedio de los brasileños. A partir de ahí, la relación entre ingreso por habitante y salario de director general es mucho más moderada y se sitúa alrededor de cinco veces.

Todo indica que la moderación, tanto en el salario como en la corrupción, se favorece cuando el funcionario público cuenta con suficientes garantías de desarrollo profesional y continuidad laboral, aunado a equilibrios de vigilancia y transparencia en los aparatos de gobierno. Es decir, cada vez que existen servicios profesionalizados basados en la evaluación y el mérito y contrapesos institucionales.

Cuadro 21. Servicio profesionalizado y sistemas de control y evaluación de la función pública

País	Servicio civil meritocrático*	Contrapesos institucionalizados	Corrupción (Índice TI 2002)	Relación salario alto funcionario (2002) / PIB per cápita(2000)
Alemania	sí	sí	Baja (7.3)	4.6
Brasil	no	no	Alta (4.0)	9.4
Chile	sí	sí	Baja (7.5)	6.4
España	sí	sí	Baja (7.1)	3.6
Estados Unidos	sí	sí	Baja (7.7)	4.0
Francia	sí	sí	Baja (6.3)	3.7
Italia	sí	sí	Baja (5.2)	n.d
México	no	no	Alta (3.6)	28.3
Perú	no	no	Alta (4.0)	26.4
Reino Unido	sí	sí	Baja (8.7)	5.3

Fuente: El Producto Interno Bruto por habitante proviene de la base de datos del Banco mundial disponible en www.worldbank.org/data/. El Índice de Corrupción de Transparencia Internacional 2002: www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.es.html. Sugerimos para fines ilustrativos pero arbitrariamente que el nivel de corrupción es alta cuando el índice de percepciones de TI es inferior a 4.1

Conclusiones

Los ingresos de los mandos superiores del gobierno mexicano son muy altos en comparación nacional e internacional. Hemos revisado a lo largo de este documento varios argumentos que tratan de explicarlo. Vamos a retomar algunos argumentos mencionados:

- La necesidad de reducir la corrupción al disminuir la tentación de ingresos ilegítimos por medio de ingresos oficiales suficientes.
- La necesidad de compensar a los altos funcionarios por el alto costo de la vida en la capital federal, la ciudad de México.
- La necesidad de competir con los salarios del sector privado para captar recursos humanos altamente capacitados y evitar que los mejores profesionistas emigren del sector público.
- La necesidad de compensar por la extensa carga de trabajo y responsabilidad: el alto funcionario, que es un trabajador de confianza, debe laborar mucho pues en la burocracia mexicana el trabajador de base y sindicalizado coopera poco al tener salarios bajos y pocas motivaciones de carácter profesional, por las limitadas posibilidades de ascenso y por la inamovilidad.
- La necesidad de garantizar tranquilidad familiar del funcionario al asegurarle, con altos ingresos, educación y salud privada a su familia y acceso a bienes privados adecuados que compensen la inexistencia de bienes y servicios públicos aceptables.

Hay muchos argumentos más y algunos tienen algo de razón. No obstante, se debe tomar en cuenta que la excesiva carga de trabajo y responsabilidad, los riesgos que implica el ejercicio del poder, el servicio público y la toma de decisiones, son asumidos por altos funcionarios públicos de otros países con menores remuneraciones y mejores resultados en la provisión de bienes y servicios públicos como seguridad, educación, infraestructura, respecto al derecho, entre otros, y en contextos gubernamentales caracterizados por la honestidad, eficiencia y rendición de cuentas.

Este trabajo ha buscado mostrar, en síntesis, que los desproporcionados sueldos se deben a la combinación de tres elementos³³: uno, la incertidumbre laboral de la alta función pública, lo cual ha obligado al gobierno a pagar un premio que compense el riesgo del despido en cualquier momento. Dos, la falta de mecanismos efectivos que midan el desempeño del aparato burocrático y lo obliguen a rendir cuentas; no hay indicadores que demuestren que los sueldos que paga la sociedad mexicana se justifican ante los bienes y servicios que recibe a cambio. Tres, la polarización estructural de la distribución del ingreso en el país. Las dos primeras condiciones señaladas se vinculan con dos características fundamentales de cualquier gobierno honesto y eficiente: contrapesos reales al poder público y un sistema profesionalizado y basado en el mérito que permita la continuidad. La tercera condición, la mala distribución del ingreso, requiere de políticas sociales efectivas y de largo alcance que el estado mexicano no ha logrado implantar.

Lo que a nuestro entender explica la anomalía en el caso de México es el desarrollo pasado de la alta función pública. Por lo que resulta urgente ir al fondo del problema que consiste en primer lugar en la falta de un sistema de profesionalización por méritos de la alta función pública que permita ofrecer continuidad en los puestos a través de sistemas de evaluación independiente y rigurosa del desempeño

³³ ¿Quién podría revisar esa situación? El presidente de la república y los diputados federales, lo cual por cierto obligaría a transparentar también los ingresos agregados que perciben los propios diputados tras la suma de sus percepciones mensuales oficiales más los ingresos por participaciones en comisiones, mandatos diversos y actividades políticas.

del funcionario. En segundo lugar, el problema consiste en la inexistencia de un sistema de contrapesos que obligue al sector público a ser imputable y rendir cuentas y con ello, a ofrecer mejores resultados a través de una selección de los funcionarios más competentes.

Para lo último es necesario generar un sistema de control que cumpla con dos objetivos al mismo tiempo: por una parte, que haga realmente efectiva la rendición de cuentas y la imputabilidad a través de la evaluación y, por la otra, que mejore las capacidades de los aparatos administrativos al favorecer formas de gestión por desempeño. En otros términos, el desarrollo de los contrapesos sólo es posible a través de la rendición de cuentas, que supone que existe una instancia con la autoridad y recursos suficientes para supervisar, evaluar y sancionar al responsable de la acción pública. El sistema de rendición de cuentas no debe hacer más pesada la acción burocrática a través del control de procedimientos,³⁴ sino que debe enfatizar la evaluación de resultados. El objetivo es reducir drásticamente los costos de transacción derivados del rígido marco actual de control, al transparentar la acción pública y enfatizar la evaluación de los resultados. En este sentido, la aprobación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental significa un paso determinante que marcará, como un punto de inflexión, una lenta pero inevitable reversión de la tradición de ineficiencia e impunidad de los aparatos públicos.³⁵

La posibilidad de atribuir la responsabilidad a alguien implica el desarrollo de sistemas de evaluación de los resultados que se integren a las lógicas de los procesos de la producción de bienes y servicios públicos. Al haber escasez de recursos, la evaluación de resultados es esencial para lograr una asignación de recursos eficiente y con rentabilidad social. Al mismo tiempo, es el medio idóneo para mejorar la aplicación de políticas públicas y adecuarlas mejor a las verdaderas preferencias de la sociedad. Sólo a través de sistemas de evaluación de resultados la sociedad mexicana podrá saber si los sueldos de los altos funcionarios que sufraga se justifican: a través de sistemas objetivos que midan el desempeño y la eficiencia (o productividad).

El sistema de contrapesos sólo es posible con la suma de dos condiciones, transparencia y rendición de cuentas. Aunque ambas cualidades favorecen mejorías en los niveles de eficiencia y efectividad, es deseable agregar un ingrediente primordial: la profesionalización del personal administrativo a través de sistemas de competencia y evaluación que favorezcan los méritos profesionales de los funcionarios. La profesionalización de la administración pública debe ser vista como un instrumento que acompañe a la reforma administrativa, no como la reforma misma. Sus características principales deben estar en función de tres aspectos: 1) mejorar los sistemas de pesos y contrapesos, 2) favorecer la competencia profesional y 3) el cumplimiento cabal de la norma.

No estamos hablando de un servicio civil de carrera basado en la antigüedad y la permanencia, sino de un sistema de profesionalización basado en la evaluación competitiva como la base de la selección, la promoción y la separación (la evaluación y el concurso son la dinámica del sistema). Los principios esenciales son la transparencia en los requisitos y reglas de los concursos (difusión y convocatorias públicas), así como la igualdad en el trato a los aspirantes. En pocas palabras, la clave está en la

³⁴ Sólo para dar una idea, el número de normas administrativas que regulan al área de los recursos humanos en la administración pública federal es de más de dos mil en el año de 2002.

³⁵ La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental entró en vigor el 12 de junio del 2002. Entre otras razones, su importancia reside en dos elementos centrales: por un lado se incrementa el riesgo de la revelación o exhibición pública de la autoridad por sus actos u omisiones; por otro lado multiplica los sistemas de controles sociales multilaterales, socializando entre varios actores independientes los contrapesos. Lo anterior favorece cambios en los comportamientos de ambos lados del mostrador de una oficina pública: incita al apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación, invita al uso eficiente de los recursos públicos, favorece a la honestidad y facilita la coordinación gubernamental. Dado el grado de opacidad de la información gubernamental en México, la Ley tiene efectos potenciales más significativos que en países en donde leyes similares (*Freedom of Information Act*) llegaron en contextos de información más abierta.

competencia y en la excelencia para el ingreso, la permanencia y la carrera profesional. Los resultados de los concursos de ingreso y promoción deben permitir una calificación y clasificación de los aspirantes. Al mismo tiempo, los criterios relevantes deben ser claros para todos los candidatos y la imparcialidad del proceso debe ser demostrable en cada una de las fases de la selección. Vale la pena enfatizar que un sistema de esta naturaleza deja un rol determinante a la capacitación de los funcionarios públicos.

El senado aprobó una iniciativa de *Ley de Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal*, y todo parece indicar que después de la revisión que haga la Cámara de Diputados, la ley entrará en vigor a lo largo del año 2003.

Hemos sido férreos defensores aquí y en otros trabajos de la profesionalización del servicio público con base en el mérito y la evaluación. Es un instrumento, entre otros, que puede ayudar firmemente a impulsar la eficiencia y la honestidad de los aparatos gubernamentales. No obstante, un servicio civil de carrera mal aplicado puede acrecentar la ineficiencia, perpetuar el clientelismo y burocratismo, y complicar el combate a la corrupción. Es un instrumento que puede ser contraproducente y costoso para las finanzas públicas.

La propuesta aprobada por el senado no parece garantizar que será un servicio profesional que ayude a la eficiencia y honestidad en los aparatos burocráticos. En buena medida deja para la etapa de implementación las orientaciones fundamentales del sistema. En lugar de un medio para conseguir un gobierno más eficiente y honesto, el servicio profesional de carrera propuesto por el senado parece convertirse en un fin en sí mismo.

No es deseable instaurar un servicio civil de carrera en México sin antes depurar a la administración pública federal por lo menos en dos sentidos:

- Rediseño funcional de las secretarías (para evitar las contradicciones y redundancias actuales);
- Reducción y reacomodo de los servicios personales, que en la actualidad son excesivas en algunos servicios administrativos e insuficientes en otros.

Una primera lectura de la versión de la Ley aprobada por el Senado en octubre del 2002 obliga a varios cuestionamientos relativos al estatus legal y laboral de los funcionarios en el nuevo esquema propuesto y sus costos presupuestarios actuales y contingentes. Al mismo tiempo, plantea serias dudas sobre su sistema de administración y organización: altamente centralizado en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en lo organizacional, pero dejando el control presupuestario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo cual se garantiza la continuación de la confrontación de las dos globalizadoras, en detrimento de la simplificación administrativa y la operación eficiente de las demás secretarías. Otros estudios ya han observado que sin coordinación eficiente entre el área fiscal/presupuestal y la de administración del personal, la reforma a favor de la profesionalización tiene altas posibilidades de fracaso³⁶.

La propuesta deja pensar que el serio problema de la gestión del personal público rebasará primero y anulará después el principal objetivo de un sistema de carrera, que es la profesionalización con base en el mérito y la evaluación. Genera además serias preocupaciones sobre el riesgo de una mayor burocratización de un sistema de gestión del personal ya de suyo ineficiente, y plantea dudas sobre el potencial real de eliminar estancos clientelares en la administración (*spoil-systems*). La Ley no anticipa tampoco una depuración y reducción de los servicios personales previa a su instauración, ni

³⁶ Blanca Heredia, "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90", Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2002.

una revisión seria del diseño funcional de la Administración Pública Federal. Todo lo anterior genera inquietudes sobre la posible perpetuación de servicios saturados e ineficientes, con problemas de redundancias, duplicación y contradicción de funciones operativas. Por lo visto, todo parece dejarse para la etapa de la implementación de la Ley, lo cual provoca preocupación al considerarse la experiencia de reformas administrativas en México. El análisis exhaustivo de esa iniciativa no es el objeto de este documento. No obstante, hay que advertir que hay servicios de carrera que perpetúan la ineficiencia y el clientelismo; los hay que favorecen la eficiencia, la objetividad profesional y la honestidad. En el caso de México, el diseño de la ley parcialmente aprobada y sus estrategias de implantación no garantizan este último escenario, por lo que especialistas y actores involucrados deben estar alerta. La propuesta e instauración de un servicio civil de carrera en México debería venir después de una profunda revisión y depuración de la administración pública federal, por lo menos en dos sentidos: el rediseño funcional de las secretarías (para evitar las contradicciones y redundancias actuales); la reducción y reacomodo de los servicios personales, cuyo número en la actualidad excede significativamente las necesidades de los servicios en algunas partes, mientras que escasea en otras.

El diseño e instauración de este tipo de servicios toma tiempo y es sumamente complejo. Generalmente se enfrenta a resistencias formidables porque vulnera grandes intereses creados dentro de las burocracias. Insistimos en que sería contraproducente impulsar un servicio civil de carrera en México que facilitara la permanencia de la ineficiencia, sistemas de privilegios y redes de corrupción que todavía viven en nuestro aparato burocrático. Es importante plantear, desde el inicio, las bases adecuadas de un sistema profesionalizado meritocrático. El objetivo no sería solamente ubicar en su justo valor a los salarios de los altos funcionarios, sino sobre todo ofrecer a la sociedad mexicana un gobierno eficiente y honesto. A juzgar lo que gobiernos honestos y eficientes han hecho por el bienestar y desarrollo de las sociedades que los tienen, es claro que la paga a los funcionarios responsables es una preocupación secundaria.

Anexo I*Elaboración de cuadros*

Cuadro 1. Comparación internacional de remuneraciones (sueldo más compensaciones –no incluye prestaciones-) para altos funcionarios en diferentes países del mundo (en dólares estadounidenses) y Cuadro 3. Salarios ajustados por el costo de vida.

Los datos de los sueldos de los funcionarios públicos mexicanos para el 2002 fueron obtenidos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, en el Capítulo IV, artículo 41; publicada en el Diario Oficial de la Federación y se reproducen en el siguiente cuadro.

Percepción neta de los funcionarios de alto nivel en México 2002
(pesos del 2002)

Indicador de grupo jerárquico	Puestos de referencia	Valor del puesto por grado de responsabilidad expresada en puntos		Percepción ordinaria neta mensual (sueldo base + compensación garantizada)	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
O	Jefatura de Departamento	305	460	14,200	26,000
N	Subdirección de Área	461	700	20,200	43,500
M	Dirección de Área	701	970	36,500	85,900
L	Dirección General Adjunta o Titular de Entidad	971	1216	60,400	112,900
K	Dirección General y Coordinación General o Titular de Entidad	1217	1496	81,700	139,800
J	Jefatura de Unidad o Titular de Entidad	1497	1840	109,700	146,300
I	Oficialía Mayor o Titular de Entidad	1841	3200	139,00	145,300
H	Subsecretaría de Estado o Titular de Entidad	3201	4896	139,00	151,900
G	Secretaría de Estado o Titular de Entidad	4897	7442	149,000	
	Presidente de la República			155,000	

En virtud de que la percepción ordinaria mensual muestra amplitudes considerables (más del 50% en el caso del director general), se tomaron los promedios proporcionados por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (junio del 2002), con base al promedio real que las percepciones de estos funcionarios en su conjunto (obviamente, el promedio resultó diferente al promedio simple de los máximos y mínimos de cada puesto).

Promedios salariales netos, año 2002

Puestos de referencia	Promedio simple de la percepción ordinaria mensual	Promedio pagado como percepción ordinaria neta mensual (sueldo base + compensación garantizada)
Dirección General y Coordinación General o Titular de Entidad*	\$ 110,800	\$102,600
Subsecretaría de Estado o Titular de Entidad*	\$ 145, 400	\$143,200
Secretaría de Estado o Titular de Entidad	\$ 149,300	\$149,300
Presidente de la República		\$155,000

*Nota. Los sueldos presentados para los Directores Generales y los Subsecretarios de Estado de la tercera columna son los promedios proporcionados por la Subsecretaría de Egresos

Tipos de Cambio

Con la excepción del peso mexicano, que se tomó a 10 pesos por dólar (para evitar cuestionamientos relacionados a una supuesta sobrevaluación), los tipos de cambio fueron calculados con base en un promedio de los tres años anteriores disponibles, quedando de la siguiente forma:

Tipos de cambio con respecto al dólar estadounidense
0.66 libra esterlina
1 peso argentinos
680.00 pesos chilenos
1.97 reales brasileños
10 pesos mexicanos
1.04 euros
1.89 marcos alemanes
1,879 liras italianas
3.42 soles peruanos
50 pesos filipinos

Los datos para calcular las cantidades pagadas como sueldos en términos netos se deben al fiscalista internacional Eduardo Revilla Martínez, del Despacho González Luna y Pérez de Acha, S. C., a no ser que se aclare otra fuente.

Alemania: La tasa máxima es del 53% sobre el ingreso marginal que exceda a los 240,000 DM anuales. Hasta ese monto, la tasa efectiva para solteros es del 43.5% y para casados, del 33.9% . Por lo que se calculó un promedio (38.45%).

Argentina: Se obtuvieron los datos originalmente en términos netos.

Brasil: Se aplicó una tasa del 27.5% ya que los ingresos superaban los \$21,600R.

Chile: Los datos originales venían en términos netos.

España: Los datos se presentan en términos brutos ya que el cálculo del impuesto sobre la renta resultó impracticable.

Estados Unidos: Se utilizaron dos tasas para calcular los impuestos, 39.1 y 35.5, que corresponden a diferencias en los niveles salariales.

Fuente: <http://www.federal-income-taxes-tax-preparation-tables-irs-forms.com/tax-tables.asp>

Debido a que en esta tabla se presentan diferencias de niveles salariales que dependen de la situación civil y cálculo de impuestos, se calculó el promedio por niveles de impuestos y se asignó una tasa a cada funcionario dependiendo del nivel salarial al que corresponde su salario. No consideramos deducciones salariales.

Francia: Los datos originales venían en términos netos.

Italia: Se aplicó la tasa máxima de 46% ya que los ingresos exceden los 135 millones de liras anuales.

México: Los datos originales los obtuvimos en términos netos, por lo que no se les aplicó ninguna tasa adicional.

Perú: Se descontó el 30% de impuesto sobre la renta

Reino Unido: Los salarios se calcularon de acuerdo a la información presentada por Inlan Revenue: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/rates/it.htm> en donde define tres impuestos (10%, 22% y 40%) que se aplican a los ingresos de acuerdo con niveles.

Para calcular los salarios ajustados con el índice de Costo de Vida se utilizó la siguiente tabla elaborada por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* con excepción de los datos para Berlín, Roma y Madrid (cuya fuente es *The World Competitiveness Yearbook 2001*, IMD):

**Costo de vida por ciudades
(2000)**

Ciudad/País	Costo de Vida 2000
Roma	102
Londres	102
Nueva York	100
Berlín	99
Madrid	95
París	93
Buenos Aires	90
Ciudad de México	90
Lima	66
Santiago	57
Sao Paulo	50

Fuentes: The Economist Intelligence Unit, "Worldwide Cost of Living Survey", The Economist, Vol. 358, Número 8205, P. 108. 20 de Enero del 2001. Y The World Competitiveness Yearbook, 2001, International Institute for Managing Development, Table 1.5.02 P. 369.

Se multiplicó el salario neto por 100 y se dividió entre el índice de costo de vida. De esta forma se igualaron los salarios al costo de vida de los diferentes países.

Esperanza de vida en los países considerados para los cuadros 5, 6, 7 y 8

La Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁷, muestra que para el 2001 una persona de 60 años tiene una esperanza de vida diferente en cada país, tal y como se expone en la tercera columna del siguiente cuadro. Para hacer a todos los países comparables, consideramos el promedio de las esperanzas de vida de cada país, y aplicamos el ejercicio para el 2002 es decir, que para este año la persona tendría 61 años y una esperanza de vida de 13³⁸, misma cantidad de años que recibiría su pensión.

Esperanza de vida según la OMS

País	2001	Esperanza de vida en el 2001	Total de años de vida	2002	Años de pensión
México	60	14	74	61	13
Alemania	60	15	75	61	14
Brasil	60	9	69	61	8
Estados Unidos	60	15	75	61	14
Francia	60	16	76	61	15
Reino Unido	60	15	75	61	14
Promedio	60	14	74	61	13

³⁷ Véase: <http://www3.who.int/whosis/hale/hale.cfm?language=spanish>

³⁸ Supusimos que los funcionarios públicos se retiran a la edad de 61 años ya que no se encontraron datos en donde especificara la esperanza de vida de una persona de 65 años en el 2002.

**Comparación de percepciones incluyendo pensión por cinco años de servicio
(dólares, 2002)**

País	Pensión anual neta	VP pensión anual USD	Sueldo anual neto USD por cinco años	Suma total	% de la percepción en México
México	22,800	250,000	830,900	1,080,900	100
Alemania	45,400	542,800	324,200	867,000	80
Brasil	25,900	284,900	129,700	414,600	38
Estados Unidos	54,400	650,400	445,700	1,096,000	101
Francia	47,100	563,600	314,100	877,700	81
Reino Unido	51,800	620,100	432,100	1,052,200	97

Para la elaboración de los cuadros se consultaron las siguientes fuentes:

- México: Diario Oficial, Presupuesto de Egresos para el ejercicio Fiscal del año 2002.
- España: <http://www.igae.minhac.es/Presup/leyes/L1212001/Titulo3.pdf>
- Peru: http://www.lainsignia.org/2001/noviembre/econ_005.htm
- Estados Unidos: <http://www.opm.gov/oca/02tables/ex.htm>
<http://www.lib.umich.edu/govdocs/fedprssal.html>
<http://www.federal-income-taxes-tax-preparation-tables-irs-forms.com/tax-tables.asp>
- Alemania: Datos proporcionados por la Embajada de Alemania.
- Chile: Datos proporcionados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de la República de Chile.
- Chile: Para el cálculo de los sueldos en términos brutos se consultó:
<http://www.sii.cl/página/valores/global/igc2002.htm>
- Argentina: Decreto 344/2002
<http://www.geocities.com/mguevarista/decretodeaumentodesueldodeduhalde.html>
Decreto 172/2002
<http://www.seprin.com/foro/enero10-02/foro.cgi-ID=seprin&msg=14538&DOC=91.htm>
- Reino Unido: Ministerial Salaries 2002, Cabinet Office.
- Brasil: Tabela de Remuneración dos Servidores Públicos Federais 2002.
- Filipinas: Información de Salarios del Gobierno de Filipinas.
- Italia: Datos proporcionados por la embajada Mexicana en Italia con referencia en las páginas:
www.parlamento.it/parlam/leggi/002931.htm
www.unipa.it
- Francia: Datos proporcionados por la Embajada Francesa en México con información del Ministerio de la Función Pública.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000, INEGI.
- The Economist Intelligence Unit, “Worldwide Cost of Living Survey”, The Economist, Vol. 358, Número 8205, P. 108. 20 de Enero del 2001.
- The World Competitiveness Yearbook, 2001, International Institute for Managing Development, Table 1.5.02 P. 369.
- International Finance Statistics Database, FMI, abril 2002 y 2000.
- PCP: http://www.economist.com/markets/bigmac/displayStory.cfm?story_id=1098872
- Organización Mundial de la Salud, Informe sobre la salud en el mundo, 2001:
<http://www3.who.int/whosis/hale/hale.cfm?language=spanish>

Anexo 2

Elaboración del *Cuadro 10. Relación entre altos sueldos de funcionarios con índices de corrupción.*

- En la primera columna se muestra el promedio neto anual de los salarios de los secretarios, subsecretarios y directores generales (en dólares) para dar a conocer el promedio de los salarios de los altos funcionarios en cada uno de los países.
- El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es elaborado por Transparencia Internacional. Se refiere a percepciones del grado de la corrupción visto por empresarios, académicos y analistas de riesgo, en diferentes países y se extiende entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto). Para más información consultar: <http://www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.es.html>
- El Índice de Opacidad (IO) es elaborado por PricewaterhouseCoopers. Y se refiere a los datos de opacidad en cinco diferentes áreas que afectan los mercados de capitales: a) corrupción, b) sistema legal, c) macroeconomía y políticas fiscales gubernamentales, d) estándares y prácticas contables, e) régimen regulatorio. Donde mientras más altas sean las calificaciones del índice mayor grado de opacidad y viceversa. Para más información consultar: PricewaterhouseCoopers, *The Opacity Index*, enero 2001 ó <http://www.opacityindex.com/>
- El Índice de Transparencia Presupuestaria (ITP) es elaborado por el CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Público. Los resultados que aquí presentamos se refieren a los resultados obtenidos por las percepciones de un grupo de expertos y usuarios del Presupuesto referentes a los siguientes temas:
 - Detección de enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)
 - En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.
 - En casos de errores administrativos o negligencia se puede establecer quiénes son los(as) culpables
 - Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros
 - Las penas aplicadas a funcionarios por hacer mal uso de los recursos públicos realmente se llevan a cabo
 - Las penas aplicadas a funcionarios(as) por hacer mal uso de los recursos públicos son adecuadas para castigar estos delitos

Donde calificaciones cercanas a 100 indican mayor transparencia y viceversa.

Para más información sobre transparencia presupuestaria consultar: CIDE; Fundar; Equidad de Género; *Transparencia Presupuestaria en América Latina*, diciembre, 2001 en www.transparencia.org.mx

Anexo 3

Los servicios personales corresponden al Capítulo 1000 del Presupuesto de Egresos y se encuentran clasificados en 8 conceptos y 65 partidas. El desglose de las remuneraciones de servicios personales, se presenta a continuación en el siguiente cuadro.

Desglose del capítulo de Servicios Personales en conceptos y partidas

Conceptos	Partidas
1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente	1101 Dietas 1102 Haberes 1103 Sueldos base 1104 Sueldos base al personal obrero 1105 Sobrehaberes 1106 Asignaciones por radicación en el extranjero 1107 Gastos contingentes para el personal radicado en el extranjero
1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio	1201 Honorarios 1202 Sueldos base al personal eventual 1203 Compensaciones por servicios de carácter social 1204 Retribuciones por servicios de carácter social 1205 Compensaciones a sustitutos de profesores
1300 Remuneraciones adicionales y especiales	1301 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados 1302 Acreditación por años de servicio en la docencia y al personal administrativo de las instituciones de educación superior 1303 Acreditación por titulación en la docencia 1304 Acreditación al personal docente por años de estudio de licenciatura 1305 Primas de vacaciones y dominical 1306 Gratificación de fin de año 1307 Compensaciones por servicios especiales 1308 Compensaciones por servicios eventuales 1309 Asignaciones de técnico 1310 Asignaciones de mando 1311 Asignaciones por comisión 1312 Asignaciones de vuelo 1313 Asignaciones de técnico especial 1314 Honorarios especiales 1315 Participaciones por vigilancia en el cumplimiento de las leyes y custodia de valores 1316 Liquidaciones por indemnizaciones y por sueldos y salarios caídos 1317 Liquidaciones por haberes caídos 1318 Compensaciones de retiro 1319 Remuneraciones por horas extraordinarias 1320 Compensaciones de servicios 1321 Prima de perseverancia por años de servicio activo en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos 1322 Compensaciones adicionales por servicios especiales 1323 Asignaciones docentes, pedagógicas genéricas y específicas 1324 Compensación por adquisición de material didáctico 1325 Compensación por actualización y formación académica 1326 Compensaciones a médicos residentes 1327 Antigüedad
1400 Erogaciones del gobierno federal por concepto de seguridad social y seguros	1401 Cuotas al ISSSTE 1402 Cuotas al ISSFAM 1403 Cuotas para la vivienda 1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil 1405 Cuotas para el seguro de vida del personal militar 1406 Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil 1407 Cuotas para el seguro de separación individualizado 1408 Cuotas para el seguro colectivo de retiro

	1409 Otros seguros 1410 Cuotas al IMSS 1411 Cuotas al INFONAVIT 1412 Aportaciones de seguridad social contractuales
<i>1500 Pagos por otras prestaciones sociales y económicas</i>	1501 Cuotas para el fondo de ahorro del personal civil 1502 Cuotas para el fondo de ahorro de generales, almirantes, jefes y oficiales 1503 Cuotas para el fondo de trabajo del personal del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos 1504 Indemnizaciones por accidentes en el trabajo 1505 Prestaciones de retiro 1506 Estímulos al personal 1507 Otras prestaciones 1508 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro 1509 Compensación garantizada 1510 Pagas de defunción 1511 Asignaciones adicionales al sueldo
<i>1600 Impuesto sobre nóminas</i>	1601 Impuesto sobre nóminas
<i>1700 Pago de estímulos a servidores públicos de mando y enlace</i>	1701 Estímulos por productividad y eficiencia
<i>1800 Provisiones para servicios personales</i>	1801 Incrementos a las percepciones 1802 Creación de plazas 1803 Otras medidas de carácter laboral y económicas

Anexo 4

Número de plazas y salarios de los puestos de alto mando de la Administración Pública Federal de los años 2001, 2002 y 2003 (pesos corrientes)

Dependencia	Número de plazas alto nivel			Sueldo más compensaciones Anual- Global			Incrementos Plazas/Salariales					
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	Plazas 2001-2002	Plazas 2002-2003	Plazas 2001-2003	Sueldo y compensaciones 2001-2002	Sueldo y compensaciones 2002-2003	Sueldo y compensaciones 2001-2003
Presidencia	49	126	96	67,441,700	180,729,800	138,243,400	77	-30	47	168%	-24%	105%
SEGOB	63	103	115	84,508,900	145,464,400	163,690,900	40	12	52	72%	13%	94%
SHCP	50	59	59	68,525,300	85,237,100	84,860,200	9	0	9	24%	0%	24%
SAGARPA	26	31	28	35,063,700	43,705,500	39,511,600	5	-3	2	25%	-10%	13%
SCT	73	66	68	95,646,300	90,315,600	92,803,300	-7	2	-5	-6%	3%	-3%
S. Economía	55	57	57	73,229,500	79,313,100	79,313,100	2	0	2	8%	0%	8%
SEP	88	92	97	115,391,500	126,211,500	132,925,600	4	5	9	9%	5%	15%
S. Salud	29	29	38	39,259,200	41,135,800	53,852,300	0	9	9	5%	31%	37%
STPS	19	19	20	52,787,300	55,485,800	56,815,000	0	1	1	5%	2%	8%
SRA	12	11	12	16,711,400	16,293,000	17,622,200	-1	1	0	-3%	8%	5%
SEMARNAT	91	28	36	121,093,600	39,806,600	50,440,900	-63	8	-55	-67%	27%	-58%
S. Energía	33	31	32	44,761,900	43,417,200	44,504,400	-2	1	-1	-3%	3%	-1%
Sedesol	22	22	30	30,006,000	31,533,100	43,408,000	0	8	8	5%	38%	45%
S. Turismo	19	20	19	25,998,800	28,177,200	26,848,000	1	-1	0	8%	-5%	3%
SRE	44	45	57	58,165,400	62,402,700	79,483,700	1	12	13	7%	27%	37%
SECODAM	42	46	45	57,759,300	66,243,700	65,085,100	4	-1	3	15%	-2%	13%
SSP	6	70	47	7,980,200	96,009,200	65,218,000	64	-23	41	1103%	-32%	717%
PGR	39	44	83	53,889,400	63,203,800	116,660,400	5	39	44	17%	85%	116%
Cons. Jurídica	8	8	8	10,968,800	11,302,500	11,508,900	0	0	0	3%	2%	5%
TOTAL	768	907	947	1,059,187,000	1,305,987,900	1,362,794,500	139	40	179	23%	4%	29%

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001,2002 y 2003, SHCP.

Bibliografía

Alemania

Datos de la Embajada

Argentina

Decreto 344/2002 <http://www.geocities.com/mguevarista/decretodeaumentodesueldodeduhalde.html>

Decreto 172/2002

<http://www.seprin.com/foro/enero10-02/foro.cgi-ID=seprin&msg=14538&DOC=91.htm>

Brasil

Tabela de Remuneración dos Servidores Públicos Federais 2002.

<http://www.servidor.gov.br/publicacoes/index.htm>

Chile

<http://www.sii.cl/página/valores/global/igc2002.htm>

España

Ley de Presupuestos Generales del Estado

<http://www.igae.minhac.es/Presup/leyes/L1212001/Titulo3.pdf>

Estados Unidos

<http://www.lib.umich.edu/govdocs/fedprssal.html>

<http://www.federal-income-taxes-tax-preparation-tables-irs-forms.com/tax-tables.asp>

Office of Personnel Management:

<http://www.opm.gov/ses/benefits.html>

<http://www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13033.html>

www.opm.gov/oca/98TABLES/exec_ses/exesepdf/98EX.PDF

www.opm.gov/oca/99TABLES/Execses/html/99exesch.htm

www.opm.gov/oca/01tables/exceses/html/01execsc.htm

<http://www.opm.gov/oca/2000tbls/Execses/html/exeschd.htm>

<http://www.opm.gov/oca/02tables/ex.htm>

Italia

Datos proporcionados por la embajada Mexicana en Italia con referencia en las páginas:

www.parlamento.it/parlam/leggi/002931.htm

www.unipa.it

México

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Año Fiscal 2002.

Tabulador de Sueldos para Funcionarios Públicos de Mando de la Administración Pública Federal 2001-2002. DOF 31 de mayo de 2001.

Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal, para el ejercicio fiscal 2002

Relación de Percepciones que se Cubren a Favor de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Paraestatal y Órganos Administrativos Desconcentrados (SHCP Agosto 2001).

Perú

Periódico La Insignia: http://www.lainsignia.org/2001/noviembre/econ_005.htm

Filipinas

Información de Salarios del Gobierno de Filipinas.

Reino Unido

Ministerial Salaries 2002, Cabinet Office.

Otros:

Amjad C., Shahid; James R., Gary; Haider M., Waleed; *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, Technical Paper 259, World Bank, Estados Unidos, 1994.

Arellano G., David; *La transformación de la Administración Pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*; Cide, Documento de Trabajo n. 117, División de Administración Pública, 2002.

Baltazar M., Atzimba y Guerrero A. Juan Pablo; *La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de Vicente Fox a la luz de la experiencia en otros países*, Documento de Trabajo en dictamen, División de Administración Pública, 2002.

Banco Mundial, 2001 World Development Indicators. Tabla 2.8 P. 70-72

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>

Big MacCurrencies, *The Economist*, Abril 27 -Mayo 3, 2002. Página 76.
http://www.economist.com/markets/bigmac/displayStory.cfm?story_id=1098872

Boletín de Compensaciones, Intergamma. Septiembre 2000. Consultores en Recursos Humanos
<http://exatec.itesm.mx/Bolsa/manual/documentos/tabula.html>.

Bonturi, Marcos; *The Brazilian Pension System: Recent Reforms And Challenges Ahead.*, OCDE, 2002.

Burtless, Gary; *How much is Enough? Setting Pay for Presidential Apointees*, The Brookings Institution, March 22, 2002. <http://www.appointee.brookings.org/events/pay.pdf>

Cabrero Mendoza Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y política pública*, México D.F.: CIDE, Vol 9 (2), 2000.

Consultoría Towers Perrin, 2001-2002 Remuneración Total a Nivel Mundial.
http://www.towers.com/towers_publications/publications/pubs_frame_towers.asp?target=pubs_date.htm

Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Madrid Sánchez, Rodolfo; *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*, CIDE: DT-DAP 115, 2002, 61 p.

Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Hofbauer Balmori, Helena; *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*, CIDE: DT-DAP 113, 2002, 44 p.

Guerrero Amparán, Juan Pablo, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", CIDE: DT-DAP 90, 2000, 33 p.

Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía", CIDE: DT-DAP 89, 2000, 30 p.

Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. CIDE: DT-DAP 61, 1998, 45 p.

Heredia, Blanca y Schneider, Ben Ross, "Administrative reforms in Developing Countries", en Heredia, Schneider (Coords), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, manuscrito, marzo del 2000.

Blanca Heredia, "La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90", Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2002.

International Finance Statistics Database, FMI, abril 2002 y 2000.

Kalisch, David W. y Aman, Tetsuya; *Retirement Income Systems: The Reform Process Across Oecd Countries*, OCDE, 1998.

Langston, Joy. "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México". *Política y gobierno*. Vol. 2 (2), 2º semestre de 1995, pp. 243-278.

Mény, Yves. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy and West Germany*. Oxford: Oxford University Press, 1990. Capítulo 4, pp. 129-155.

OECD Purchasing Power Parities: <http://www.oecd.org/pdf/M00009000/M00009294.pdf>

Organización Mundial de la Salud, Informe sobre la salud en el mundo, 2001:
<http://www3.who.int/whosis/hale/hale.cfm?language=spanish>

Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995. Caps. 2 y 3, pp. 39-125.

PriceWaterhouseCoopers <http://www.opacityindex.com/>

Roseveare, Deborah; Leibfritz, Willi; Fore, Douglas y Wurzel, Eckhard; *Ageing Populations, Pension Systems And Government Budgets :Simulations For 20 OECD Countries*, OCDE, 1996.

Subsecretaría de Egresos (2000), *La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

The Economist Intelligence Unit, "Worldwide Cost of Living Survey", The Economist, Vol. 358, Número 8205, P. 108. 20 de Enero del 2001.

The World Competitiveness Yearbook, 2001, International Institute for Managing Development, Tabla 1.5.02 P. 369.

The world Economic Factbook, 2000/2001, Euromonitor, 7^{ma} Edición, Londres 2000.

Transparencia Internacional: <http://www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.es.html>

Transparencia, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE: www.transparencia.org.mx

Yves Mény, *Politique comparée, 3ra. Edición, Paris, 1991.*

2001-2002 Worldwide Total Remuneration :www.towers.com/towers_publication