

Estudios

- Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España
An approach to the structural determinants of defence policy in Spain
 ALFONSO A. LÓPEZ RODRÍGUEZ / PALOMA CASTRO MARTÍNEZ 6-19
- Las fuentes de información sobre el empleo público en España: revisión, diagnóstico y propuestas de cambio
The sources of information on public employment in Spain: review, diagnosis and proposals for change
 JOSÉ MARÍA DE LUXÁN MELÉNDEZ 20-44
- Estrategias para el fortalecimiento de las autoridades auxiliares del municipio en Sinaloa, México
Strategies for strengthening the auxiliary authorities of the municipality in Sinaloa, Mexico
 RAÚL PORTILLO MOLINA / JULIO CÉSAR RODRÍGUEZ VALDEZ / DANIEL GARCÍA URQUIDEZ 45-63
- Definiendo problemas perversos para las políticas públicas: El caso de las desapariciones en México
Defining wicked problems for public policy: The case of Mexico's disappearances
 MONICA NAIME 64-80
- (Re)pensar la intermediación laboral del Servicio Público de Empleo en Argentina a partir de la experiencia internacional
(Re)thinking labour intermediation service in Argentina based on international experience
 MARÍA EUGENIA SCONFENZA 81-110
- Transferencia Condicionada de Ingresos en Argentina: una mirada hacia los orígenes de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS)
Conditional Income Transfer in Argentina: a look at the origins of the Universal Child Allowance for Social Protection (UCASP)
 MELISA CRISTINA VARGAS 111-134
- Nuevos Mecanismos de Gobernanza que incorporan las políticas nacionales de adaptación y mitigación al cambio climático en el nivel local en la Amazonia brasileña
New Governance Mechanisms Mainstreaming National Climate Change Adaptation and Mitigation Policies into the Local Level in the Brazilian Amazon
 CARLOS GERMANO FERREIRA COSTA 135-151

Experiencias y casos

- Eficacia de las medidas políticas e índices internacionales de criminalidad: el caso de la República del Ecuador
Effectiveness of political measures and international crime rates: The case of the Republic of Ecuador
 JOSE LUIS VILCHEZ TORNERO / ROMÁN MAURICIO BUÑAY ANDRADE 152-166



GAPP

Número **23**
Nueva época
Mayo-Octubre, **2020**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



ISSN: 1989-8991
DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.i23>
www.inap.es
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP>

Director del INAP: Mariano Fernández Enguita

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Director de la Revista: José Antonio Olmeda Gómez

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED)

Coordinación:

Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:

Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8991
NIPO: 278-19-014-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Jose Antonio Olmeda Gómez, UNED, España

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universidad Pompeu Fabra (España). Laura Román Masedo, Universidad de la Coruña (España). Antonio Natera Peral, Universidad Carlos III (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). César Colino Cámara, UNED (España). Carmen Alemán Bracho, UNED (España). Xavier Ballart Hernández, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Nieves Saniger Martínez, Universidad de Granada (España). Miguel Anxo Bastos Boubeta, Universidad de Santiago de Compostela (España). Lourdes López Nieto, UNED (España).

Secretario: Jose Manuel Ruano de la Fuente, Universidad Complutense de Madrid (España).

Vicesecretario: Alfonso Fernández Burgos, Jefe del Servicio de Publicaciones del INAP (España).

CONSEJO ASESOR

Javier Quintana Navío, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración Pública (España). Ana María Ruiz Martínez, AEVAL Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (España). Gregorio Montero Montero, CLAD (México). Enrique Cabrero Mendoza, CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas-México-Toluca (México). Rafael Catalá Polo, Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (España).

GAPP es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas. **GAPP** es una publicación de periodicidad semestral (mayo-noviembre) editada en formato digital que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.



GAPP se publica bajo bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Estudios

Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España <i>An approach to the structural determinants of defence policy in Spain</i> ALFONSO A. LÓPEZ RODRÍGUEZ / PALOMA CASTRO MARTÍNEZ	6
Las fuentes de información sobre el empleo público en España: revisión, diagnóstico y propuestas de cambio <i>The sources of information on public employment in Spain: review, diagnosis and proposals for change</i> JOSÉ MARÍA DE LUXÁN MELÉNDEZ	20
Estrategias para el fortalecimiento de las autoridades auxiliares del municipio en Sinaloa, México <i>Strategies for strengthening the auxiliary authorities of the municipality in Sinaloa, Mexico</i> RAÚL PORTILLO MOLINA / JULIO CÉSAR RODRÍGUEZ VALDEZ / DANIEL GARCÍA URQUIDEZ	45
Definiendo problemas perversos para las políticas públicas: El caso de las desapariciones en México <i>Defining wicked problems for public policy: The case of Mexico's disappearances</i> MONICA NAIME	64
(Re)pensar la intermediación laboral del Servicio Público de Empleo en Argentina a partir de la experiencia internacional <i>(Re)thinking labour intermediation service in Argentina based on international experience</i> MARÍA EUGENIA SCONFENZA	81
Transferencia Condicionada de Ingresos en Argentina: una mirada hacia los orígenes de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) <i>Conditional Income Transfer in Argentina: a look at the origins of the Universal Child Allowance for Social Protection (UCASP)</i> MELISA CRISTINA VARGAS	111
Nuevos Mecanismos de Gobernanza que incorporan las políticas nacionales de adaptación y mitigación al cambio climático en el nivel local en la Amazonia brasileña <i>New Governance Mechanisms Mainstreaming National Climate Change Adaptation and Mitigation Policies into the Local Level in the Brazilian Amazon</i> CARLOS GERMANO FERREIRA COSTA	135
Eficacia de las medidas políticas e índices internacionales de criminalidad: el caso de la República del Ecuador <i>Effectiveness of political measures and international crime rates: The case of the Republic of Ecuador</i> JOSE LUIS VILCHEZ TORNERO / ROMÁN MAURICIO BUÑAY ANDRADE	152

Recensiones

SÁNCHEZ, Consuelo y RAMOS, Benito: *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*

SÁNCHEZ, Consuelo & RAMOS, Benito: *La planificación estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*

CRISTINA RICO FLOR 167

Autores 172



Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España

An approach to the structural determinants of defence policy in Spain

Alfonso A. López Rodríguez

Universidad de Santiago de Compostela (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3012-5667>

alfonsoantonio.lopez@usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la USC, también ha cursado el Magister en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM. Además de experiencia en el ámbito profesional de la consultoría estratégica, actualmente desempeña labores como docente en la USC. Las líneas de investigación son las centradas en la administración y las políticas públicas.

Paloma Castro Martínez

Universidad de Santiago de Compostela (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9453-7770>

palomacastro@palomacastro.com

NOTA BIOGRÁFICA

Paloma Castro Martínez es técnica superior de apoyo a la investigación y miembro del Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, catalogado como Grupo de Referencia Competitiva por la Xunta de Galicia. Actualmente, se encuentra realizando el programa de doctorado Marketing político, actores e instituciones en las sociedades contemporáneas de la misma universidad, cuya tesis versa sobre el comportamiento electoral y la extrema derecha. Además, dispone de formación metodológica tras la realización del Máster en Técnicas Estadísticas de la Universidad de Santiago de Compostela.

RESUMEN

Las políticas públicas de defensa presentan un número de condicionantes de tipo estructural que de manera constante condicionan el desarrollo y gestión de ese ámbito de políticas. Estos condicionantes en el caso de España presentan unos rasgos distintivos, desde culturales a industriales, que resulta necesario conocer para entender la evolución de una política tan peculiar como es la de defensa.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; defensa nacional; administración pública.

ABSTRACT

Defence public policies have a number of structural conditioning factors constantly determining the development and management of this policy area. These conditionings in the case of Spain have some

distinctive features, from cultural to industrial issues, that are needed to be known in order to understand the evolution of a policy as peculiar as the defence is.

KEYWORDS

Public policy; national defence; public administration.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CONTEXTO: LA EVOLUCIÓN ESTATAL EN EL SIGLO XXI. 2. LOS CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EN ESPAÑA. 2.1. LA DEFENSA COMO UN CASO DE BIEN PÚBLICO. 2.2. DESCOORDINACIÓN GASTO-PLANIFICACIÓN. 2.3 SECTOR INDUSTRIAL ESTRATÉGICO. 2.4. LA COYUNTURA INTERNACIONAL. 2.5. LA OPACIDAD DE LA POLÍTICA DE DEFENSA. 2.6. EL IMPACTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 2.7. LA ESCASA RENTABILIDAD ELECTORAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Resulta ya un lugar común señalar que la realidad política del siglo XXI está atravesada por los efectos de un modelo particular de globalización (Stiglitz, 2004) que ha sido analizado desde diferentes perspectivas (Held, 2005). Esta realidad no sólo afecta a la forma de organización de la producción y a las dinámicas de la división internacional del trabajo (Castells, 2000; Castells, y Hall, 2001), si no a la más íntima configuración del Estado y las administraciones públicas.

Es dentro de un contexto semejante donde se encuentra el objetivo del presente trabajo: presentar los condicionantes fundamentales de la política de defensa dentro del Estado español. Con dicha finalidad se distinguen los ámbitos fundamentales que afectan a una política, que, por su propia naturaleza y significado, se entiende como un ámbito propio de soberanía estatal en su grado más íntimo. De este modo, las realidades del nuevo siglo confluyen y confrontan las teorías clásicas dentro de este sector de la acción pública.

En relación con la estructura de estas páginas, en primer lugar, se presenta un breve contexto de la situación del Estado y de las políticas de defensa dentro del nuevo contexto internacional. Dentro de ese apartado se introduce la evolución que han seguido las organizaciones estatales, especialmente dentro del ámbito occidental. En segundo lugar, se presentan los condicionantes fundamentales de la política de defensa en España con sus elementos constitutivos más relevantes. Finalmente están las conclusiones, a la luz de la realidad española actual y su relación con un contexto nacional e internacional complejo.

La forma de abordar el objetivo del presente estudio se apoya en una estrategia que aúna la voluntad exploratoria del objeto de estudio con la pretensión de enumerar y describir los condicionantes de una política pública esencial para la naturaleza del Estado. Como fuentes de información para este fin se cuentan, por un lado, con la literatura teórica sobre el tema, así como ensayos, monografías, documentos oficiales, entre otras investigaciones, que han ido generando un acervo de conocimiento dentro de la disciplina que atañe al objeto, y que constituye lo que se conoce como fuentes secundarias. De esta manera, se inscribe dentro de lo que Miguel Valles (2003: 109) identifica como estrategia de «investigación documental». Por otro lado, se recurre a las fuentes estadísticas que facilitan organizaciones oficiales como son el propio Ministerio de Defensa¹ o la Secretaría de Estado de Comercio. Las citadas fuentes brindan datos secundarios de tipo cuantitativo que tienen la función de ilustrar y contextualizar algunos de los condicionantes de la política pública que se han identificado así como su evolución temporal.

Por último, indicar que la finalidad del presente trabajo es la enumeración y descripción de aquellos condicionantes que con mayor fuerza supeditan y constriñen la política pública, objeto del presente artículo. De este modo, pretende ser, por un lado, punto de partida para análisis más pormenorizados de cada condición, al tiempo que un mecanismo para incrementar el conocimiento y la divulgación de los temas asociados a las políticas de defensa en España.

¹ En adelante MinDef.

1. CONTEXTO: LA EVOLUCIÓN ESTATAL EN EL SIGLO XXI

Una manera de comprender las políticas de defensa es entender que éstas son una materia exclusiva de naturaleza estatal. Este hecho es señalado por García de Enterría (2017) al observar que aquélla es una competencia estatal, con reserva integral para el Estado dentro del régimen constitucional español vigente. El citado autor entiende que es una materia sobre la que la organización estatal ostenta, con toda extensión e intensidad posible, las potestades de tipo normativo y ejecutivo; es, en resumen, núcleo fundamental de las funciones del Estado.

En este sentido, la misma teoría del Estado (Tilly, 1992) se manifiesta en modo análogo; al entender que la materia de defensa y el monopolio de lo militar (como mecanismo de coerción legítima) son elementos, ya no objeto de *competencia* del Estado, si no *material constitutivo* del propio Estado en sí. Sin embargo, la realidad del contexto actual mediatiza las afirmaciones clásicas sobre la naturaleza del Estado y la soberanía tal como habrían sido expuestas en el pasado por Pérez Serrano (1984), lo que provoca que a día de hoy han de verse bajo una nueva perspectiva.

La ciencia política actual ha señalado un doble movimiento de «*compresión*» del Estado; donde las políticas de defensa también se ven influidas por dicho fenómeno. Por un lado, se aprecia una reducción del poder y de las capacidades del Estado *ad extra* en varios ámbitos. De este modo, el fenómeno de la constitución de las sociedades posindustriales (Bell, 1991) y el asentamiento de un modelo financiarizado de globalización (Davies, y Kim, 2015) han generado nuevos modelos de organización de la producción que escapan al poder de control del Estado tanto en el ámbito físico (fenómenos de deslocalización) así como fiscal (evasión y elusión de capitales). Este nuevo contexto mundial ha motivado el surgimiento de problemas para mantener el ámbito de las políticas públicas propias del Estado de Bienestar, como ya han señalado, entre otros, Esping-Andersen (2009) y que lleva a limitación de los modelos de provisión social de acuerdo a diversas estrategias que buscan el mantenimiento (o el incremento) de la competitividad global. Por otro lado, las propias doctrinas como la desarrollada por la ONU con el concepto de «responsabilidad de proteger» (Laborie Iglesias, 2011: 4) han generado un escenario donde las políticas de defensa ya no son un ámbito de protección de las fronteras (o de los intereses entendidos en términos nacionales) si no que se engarzan en el ámbito internacional con otro tipo de actividades no exclusivamente militares. Por último, otro elemento que «*comprimiría*» el Estado desde el exterior, es la cesión de competencias en virtud de distintos acuerdos internacionales. Este hecho es particularmente intenso en el caso de España, dada su integración en una organización supranacional como es la Unión Europea, que, en esencia, se nutre de la soberanía cedida por sus miembros como mecanismo para sustanciarse a sí misma. El impacto de esta integración sobre la configuración de las administraciones y las políticas públicas es de grandes proporciones, como ha señalado José Antonio Olmeda (2017) esto ha implicado, tanto cambios orgánicos del edificio administrativo español, como en la propia forma de gestionar las políticas públicas.

Asimismo, este movimiento de compresión no estaría completo, sin citar los fenómenos de descentralización que se han llevado a cabo *ad intra* del propio Estado. En este caso, el más señalado es la construcción del Estado Autonómico como gran proceso de descentralización política y administrativa. Este fenómeno ha creado un nuevo escenario donde las entidades autonómicas, a pesar de ser parte del Estado, han generado su propia arena política y entramado institucional (Barrat i Esteve, 2018). Además, la constitución de gobiernos territoriales dentro de un sistema multinivel (Colino, 2017b), aunque no de tipo federal (Vallés, y Martí i Puig, 2015) tiene impacto en la confección tanto de las políticas de seguridad como de defensa².

De todo lo anterior puede afirmarse lo siguiente: la forma de organización política que es el Estado experimenta a día de hoy un proceso de *doble compresión*. Uno interno que se resume en las presiones de descentralización y de la que en Europa contamos con múltiples ejemplos, más allá del español: la *devolution*³ en Gran Bretaña, los modelos de regionalización en Francia o el proceso de federalización del Estado

² Cabe destacar diferentes situaciones como la disposición de cuerpos policiales propios, como es el caso de Cataluña, País Vasco, Navarra e Islas Canarias. Así como la competencia en instituciones penitenciarias de la que ya goza Cataluña para las que están en su territorio y es, a día de hoy una reclamación del gobierno del País Vasco. En el ámbito de defensa, las presiones se centran en las inversiones para la construcción o fabricación de material y vehículos militares dentro de los establecimientos existentes en diferentes territorios.

³ El proceso de *devolution* alude al proceso de la descentralización política del Reino Unido, entre otras reformas administrativas, las principales son la constitución de gobierno autónomos en Gales, Irlanda del Norte y Escocia. Siendo este caso el del modelo más avanzado en términos competenciales y donde en 2014 se realizó un referéndum para la independencia o permanencia dentro de Reino Unido.

belga, entre otros. Las motivaciones pueden ir desde aquellas relacionadas con mejoras en la eficacia administrativa, hasta otras centradas en reclamaciones etnonacionales (Keating, M. 1996 y Smith, A. 2004). Sin embargo, todas tienen como resultado la creación de un nuevo nivel político-administrativo motivado por la distribución territorial del poder (Vallés, y Martí i Puig, *op. cit.*). Este hecho reduce, de un modo u otro, la capacidad de maniobra del Estado dentro de sus propias fronteras.

Sin embargo, es la presión desde *afuera* la que condiciona de un modo más intenso la confección de la política de defensa. La presión se manifiesta en varios elementos, por una lado jurídicos y formales; como los compromisos internacionales que se adquieren mediante el derecho de tratados (como en el caso de la integración dentro de la estructura de la OTAN). Otros pueden ser la participación en organizaciones de integración supranacional como la Unión Europea. También es un conjunto de elementos a destacar aquellos que pueden ser considerados «informales»; o al menos no gozan de un estatuto jurídico formalizado, pero que representan un impacto real a las capacidades del Estado como a sus políticas de defensa. Por un lado, aquellos que presentan una naturaleza económica y que van a limitar las mismas capacidades presupuestarias del Estado, por ende la capacidad de financiar determinadas líneas de políticas, así como otras que devienen de un escenario internacional donde se aceptan determinadas doctrinas, como la anteriormente citada sobre la responsabilidad de proteger. Son todos ellos factores que limitan la capacidad del Estado en sentido amplio.

De este modo, para ubicar el caso español, resulta útil tomar en consideración la clasificación que realiza Geörg Sørensen (2001) en relación a los tipos de Estado que surgen entre los siglos xx y xxi. Si bien los modelos originarios parten de la idea de un Estado nacional autocentrado⁴, dentro de un sistema como el surgido en 1648 de la Paz de Westfalia, la evolución a lo largo de los siglos siguientes ha generado la emergencia de dos nuevos modelos: el postcolonial y el postmoderno. Ambos modelos contrastan con el Estado moderno. En sendos casos, el fenómeno del imperialismo durante el siglo xix, la descolonización en el xx y el impulso definitivo al actual modelo de globalización en el xxi (tras el fin de la Guerra Fría) parecen ser los parámetros causales determinantes.

FIGURA 1. TIPOLOGÍA DE ESTADOS EN EL SIGLO XXI

Tipo	Características
Moderno	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno centralizado, de tipo burocrático y militarizado. • La comunidad nacional está cohesionada en un concepto de nación, la identidad colectiva es unívoca. • La economía es autocentrada, paradigma de economía nacional. • Nace y se desarrolla en un entorno competitivo y violento.
Postcolonial	<ul style="list-style-type: none"> • Aparecen con el fin del imperialismo y el comienzo de la descolonización. • Evolución tras la segunda posguerra mundial, ambiente no competitivo y violento. • Institucionalmente débiles (estatalidad frágil).
Postmoderno	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno fragmentado en distintos niveles. • La comunidad política mantiene identidades colectivas diversas. • Economía interrelacionada con los demás Estados (interpenetración compleja). • Evoluciona dentro de un contexto de baja competencia/violencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sorensen (2001).

Como puede inferirse de la figura 1, la realidad de España en el siglo xxi es la de un Estado de tipo postmoderno, esto se manifiesta tanto por la existencia de identidades múltiples y complementarias expresadas por los ciudadanos; como la articulación del Estado en distintos niveles. Asimismo, está el factor de la economía fuertemente interrelacionada con la de otros Estados, siendo un ejemplo los potenciales efectos del Brexit (de Matías, 2018) que demuestran las complejas interrelaciones económicas y políticas entre dos Estados posmodernos.

⁴ El concepto de «autocentrado» implica que la voluntad y objetivos del Estado se centran en sí mismo, con independencia del impacto dentro de la sociedad internacional a la que pertenece. En este caso se basa en el desarrollo económico y de las mismas capacidades del Estado apoyadas en las propias capacidades del mismo, especialmente en su población y el desarrollo de la misma tanto como consumidor, como proveedor de capital y trabajo.

2. LOS CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EN ESPAÑA

Una vez que se han presentado los elementos fundamentales de la evolución de la forma política estatal en la actualidad se puede afrontar el caso concreto de la política de defensa española. Un primer elemento es la misma pertenencia del Estado a organizaciones internacionales de ese ámbito, esencialmente OTAN, UE y la OSCE (Vega, J. M. 2015), así como la idea de que existen unos condicionantes tanto en la cultura como en el debate político de los últimos 40 años que implican unas particularidades propias de esta política pública en el caso de España.

En primer lugar, el concepto de política pública resulta amplio, pero puede acotarse siguiendo lo expuesto por Harguindéguy (2015) que indica de una manera genérica su identidad como programas que desarrollan las autoridades públicas. Sin embargo, siguiendo los objetivos indicados en el presente texto puede ser más adecuado ofrecer una definición más extensa, inspirada en la anterior. De este modo, una definición operativa de política pública puede ser la siguiente: instrumento de intervención social de tipo político, que presenta una naturaleza formal-institucional en la que refleja y trata de responder a demandas y problemas de naturaleza colectiva, considerados sociales y manifestados por diferentes actores presentes en el sistema político. Partiendo de esta definición operativa pueden identificarse los elementos condicionantes de las políticas de defensa que se resumen en la figura 5 en la parte final del presente texto.

2.1. La defensa como caso de bien público

En primer lugar, partiendo de la propia materialidad de la política, esta se distingue por tener como objeto un bien público. Existe en ciencia económica un consenso (Makiw, 2009; Krugman, Wells, y Graddy, 2017) en que la defensa nacional es una manifestación clara de este tipo de bienes, dada la inexistencia de rivalidad en el consumo y de una excluibilidad perfecta, o al menos factible operativamente. Aunque este problema puede remontarse a los estudios de Ronald Coase (1994) en relación con las externalidades y costes sociales; el que la política de defensa sea un material exclusivamente estatal es causado tanto por su naturaleza intrínseca de bien público, como por ser un elemento atributivo del concepto de soberanía, la cual es componente necesario del Estado.

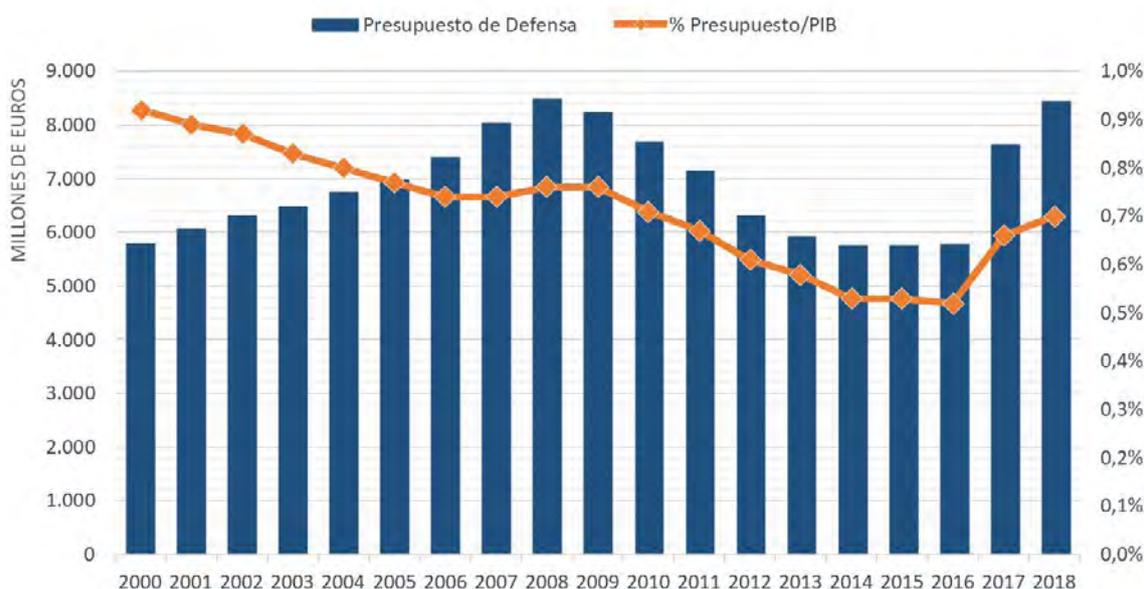
En este sentido resulta valiosa la distinción hecha por Stiglitz y Rosengard (2016) entre diferentes tipos de bienes públicos afirmando que:

Un bien público puro es un bien público en el que los costes marginales de suministrarlo a una persona más son estrictamente cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien. La defensa nacional es uno de los pocos ejemplos de bien público puro. Muchos bienes públicos suministrados por el Estado no son bienes públicos puros en este sentido. El coste de que una persona más utilice una autopista poco transitada es pequeñísimo, pero no cero, y es posible, aunque relativamente caro⁵, impedir que la gente la utilice (o cobrarle por no utilizarla). (Stiglitz, y Rosengard, *op. cit.* pág.155).

Por otro lado, contemplando la figura 2 puede observarse el impacto del ciclo económico que ha supuesto la, todavía no bien resuelta, crisis económica iniciada en 2008; recesión analizada en sus efectos por Paul Krugman (Krugman, y Wells, 2014) tanto en la perspectiva del impacto dentro del ciclo, como en propio sufrimiento que genera en términos de costes sociales, especialmente en lo que concierne al desempleo. La recesión económica, en el ámbito de la política de defensa, ha afectado a la implementación de los planes ministeriales en el área tanto en lo que se corresponde con la adquisición de materiales y equipo como en el mantenimiento de la capacidad existente.

⁵ Esta es la idea que se ha manifestado en relación a que existe dificultad operativa en limitar el consumo de un bien de tipo público, puro o no. En este caso, sobre el ejemplo de la autopista, ocurre que (si bien no es un bien público puro) se comporta como si efectivamente lo fuera dado que no existe una forma económicamente ventajosa de conseguir una excluibilidad perfecta; así como es probable que la rivalidad en el consumo sea escasa o tendente a cero. Por lo tanto, el evitar el uso de dicho bien, haciéndolo excluyente, puede resultar incluso antieconómico. Por otro lado, puede señalarse que KRUGMAN *et al.* (2017) indican la existencia de un catálogo más amplio de bienes públicos puros aparte de la defensa nacional, incrementando el rango que STIGLITZ y ROSENGARD (*op. cit.*) que contemplan el fenómeno de este tipo de bienes de una manera más restrictiva y fundamentada en la base argumentativa del coste marginal.

FIGURA 2. PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA EN RELACIÓN CON EL PIB EN %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos oficiales del Ministerio de Defensa. Las cifras expresan miles de millones de euros corrientes que contemplan el presupuesto no financiero.

2.2. Descoordinación gasto planificación

Uno de los elementos que sobresalen en el ciclo de gasto militar es que este no se coordina con el ciclo económico de una manera adecuada. Las exigencias mismas de la planificación militar y las condicionantes inherentes a la gestión de defensa provocan que este hecho que, lejos de ser coyuntural, se ha convertido en un elemento estructural de la gestión de la política de Defensa.

FIGURA 3. TABLA COMPARATIVA DE PRESUPUESTOS

Año	PIB de España	Presupuesto del Estado	Presupuesto de Defensa	% Pto. de Defensa PIB de España	% Pto. Defensa presupuesto del Estado
2000	629.907.000	118.816.842	5.799.765	0,92	4,80
2001	680.397.000	124.373.138	6.065.765	0,89	4,87
2002	729.258.000	114.294.331	6.320.213	0,87	5,53
2003	783.082.000	114.516.798	6.477.224	0,83	5,66
2004	841.294.000	117.260.000	6.744.339	0,80	5,75
2005	909.298.000	124.575.760	6.988.186	0,77	5,61
2006	1.007.974.000	133.947.030	7.413.940	0,74	5,53
2007	1.080.807.000	142.925.690	8.049.986	0,74	5,63
2008	1.116.225.000	152.331.100	8.491.312	0,76	5,57
2009	1.079.052.000	157.904.270	8.252.932	0,76	5,23
2010	1.080.935.000	185.035.637	7.691.995	0,71	4,16
2011	1.070.449.000	150.056.000	7.153.546	0,67	4,77

Año	PIB de España	Presupuesto del Estado	Presupuesto de Defensa	% Pto. de Defensa PIB de España	% Pto. Defensa presupuesto del Estado
2012	1.039.815.000	118.565.000	6.313.607	0,61	5,33
2013	1.025.693.000	126.792.000	5.934.166	0,58	4,68
2014	1.079.998.000	133.259.210	5.764.949	0,53	4,31
2015	1.079.998.000	129.060.000	5.764.949	0,53	4,47
2016	1.118.522.000	123.394.000	5.785.057	0,52	4,69
2017	1.161.660.000	118.337.000	7.635.714	0,66	6,45
2018	1.213.200.000	119.834.000	8.453.130	0,70	7,05

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos oficiales del Ministerio de Defensa. Las cantidades están expresadas en miles de euros corrientes y conciernen a las cantidades del presupuesto no financiero (Pto., abreviatura de Presupuesto).

Como puede apreciarse en la figura 3, el esfuerzo en términos de PIB nacional nunca ha superado ha alcanzado el 1 % del PIB nacional, aunque en relación con los presupuestos del Estado sí que ha alcanzado cifras relevantes, al menos en términos porcentuales. Los dos años con mejor financiación, en número absolutos, son los ejercicios de 2008 y 2018 en los que se rozó un montante total cercano a los 8,5 mil millones de euros y superando o igualando el 0,7 del PIB español. Sin embargo, los años de menor financiación fueron aquellos fueron 2014 y 2015 con un 0,5 del PIB, eso a pesar de ser años que, desde instancias gubernamentales, se promocionaron como de salida de crisis emergida en 2008.

Además de la financiación comparativamente escasa⁶, existen determinados elementos que generan una rigidez de los presupuestos de defensa que dependen de varios factores. Como indican Arteaga y Fojón (2007), el presupuesto de Defensa de España, incluso en momento de bonanza económica, no suele responder a la capacidad económica nacional y es relativamente bajo, incluso en comparación con los países de nuestro entorno. Una de las razones, que se señalará en detalle más adelante, es el escaso rendimiento electoral y la insuficiente extensión de una cultura de defensa que haga partícipes y conscientes a los ciudadanos de los riesgos que existen y que se han de afrontar.

Sin embargo, en términos de planificación y gestión, el elemento que genera una verdadera restricción presupuestaria dura (Kornai, 1993) es la existencia de diversos programas de armamento (Vega, 2015) que implican una ejecución del gasto menos flexible a la adaptación a cambios cíclicos de la economía. No hay que perder de vista que parte de esos planes de adquisición de armamento pueden formar parte de acuerdos internacionales que obligan al Estado.

Un elemento que es connatural a la política material de defensa y que implica una constricción presupuestaria de difícil disminución es el coste de mantenimiento, tanto del parque y equipo, que necesitan las FAS⁷ para mantenerse operativas y cumplir los compromisos en el exterior y cubrir las necesidades de la defensa nacional en el interior. En este sentido Arteaga y Fojón (*op. cit.*) reconocen que el cumplimiento de las misiones en el exterior puede ser un factor que agrave aún más el problema de descoordinación de los programas de gasto dentro del presupuesto de defensa con la marcha de los ciclos económicos nacionales.

El principal efecto del desajuste, como puede apreciarse en las figuras 2 y 3, es que el presupuesto de Defensa se mantiene relativamente alto durante ejercicios económicos donde el PIB nacional ya no es que no crezca si no que se contrae. Sin embargo, durante períodos donde el PIB comienza a recuperarse, precisamente el presupuesto de defensa es notablemente inferior⁸.

⁶ En este sentido resultan relevantes las continuas manifestaciones del gobierno norteamericano sobre la escasa e insuficiente financiación de la defensa por parte de los miembros de la OTAN. Según los datos de la propia organización España es el tercer país con menor esfuerzo inversor en relación al PIB, sólo superado a la baja por Bélgica y Luxemburgo.

⁷ Abreviatura convencional para aludir a las Fuerzas Armadas.

⁸ Como se infiere de los datos oficiales que distribuye el Banco de España, la peor etapa de la coyuntura de crisis se produce entre los años 2009 a 2013. En el primer año de la serie (2009) el PIB de España se contrae un -3,6 %, para quedar plano (0,0 %) en el ejercicio siguiente. En 2011 el dato es nuevamente negativo (-1,0 %) para encadenar al siguiente un nuevo decrecimiento duro del

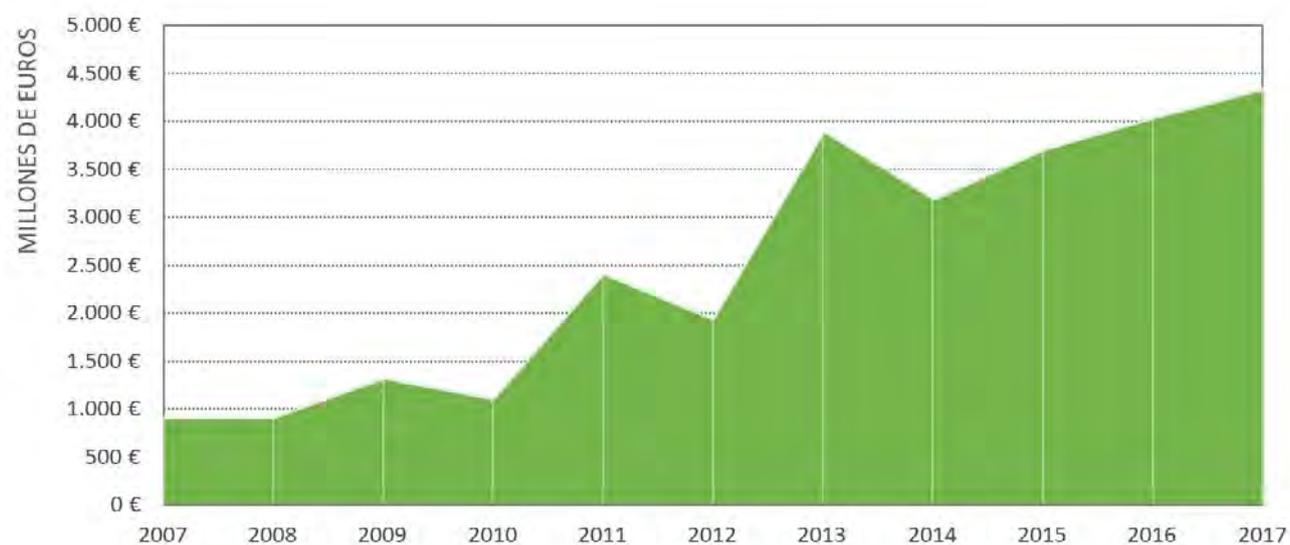
Resulta evidente que, tanto por la propia naturaleza material de la labor de defensa como los propios compromisos del Estado en el plano internacional, terminan por ser dos factores que influyen en la citada descoordinación del presupuesto. Este hecho se produce al ser un presupuesto cuyos gastos (al igual que otros sectores de la administración pública) muestran una clara inelasticidad al recorte. Teniendo en cuenta los altos costes fijos con los que tiene que trabajar el MinDef y lo contingente e incierto del contexto internacional, que puede implicar la aparición de crisis en las que las FAS se vean obligadas a participar en virtud a los compromisos que mantiene el Estado, disparando gastos.

2.3. Sector industrial estratégico

Un elemento singular de la política de defensa es la existencia de una rama de la industria que implica la creación de puestos de trabajo en el sector secundario. Además, esta actividad conlleva la virtualidad de mostrar un alto componente de I+D+i y valor añadido. Ambos elementos convierten a este conjunto de empresas en un sector industrial estratégico que combina empresas tanto pública como privadas; el conjunto de sociedades constituye el clúster de contratistas del sector. La causa que justifica este proceso de creación de un clúster es la peculiaridad que posee el mercado de defensa por el lado de la demanda, dado que tiene a su principal cliente en el propio Estado, que es el mayor consumidor de la producción, constituyendo una suerte de monopsonio.

Cabe señalar que existen, dentro de este tercer condicionante, varios elementos destacados, que lo conectan con otras líneas de políticas públicas como la económica, la investigadora y la de creación de empleo. Tras el impacto de la Gran Recesión y consecutivo el hundimiento del mercado inmobiliario en España, la perspectiva de mantener un sector de actividad industrial con puestos de trabajo estructurales, bien remunerados y que además implican un alto contenido de I+D+i resulta muy atractivo; especialmente dentro de unas políticas económicas que han impulsado la exportación como factor de crecimiento y salida de la crisis.

FIGURA 3. EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE MATERIAL DE DEFENSA



Fuente: Elaboración propia con los datos oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio.

Como puede apreciarse en la figura 3 la tendencia es que, desde unas cifras relativamente modestas en la etapa anterior a la crisis, rebasando escasamente los 930 millones de euros en 2007 y 2008; se pasa a

–2,9%. En 2013 el decrecimiento se desacelera, el PIB «sólo» cae un –1,7%. A partir de esa fecha la economía nacional retoma un periodo de crecimiento del macroindicador, desde 2014 entra en positivo, aunque desde finales de 2017 se aprecia una cierta desaceleración. En 2015 el crecimiento llega al 3,6%, para pasar al 3,2% al siguiente año. En 2017 se alcanza un 3,0% y 2018 cierra con un 2,5%. Parece que las tendencias son a crecimiento del PIB menor para 2019.

una dinámica de incremento sostenido con picos puntuales (2011 y 2015). Sin embargo, que no rompe la dinámica expansiva que se inicia desde 2010. Resulta destacable la estabilización del crecimiento a partir del 2014. En general la curva muestra la clara apuesta del gobierno de turno por la salida exportadora a la crisis y, dentro de ella, por el impulso a la internacionalización del sector y de sus clientes en el mercado mundial.

La importancia de este sector se manifiesta en la arena política por una doble vía. Por un lado, aquella que vincula la comunicación entre los grupos de interés articulados (como el caso del clúster de contratistas) con el ámbito del ápice decisorio de la política de defensa dentro del Ministerio de Defensa. Por otro, también el vínculo de dicho ápice con los gobiernos subnacionales (autonómicos y locales) a la hora de asignar carga de trabajo relacionada con la industria militar⁹ generando dinámicas y casuísticas que, aunque de gran interés, superan con creces el objetivo de este artículo.

2.4. La coyuntura internacional externa

Un cuarto condicionante está en la coyuntura externa, esto es, el escenario internacional. La relación viene dada por una doble vía, una ya señalada, centrada en la exportación de material militar (que tiene un perfil de marcada negociación estatal bilateral), así como otra unida a los acuerdos y compromisos internacionales de los que el Estado forma parte. Además, está el componente de facto: las diversas amenazas y riesgos que afronta el Estado para mantener tanto su seguridad nacional como internacional. En la figura 4 se sistematizan algunas de las principales amenazas siguiendo la Estrategia de Defensa Nacional¹⁰.

FIGURA 4. AMENAZAS Y DESAFÍOS EN LA EDN 2017

AMENAZAS	DESAFÍOS
Espionaje	Inestabilidad económica y financiera
Conflictos armados	Flujos migratorios irregulares
Crimen organizado	Efectos del cambio climático
Terrorismo	Pandemias y epidemias
Arma de destrucción masiva	Emergencias y catástrofes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EDN 2017.

Indicar de la figura 4, que el propio contenido de la EDN destaca como amenazas más graves aquellas que tienen un componente que violenta de una manera más explícita las fronteras del Estado sea el cibrecrimen, sea el yihadismo que son, en ambos casos, elementos que no respetan las limitaciones políticas entre territorios. Es de especial relevancia el riesgo que se le atribuye al crimen realizado desde internet mediante el uso de equipos informáticos, dado que puede poner en riesgo ya no a usuarios individuales (caso de los episodios del *ransomware*¹¹ como el «*wanna cry*») si no que amenazan con atacar infraestructuras críticas (centrales energéticas, embalses...) que pueden colapsar el funcionamiento normal de la sociedad.

⁹ Como ejemplos claros en este sentido pueden citarse los casos de la construcción de buques militares en los astilleros de Cádiz o el abandono de la empresa UROVESA de su asentamiento tradicional en Santiago de Compostela. Ambos casos, documentados en la prensa diaria, generaron polémicas divergentes. En los dos casos, por un lado, estaba en juego el fuerte peso político que implican los puestos de trabajo generados, y por otro los costes político-ideológico para los gobiernos de turno. En el caso de Santiago de Compostela la opinión pública lo interpretó como una pérdida grave para el tejido económico del municipio. En el de la capital gaditana se aprecia de manera notoria la situación de *trade-off* entre la necesidad económica y social (material) de crear puestos de trabajo y actividad industrial frente a los compromisos ideológico-discursivos (pos-materiales). Como se ha indicado, el análisis de estos casos rebasa con creces el marco del presente artículo, sin embargo, resulta valioso citarlos como indicadores de una rica y variada casuística en la que gobiernos subnacionales se ven vinculados con la política de defensa en condiciones muy particulares, que, a veces aun siendo contradictorias, se hacen necesarias por imperativos de tipo material.

¹⁰ En adelante se usará EDN.

¹¹ El anglicismo surge de la contracción de las palabras «*ransom*» (rescate) y *software* (aplicaciones o programas informáticos) e indica, esquemáticamente, un ataque a la seguridad informática por un tipo de aplicaciones que, en esencia, se comportan como un virus informático, una vez ejecutado bloquea el equipo y sólo mediante el pago de una determinada cantidad (usualmente en criptomonedas) al programador o difusor de esa aplicación acaba por desbloquearse el terminal afectado.

Este componente externo ha evolucionado radicalmente desde mediados del siglo pasado, donde dentro de un contexto internacional de aislamiento del régimen español, se tendió a una diplomacia de sustitución que tras la Conferencia de Madrid fue evolucionando a una creciente normalización que culmina con el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986. Desde ese momento España ha mantenido unas relaciones normalizadas en el contexto internacional del cual participa y dentro del que afronta los nuevos retos e inseguridades. Cabe destacar la naturaleza difusa y transnacional de los mismos (como la trata o el tráfico humano), incluso su carácter virtual (caso del cibercrimen). Cabe recordar que las nuevas amenazas son otro factor que erosiona la clásica teoría de la soberanía estatal y la impenetrabilidad de las fronteras. Este tipo de riesgos fuerzan a los Estados a tejer redes de colaboración tanto bilateral como multilateral para poder afrontarlos con garantías. Un claro ejemplo dentro del entorno español es la creación (dentro del marco de la UE) del «tándem» Europol-Eurojust como mecanismos para afrontar estas amenazas (Moreda, 2012: 145). Al igual que misiones como Frontex. En materia de defensa, en el ámbito exterior esto se manifiesta en las distintas misiones y despliegues que las FAS realizan en varias regiones del mundo, así como que dentro de su actividad ha de coordinarse con el MAEC¹².

Esto es otro elemento particular de la política de defensa en España, compartido con cualquier Estado contemporáneo de su ámbito: la gran carga diplomática que implica la política de defensa. Tanto en su forma pasiva (intercambios comerciales) como activa (misiones de paz, reconocimiento, etc.) que le otorga un peso específico como elemento de las relaciones internacionales y la diplomacia. Todo lo anterior implica una alta dependencia del contexto internacional (Peña, 2013) lo que supone que determinados acontecimientos pueden implicar cambios en las políticas. Como ejemplo paradigmático están los atentados del 11-S, éstos causaron no sólo cambios en los alineamientos diplomáticos de España, si no cambios en las políticas de defensa dada la necesidad de envío de tropas. Igualmente, las presiones del actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, para el incremento del gasto militar de los miembros de la OTAN pueden resultar en un incremento del presupuesto militar en España.

2.5. Opacidad y complejidad de la política de Defensa

Un quinto elemento que compromete la política de defensa en España es la de su opacidad y su cooptación por expertos. La opacidad alude, por un lado, a la escasa difusión en el ámbito de la opinión pública y a una cultura de defensa igualmente insuficiente, junto con una protección institucional y jurídica que, aunque necesaria, implica un alejamiento mediático de la ciudadanía. Por otro la complejidad de la política deviene de la creciente tecnificación de los insumos físicos de defensa, al igual que por su vinculación con otros ámbitos como la economía y la diplomacia. De modo que, aunque opacidad y complejidad no son sinónimos, sí que son dos elementos que se influyen y retroalimentan recíprocamente en la confección de las políticas de defensa. Esto se debe a varios factores que deben ser abordados separadamente. Por una parte, está el evidente peso estratégico y simbólico de la propia política de defensa, dentro de la cual las actividades de inteligencia tienen un rol cada vez más importante, especialmente vinculadas a las TIC. Esto hace que, por motivos de seguridad nacional, sea conveniente cierto nivel de protección de la información, como por otro lado ya contempla la normativa al respecto¹³. La característica opacidad queda manifestada en esta reserva legal y en una mayor discreción relativa en relación a otras políticas, que también tiene su plasmación institucional como veremos a continuación. Otro elemento, que coadyuva a la opacidad tanto institucional como mediática es la creciente complejidad del apartado técnico de la política, en especial en cuanto a los propios insumos de defensa, cada vez más tecnificados y alejados de la comprensión de los grandes públicos que componen la opinión pública.

Como se ha indicado, la política de defensa implica la contratación de determinados insumos (armas, munición, vehículos...) con unas características particulares, donde también resulta adecuado mantener cierta protección de ese tipo de información, dado que ya no solo concurren los intereses de Defensa si no aquellos que aluden a la propiedad industrial, lo cual es otro factor de opacidad.

¹² Abreviatura convencional para aludir al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

¹³ Como ejemplo sirva lo dispuesto en la ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en cuyas disposiciones, como el artículo 14 de la citada norma, indica que el acceso a la información puede ser limitado si es considerado perjudicial en relación con materias como la seguridad nacional y la defensa. Además, el artículo 14.1.j hace mención explícita a «El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial» que gozan del mismo grado de protección que presenta la Defensa y la Seguridad nacional.

Asimismo, ya centrado en el círculo más amplio de la opinión pública, en España existen unos públicos muy reducidos para este tipo de políticas, donde los más interesados son los propios miembros de las FAS, el clúster de contratistas y los diversos *think tanks* sobre la materia. Estos actores, además, son los que se vinculan con la cooptación de la política por partes de expertos, que pueden ser parte o no de las propias FAS o de *think tanks* del ramo; ello motivado porque es una materia compleja tanto política como técnicamente. De modo que, si la persona responsable del ministerio no tiene un dominio experto (o un conjunto de asesores que lo tengan) se verá en un contexto donde la influencia de los actores anteriormente citados es mayor. Igualmente, como ya ha señalado autores como Baena del Alcázar (1999) la relación entre políticos y burócratas implica que estos últimos disfrutan de una cuota de poder y de capacidad decisoria en el ámbito de las políticas. En especial si gozan de una larga experiencia en el puesto y con alto grado de influencia organizativa, como es el caso de los subsecretarios. De manera que la experiencia y estabilidad en el puesto les brinde una capacidad decisoria mayor sobre ministros poco expertos.

Por último, existe un indicador de esta opacidad en la propia Comisión de Defensa que existe en el seno del Congreso de los Diputados, dentro de la cual los temas tratados son casi en exclusiva presupuestarios (Jordán, 2017) dada la escasa capacidad, preparación y dominio de los parlamentarios sobre los temas en materia de defensa. Este hecho contribuye aún más a alimentar la sensación de opacidad dentro de la confección de las políticas públicas de defensa dentro de la opinión pública general.

2.6. El impacto de los medios de comunicación

Dentro de los elementos que configuran la opinión pública, uno de los más fundamentales son los medios de comunicación. En el ámbito de la defensa esto también se cumple. Como ya ha indicado Colino (2017a) la cobertura mediática positiva sobre las políticas públicas afecta significativamente al éxito de las mismas, según las propias opiniones de los gestores públicos. Esto no deja de ser indicativo de la necesidad de una publicidad positiva sobre la acción política para que esta sea recibida de una manera, al menos, no hostil.

En el caso de la política de defensa esta ha ido buscando, de modo deliberado, una cobertura en los medios que se centre en su labor humanitaria vinculada al mantenimiento de la paz y no a una imagen agresiva. Esta estrategia se ha ido implementando desde principios de siglo (Bueno, 2016) mediante la difusión de la cultura de defensa, que en el caso español ha tomado cada vez un matiz más securitario y que pretende dar relevancia a la acción exterior de las FAS protagonizada por la ayuda humanitaria.

De todos modos, en paralelo a esta búsqueda de una cobertura mediática positiva, están elementos propios de la sociedad digital actual como son los conocidos como «efecto CNN» o, en especial, la relevancia que tiene para la configuración de la opinión pública el uso de las redes sociales; sea para difundir información veraz o sea para expandir lo que se ha dado en llamar «*fake news*»¹⁴ (Merlos, 2018). Este tipo de fenómenos pueden llegar a condicionar la gestión de las políticas de defensa creando un contexto de posverdad. Si bien, los primeros, pueden tener un efecto positivo, pueden tenerlo también negativo. El caso de la CNN, fue la búsqueda del apoyo a una intervención armada retransmitiendo sin pausa las acciones bélicas casi como un instrumento de propaganda deliberada. Por su parte, el efecto de las distintas redes sociales plasma la ubicuidad de la sociedad digital; la posibilidad de que ciudadanos anónimos realicen y suban a la red contenido multimedia que documente la situación de una intervención militar sobre el terreno, lo que implica un elevado margen de riesgo e incertidumbre para los decisores que la hayan emprendido.

2.7. La escasa rentabilidad electoral

Este último elemento puede vincularse en cierto modo con el anterior, en términos de causa y consecuencia. Dado que la escasa rentabilidad, en términos de votos, se demuestra por el escaso interés mediático de las cuestiones militares y viceversa. En el caso español esto tiene varios motivos. Con el advenimiento del régimen constitucional de 1978 se pretendió crear un distanciamiento del poder político respecto al estamento militar, al contrario que en el régimen anterior donde estaban esencialmente asociados (Mellón,

¹⁴ Con este anglicismo se identifican las noticias falsas, o bulos, que se extienden preferentemente por la red mediante redes sociales o publicaciones digitales que presentan información no contrastada como noticias veraces. Es una versión de lo conocido como desinformación o «propaganda negra» pero en el contexto digital del ciberespacio, utilizando las nuevas herramientas TIC para conseguir los mismos objetivos de desinformación o manipulación.

2018). Esta tendencia fue más intensa tras el intento de golpe de Estado del 23-F. Asimismo, se fue creando desde el régimen anterior una «contracultura» de defensa que se materializó en la campaña en contra de la integración formal del Reino de España en la estructura de la OTAN (Martí i Puig, y Ubasart-González, 2018).

A lo largo del periodo democrático los temas o issues sobre defensa han sido de escaso interés para la opinión pública (Peña, *op. cit.*), con la excepción de aquellos relacionados con el fin del servicio militar obligatorio para todos los varones mayores de 18 años y, en especial, a raíz de la intervención española en la Guerra de Irak. Este hecho fue aprovechado electoralmente por la oposición en el año 2004, siendo un elemento que, tanto mediática como electoralmente, fue relevante. Pero salvo escasos momentos puntuales como los señalados, el interés por la política de Defensa dentro de la opinión pública española ha sido testimonial y escaso.

Esto ha motivado que sea una política de Estado, protagonizada, hasta ahora, por un consenso entre los partidos de gobierno (PP y PSOE) dentro del cual se atribuye más su elaboración a expertos y donde se privilegia, dentro de lo presupuestariamente posible, el cumplimiento de los compromisos internacionales de los que el Estado español forma parte.

Por último, la figura 5 resume los principales condicionantes de la política pública de defensa en España a lo largo de que lo llevamos de siglo.

FIGURA 5. FACTORES CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Un factor destacable de los siete condicionantes que se han presentado es que tienden a reforzarse entre sí, al menos hasta la actualidad. Cabe recordar que el presente siglo se inició con el atentado del 11-S, cuyo impacto supuso grandes cambios en las estrategias y políticas de defensa mundiales, así como el declinar del multilateralismo en las relaciones internacionales. Fue un fenómeno que aceleró y neutralizó tendencias presentes en la ordenación postsoviética de las relaciones internacionales. De todos modos, queda de manifiesto la complejidad de análisis de la política por la vinculación de actores y dinámicas internas y externas, públicas y privadas, formales e informales; dentro de una alta dependencia del contexto internacional, altamente volátil, contingente y donde la norma ha sido la incertidumbre.

En el caso español, dentro de un contexto postcrisis donde se arrastran aún muchos elementos de la etapa de recesión¹⁵ resultando atractivo mantener un sector industrial con una importante carga de I+D+i cuyo mayor consumidor es el Estado (no en vano la defensa nacional es un bien público clásico). Esto se ha visto amenazado por la propia recesión y las dificultades de mantener una planificación que no contemplaba la crisis. Sin embargo, el impulso a la exportación ha funcionado para mantener el sector dentro de una coyuntura externa cambiante y cada día más centrada en los riesgos transnacionales de tipo informal.

La emergencia de nuevas amenazas refuerza la tendencia a la opacidad por la importancia de las labores de inteligencia, así como por la carencia de públicos amplios. Esto deriva de la escasa cobertura mediática que opera como causa y consecuencia del desinterés del público general. Dicha situación, a su vez, es motivo del desinterés relativo por las cuestiones de defensa en los programas y debates partidistas, dado su, hasta el momento, escasa rentabilidad electoral.

Es quizá éste último factor el que pueda presentar un cambio en los próximos años dentro del panorama español. Dado que la irrupción de nuevas fuerzas políticas que buscan activamente la vinculación y el voto con los miembros de las FAS y de las FCSE¹⁶ pueden muy bien introducir elementos propios de la política de defensa como mecanismos de movilización electoral¹⁷. En todo caso, en el corto plazo, la posibilidad de que el condicionante de la escasa rentabilidad del voto cambie hacia representar una mayor fuente de rendimiento electoral está abierta y con ella también el cambio en la tendencia a una escasa cobertura mediática de esta política.

Aun a pesar de objetivo exploratorio y descriptivo del presente trabajo, puede concluirse, que, en el escenario actual, el peso compositivo de los diferentes factores identificados como condicionantes la política de defensa en España puede verse modificados por un cambio en las dinámicas electorales y en sistema de partidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO MOREDA, N. (2012): “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, págs. 119-157.
- ARTEAGA, F., FOJÓN, E. (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED).
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1999): *Élites y conjuntos de poder en España*. Madrid: Tecnos.
- BARRAT I ESTEVE, J. (2018): “La organización territorial del Estado: el Estado autonómico”, en RENIU, J. M. (ed.): *Sistema político español*, págs. 227-244. Barcelona: Huygens.
- BELL, D. (1991): *El advenimiento de la sociedad postindustrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza.
- BUENO, A. (2016): “La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política”, en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 8, págs. 41-70.
- CASTELLS, M. (2000): *La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M., HALL, P. (2001): *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza.
- COASE, R. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza.
- COLINO, C. (2017a): “Las administraciones públicas y el sistema político”, en OLMEDA, J., PARRADO, S., COLINO, C.: *Las administraciones públicas en España*, págs. 9-42. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- COLINO, C. (2017b): “Las relaciones intergubernamentales”, en OLMEDA, J., PARRADO, S., COLINO, C.: *Las administraciones públicas en España*, págs. 237-278. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DAVIES, G. F., KIM, S. (2015): “Financing of the economy”, en *Annual Review of Sociology*, núm. 41, págs. 203-221. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112402>.
- DE MATIAS, D. (2018): “España y Reino Unido, dos economías avocadas a entenderse tras el Brexit”, en *Boletín Económico de ICE*, núm. 3.101, págs. 31-52. Madrid: MINECO.

¹⁵ Como indicación, los índices de desigualdad y pobreza más ampliamente utilizados no muestran una salida clara de la crisis a nivel «micro», es decir, en cuanto a la sensación ciudadana. Por ejemplo, con datos del INE el 2008 el coeficiente era de 32,4 y para 2017 alcanzó el 34,1. Hay que recordar que cuanto más se acerque el indicador al valor 1 más intensa es la desigualdad en la renta. El indicador AROPE (*at risk of poverty/exclusion* en sus siglas en inglés) también indica un empeoramiento general de valores, especialmente en las cohortes de edad más jóvenes.

¹⁶ Abreviatura convencional que alude a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como es el caso, por ejemplo de la Policía Nacional.

¹⁷ Como fuerza electoral emergente, tras las elecciones autonómicas andaluzas en diciembre de 2018, la formación VOX ha buscado el apoyo activo de dichos colectivos, de hecho, ha incluido a varios generales en la reserva en sus litas electorales para los comicios nacionales del 28 de abril de 2019. Por otro lado, Podemos ha llevado en sus listas (en varias ocasiones) como candidato destacado a un ex JEMAD, en un intento para acercarse a dichos sectores.

- ESPING-ANDERSEN, G. (2009): *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017): *Curso de derecho administrativo* (2 vols.). Navarra: Civitas Thompson.
- HARGUINDÉGUY, J.-B. (2015): *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- HELD, D. (2005): *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Taurus.
- JORDÁN, J. (2017): “Una aproximación a la agenda institucional de la comisión de defensa del Congreso de los Diputados español, 2001-2016”, en *Revista UNISCI*, núm. 44. DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55783>.
- KEATING, M. (1996): *Naciones contra el Estado*. Barcelona: Ariel.
- KORNAI, J. (1993): “Market socialism revisited”, en BARDHAM, P., ROEMER, J. E. (eds.): *Market Socialism*. New York: Oxford University Press.
- KRUGMAN, P., WELLS, R. (2014): *Macroeconomía*. Barcelona: Reverté.
- KRUGMAN, P., WELLS, R., GRADDY, K. (2017): *Fundamentos de Economía*. Barcelona: Reverté.
- LABORIE IGLESIAS, M. (2011): *La evolución del concepto de seguridad*. Documentos Marco, núm. 5, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf.
- MANKIW, G. (2009): *Principios de economía*. México D. F.: Cengage Learning.
- MARTÍ Y PUIG, S., UBASART-GONZÁLEZ, G. (2018): “Movimientos sociales y protesta política (1978-2018)”, en RENU, J. M. (ed.): *Sistema político español*, págs. 361-374. Barcelona: Huygens.
- MELLÓN, J. A. (2018): “El Franquismo (1936-1975)”, en RENU, J. M. (ed.): *Sistema político español*, págs. 39-54. Barcelona: Huygens.
- MERLOS, A. (2018): “Políticas de seguridad en la era de la posverdad”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 197, págs. 83-106. Madrid: IEEE.
- OLMEDA, J. (2017): “La Unión europea y las administraciones públicas españolas”, en OLMEDA, J. A., PARRADO, S., COLINO, C.: *Las administraciones públicas en España*, págs. 435-478. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- PEÑA, J. A. (2013): “Políticas públicas de defensa”, en JORDÁN, J. (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, págs. 239-264. Madrid: Plaza y Valdés.
- PÉREZ SERRANO, N. (1984): *Tratado de derecho político*. Madrid: Cívitas.
- SMITH, A. (2004): *Nacionalismo: teoría, ideología, historia*. Madrid: Alianza.
- SORENSEN, G. (2001): *Changes in statehood: the transformation of international relations*. New York: Palgrave.
- STIGLITZ, J. (2004): *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- STIGLITZ, J. y ROSENGARD, J. K. (2016): *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- TILLY, C. (1992): *Coerción, capital y los Estados europeos: 900-1990*. Madrid: Alianza.
- VALLES, M. S. (2003): *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- VALLÉS, J. M., MARTÍ I PUIG, S. (2015): *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- VEGA, J. M. (2018): “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: análisis de política pública”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 2, págs. 35-53. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.2>.



Las fuentes de información sobre el empleo público en España: revisión, diagnóstico y propuestas de cambio

The sources of information on public employment in Spain: review, diagnosis and proposals for change

José María de Luxán Meléndez

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6514-9442>

jmluxan@cepc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Administrador Civil del Estado. Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Subsecretario del Ministerio de Trabajo y miembro del Consejo de Universidades. Actualmente es vocal asesor del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RESUMEN

Para describir el tamaño del empleo público y el volumen del gasto de personal de las administraciones públicas es usual utilizar como referencia una pluralidad de fuentes estadísticas basadas en registros administrativos, y también emplear los datos de Contabilidad Nacional y las estadísticas del mercado de trabajo. Esta diversidad de fuentes y de metodologías conduce necesariamente a una gran disparidad de resultados. En este trabajo en el ámbito del empleo y del gasto de personal se revisa el Inventario de Operaciones Estadísticas sobre las Administraciones Públicas. Y se analiza que la imagen que se construye sobre las retribuciones o sobre el tamaño y características del empleo público y de sus remuneraciones varía en función de la estadística a la que se acuda.

Se presentan nueve figuras sobre el número de empleados, el empleo femenino, el peso del empleo de las Comunidades Autónomas, la temporalidad en el empleo público, y el gasto de personal. Y por último, se plantean un conjunto de propuestas para mejorar la transparencia y la eficiencia del sistema de información del empleo y del gasto de personal en el Sector Público.

PALABRAS CLAVE

Empleo público; gastos de personal; políticas públicas; estadísticas de empleo.

ABSTRACT

In order to describe the size of public employment and staff expenditure of the Spanish Public Administrations it is common to use several statistical sources based on administrative registers, data from National Accounting and also labor market statistics. This variety of sources and methodologies has led to a wide disparity in results. This article reviews and analyzes the Statistical Operations Inventory on Public Administrations to demonstrate that the image built on those salaries, size, characteristics of public employment and its remuneration, depends on the statistic used.

For this purpose, we show nine figures that measure number of employees, female employment, weight of public employment in Spain's Autonomous Communities, level of temporality, and the total personnel

expenditure. In the last section we listed a set of proposals to improve transparency and efficiency of the Spanish information system on employment and staff expenses in the Public sector.

KEYWORDS

Public employment; personnel expenses; public policies; employment statistics.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL EMPLEO PÚBLICO, REVISIÓN DE FUENTES. 2.1. LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. 2.2. EL BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (BEPSAP). 3. LAS RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, REVISIÓN DE FUENTES. 3.1. LA ESTADÍSTICA SALARIAL DE LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA (EPA). 3.2. CONTABILIDAD NACIONAL. 3.3. LA ESTADÍSTICA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA. 4. COMPARACIÓN DE FUENTES. 4.1. EL NÚMERO DE EMPLEADOS. 4.2. EL EMPLEO FEMENINO. 4.3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 4.4. TEMPORALIDAD. 4.5. EL GASTO DE PERSONAL. 5. DISCUSIÓN Y PROPUESTAS. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

Para describir el tamaño y la evolución del empleo y del gasto de personal de las administraciones públicas es usual utilizar como referencia fuentes estadísticas basadas en operaciones administrativas, y también, en el campo de las políticas públicas es habitual emplear los datos de Contabilidad Nacional (CN) y las estadísticas del mercado de trabajo del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Como era de esperar la pluralidad de fuentes con metodologías diferentes conduce a resultados dispares que pueden dar una imagen de falta de transparencia o de ineficiencia en la gestión de las políticas públicas y en especial en la política de empleo público. A menudo en diversos medios se resaltan las diferencias entre unas y otras estadísticas, por ejemplo ABC señalaba que *«la incógnita perenne de cuántos empleados públicos tiene España ha sido un quebradero de cabeza recurrente en los últimos años, ante la ausencia de una estadística única»* (ABC, 08-05-2018). Y también El País afirmaba que *«como ejemplo de la desorganización existente el ministro de Exteriores... ha explicado que el Ejecutivo no sabe... cuántos funcionarios tiene en las distintas representaciones en el extranjero»* (El País, 01-03-2013). Diversidad y lagunas de información que en ocasiones se ha percibido por la administración pública y por los agentes sociales como un problema. *«Hacienda –entonces responsable de función pública– planea acabar con esta dispersión de datos: fuentes del Ministerio confirman que modificará el actual Registro Central... La medida no se adoptará en breve y tomará su tiempo, describen estas fuentes»* (ABC, 08-05-2018). Y en otras ocasiones no es un problema, como parece desprenderse del informe de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA) en el que, indicando las fuentes, en páginas sucesivas se utilizan cifras de la Encuesta de Población Activa (EPA) –3.220.600 de empleados públicos–, y aparentemente con la misma validez, datos –2.183.780– del Boletín Estadístico del personal al servicio de la administración pública (CORA, 2013, págs. 43-48).

En su estudio pionero de 1974 sobre los efectivos de la Administración, Junqueras, González-Haba, Iparraquirre, y Santamaría pusieron de manifiesto la falta de información estadística de la década de 1960, en la que los *«cálculos y estadísticas sobre el número de funcionarios del Estado son sumamente heterogéneos, al presentar entre sí notables disparidades y diferencias»* (Junquera, *et al.*, 1974, pág. 15) y a partir de los Presupuestos y del Registro de Personal abordaron una tarea de reconstrucción de la evolución del número de empleados de Administración Civil según la cual estimaron que entre 1954 y 1973, pasaron de 295.149 a 463.080 (Junquera, *et al.*, 1974, pág. 40).

Olías de Lima destaca que *«el número de funcionarios públicos es una cuestión de continuo debate, ya que si, por una parte, está claro que existe una correlación positiva entre el bienestar o el grado de desarrollo de un país y el número de sus empleados públicos, por otra se tiende a infravalorar el papel de los servidores públicos en la consecución de dichos logros»* (Olías de Lima, 1995, pág. 44).

La cuestión del número de empleados públicos fue inmediatamente advertida por la Ciencia de la Administración, Baena del Alcázar señalaba en 1985 la dificultad para conocer *«el número de funcionarios al*

¹ Una primera versión de este artículo ha sido mejorada con los comentarios críticos de Ana Benito, Blanca Olías de Lima, José Luis de Ossorno, y Demetrio Vicente, a los que agradezco sus observaciones, aunque sólo soy yo responsable del resultado.

servicio de las Comunidades Autónomas» (Baena del Alcázar, 1985, pág. 455, nota 38), para concluir que «haciendo una estimación general (y no manejando cifras ciertas) puede fijarse el número total de funcionarios españoles en 900.000» (Baena del Alcázar, 1985, pág. 456), sin incluir a «contratados administrativos y laborales ni al personal de las empresas públicas» (Baena del Alcázar, 1985, pág. 456, nota 41). Y Olías de Lima subrayó que «hasta la creación del Registro central de Personal, en 1984, se desconocía el número de funcionarios públicos existentes en nuestro país» (Olías de Lima, 1995, pág. 45) y recoge que de acuerdo con el Ministerio de Administraciones Públicas, responsable del Registro, para 2005 eran 2.387.414 el total de empleados públicos de todas las administraciones y de todas las categorías (Olías de Lima, 2006, pág. 182).

En los últimos años para medir la evolución y las características del empleo público, Montesinos, Pérez y Ramos optan por la información de la Encuesta de Población Activa por cuatro razones:

«En primer lugar, porque permite cubrir todo el período de crisis y posterior ajuste fiscal, a diferencia de los datos que proporciona la CN relativos al número de empleados de las AAPP, que se publican con mucho retraso. En segundo lugar, porque permite identificar el sector AAPP, frente a otros indicadores que mezclan elementos “de mercado” y “de no mercado”, como son las estadísticas relativas a los sectores APEDUSAN² de la CN, que publica el INE, y el registro de afiliados a la Seguridad Social, que publica el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En tercer lugar, por la cobertura más completa del sector AAPP en la EPA en comparación con fuentes alternativas que miden el número de empleados de las AAPP, como es el Registro Central de Personal al Servicio de las AAPP que publica el Ministerio de Hacienda y AAPP. Finalmente, porque la disponibilidad de microdatos individuales de la EPA permite enriquecer la discusión y el análisis» (Montesinos, Pérez, & Ramos, 2014, págs. 7-12).

Mientras que desde otro punto de vista Arenilla y Delgado concluyen que «el análisis de cada una de las fuentes que suministran los datos de empleo público permite inferir, pese a las dificultades comparativas, que aunque no se trata de la fuente más completa, sí resulta la más fiable, desde una perspectiva metodológica y sistemática, el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal» (Arenilla & Delgado, 2014, pág. 302).

Sobre las retribuciones y el gasto de personal en el sector público en 2016 el estudio de Hernández de Cos, Moral-Benito, y Pérez, utilizan de referencia los datos de CN, de la EPA y en algún caso del Boletín Estadístico del personal al servicio de la administración pública (Hernández de Cos, Moral-Benito, & Pérez, 2016). En la misma línea 2017 Martínez y Pérez para analizar la evolución del empleo de las administraciones públicas optan por emplear datos de CN y de la EPA (Martínez & Pérez, 2017).

En otro ámbito Jordana y Ramió junto utilizan la EPA para presentar la evolución del número de asalariados del sector público por sexo entre 1976 y 2001, mientras que para la evolución histórica del número de empleados de los ministerios entre 1837 y 1975, se basan en los Presupuestos Generales del Estado (Jordana & Ramió, 2005 (2.^a), págs. 1.003-1.005).

Y por citar un último ejemplo para estudiar la organización interna de un departamento ministerial, Salvador Parrado se refiere a datos del Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (Parrado, 2017, págs. 317-321) mientras que para presentar la evolución de la función pública estatal según el grado de los funcionarios utiliza datos de la Intervención General del Estado (Parrado, 2017, pág. 322).

En este trabajo³ se analiza de manera detallada el Inventario de Operaciones Estadísticas⁴ y se comparan las características de las que por la amplitud del colectivo sobre el que se recoge información, extensión de la serie temporal, o información más desagregada, pueden ser más relevantes para el empleo y el gasto del sector público.

Para analizar si la imagen sobre las retribuciones o sobre el tamaño y características del empleo público, varía en función de la estadística a la que se acuda, se detallan cinco casos relevantes que permiten valorar

² Es la agregación de los sectores «Administración, Defensa y Seguridad Social Obligatoria», «Educación» y «Actividades Sanitarias».

³ Este trabajo sigue la línea de tres anteriores, ampliados y actualizados con datos de 2019: El segundo epígrafe para la comparación de fuentes “Las políticas de empleo público en España (1996-2017): diagnóstico y propuestas para su modernización y eficiencia” (LUXÁN MELÉNDEZ, 2019), y “La ruptura del contrato de lealtad. Evolución del empleo científico-técnico en el Sector Público español” (LUXÁN MELÉNDEZ, 2019b). El tercer epígrafe para la revisión de fuentes “El impacto de la crisis en las retribuciones del Sector Público” (LUXÁN MELÉNDEZ, 2016).

⁴ «El Inventario de Operaciones Estadísticas es un repertorio de las operaciones estadísticas llevadas a cabo por la Administración del Estado (INE, departamentos ministeriales, Banco de España y Consejo General del Poder Judicial), en el que se presenta, con fines de coordinación, homogeneización e integración, la forma en que se realizan las estadísticas» (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), 2017, pág. 1).

la distorsión que pueda haber entre las distintas fuentes y la posibilidad de cada una de ellas para realizar comparaciones sectoriales o internacionales. Para ello se presentan nueve figuras sobre el número de empleados, el empleo femenino, y el peso del empleo de las Comunidades Autónomas, la temporalidad en el empleo público, y el gasto de personal.

Y por último en la discusión se plantean un conjunto de propuestas para articular un modelo integral de información del empleo y de los gastos de personal del sector público.

2. EL EMPLEO PÚBLICO, REVISIÓN DE FUENTES

Desde el punto de vista del empleo el sector público⁵ que incluye la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, las Administraciones Locales, y el sector público institucional, integra a los trabajadores de todas las instituciones públicas, que de acuerdo con el Estatuto Básico del Empleado público⁶ pueden ser funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual.

El Inventario de Operaciones Estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020⁷ agrupa en el sector *Administraciones Públicas y asociaciones* las estadísticas sobre el personal de las Administraciones Públicas y sus retribuciones; y las estadísticas presupuestarias y fiscales. Además, las estadísticas del Mercado laboral y de las Cuentas económicas son especialmente relevantes por que se incorporan información detallada sobre el ámbito público (Tabla 1).

TABLA 1. EL EMPLEO PÚBLICO EN EL INVENTARIO DE OPERACIONES ESTADÍSTICAS

Sector (tema)	Subsector (subtema)	Operaciones más relevante sobre el empleo en el ámbito público	Otras operaciones en las que se presenta información sobre el empleo público
Administraciones públicas y asociaciones	Personal de las Adms. Públicas y sus retribuciones.	<ul style="list-style-type: none"> Registro Central de Personal. Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Efectivos de Personal al Servicio del Sector Público Estatal. Estadística del Personal Civil Funcionario al Servicio de la Administración Militar. Estadística del Personal Civil Laboral al Servicio de la Administración Militar. Estadística del Personal Militar de Carrera de las Fuerzas Armadas de las Categorías de Oficial General, Oficial y Suboficial y de Personal Militar de Carrera del Cuerpo de la Guardia Civil. Estadística del Personal Militar de Complemento, Militar de Tropa y Marinería y Reservista. Estadística de Convocatorias para el Ingreso como Militar de Carrera. Estadística de Convocatorias para el Ingreso como Militar de Complemento. Estadística de Convocatorias para el Ingreso como Militar de Tropa y Marinería. Estadística de Convocatorias para el Acceso a Reservista Voluntario. Estadística del Personal Estatutario al Servicio de la Administración Militar.

⁵ Art. 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE de 2 de octubre de 2015.

⁶ La Ley de Régimen Jurídico del sector público y el EBEP excluyen de su ámbito a los que no desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas, y además tengan o no retribuciones también a los titulares de los órganos constitucionales a los que ambas leyes no se refieren directamente, lo que descartaría al Rey; a los miembros de las Cortes Generales, de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las Corporaciones locales; a los miembros del Gobierno, y de los Consejos de Gobierno; a los titulares de los órganos dependientes de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas y a los magistrados del Tribunal Constitucional.

⁷ Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2017-2020. BOE de 18 de noviembre de 2016.

Sector (tema)	Subsector (subtema)	Operaciones más relevante sobre el empleo en el ámbito público	Otras operaciones en las que se presenta información sobre el empleo público
Mercado Laboral y Salarios	Mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa. Estadística del Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias. Estadística de Afiliación de Trabajadores a la Seguridad Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Estadística de Movilidad Laboral y Geográfica. Flujos de la Población Activa. Estadística de Cuentas de Cotización a la Seguridad Social.
Cuentas económicas	Contabilidad Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional Trimestral: Principales Agregados (empleo). Contabilidad Nacional Anual: Agregados por Rama de Actividad (empleo). Cuentas Anuales no Financieras de los Sectores Institucionales (síntesis). 	
Seguridad y Justicia	Actividad Judicial.		<ul style="list-style-type: none"> Estadística del Personal Judicial: Jueces y Magistrados.
Investigación científica y desarrollo tecnológico	Recursos económicos, personal y actividades en I+D.		<ul style="list-style-type: none"> Estadística sobre Actividades en I+D en el Sector Administración Pública. Estadística sobre Actividades en I+D en el Sector Enseñanza Superior.
Educación y Formación	Personal y aspectos económicos de la educación.		<ul style="list-style-type: none"> Estadística de Personal de las Universidades.
	Indicadores, síntesis y recopilaciones en educación.		<ul style="list-style-type: none"> Las Cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores.

Fuente: Elaboración propia.

El sector público dispone de una pluralidad de fuentes de información estadística sobre el empleo público basadas en registros administrativos como el Registro Central de Personal, y los de la Agencia Tributaria, la Intervención General del Estado o la Seguridad Social, así como en la información que proporciona la Encuesta de Población Activa.

Sobre el volumen y la evolución del empleo público contamos con seis fuentes principales⁸, todas ellas con características (Tabla 2) y resultados diferentes (Figura 1). Por la amplitud de sus series y por el nivel de desagregación, las más relevantes (Tabla 3) son la Encuesta de Población Activa (EPA); y el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP). Y en segundo lugar la estadística del Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias; y la estadística de la Seguridad Social.

En ningún caso la etiqueta *empleo público* recoge a los trabajadores, contratados por empresas privadas, que mediante distintas fórmulas realicen toda su actividad exclusivamente y de manera permanente para el Estado, y la desarrollen siempre y completamente en instalaciones de las administraciones públicas.

⁸ Además publican cifras de empleo público la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado el Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial. Así mismo también incorporan datos de empleo público las estadísticas del Consejo del Poder Judicial, las estadísticas sectoriales de educación, de investigación, y culturales, así como las estadísticas de las Comunidades Autónomas.

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS FUENTES ESTADÍSTICAS SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO

Por el colectivo sobre el que se recoge información	Ocupados en la administración pública, educación y sanidad.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional –estadística de empleo– (presenta las cifras agregadas incluyendo los asalariados del sector privado de educación y sanidad)
	Asalariados del sector público.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa. Contabilidad Nacional (elaboración de síntesis). Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias.
	Asalariados del sector público en el régimen general de la Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"> Estadística de la Seguridad Social.
	Empleados Administraciones Públicas.	<ul style="list-style-type: none"> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (no incluye algunos colectivos de empleados públicos)
Por el origen de la información	Registro administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Registro Central de Personal)
		<ul style="list-style-type: none"> Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias.
		<ul style="list-style-type: none"> Estadística de la Seguridad Social.
	Información administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Contabilidad Nacional.
	Información muestral.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa.
Elaboración de síntesis.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional. 	
Por el ámbito geográfico	En todo el mundo.	<ul style="list-style-type: none"> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
	Residentes en España.	<ul style="list-style-type: none"> Estadística de la Seguridad Social. Encuesta de Población Activa. Contabilidad Nacional.
	En parte de España.	<ul style="list-style-type: none"> Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias.
Por la referencia temporal	Anuales.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional (estadística de empleo y síntesis del ámbito público) Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias (todo el año).
	Semestral.	<ul style="list-style-type: none"> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (en el día de referencia).
	Trimestrales.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa (en la semana de referencia) Contabilidad Nacional (estadística de empleo).
	Mensuales.	<ul style="list-style-type: none"> Estadística de la Seguridad Social (en el mes de referencia).
Por su empleo internacional	EUROSTAT, OCDE, OIT.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa. Contabilidad Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

La estadística que elabora la Agencia Tributaria⁹ es una explotación de fuentes administrativas, que desde 2015 contiene datos sobre las retribuciones, retenciones, y personas¹⁰ que a lo largo del año en algún momento han estado vinculadas a las administraciones públicas, lo que incluye a los que están durante todo el año, a los nuevos, no importa en qué momento se incorporan o que tengan un contrato o nombramiento indefinido o temporal, e igualmente a los que también a lo largo del año han dejado por distintos motivos¹¹ de estar en algún momento ligados con la administración. Por su propia naturaleza los resultados (Figura 1) son sensiblemente superiores a cualquier otra fuente.

Contabilidad Nacional¹² desde 1995 publica información trimestral agregada del empleo en la rama de actividad administración pública, educación y sanidad, que incluye en estos casos también al sector privado, con información sobre el número de personas, puestos de trabajo, puestos de trabajo a tiempo completo y horas trabajadas. Además realiza una estadística de síntesis¹³ que incorpora datos agregados del número de personas empleadas en el sector administraciones públicas, que toma como referencia la EPA, las remuneraciones de los empleados públicos según la Cuenta Nacional de la Intervención General de Administración del Estado, y la estadística del BEPSAP.

La Seguridad Social desde octubre de 2013 publica información desagregada por género y provincia sobre los empleados públicos, funcionarios o laborales, incluidos en el régimen general de la seguridad social cuyo número se ha incrementado progresivamente como consecuencia de los cambios en el régimen de seguridad social del empleo público¹⁴. Además pueden obtenerse datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)¹⁵.

2.1. La Encuesta de Población Activa

La Encuesta de Población Activa (EPA), recoge información sobre los *asalariados del sector público* que viven en España. La EPA recoge información de una muestra continua, representativa de la población residente en España, en la que, al igual que para el resto de la sociedad, son los encuestados los que señalan su vinculación laboral referida a la semana en que se realiza cada entrevista.

La EPA que se realiza desde 1964, es una investigación por muestreo¹⁶ de periodicidad trimestral, dirigida a la población que reside en viviendas familiares del territorio nacional, e incluye a las «personas con trabajo por cuenta ajena o asalariadas que durante la semana de referencia hayan trabajado, incluso de

⁹ La Agencia Tributaria proporciona una estadística anual que integra datos registrales muy precisos que excluye a las Comunidades Forales. La estadística descansa en la relación de perceptores de rentas que presentan los empleadores y entidades pagadoras de pensiones o de prestaciones por desempleo mediante la Declaración Resumen Anual de Retenciones e Ingresos a Cuenta sobre Rendimientos del Trabajo, de determinadas actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta (Metodología. Mercado de Trabajo y Pensiones en Las Fuentes Tributarias).

¹⁰ Son personas asalariadas las que reciben una contraprestación dineraria en concepto de rendimiento de trabajo, contadas de forma única independientemente de que hayan trabajado para una o varias empresas o entidades (Metodología. Mercado de Trabajo y Pensiones en Las Fuentes Tributarias).

¹¹ Entre los principales motivos se puede relacionar los siguientes: despido, renuncia, fin de contrato, excedencia, sanción, inhabilitación, jubilación, o fallecimiento.

¹² Además entre 1980 y 2011 Contabilidad nacional cuenta con una serie en la que el empleo público se integra en la rama sector servicios no de mercado.

¹³ En la última revisión elaborada durante 2019 conforme al proyecto técnico (Instituto Nacional de Estadística, 22 de febrero de 2019) los datos sobre empleo público se extienden hasta 1999 y se actualizan los correspondientes a los años 2011 a 2017. Los nuevos datos que incluyen 2018 están publicados el 30 de septiembre de 2019. Ingresos y gastos de las administraciones públicas y subsectores https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177054&menu=resultados&secc=1254736195668&idp=1254735576581.

¹⁴ El Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, ha establecido como obligatorio el encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social de todos los funcionarios de nuevo ingreso.

¹⁵ «La Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) es un extracto de datos individuales *anonimizados*, procedentes de las bases de datos de la Seguridad Social, a los que se añaden otros que se toman del Padrón Continuo Municipal (INE) y del resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF (Modelo 190) de la AEAT. Los datos corresponden a una muestra de personas seleccionadas al azar entre quienes fueron afiliados o pensionistas de la Seguridad Social durante el último año natural finalizado, o año de referencia. Para cada persona se incluyen tanto datos sobre su relación con la Seguridad Social en dicho año como datos históricos, en la medida en que se conserven en registros informatizados» (Secretaría de Estado de la Seguridad Social, 2018, pág. 1).

¹⁶ La muestra inicial es de unas 65.000 familias al trimestre que equivalen a 180.000 personas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), 2016).

forma esporádica u ocasional, al menos una hora a cambio de un sueldo, salario u otra forma de retribución conexas, en metálico o en especie»¹⁷ (Instituto Nacional de Estadística, 2017, pág. 14).

Desde 1976 el INE publica información sobre los asalariados del sector público (Tabla 3), con información desagregada por género, edad, distribución territorial, ocupación profesional¹⁸, tipo de administración, tipo de contrato, duración del contrato, tipo de Jornada, flujos de la población activa, y retribuciones¹⁹.

Además anualmente el INE publica información sobre el empleo de las personas con discapacidad (Instituto Nacional de Estadística, 2014) que integra datos provenientes de la EPA y datos administrativos registrados en la Base de Datos Estatal de Personas con Discapacidad del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Y además la estadística de flujos de la EPA, personas que entran y que salen del empleo, permite conocer la situación de los empleados públicos en un trimestre dado según su relación con la actividad económica en el trimestre anterior: ocupados, parados, o inactivos.

2.2. El Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP)

El Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP)²⁰ es una explotación del Registro Central de Personal²¹ y de fuentes administrativas de otras Administraciones Públicas. La estadística de función pública entre otros, excluye a los empleados de de las Comunidades Autónomas y de la Administración local que cuenten con un contrato temporal de menos de 6 meses y a un sector de empleados de la administración institucional.

Para todas las administraciones contiene información sobre el tipo de personal –funcionario o laboral–; el tipo de administración; la distribución provincial y de la administración exterior; y el género de los empleados públicos. Para la administración civil del Estado incluye además, datos sobre el número de efectivos por ministerio y organismo, la edad, el grupo profesional, y el nivel de destino de los empleados públicos.

Se publica semestralmente, en el primero toma como referencia a los que están empleados el 1 de enero y en el segundo a los que están empleados el 1 de julio. Desde 1990 el BEPSAP incluye a los efectivos que prestan servicio en la Administración Pública Estatal (Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y Entidades Públicas Empresariales

¹⁷ «Las personas ausentes de su trabajo por causa de enfermedad o accidente, vacaciones o licencia de maternidad, se consideran como personas con trabajo. Las ausentes por tener contratos fijos discontinuos, por ser trabajadores estacionales o por estar en espera para incorporarse a un nuevo empleo, se consideran sin empleo. Las ausentes por otros motivos distintos de los anteriores (por ejemplo: estar disfrutando una excedencia por nacimiento de un hijo, tener jornada de verano u horario flexible, estar desempeñando actividades de representación sindical, mal tiempo, paro parcial por razones técnicas o económicas, expediente de regulación, estar en huelga o conflicto laboral, haber recibido enseñanza o formación fuera del establecimiento, razones personales o responsabilidades familiares), se consideran asalariadas si el empleador les paga al menos el 50 por ciento de su sueldo o si van a reincorporarse a su empleo en los próximos tres meses. Los aprendices que hayan recibido una retribución en metálico o en especie y los estudiantes que hayan trabajado a cambio de una remuneración a tiempo completo o parcial se consideran como personas asalariadas y se clasifican como trabajando o sin trabajar sobre la misma base que las demás personas con trabajo por cuenta ajena. Los miembros activos de las fuerzas armadas figuran también entre la población asalariada» (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), 2017, págs. 13-14).

¹⁸ La Clasificación de ocupaciones profesionales distingue diez grandes grupos: 1. Directores y gerentes; 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales; 3. Técnicos; profesionales de apoyo; 4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina; 5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores; 6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero; 7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria); 8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores; 9. Ocupaciones elementales; 10. Ocupaciones militares.

¹⁹ Sobre las retribuciones percibidas por los empleados públicos contamos con varias fuentes, que incorporan distintas categorías: La Agencia Tributaria, Contabilidad Nacional, La Intervención general del Estado, y la Encuesta de Población Activa. Las estadísticas sobre retribuciones que publican la Agencia Tributaria, Contabilidad Nacional y la Intervención General del Estado, provienen de la información de las entidades en las que trabajan los empleados públicos, mientras que la que ofrece la Encuesta de Población Activa, se obtiene mediante un *variable derivada* que parte de la posición del empleado y enlaza a los individuos de la muestra con los registros administrativos en lo que consta su información salarial individual.

²⁰ En 1990 Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, en 2001 Boletín del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y desde 2002 Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

²¹ «En el Registro Central de Personal se encuentra inscrito, en virtud del artículo 1.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el siguiente personal: a) Personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos. b) Personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos. c) Personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social. Asimismo se encuentra inscrito el personal laboral al servicio de la Administración de la Seguridad Social y el personal funcionario que, sin estar incluido en los apartados anteriores, ocupa puestos de trabajo de los Ministerios y sus Organismos Autónomos de acuerdo con lo que se determina en las respectivas relaciones de puestos de trabajo. También se encuentra inscrito el personal funcionario y laboral de las Agencias Estatales» (REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL, julio 2018, pág. 10).

y Organismos Públicos con régimen específico); las Administraciones de las Comunidades Autónomas; la Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) y las Universidades. Y no incluye a los altos cargos de las Administraciones Públicas, a los Cargos electos, al personal al servicio de los Órganos Constitucionales y Órganos equivalentes en las Comunidades Autónoma, al personal de Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local equivalentes a los organismos públicos de la Administración General del Estado, al personal de empresas públicas, fundaciones, mutuas, consorcios y sector público no administrativo de las Administraciones Públicas, al personal en formación y prácticas, reserva, segunda actividad, o cualquier otra situación que no sea la de servicio activo de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y al Personal laboral con contratos de duración inferior a 6 meses de las Comunidades Autónoma, y al Personal del Centro Nacional de Inteligencia (Registro Central de Personal, julio 2018, págs. 4-5).

TABLA 3. COMPARACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DE EMPLEO PÚBLICO

	Encuesta de Población Activa (EPA)	Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP)
Ámbito temporal	Serie trimestral desde 1976.	Serie semestral desde 1990.
Ámbito territorial	España.	España y Administración Exterior.
Ámbito funcional	Asalariados del sector público (sólo actividad principal).	Empleados públicos excepto temporales de menos de seis meses y personal laboral de entidades de derecho privado de las Comunidades Autónomas.
Recogida de información	Muestra. Cuestionario con encuestador.	Registro administrativo individual (Registro Central de Personal) y datos agregados proporcionados por distintas administraciones.
Variables principales	<ul style="list-style-type: none"> • Género. • Edad. • Distribución territorial. • Ocupación profesional. • Tipo de administración. • Tipo de contrato o relación laboral. • Duración del contrato o relación laboral. • Tipo de Jornada. • Flujos de la población activa. • Retribuciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para todas las administraciones: Tipo de personal: Funcionario o laboral; Tipo de administración; Distribución provincial y genero. • Para la administración civil del estado incluye además, efectivos por ministerio y organismo, edad, grupo profesional, y nivel de destino.
Posibilidad de comparación	Permite comparaciones internacionales y sectoriales.	No permite comparaciones internacionales o sectoriales.
Estructura interna	No permite un análisis departamental.	Permite un análisis de la estructura departamental.

Fuente: Elaboración propia.

3. LAS RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS, REVISION DE FUENTES

Al igual que para el empleo del sector público el Inventario de Operaciones Estadísticas agrupa bajo el epígrafe *Administraciones públicas*, estadísticas sobre las retribuciones del personal de las Administraciones Públicas. En este campo son especialmente relevantes las estadísticas del Mercado laboral y de las Cuentas económicas en las que se incorpora información detallada sobre las retribuciones y el gasto de personal del sector público (Tabla 4).

Sobre las retribuciones y los gastos de personal (Tabla 5) en el sector público contamos con tres fuentes principales: las estadísticas salariales del INE, la información que publica la Agencia Tributaria, y a partir de la Intervención General del Estado los datos de la Contabilidad Nacional.

Las Encuestas de Estructura y de Coste Salarial utilizan las secciones de la Clasificación de Actividades Económicas y presentan agregada la sección Administración pública, Defensa y Seguridad social, que no incluye la educación y la sanidad que se detalla en otras secciones pero sin diferenciar el sector público y el privado. Ambas encuestas se refieren a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en la Seguridad Social, lo que excluye a los trabajadores del sector público adscritos al Régimen de Clases Pasivas del Estado.

La estadística de retribuciones del sector público administrativo de la Administración General del Estado aporta información sobre la cuantía de cada uno de los conceptos²² retributivos del empleo público e información relevante sobre la masa salarial agrupada por tales conceptos.

Las estadísticas presupuestarias aportan mensualmente información agregada del gasto de personal que para la Administración General del Estado y para las Administraciones Locales se detalla según las categorías presupuestarias del capítulo de gastos de personal (altos cargos; personal eventual; funcionarios; laborales; otro personal; incentivos al rendimiento; y cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo empleador), mientras que en las estadísticas de los presupuestos de las Comunidades Autónomas los gastos de personal se presentan agrupados.

TABLA 4. LAS RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EL INVENTARIO DE OPERACIONES ESTADÍSTICAS

Sector (tema)	Subsector (subtema)	Operaciones más relevante para las retribuciones del sector público	Otras operaciones
Administraciones públicas y asociaciones	Personal de las Administraciones Públicas y sus retribuciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Estadística de Retribuciones del Sector Público Administrativo de la AGE. 	
	Presupuestarias y fiscales.		<ul style="list-style-type: none"> • Estadística de Liquidación de los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Públicos, Empresas y Fundaciones. • Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. • Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. • Ejecución del Presupuesto del Estado. • Avances de Liquidación de los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Públicos. • Ejecución Presupuestaria Mensual de las Comunidades Autónomas. • Ejecución Presupuestaria Trimestral de las Entidades Locales. • Presupuestos del Sector Público Local. • Ejecución de los Presupuestos de Organismos Públicos. • Presupuestos de las Comunidades Autónomas. • Presupuestos de las Entidades Locales.
Mercado Laboral y Salarios	Mercado laboral.	Encuesta de Población Activa. Estadística del Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta Cuatrienal de Estructura Salarial. • Encuesta Cuatrienal de Coste Laboral (ambas ocupados en la administración pública, educación y sanidad, incluyendo en estos últimos sectores el empleo privado).

²² Grupo, destino, específico, trienios del personal funcionario y categorías del convenio único de personal laboral.

Sector (tema)	Subsector (subtema)	Operaciones más relevante para las retribuciones del sector público	Otras operaciones
Cuentas económicas	Contabilidad Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales. • Cuentas Anuales no Financieras de los Sectores Institucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad Nacional Anual de España: Principales Agregados. • Contabilidad Nacional Anual de España: Agregados por Rama de Actividad.
	Cuentas de sectores y subsectores institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas de las Administraciones Públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas de las Empresas Públicas. • Cuentas de las Administraciones Públicas Territoriales. • Cuentas Trimestrales de las Administraciones Públicas.
Investigación científica y desarrollo tecnológico	Recursos económicos, personal y actividades en I+D.		<ul style="list-style-type: none"> • Estadística sobre Actividades en I+D en el Sector Administración Pública. • Estadística de Créditos Presupuestarios (Iniciales y Finales) de I+D.
Educación y Formación	Personal y aspectos económicos de la educación.		<ul style="list-style-type: none"> • Estadística de Gasto Público en Educación. • Estadística de Financiación y Gasto de las Universidades Públicas Españolas.

Fuente: Elaboración propia.

Sobre las retribuciones de los empleados del sector público por su amplitud y desagregación las fuentes más relevantes son Contabilidad Nacional, La Agencia Tributaria y la estadística salarial de la EPA, que explican realidades diferentes y cuentan con una metodología también dispar (Tabla 5). La primera se refiere al gasto de personal de las instituciones públicas y las otras dos a las retribuciones percibidas por los empleados públicos.

3.1. La estadística salarial de la Encuesta de Población Activa (EPA)

La estadística salarial del INE presenta una *variable derivada*²³ que conecta la muestra de la EPA con los registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias, de manera que la información sobre las retribuciones (Instituto Nacional de Estadística, 2013) del ámbito público o privado o de cualquiera de las categorías de la encuesta incorpora información *objetiva* de las retribuciones percibidas por los individuos de la muestra.

La encuesta presenta información agregada sobre todos los asalariados del sector público, que incluye a los trabajadores adscritos al Régimen de Clases Pasivas del Estado y al régimen de la Seguridad Social.

²³ En este caso «en lugar de preguntar directamente a las personas de la muestra se ha preferido obtener la información mediante el uso de registros administrativos, pero dado que no existe ninguno que cumpla la definición establecida estrictamente, debido a tener diferentes metodologías y coberturas limitadas, la solución adoptada ha sido obtener la información de varios registros y, sobre la base de algunos datos adicionales, intentar encontrar los mejores estimadores de la variable objetivo. Por tanto, se trata de lo que se ha denominado en la literatura estadística una «variable derivada», dado que la necesidad de información no puede ser cubierta inmediatamente por referencia directa a la información disponible. Tal variable se obtiene mediante el encadenamiento de un conjunto de diferentes fuentes que proporcionan la información requerida, mediante combinación de datos. Siguiendo esta línea metodológica, se han utilizado para la estimación del salario, por un lado, los registros de las declaraciones anuales de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de las administraciones tributarias y por otro, los registros del fichero general de afiliaciones y altas y el fichero de bases de cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social. Para calcular la retribución bruta mensual se prorratean las pagas extraordinarias y los incentivos» (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), 2017, págs. 7-8).

La información «se refiere al salario mensual²⁴ del empleo principal realizado por la persona en la semana de referencia de la encuesta, incluidas las retenciones a cuenta de impuestos sobre la renta del empleo y las cotizaciones obligatorias del trabajador a sistemas de seguridad social (salario mensual bruto)», lo que excluye el salario, las retenciones y las cotizaciones de los segundos empleos y en general las percepciones de renta distintas de las del empleo principal. La encuesta ofrece información sobre el salario medio para cada decil del Salario e información desagregada según el tipo de jornada. Permite comparaciones sectoriales e internacionales.

TABLA 5. CARACTERÍSTICAS DE LAS FUENTES ESTADÍSTICAS SOBRE LAS RETRIBUCIONES DEL EMPLEO PÚBLICO

Por el colectivo sobre el que se recoge información	El salario del empleo principal de los asalariados del sector público.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa (a partir de los registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias).
	Remuneración de los asalariados de las administraciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional/Intervención General del Estado (incluye el gasto de todas las administraciones públicas en retribuciones y costes laborales). Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias (retribuciones percibidas por una persona y pagadas por una o varias entidades).
	Remuneración de los trabajadores incluidos en la Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Estructura Salarial.
Por el origen de la información	Información muestral y registro administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa (registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias). Encuesta de Estructura Salarial (registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias).
	Registro administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias (Agencia Tributaria).
	Información administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional (Intervención general del Estado).
Por el ámbito geográfico	En todo el mundo.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional.
	Residentes en España.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa. Encuesta de Estructura Salarial.
	En parte de España.	<ul style="list-style-type: none"> Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias.
Por la referencia temporal	Cuatrenal.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Estructura Salarial.
	Anuales.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa. Encuesta de Estructura Salarial. Contabilidad Nacional. Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias (todo el año).
	Trimestrales	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional.
	Mensual.	<ul style="list-style-type: none"> Contabilidad Nacional.
Por su empleo internacional	EUROSTAT, OCDE, OIT.	<ul style="list-style-type: none"> Encuesta de Población Activa. Contabilidad Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

²⁴ «Las pagas extras y otros complementos anuales son considerados en la definición, dividiendo su cantidad por 12. También se incluyen los pagos por horas extras regulares, propinas y comisiones. Además, si es un empleo eventual de duración inferior a un mes, el salario será una estimación del que se obtendría para una duración de todo el mes por un empleo similar (la persona, al menos en principio, podría realizar otros empleos de esa índole en el mismo mes). Pero en cambio, si es un empleo a tiempo parcial no debe transformarse al equivalente a tiempo completo (se trata del empleo principal y por tanto es el que proporciona los ingresos más significativos)» (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), 2017, pág. 7).

3.2. Contabilidad Nacional

Conforme al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales²⁵, Contabilidad Nacional, a partir de la Intervención General del Estado, publica periódicamente datos agregados sobre la remuneración de los asalariados que incluye sueldos y salarios percibidos en efectivo o en especie, y las cotizaciones sociales efectivas o imputadas a cargo de los empleadores del sector administraciones públicas que incluye a la administración central, las administraciones autonómicas, las administraciones locales y los fondos de la seguridad social. Esta información permite comparaciones homogéneas de ámbito sectorial²⁶ e internacional²⁷.

3.3. La estadística de la Agencia Tributaria

La Agencia Tributaria²⁸ publica desde 1999 la estadística “Mercado de trabajo y Pensiones en las fuentes tributarias” en la que desde 2006 se desglosa el sector de las administraciones públicas, primero unido a instituciones privadas sin fines de lucro y desde 2007, de forma separada. La Agencia aporta datos de los salarios por tramos de retribución, género, y tipo de entidad²⁹ según el número de empleados. Permite comparaciones sectoriales y no internacionales.

TABLA 6. COMPARACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS RETRIBUCIONES DEL EMPLEO PÚBLICO

	Encuesta Salarial en la EPA	Agencia Tributaria	Contabilidad Nacional
Ámbito temporal	Serie anual desde 2006.	Serie anual desde 1999, con datos administraciones públicas desde 2006.	Serie anual, trimestral y mensual desde *1995.
Ámbito territorial	España.	Parte de España (no incluye agencias tributaria forales).	Agregados de las cuentas de las Administraciones Públicas (AAPP).
Ámbito conceptual	Retribuciones percibidas por los asalariados del sector público (sólo actividad principal).	Retribuciones y retenciones perceptores de renta.	Gasto de personal de las instituciones del sector público.
Recogida de información	Muestra + registro agencias tributarias y Seguridad Social.	Registro Agencia Tributaria.	Información Administrativa (Intervención General del Estado).
VARIABLES principales	<ul style="list-style-type: none"> • Salario medio. • Tipo de jornada. • Decil del salario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tramo de retribución. • Género. • Número de empleados de la entidad pagadora. • Comunidad Autónoma de residencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sueldos y salarios en efectivo y en especie. • Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores. • Admón. Central. • Admón. autonómica. • Admón. Local. • Seguridad Social.

²⁵ Reglamento (UE) núm. 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales.

²⁶ https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736165305&menu=resultados&idp=1254735576581.

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

²⁸ https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml?mobileView=true.

²⁹ En 2017 ofrece datos de 13.567 entidades agrupadas por el número de empleados.

	Encuesta Salarial en la EPA	Agencia Tributaria	Contabilidad Nacional
Comparación	Permite comparaciones internacionales y sectoriales.	Permite comparaciones sectoriales y no internacionales.	Permite comparaciones internacionales y sectoriales.
Estructura interna	No permite un análisis departamental.	Permite un análisis por tamaño de la entidad.	No permite un análisis de la estructura departamental.

Fuente: Elaboración propia.

4. COMPARACIÓN DE FUENTES

Para analizar que la imagen que se construye sobre las retribuciones o sobre el tamaño y características del empleo público varía en función de la estadística a la que se acuda se detallan cinco casos relevantes que ayudan a valorar la distorsión que pueda haber entre las distintas fuentes y la posibilidad de realizar comparaciones sectoriales o internacionales. Para ello se presentan nueve figuras sobre el número de empleados, el empleo femenino, y el peso del empleo de las Comunidades Autónomas, la temporalidad en el empleo público, y el gasto de personal.

En algunas figuras los datos se refieren a un parámetro análogo (Número de empleados; Empleo femenino; Empleo de la Administración de las Comunidades Autónomas; Gasto de personal) que provienen de distintas fuentes. Y en otras se persigue señalar la posibilidad de comparaciones entre los sectores público y privado (Número de asalariados; Temporalidad).

El interés de analizar el número de empleados públicos (Figura 1) deriva de su importancia para describir uno de los factores centrales de la expansión del estado que adquiere mayor relevancia si se compara con la evolución del sector privado (Figura 2).

El incremento del empleo público, uno de los grandes cambios del proceso de modernización socioeconómica de la democracia, debe un 80 % de su crecimiento al aumento del empleo femenino (Figura 4) por lo que es relevante comprobar si las diferencias metodológicas de la EPA y del Boletín estadístico del personal al servicio de la administración pública (Figura 3) implican algún tipo de sesgo.

Entre las reformas que impulsó la Constitución, el desarrollo de las Comunidades Autónomas comporta una profunda transformación de la organización del Estado por lo que es muy relevante valorar como se expresa en las distintas estadísticas (Figuras 5 y 6).

El incremento de la temporalidad es una de las novedades de la política de empleo público y para medir su alcance sólo se cuenta con información de la EPA que puede compararse con la evolución del empleo privado (Figura 7).

Un quinto tema inmediatamente vinculado al número de empleados es el gasto de personal. Aquí es relevante comprobar si las diferencias metodológicas de contabilidad Nacional (CN) y la Agencia Tributaria (Figura 8) implican algún tipo de sesgo. Y además para analizar el coste de las retribuciones es útil tener en cuenta su evolución en relación con el Producto Interior Bruto tanto en España como en la Unión Europea (Figura 9).

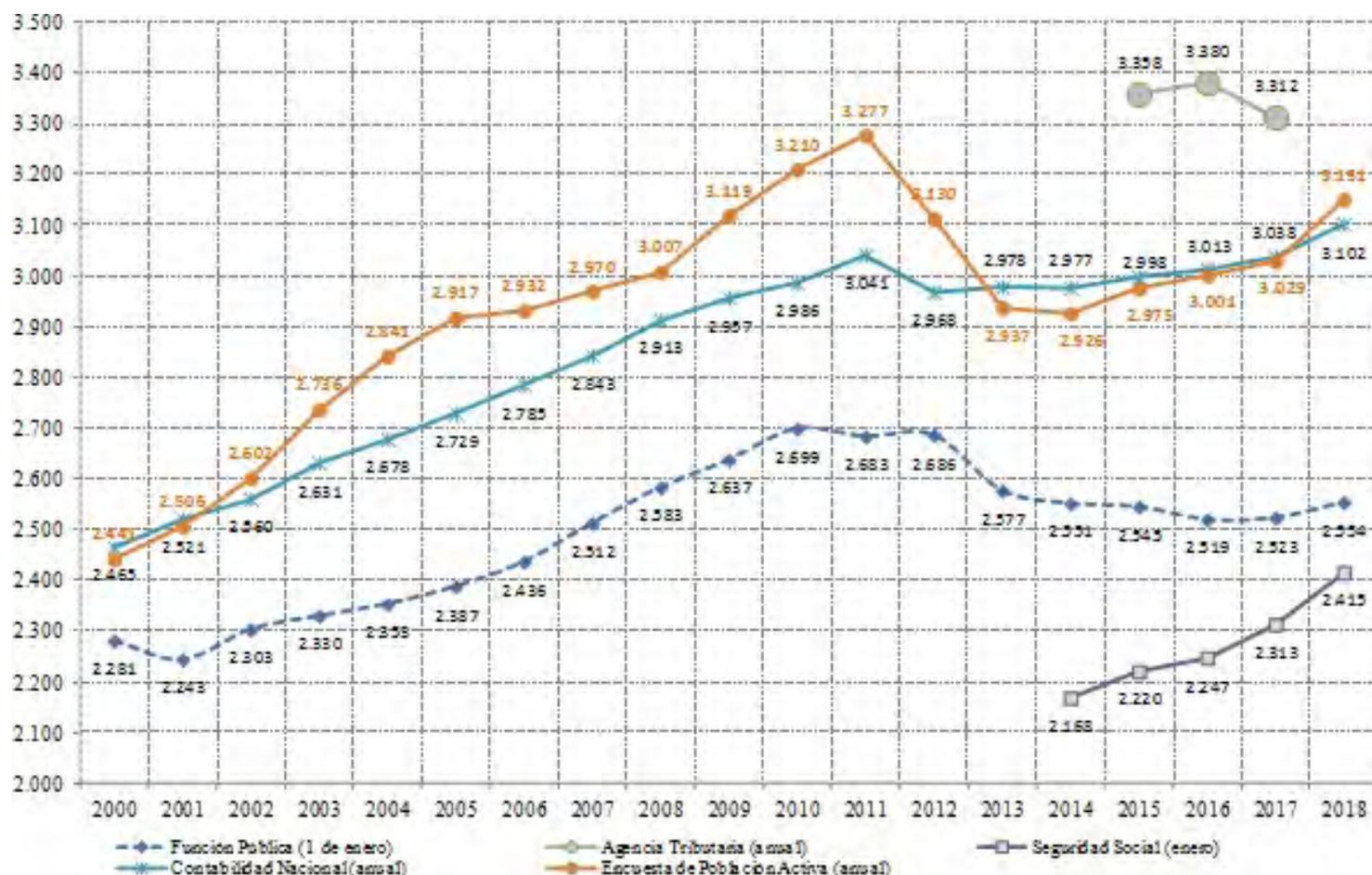
4.1. El número de empleados

En la Figura 1 se representa la evolución entre 2000 y 2018 del número de empleados del ámbito público según las distintas fuentes estadísticas: Agencia Tributaria, EPA, Contabilidad Nacional –síntesis–, Boletín estadístico del personal al servicio de la administración pública –función pública–, y la Seguridad Social.

Como era de esperar dado que tienen características diferentes todas las estadísticas tienen resultados dispares. La Agencia tributaria, la EPA y la estadística de síntesis de Contabilidad Nacional se refieren a la totalidad de los asalariados del sector público, mientras que el BEPSAP –función pública– y la Seguridad Social cuentan sólo con una parte de los empleados públicos.

Para ver la dificultad de la definición del alcance de las operaciones estadísticas sobre el empleo público se pueden señalar un ejemplo: En la EPA alrededor de un 0,35 % de los asalariados públicos cuando se les pregunta por la administración en la que trabajan no la identifican y la EPA presenta los datos como otro tipo o no sabe.

FIGURA 1. NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia. Varias fuentes, unidades en miles.

En todos los años, los datos de la EPA son sensiblemente superiores a los de función pública. En promedio anual la diferencia es de 436.000 empleados, lo que supone un 17,4 % adicional en la EPA sobre la estadística del BEPSAP.

Igualmente, hasta 2012, los datos de la EPA son superiores a los de Contabilidad Nacional, mientras que están muy próximos desde 2013. En promedio anual la diferencia es de 79.150 empleados, lo que supone un 2,6 % adicional en la EPA sobre la estadística de síntesis de Contabilidad Nacional, distancia que desde 2013, en media anual, se ha reducido a un -0,5 %.

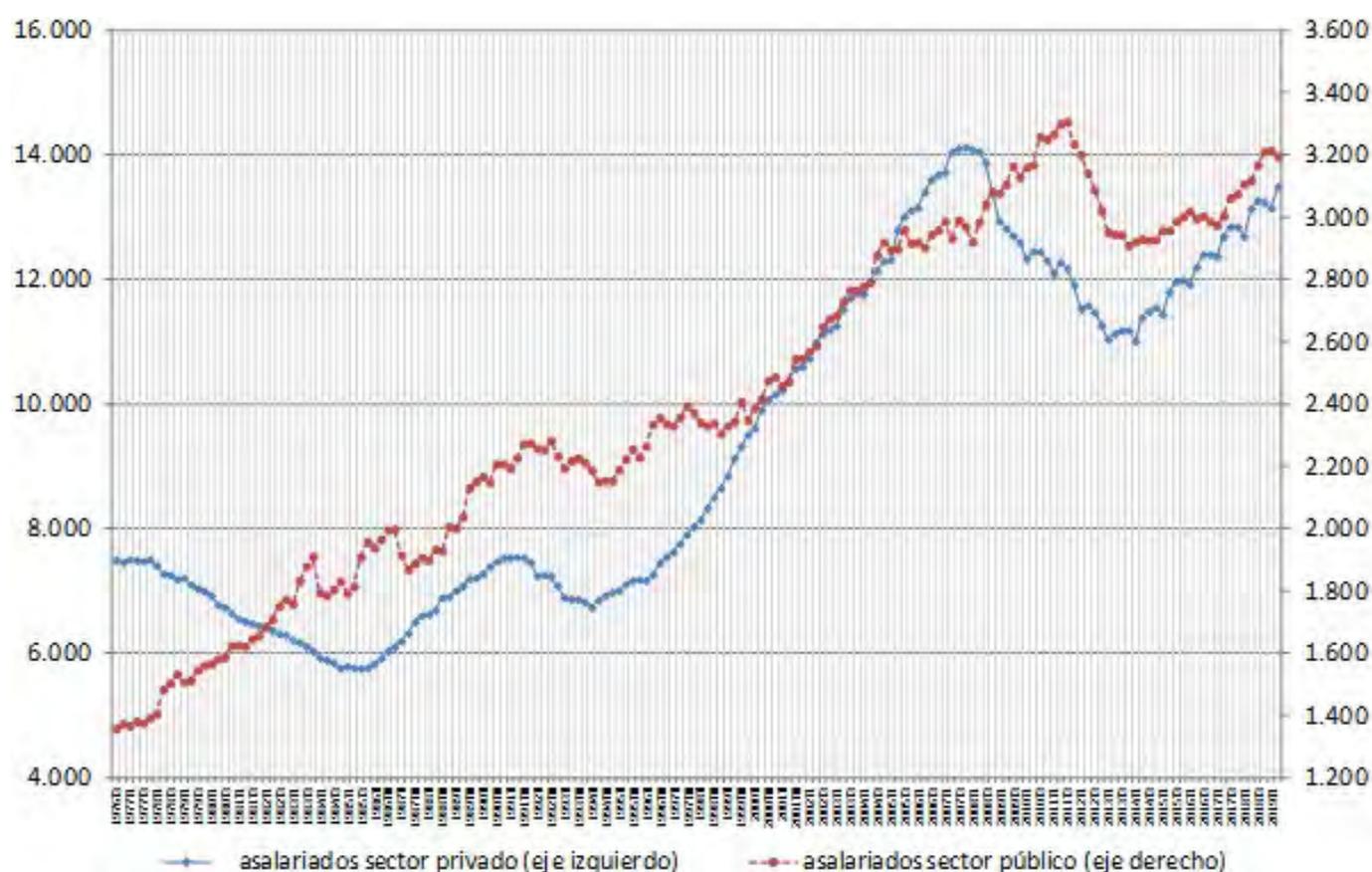
Los datos de Contabilidad Nacional, en todos los años, son superiores a los de función pública (BESAP). En promedio anual la diferencia es de 372.328 empleados, lo que supone un 12,7 % adicional en Contabilidad Nacional sobre la estadística función pública (BESAP), distancia que desde 2013, en media anual, ha aumentado hasta un 15,7 %.

La EPA y la estadística de función pública (BESAP) evolucionan de forma análoga, guardan una correlación³⁰ positiva. E igualmente la EPA y la síntesis de Contabilidad Nacional también guardan una correlación³¹ positiva, y sus diferencias metodológicas, justifican que en algunos años difieran mucho. Y aunque las diferencias cuantitativas sean importantes, la síntesis de Contabilidad Nacional, también un guarda correlación³² positiva con los datos publicados por función pública (BESAP).

³⁰ R² 0,84 entre la estadística de función pública (BESAP) y EPA anual para el periodo 2000 a 2018.

³¹ R² 0,82 entre Contabilidad nacional y EPA anual para el periodo 2000 a 2018.

³² R² 0,80 entre Contabilidad nacional anual y función pública (BESAP) para el periodo 2000 a 2018.

**FIGURA 2. NÚMERO DE ASALARIADOS DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO (1976-2019)
EN LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA**

Fuente: Elaboración propia, unidades en miles, EPA trimestral, último dato 2T 2019.

La serie temporal que proporciona la EPA es la de mayor amplitud, y además permite la posibilidad de realizar comparaciones internacionales o sectoriales de ámbito nacional.

Si se opta por los datos de la EPA (Figura 2) puede observarse la evolución trimestral desde 1976. Un periodo de transformación económica y política en el que el número total de empleados públicos según la EPA ha pasado de 1.358.100 a 3.194.500, lo que supone un incremento de un 235 %, mientras que en el ámbito privado, los asalariados han pasado de 7.498.100 a 13.493.800, lo que supone un incremento igualmente muy importante, un 180 %, pero menor que el público.

Desde 1976 la continuidad de la orientación expansiva de la política del empleo público es coherente con los incrementos de la población y del PIB (Luxán Meléndez, 2016). Y vinculado con ambas variables, la expansión del empleo público guarda una correlación positiva (R^2 0,81) con el incremento del número de asalariados.

Desde 1976 la variación media respecto al trimestre inmediatamente anterior ha sido de un 0,51 %. Este incremento se redujo entre el cuarto trimestre de 2011 y el cuarto de 2013, un periodo que acumuló una disminución de 397.200 Empleos netos, con un ritmo medio de disminución de $-1,31$ % intertrimestral, y aunque un ajuste en el empleo público no sea la primera vez que se produce, este ha sido el que comprende un periodo de disminución continuada de mayor duración e intensidad: 9 trimestres seguidos y una disminución del 12 %.

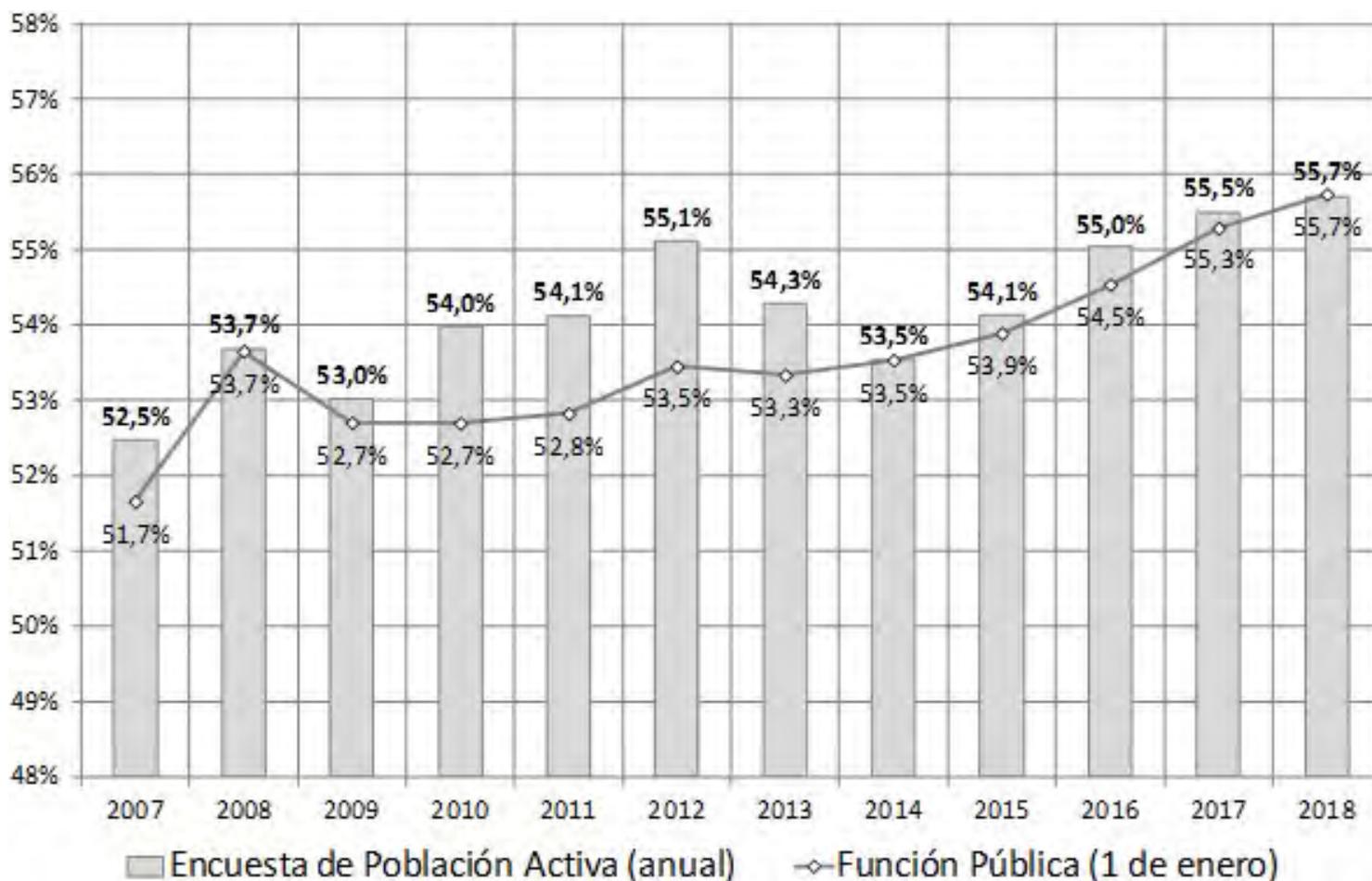
4.2. El empleo femenino

En la Figura 3 se representa la evolución entre 2007 y 2018 del peso del empleo público femenino según las dos fuentes disponibles: EPA, y Función pública (BEPSAP).

En ambas estadísticas el empleo femenino supera siempre el 50 % del total del empleo, y las dos evolucionan de forma análoga³³, Pero en los años centrales de la crisis (2010-2013) si se considera la EPA el empleo femenino tuvo mucho mayor peso que el que tendría si se tiene en cuenta el BEPSAP. Las diferencias entre ambas estadísticas derivan del mayor peso femenino en el colectivo que no recoge el BEPSAP.

El periodo 2007-2018 es una etapa de crecimiento y disminución acelerada del peso del empleo femenino (Figura 3). Para la EPA hasta 2011 hubo una variación muy importante del empleo público femenino, que disminuyó en 2013-2014, para volver a incrementarse hasta 2019. Para el Boletín estadístico del personal al servicio de la administración pública la tasa de empleo femenino evoluciona de forma mucho más suave.

FIGURA 3. PROPORCIÓN DE EMPLEO FEMENINO EN EL ÁMBITO PÚBLICO (2007-2018)

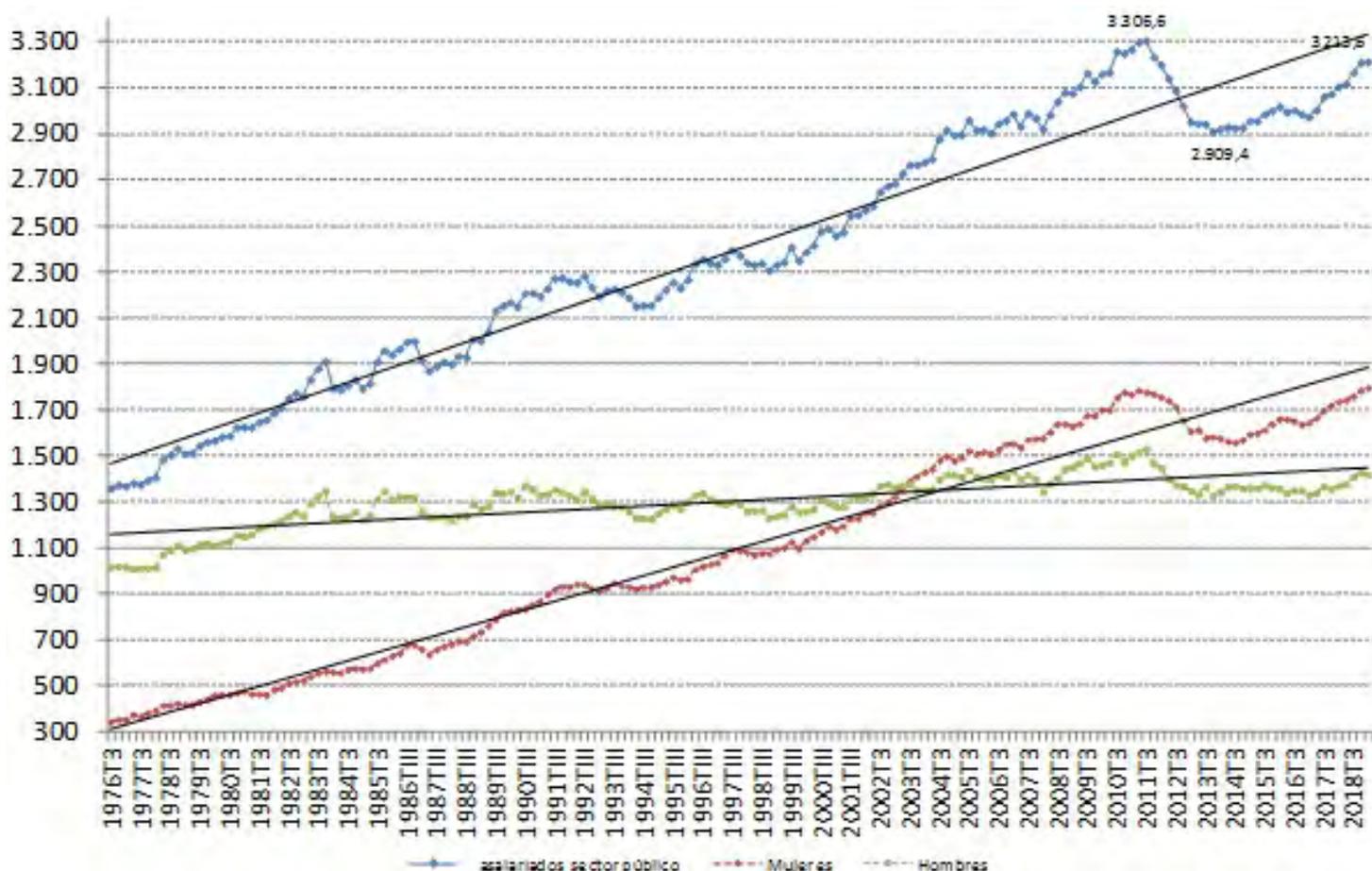


Fuente: Elaboración propia: EPA (anual) y BEPSAP –función pública– (1 de enero).

Dado que la serie temporal que proporciona la EPA es la de mayor amplitud, se puede acreditar que el incremento del empleo público, uno de los grandes cambios del proceso de modernización socioeconómica de la democracia, debe un 80 % de su crecimiento al aumento del empleo femenino (Luxán Meléndez, 2018). Si se observa la Figura 4 se puede comprobar que el incremento del total del empleo público es paralelo al del empleo público femenino, que guardan una altísima correlación (R^2 0,99) mientras que la correlación entre la evolución del empleo público masculino y el femenino es pequeña (R^2 0,69).

³³ Guardan una correlación positiva (R^2 0,74).

FIGURA 4. EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA (1976-2019) EN LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA



Fuente: Elaboración propia, número de asalariados del Sector Público, unidades en miles, INE, EPA trimestral, último dato 1T 2019.

4.3. Comunidades Autónomas

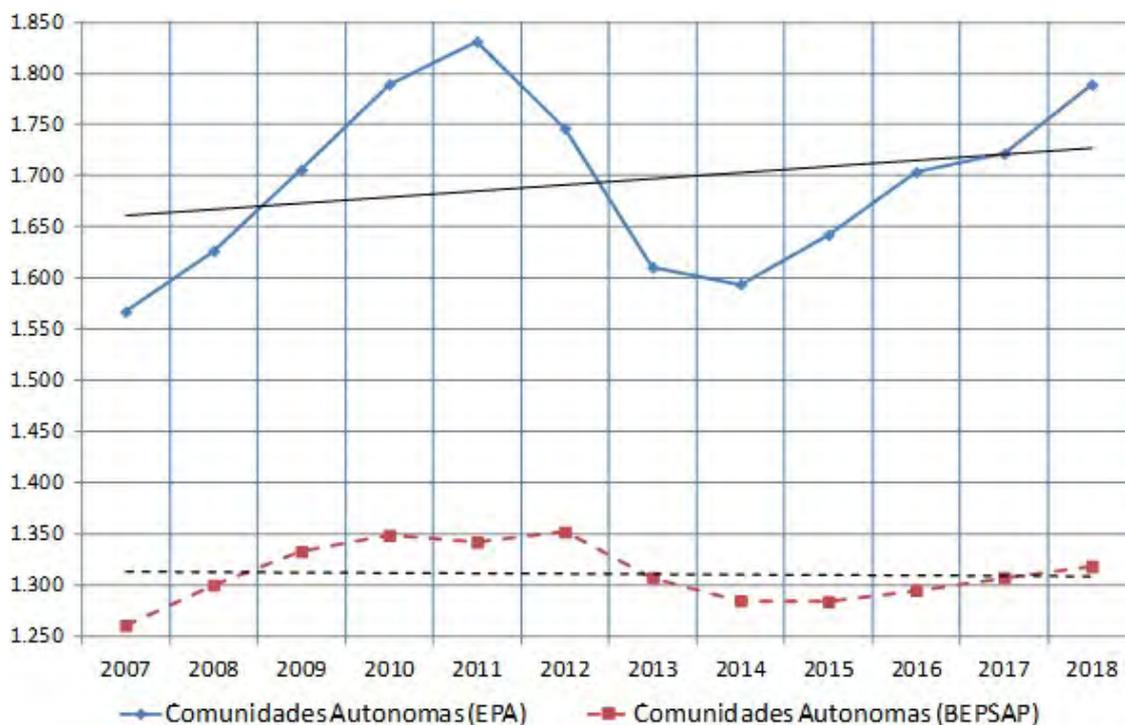
En la Figura 5 se representa la evolución entre 2007 y 2018 del número de empleados de las Comunidades Autónomas según las fuentes disponibles: Encuesta de Población Activa, y Boletín estadístico del personal al servicio de la administración pública –función pública–.

Dada la metodología de ambas estadísticas la distorsión entre ambas fuentes es primero cuantitativa, la EPA de media recoge 236.550 empleados adicionales, lo que representa el 52% de la diferencia entre ambas estadísticas. Y en segundo término también es cualitativa, ambas variables no tienen una correlación alta (R^2 0.67).

Para el BEPSAP, como no recoge un importante número de empleados de las Comunidades Autónomas, la variación interanual es relativamente pequeña, y la estadística ofrece una imagen de estabilidad. Mientras que para la EPA la volatilidad es más acusada: hay un incremento hasta 2011, luego con mayor rapidez una disminución hasta 2013, que se frena en 2014, para volver a incrementarse hasta 2018.

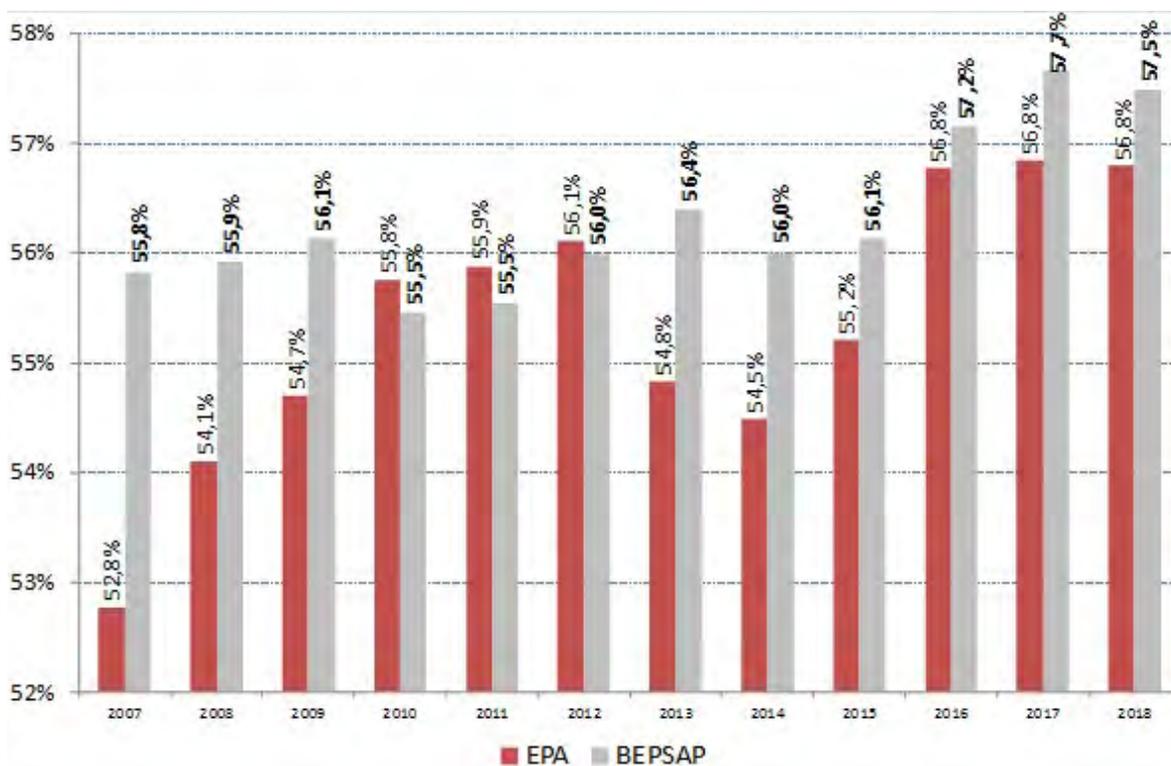
Si se observa la Figura 6 en ambas estadísticas las Comunidades Autónomas superan siempre el 50% del total del empleo público, pero evolucionan de forma dispar, no guardan correlación (R^2 0,36). De acuerdo con la EPA el peso de las Comunidades Autónomas en el sector público español pasó de 2007 a 2012 de un 52,8% a un 55,9%, para disminuir hasta 54,5% en 2014 y volver a incrementarse a un 56,8% en 2018.

FIGURA 5. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2007-2018) COMPARACIÓN DE FUENTES



Fuente: Elaboración propia: EPA (anual) y BEPSAP (1 de enero). Unidades en miles.

FIGURA 6. PROPORCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL TOTAL DEL ÁMBITO PÚBLICO (2007-2018) COMPARACIÓN DE FUENTES



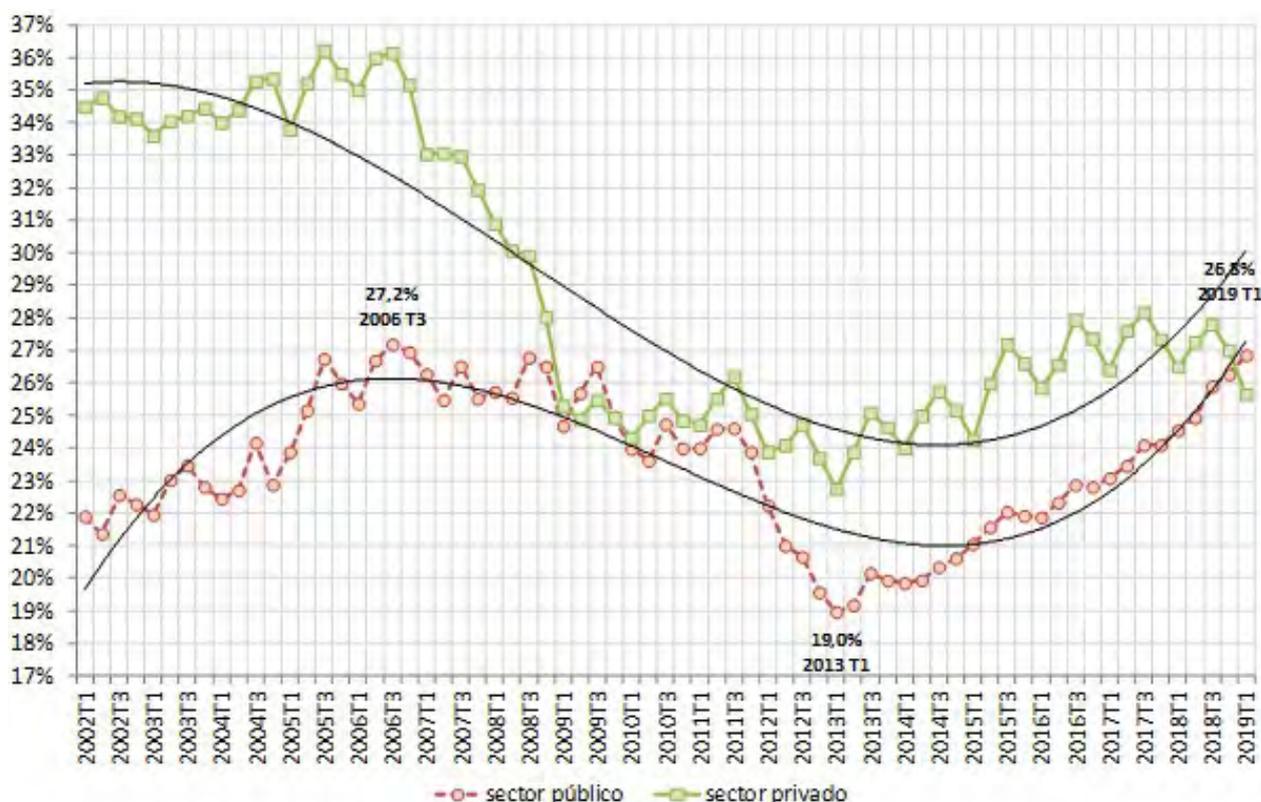
Fuente: Elaboración propia: EPA (anual) y BEPSAP (1 de enero).

4.4 Temporalidad

Para medir el peso de la temporalidad en el empleo público, sólo contamos con la EPA. Entre 2002 y 2018, en la evolución de la temporalidad de los sectores públicos y privado (Figura 7) se pueden señalar cuatro etapas:

- Inicialmente, hasta 2005, en el sector público la temporalidad del empleo es mucho menor que en el sector privado. Y la diferencia entre ambos permanece estable.
- Entre otros factores, como consecuencia del cambio de orientación de la política laboral, en el trienio 2006-2008, en el sector privado se redujo muy rápidamente el porcentaje de contratos temporales, hasta igualarse a los del sector público que, a diferencia del privado, se mantendrá estable.
- Durante el primer bienio de la crisis, 2009 y 2010, en un contexto de masivo incremento del paro, en ambos sectores la tasa de trabajo temporal permanece, de media trimestral, en un 25%.
- A partir de 2011, en el ámbito público, en un contexto de reducción del empleo público, se observa una disminución del peso relativo de los contratos temporales, que, con un 19%, alcanzará su cota más baja en el primer trimestre de 2013, mientras que en el sector privado, en términos porcentuales, la disminución es más suave.
- Desde 2013, el peso de los contratos temporales se incrementara progresivamente en los sectores público y privado. El incremento es especialmente intenso en el sector público que llega hasta un 26,8% y por primera vez, en el primer trimestre de 2019, se sitúa por encima de la temporalidad del ámbito privado. En el sector público de manera constante desde el primer trimestre de 2013 se ha incrementado la temporalidad, que ha pasado de un 19% a un 26.8% en el primer trimestre de 2019, con un incremento neto en cinco años de 303,100 empleos temporales adicionales que absorbe la totalidad del descenso de los empleos de duración indefinida, que en el mismo periodo se redujeron en 41.200 empleos netos, lo que se tradujo en un saldo de 261,900 empleos adicionales en el ámbito público.

FIGURA 7. PROPORCIÓN DE ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL 2002-2019 ELABORACIÓN PROPIA: EPA (TRIMESTRAL) ÚLTIMO DATO 1T 2019



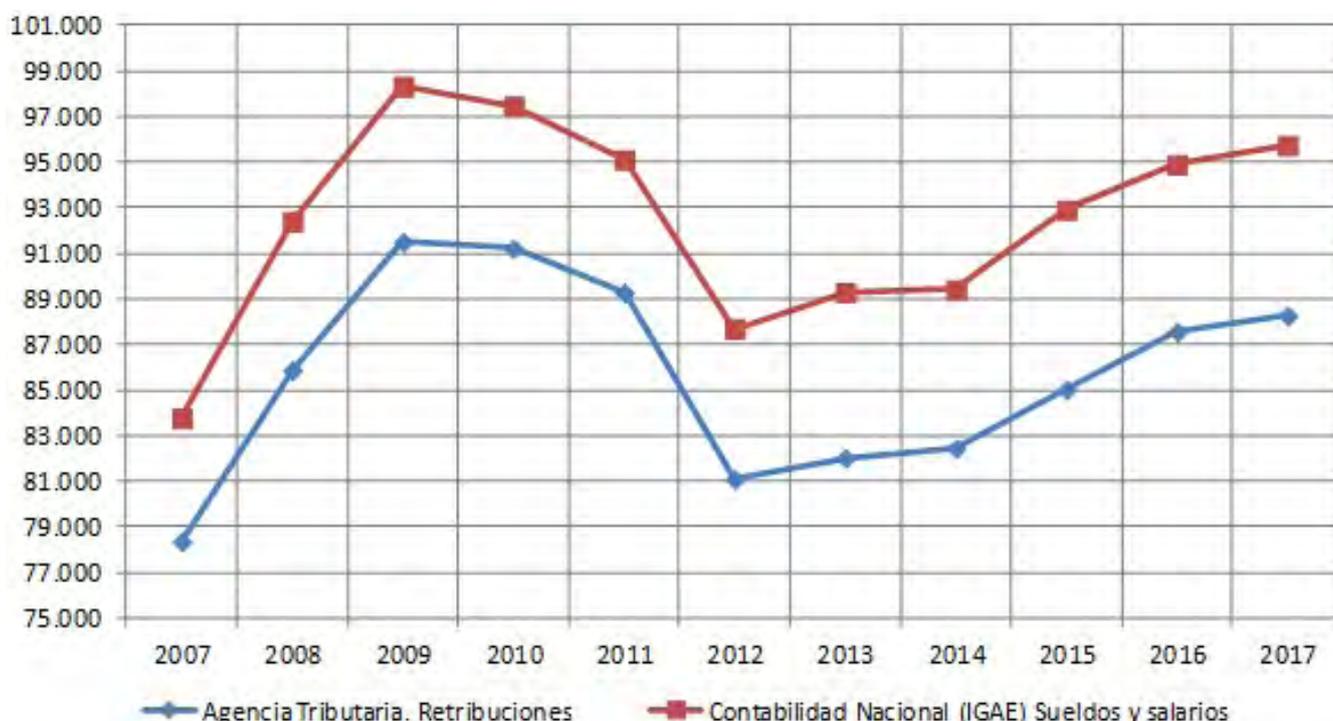
Fuente: Elaboración propia: EPA (trimestral) último dato 1T 2019.

Sólo si se acude la EPA los datos contradicen la presunción de una mayor inamovilidad en el sector público. Frente a la idea de que el empleo público es esencialmente indefinido, o al menos que es más inamovible que el empleo del sector privado, llama la atención el alto grado de elasticidad del empleo público a través de los contratos temporales, que desde 2009, tiene primero un brusco descenso y luego un rápido crecimiento.

4.5. El gasto de personal

Para conocer la cuantía del gasto de personal contamos con la información de Contabilidad Nacional y de la Agencia Tributaria. Como era de esperar ambas estadísticas (Figura 8) son homogéneas y tienen una correlación positiva muy alta (R^2 0.97). Ambas se refieren a la totalidad del ejercicio y recogen las remuneraciones percibidas por todos los que han trabajado en el sector público en algún momento del año. La diferencia cuantitativa se debe a que la estadística tributaria no recoge a las agencias tributarias de Navarra y del País Vasco.

FIGURA 8. GASTO EN SUELDOS Y SALARIOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2007-2017



Fuente: Elaboración propia: Agencia Tributaria y Contabilidad Nacional (IGAE). Unidades en millones de euros.

En la Figura 9 se muestra un ejemplo sobre la posibilidad de realizar comparaciones internacionales. Se presenta el gasto de personal en el sector público en proporción al PIB en España y en la Unión Europea (28 países). Hasta 2007 el gasto salarial en el sector público español era inferior al de los países europeos, mientras que desde 2008 ha estado siempre por encima.

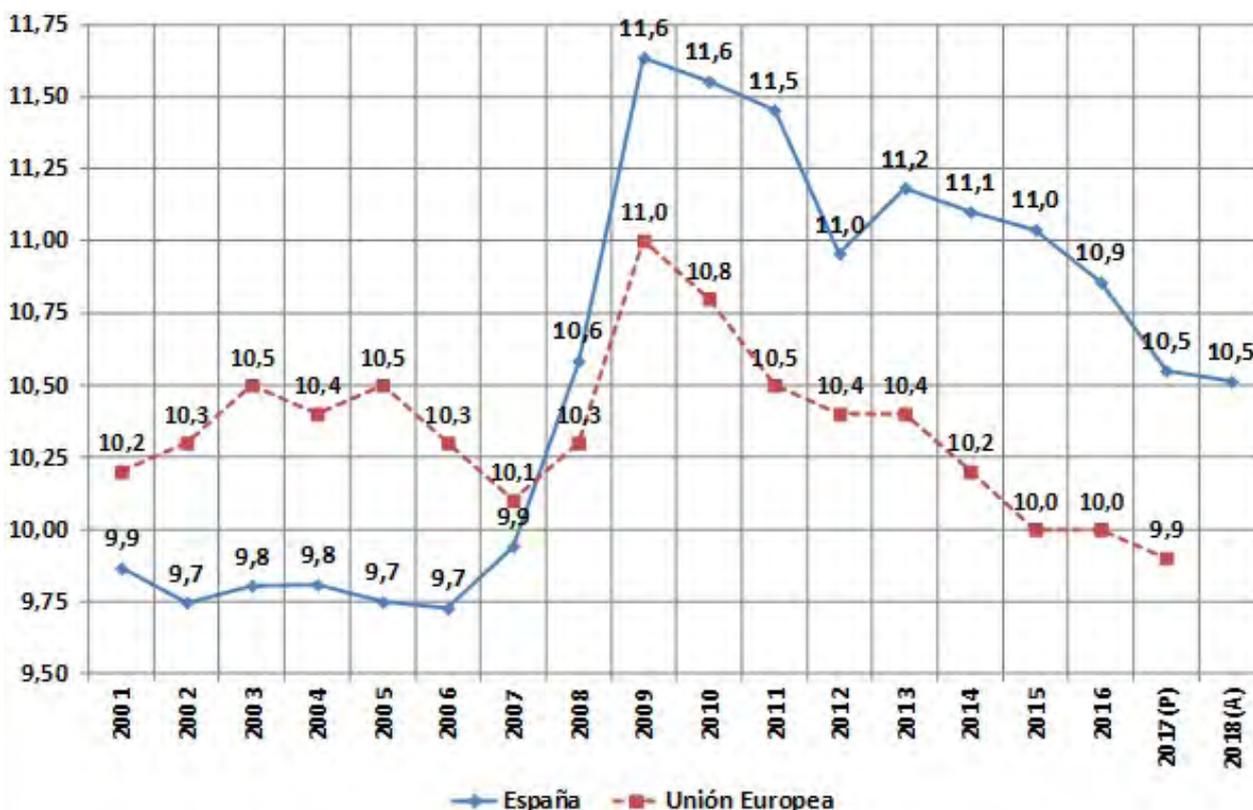
La evolución de las retribuciones del sector público varía entre los países europeos. Y hay que recordar que en el número de empleados también «...existen grandes diferencias entre los países de la OCDE, en lo referido al tamaño de las plantillas de la Administración. Por ejemplo, en 2008 las administraciones de Noruega y Dinamarca emplean cerca del 30% de la población activa... Sin embargo, los datos de empleo deben ser interpretados con precaución y junto con datos sobre los costes de producción y la externalización puesto que, solos, no son un indicador fiable del tamaño de la Administración» (OCDE, 2011).

Entre 2001 y 2007, antes de la crisis, los países de la Unión Europea disminuyeron ligeramente el coste de las retribuciones de los empleados públicos, pasando de un 10,2% a un 10,1% del PIB, mientras que en España se mantuvo estable, con un porcentaje ligeramente inferior, de media un 9,8%.

Al inicio de la crisis, entre 2008 y 2009, los países de la Unión Europea incrementaron notablemente el gasto de personal hasta llegar a un 11 %, por su parte España superó a los países de la Unión y pasó de un 9,9% a un 11,6%, con un incremento que duplico al Europeo.

Desde 2010 la evolución del peso de las remuneraciones del sector público en Europa y España, con la notable excepción de 2012, mantienen una curva de descenso paralelo, hasta situarse en un 9,9% en los países de la Unión Europea, y un 10,5% en España.

FIGURA 9. GASTO DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO EN % SOBRE EL PIB



Fuente: Elaboración propia: Contabilidad Nacional (IGAE) y EUROSTAT.

5. DISCUSIÓN Y PROPUESTAS

Las diferencias entre las distintas estadísticas no prejuzgan la calidad de las fuentes y la utilización de cada una depende de los objetivos de cada investigación o del aspecto que se quiera analizar. En realidad, de fondo, la disonancia descrita es aparente puesto que todas ellas miden realidades distintas.

La disparidad de los resultados entre las distintas operaciones estadísticas proviene de la metodología empleada, principalmente del colectivo sobre el que recoge información, y del ámbito de referencia temporal. La objetividad de los datos no deriva de la fuente de información. El uso de registros administrativos es más adecuado para el estudio de las retribuciones y por la posibilidad de desagregación de los datos permite un análisis en profundidad del empleo en algunas administraciones.

Entre la Agencia Tributaria, que recoge a todos los que en algún momento de un año han trabajado en el sector público, y la Seguridad Social que presenta una media mensual en la que figuran únicamente los afiliados al régimen general de la Seguridad Social, hay una diferencia muy importante, en 2017 un millón de empleados suplementarios en la Agencia Tributaria, que se justifica plenamente por el número de empleados públicos que no pertenecían al régimen general de la Seguridad Social y por los que a lo largo del año dejan de trabajar, por fin de contrato, despido, excedencia, sanción, jubilación o fallecimiento, y que continúan en la estadística de la Agencia Tributaria y no en la Seguridad Social.

Las diferencias entre la Encuesta de Población Activa (EPA) y el Boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones públicas (BEPSAP), de media un 17,4%, se justifican igualmente por los colectivos que recogen. En el BEPSAP no se incorporan los contratados por menos de seis meses en las CCAA, ni los empleados en administración institucional de las CCAA. Además, la referencia temporal de ambas estadísticas también es distinta, lo que igualmente afecta a los resultados. La EPA, que ofrece datos trimestralmente, tiene un carácter continuo, y figuran los que han trabajado en la semana de referencia de cada muestra, Mientras que el BEPSAP, que ofrece datos semestralmente, tiene un carácter estático referido al 1 de enero o al 1 de julio de cada año.

Si se quiere abarcar la totalidad del empleo público, cuantificar su número, analizar sus características sociales, o laborales, y realizar comparaciones internacionales o sectoriales con carácter general sólo se puede emplear la Encuesta de Población Activa. Por el contrario, para estudiar la distribución de las grandes categorías del empleo público (funcionarios, laborales, eventuales, etc.) o la distribución interna de los recursos humanos de la Administración General del Estado sólo es útil el BEPSAP del Registro Central de Personal.

Esta idea subraya las limitaciones técnicas y políticas de la información de las fuentes administrativas que se incorporan en el BEPSAP, entre las que el Registro Central de Personal sólo aporta sólo una parte del total del personal al servicio de las administraciones públicas. Y además pondera la calidad de las operaciones estadísticas del mercado de trabajo que permiten de manera homogénea, sistemática y objetiva estudiar el conjunto de la población activa tanto en España como en la Unión Europea.

Desde el punto de vista del gasto público por la amplitud de su serie temporal, por la desagregación territorial, o por la posibilidad de comparaciones internacionales y sectoriales, la fuente más relevante es Contabilidad Nacional. Si bien para estudiar la composición interna de los gastos de personal además puede acudir a las estadísticas de liquidación presupuestaria y para profundizar en el sistema retributivo o en la estructura de la masa salarial de los ministerios a la Estadística de Retribuciones del Sector Público Administrativo de la AGE.

Si se quiere conocer las retribuciones percibidas por los empleados públicos individualmente considerados, cuya cuantía unida a las cotizaciones sociales abonadas por el empleador, debe ser igual al gasto de personal, la utilidad de una u otra estadística depende los objetivos del estudio.

El número de perceptores de la Agencia Tributaria, unidos a los de las agencias forales, corresponde fielmente al gasto de personal, de manera que una asociación directa entre empleados y remuneraciones debe referirse al colectivo de la Agencia Tributaria y a la remuneración de Contabilidad Nacional.

La Agencia Tributaria permite distinguir por género cada tramo retributivo y la Estadística salarial del empleo principal de la EPA, que no distingue género ni tipo de entidad, permite conocer el salario medio del empleo principal de los asalariados públicos, desagregado en cada decil de salario, y compararlo con el conjunto del sector privado. En ninguno de los dos casos tenemos información retributiva de los trabajadores individualmente considerados sobre variables esenciales como la edad, la antigüedad, la movilidad, o el tipo de administración en el que trabajan.

Como se ha señalado sobre el empleo público contamos con seis fuentes principales, todas ellas con características y resultados diferentes. ¿Esta disonancia es un problema? ¿Merece la pena tratar de resolverla? ¿Es viable? El desarrollo y la evaluación de las políticas públicas y desde luego la política de empleo público requieren información eficiente sobre el alcance de los recursos humanos.

Además la discordancia en la información sobre la contratación temporal o la falta de precisión sobre la distribución territorial de los empleados públicos, la escasa información sobre las desigualdades salariales de género, la dificultad para contabilizar los recursos humanos y su coste asignados a grandes políticas públicas, por señalar sólo otras cuatro cuestiones, justifican la necesidad de evaluar la viabilidad de una reforma de las estadísticas sobre empleo público.

Para mejorar y simplificar la información estadística sobre el empleo en el sector público se podría explorar la viabilidad de ampliar el modelo desarrollado con éxito en la estadística salarial de la EPA, lo que permitiría disponer de un sistema de información estadístico integral que vincule el registro de función pública, las estadísticas laborales, los registros fiscales, y los de la seguridad social.

Para ello se podría considerar la posibilidad de volcar en la estadística del BEPSAP –función pública– la información recogida en los registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias, de manera que se consideren en el BEPSAP a todos los empleados públicos, y además complementar el cuestionario de la EPA con la información de dichos registros.

¿Cuántos empleados públicos hay en España? La respuesta efectivamente depende de la estadística a la que se acuda. Para clarificar la respuesta, se podría avanzar hacia una definición estadística común,

que pudiera ser la que emplea la EPA, de forma que a estos efectos en el Plan Estadístico Nacional se defina como empleados públicos a los asalariados de las administraciones y del sector público institucional «que hayan trabajado incluso de forma esporádica u ocasional, al menos una hora a cambio de un sueldo, salario u otra forma de retribución conexas, en metálico o en especie» lo que supone una modificación importante en la estadística del BEPSAP que podría obtenerse bien ampliando la información que se requiere de la Comunidades Autónomas, bien combinando el registro de función pública con los de la Agencia Tributaria y sobre todo con los de la Seguridad Social, y realizar una explotación temporal –la semana de referencia– o la media análoga a la de la EPA, o partir de la idea de media mensual con la que trabaja la Seguridad Social. Esta aproximación permitiría presentar información referida al 1 de enero o al 1 de julio, y además publicar en el BEPSAP información mensual, trimestral y anual, que también serviría de referencia para la EPA.

¿Cuántos son los empleados asignados a las grandes políticas públicas? La cuestión no tiene una respuesta directa. Si se acude a la clasificación funcional de los gastos que publica la IGAE en Contabilidad Nacional, conoceremos el gasto en personal pero Contabilidad Nacional no añade información sobre los asalariados. Tal vez pueda incorporarse en el Plan Estadístico Nacional una operación de síntesis que trate de dar respuesta sistemática y homogénea a esta cuestión. Algunas lagunas como la falta de información directa sobre el empleo público en la sanidad son realmente sorprendentes. Y desde luego existe la dificultad adicional de integrar lo que corresponde a cada política pública, sobre todo cuando algunas de ellas son transversales y están afectadas por varios departamentos.

¿Cuántos empleados hay en cada ministerio? La respuesta parece sencilla, el BEPSAP publica semestralmente una relación detallada de empleados de cada ministerio. Sin embargo si buscamos una serie temporal, la cuestión es más compleja porque la desagregación por departamentos depende de la organización siempre cambiante de la estructura ministerial. Tal vez podría pensarse en añadir una clasificación funcional o por ramas de actividad, que fuera estable y permitiera relacionarla con el gasto.

¿Cuál es la diferencia salarial de hombres y mujeres en el empleo público? La respuesta no es sencilla. Puede acudir a los datos publicados por la Agencia Tributaria, pero nos encontraremos con un concepto amplio de empleados públicos, los perceptores de renta en algún momento del año. Y si acudiéramos a la Encuesta Salarial de la EPA no encontraremos información del empleo público desagregada por género. Parece necesario añadir la variable de género en la información sobre el salario medio de los asalariados del sector público y privado.

La respuesta a otras cuestiones como ¿cuál es la distribución territorial del empleo público?, ¿en cuál administración trabajan?, o ¿cuántos empleados públicos tienen un contrato temporal? Y ¿cuál es la retribución efectiva que cobran los empleados públicos?, depende también de la estadística a la que acudamos. Para contestar a estas y a otras preguntas semejantes se debería explorar la viabilidad de mejorar las operaciones estadísticas sobre el empleo y las retribuciones en el sector público y avanzar hacia un modelo de información estadístico integral.

El *tamaño importa*, reflexionaba en su última³⁴ lección la profesora Olías de Lima, y para comprobarlo es imprescindible mejorar nuestra manera de medir.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA TRIBUTARIA (2016): *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias*. Madrid: Agencia Tributaria. Recuperado el 1 de diciembre de 2017, de: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml.
- AGENCIA TRIBUTARIA (2017): *Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias*. Madrid: Agencia Tributaria. Recuperado el 1 de diciembre de 2017, de: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml.
- ARENILLA SÁEZ, M.; DELGADO RAMOS, D. (2014): “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 193, págs. 297-334.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985): *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN (CORA) (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia. URL: https://administracion.gob.es/pag_Home/ca/dam/jcr:4c4e8573-6220-4b6a-9397-8f95e566b42a/INFORME-LIBRO.pdf.

³⁴ A propósito de la Administración: el tamaño sí importa. Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, 8 de mayo de 2019.

- HERNÁNDEZ DE COS, P.; MORAL-BENITO, E.; PÉREZ, J. J. (2016): “El empleo y los salarios públicos durante la crisis: análisis desde una perspectiva internacional y regional”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 147, págs. 68-91.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2014): *Estadística de Flujos de la Población Activa. Metodología para el cálculo del flujo en valores absolutos*. Madrid: INE. URL: https://www.ine.es/inebaseDYN/flujos30310/docs/metoflujos_valores_absolutos.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2016): *El empleo de las personas con discapacidad. Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con discapacidad. Metodología y descripción de la operación*. Madrid: INE. URL: <https://www.ine.es/metodologia/t22/t2230320.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2017): *Evaluación de la calidad de los datos de la Encuesta de Población Activa. Año 2017*. Madrid: INE. URL: https://www.ine.es/en/docutrab/eval_epa/evaluacion_epa17_en.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2017): *Encuesta de Población Activa. Metodología 2005. Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario*. Madrid: INE. URL: <https://www.ine.es/daco/daco43/resumetepa.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2017): *Cuentas Trimestrales no financieras de los sectores institucionales. Metodología*. Madrid: INE. Recuperado el 1 de diciembre de 2017, de: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736165305&menu=metodologia&idp=1254735576581.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2017): *Instituto Nacional de Estadística. El Salario del Empleo Principal en la Encuesta de Población Activa. Explotación estadística de los Registros de la Seguridad Social y de las Agencias Tributarias*. Madrid: INE. URL: https://www.ine.es/metodologia/t22/nota_epa_decil.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2017): *Inventario de Operaciones Estadísticas*. Madrid: INE. URL: <https://www.ine.es/dyngs/IOE/index.htm>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2019): *Revisión estadística 2019 de las operaciones de Contabilidad Nacional del INE*. Madrid: INE. URL: https://www.ine.es/normativa/leyes/cse/cambio_meto_Revisi%C3%B3nContabilidad2019.pdf.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (2016): *Personal al servicio del Sector público Estatal 2016*. Madrid: IGAE. URL: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/informacionEconomica/Documents/20170530LibroSPE2016.pdf#search=personal>.
- JORDANA, J.; RAMÍO, C. (2005): “Gobierno y Administración”, en CARRERAS, A.; TAFUNELL, X. (eds.): *Estadísticas históricas de España: Siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA (2.ª ed.)
- JUNQUERA GONZÁLEZ, J.; GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M.; IPARRAGUIRRE AMIANO, P.; SANTAMARÍA PÉREZ, P. (1974): *Evolución y previsión de efectivos en la Administración Civil del Estado*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- LUXÁN MELÉNDEZ, J. M. (2016): “El impacto de la crisis en las retribuciones del Sector Público”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 3, núm. 2, págs. 143-169. DOI: <https://doi.org/10.5209/CGAP.55085>.
- LUXÁN MELÉNDEZ, J. M. (2018): “Brecha salarial o discriminación laboral. Retribuciones y carrera profesional de las mujeres en el sector público”, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 3, págs. 287-304.
- LUXÁN MELÉNDEZ, J. M. (2019): “Las políticas de empleo público en España (1996-2017): diagnóstico y propuestas para su modernización y eficiencia”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Economía y Sociología*, núm. 141.
- LUXÁN MELÉNDEZ, J. M. (2019b): “La ruptura del contrato de lealtad. Evolución del empleo científico-técnico en el Sector Público español”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 6, núm. 2, págs. 71-91. DOI: <https://doi.org/10.5209/cgap.65911>.
- MARTÍNEZ, M.; PÉREZ, J. (2017): “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década”, en *Boletín Económico*, núm. 4. Madrid: Banco de España.
- MONTESINOS, A.; PÉREZ, J.; RAMOS, R. (2014): “El empleo de las Administraciones Públicas en España: Caracterización y evolución durante la crisis”, en *Documentos Ocasionales*, núm. 1.402. Madrid: Banco de España.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (1995): *Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Complutense.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2006): *Manual de organización administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis.
- OLMEDA, J. A., PARRADO, S.; COLINO, C. (coords.) (2017): *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch (2.ª ed.).
- PARRADO, S. (2017): “Los empleados de la Administración General del Estado”, en OLMEDA, J. A., PARRADO, S.; COLINO, C. (coords.): *Las Administraciones Públicas en España*, pág. 478. Valencia: Tirant lo Blanch (2.ª ed.).
- REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL (VARIOS AÑOS): *Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. URL: <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>.
- REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL (2018): *Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. URL: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/Bol_Semestral_201807.pdf.



Estrategias para el fortalecimiento de las autoridades auxiliares del municipio en Sinaloa, México

Strategies for strengthening the auxiliary authorities of the municipality in Sinaloa, Mexico

Raúl Portillo Molina

Universidad Autónoma de Occidente (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4756-4981>

raul.portillo@udo.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Estudios Fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa, incorporado al PNPC del Conacyt. PTC Investigador de la Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Guasave, Sinaloa, México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT (Candidato a Investigador Nacional) y del Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI) del estado de Sinaloa. Línea de investigación: Federalismo fiscal y finanzas públicas.

Julio César Rodríguez Valdez

Universidad Autónoma de Occidente (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1852-4916>

jcrvaldez59@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Estudios Fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa, incorporado al PNPC del Conacyt. PTC investigador de la Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Guasave, Sinaloa, México e integrante del Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI) del estado de Sinaloa. Línea de investigación: Sistema tributario y finanzas públicas.

Daniel García Urquidez

Universidad Autónoma de Occidente (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2066-8329>

dgarciau65@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, incorporado al PNPC del Conacyt; PTC investigador de la Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Guasave, Sinaloa, México e integrante del Instituto de Apoyo a la Investigación e Innovación (INAPI) del estado de Sinaloa. Línea de investigación: Planeación estratégica y gobiernos locales.

RESUMEN

En la investigación se analizan los rezagos que padecen las poblaciones que existen al interior de los municipios en el estado de Sinaloa, México, que en buena medida son producto de las prácticas

centralistas de gobierno de las autoridades municipales. Se muestran áreas de oportunidad para el diseño de políticas públicas que les otorguen autonomía en decisiones políticas y manejo de recursos en beneficio de los habitantes que legalmente representan. La investigación tiene un enfoque cuantitativo, no experimental, y encaja en la modalidad de exploratoria-descriptiva, utilizando el cuestionario como técnica de recopilación de la información estructurado con preguntas cerradas que se aplicó a 120 habitantes utilizando el muestro aleatorio simple. Se concluye que la asociación entre sindicatos, como primera estrategia y la fusión como la segunda, serían estrategias innovadoras que podrían fortalecer su capacidad de gestión, además se descarta que la municipalización de sindicatos sea el mejor camino a seguir. Se propone adicionalmente la creación de un sistema municipal de coordinación fiscal que promueva los principios de justicia y equidad distributiva entre las autoridades auxiliares de los municipios de Sinaloa.

PALABRAS CLAVE

Fortalecimiento municipal; autoridades auxiliares del municipio; asociación de municipios; fusión municipal; intermunicipalización.

ABSTRACT

The investigation analyzes the lags suffered by the populations that exist within the municipalities in the state of Sinaloa, Mexico, which are largely a product of the centralist government practices of the municipal authorities. Areas of opportunity are shown for the design of public policies that grant them autonomy in political decisions and resource management for the benefit of the inhabitants they legally represent. The research has a quantitative, non-experimental approach, and fits into the exploratory-descriptive modality, using the questionnaire as a technique for collecting structured information with closed questions that was applied to 120 inhabitants using simple random sampling. It is concluded that the association between trade unions, as the first strategy and the merger as the second, would be innovative strategies that could strengthen their management capacity, and it is ruled out that the municipalization of trade unions is the best way forward. The creation of a municipal tax coordination system that promotes the principles of justice and distributive equity among the auxiliary authorities of the municipalities of Sinaloa is also proposed.

KEYWORDS

Municipal strengthening; auxiliary authorities of the municipality; association of municipalities; municipal merger; intermunicipalization.

SUMARIO

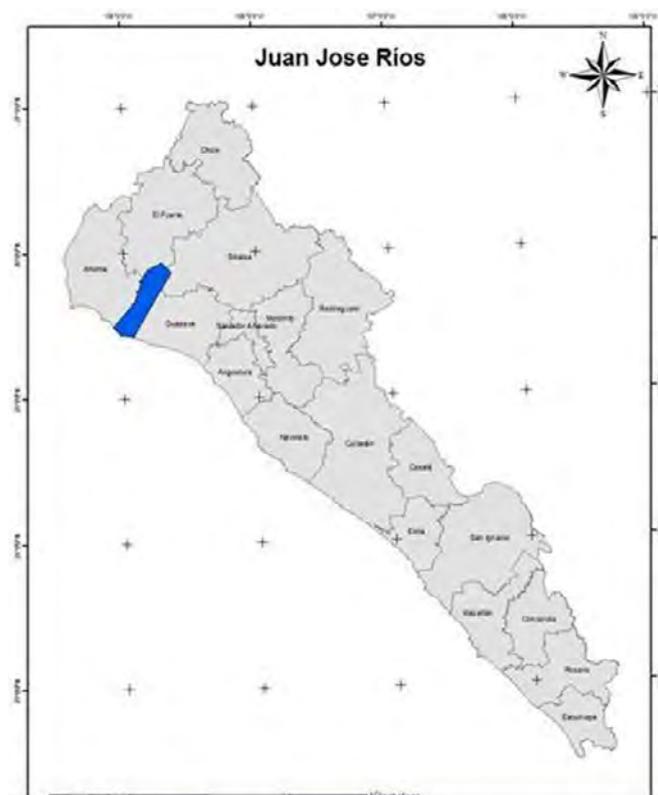
1. INTRODUCCIÓN. 2. MATERIALES Y MÉTODOS. 3. ANTECEDENTES. 4. DISMINUCIÓN DE MUNICIPALIDADES (FUSIÓN): TENDENCIA MUNDIAL. 5. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS. 6. RESULTADOS. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El estudio se realiza en el estado de Sinaloa, ubicado en el Noroeste de México. La entidad cuenta con un extenso y fértil valle agrícola que la ubica como la principal productora de alimentos a escala nacional. A eso se suma el primer lugar que ocupa en el país tanto en producción ganadera como por el valor de la pesca y la acuacultura. En los últimos lustros han avanzado el turismo¹ y la industrialización, pero se reconoce la necesidad de modificar el agotado modelo económico sustentado en el sector primario, principalmente en la agricultura, en aras de lograr una economía más próspera y competitiva que se base en la innovación, la sustentabilidad, la ciencia y la tecnología, según se establece en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2017).

¹ El puerto de Mazatlán, ubicado al sur del estado es uno de los principales destinos turísticos del país con una oferta de 9,552 habitaciones. Sinaloa cuenta con 656 km de litoral con numerosas playas y bahías.

MAPA 1. UBICACIÓN DE LA SINDICATURA DE JUAN JOSÉ RÍOS



Fuente: <https://juanjoseriosmunicipio.wordpress.com/2013/04/01/ubicacion-municipio-juan-jose-rios/> (2013).

El propósito central del estudio se encaminó a evaluar la capacidad de autogestión de la sindicatura de Juan José Ríos, del municipio de Guasave², y elaborar un diagnóstico de la cobertura y la calidad de los servicios públicos que son prestados directamente por la autoridad municipal. Se escogió esta sindicatura porque es cuna de uno de los movimientos pro municipalización más constantes del estado de Sinaloa. Los habitantes de esa población tienen décadas luchando por convertirse en el municipio número 19 de Sinaloa, esgrimiendo como bandera política el abandono en el que los ha sumido la falta de atención del gobierno municipal. El estudio pulsa también el grado de aceptación y apoyo ciudadano para lograr el objetivo de convertirse en un nuevo municipio³.

La sindicatura de Juan José Ríos se encuentra en la parte noroeste del municipio de Guasave. Está ubicada en el norte del estado de Sinaloa, en la región del Valle del Fuerte, a 20 km al sur de la ciudad de Los Mochis, 43 km al norte de Guasave y a 208 km al norte de Culiacán, la capital del estado. La cabecera de la sindicatura es la ciudad de nombre homónimo y es considerada la séptima ciudad de la entidad.

Esta sindicatura registra una extensión de 960.24 hectáreas, ocupa el 27.71 % de la superficie total del municipio de Guasave, siendo así, la segunda sindicatura más grande, sólo es superada por la sindicatura Central de la ciudad de Guasave. Actualmente geográficamente se divide en las comisarías de Bachoco y Ejido Campo 38. Tiene una población total de 23,553 habitantes (INEGI, 2010).

En ese sentido, a lo largo del texto se expone la necesidad de crear mecanismos que permitan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que existen al interior de los municipios. Cabe señalar que México

² Guasave es uno de los 18 municipios de Sinaloa. Su vocación económica es primordialmente agrícola, con incipiente desarrollo de su industria y sector de servicios.

³ En el texto de la Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1917 se oficializó la división política del estado en dieciséis municipios. En febrero de 1962 se aprueba la creación del municipio de Salvador Alvarado, el número 17, y en agosto de 1983 Navolato se constituye en el municipio número 18. Hasta la fecha el estado de Sinaloa se divide en 18 municipios, sin embargo, existen diversas comunidades que exigen convertirse en municipios para tener acceso a mayores recursos públicos.

es una república federal, dividida en 32 estados que en conjunto tienen 2,457 municipios (INEGI, 2015). La Constitución Política de México reconoce solo tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) y las formas embrionarias o precarias de gobierno dentro de los municipios reciben el nombre genérico de autoridades auxiliares, que en el caso de Sinaloa se reconocen como sindicaturas y comisarías (Congreso del Estado de Sinaloa, 2016)⁴.

De igual forma, como objetivo complementario, se visualizaron nuevas estrategias para el fortalecimiento financiero de la sindicatura de Juan José Ríos. En resumen, la importancia de este estudio afianzó la posibilidad de conocer las posturas de los habitantes del medio rural para transitar hacia el proceso de consolidar su fortalecimiento y desarrollo socioeconómico.

En México existe abundante literatura y proclamas en torno a la necesidad de descentralizar atribuciones y recursos a los municipios para fortalecer su ejercicio como primer nivel de gobierno, pero extrañamente son pocas las investigaciones que abordan la necesidad de dotar de mayores capacidades a las modalidades de gobierno que perviven en el territorio municipal. Paradójicamente los municipios son escenarios del fenómeno centralista, que tanto han combatido a nivel nacional (García, 2009).

La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 y diversas reformas en los últimos lustros al Artículo 115 de la Constitución Política del país (que delimita las facultades y obligaciones de los municipios) prueban que en México se ha legislado para tratar de fortalecer la capacidad de gestión del ámbito de gobierno más cercano a la población.

En ese contexto, se otorgaron facultades a los Ayuntamientos para la recaudación directa de algunos impuestos de carácter municipal, entre ellos el predial, y simultáneamente, se le asignaron más atribuciones en materia de prestación de servicios públicos. Sin embargo, la ampliación de facultades no ha sido acompañada de los recursos suficientes para hacer frente a las nuevas responsabilidades, situación que como se verá más adelante impacta directamente a los ciudadanos de su jurisdicción y tiene a numerosos municipios sumergidos o al borde de crisis financieras.

Sin embargo, Díaz (2002) afirma tajantemente que el principal problema del federalismo mexicano son los gobiernos estatales y municipales ya que estos gastan como si fueran gobiernos autoritarios, destinando los recursos a quienes más capacidad de presión tienen, sin tomar en cuenta a los ciudadanos que contribuyen.

Para Romo y Chauca (2007) el principal problema que ha tenido que enfrentar el federalismo, es la diferencia en el grado de desarrollo de estados y municipios, dado que mientras unos buscan ser más competitivos, otros más quieren seguir dependiendo enormemente del centro para cumplir con las responsabilidades que les han sido asignadas por mandato legal.

A raíz de las reformas constitucionales y la creación de fondos de apoyo a los municipios, esta instancia de gobierno cuenta con una mayor capacidad de gestión y atención en materia de obras y servicios públicos. Si bien, se registran avances que saltan a la vista, no se puede soslayar que las demandas sociales de los habitantes del medio rural están transitando más rápidamente que esos cambios que se han presentado.

La añeja aspiración de hacer del municipio un actor protagónico del desarrollo aún enfrenta barreras que difícilmente podrán superarse si los municipios carecen de autonomía financiera, tema que debe resolverse mediante una reforma política de gran calado en el país, pero también de acciones y proyectos que deben emanar de las entidades federativas y los propios municipios. Desde estas instancias deben diseñarse y ejecutarse fórmulas imaginativas que permitan despertar el enorme potencial oculto que subyace en las autoridades auxiliares o comunidades que hasta hoy cuentan con una muy pobre participación de sus habitantes, en buena medida por la falta de estrategias y programas que alienten esquemas de autogobierno.

En ese sentido, Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar (2011) afirman que los gobiernos locales son el eslabón más débil del federalismo mexicano. En ese tenor López, Ayala y Arellanes (2017) sostienen que en México los gobiernos locales se enfrentan a diversos conflictos como la insuficiencia de recursos presupuestales y limitación de capacidades técnicas, que les impiden alcanzar un desarrollo de manera eficaz y eficiente.

Es necesario pensar en un cambio que abarque distintos factores; es indispensable llevar a cabo reformas sustantivas de carácter radical para el mejoramiento de las instancias locales y si estas emanan desde el interior del mismo municipio, se empezarán a romper paradigmas federalistas que señalan que el desarrollo y crecimiento social y económico de las localidades solo son viables mediante acciones de arriba hacia abajo.

⁴ El Artículo 11 de la Ley de Gobierno Municipal de Sinaloa establece lo siguiente: «Los municipios se dividirán en sindicaturas y éstas en comisarías, cuya extensión y límites los determinarán los Ayuntamientos con la ratificación del Congreso del Estado».

2. MATERIALES Y MÉTODOS

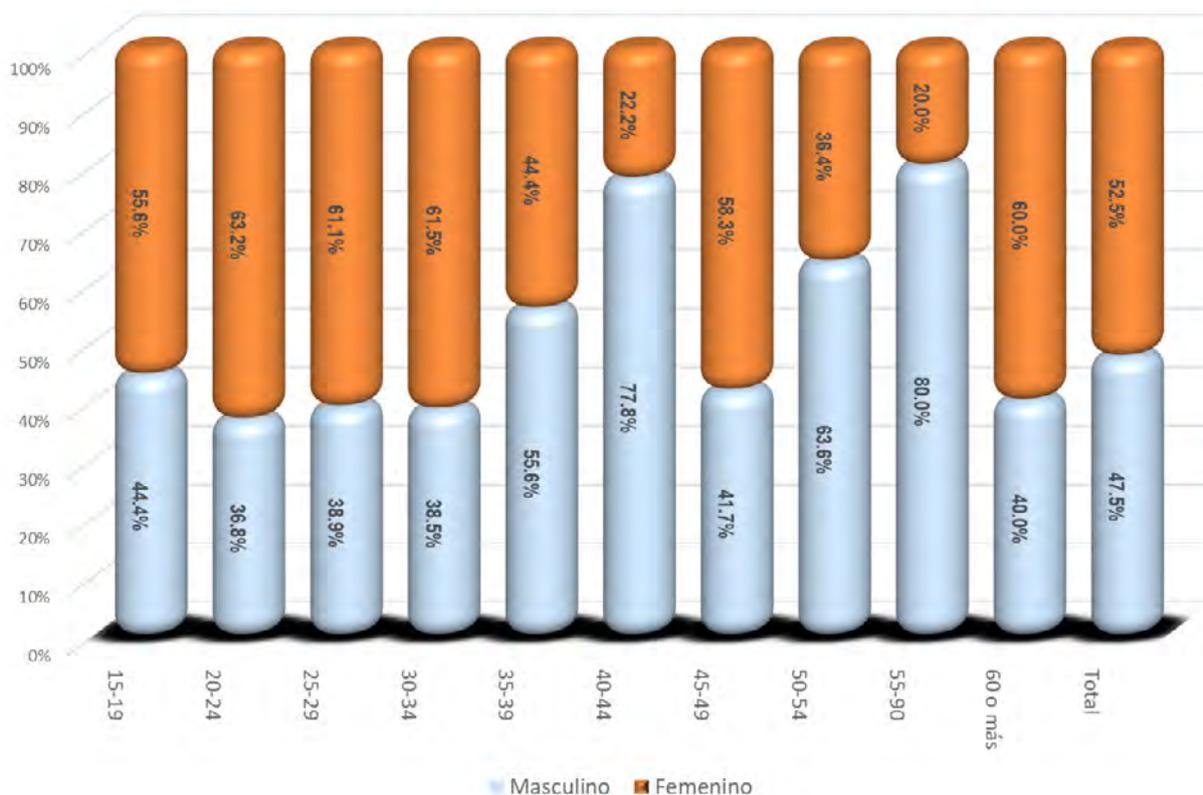
La investigación se realizó con un enfoque cuantitativo, no experimental y por su tipo se ubica en la modalidad exploratoria-descriptiva y correlacional, al atender las características de un fenómeno poco estudiado, cómo lo es el fortalecimiento integral de las autoridades auxiliares de los municipios de Sinaloa. Adicionalmente, se hizo un análisis entre variables al medir la variación de una (dependiente) en base al comportamiento de la otra (independiente) (Hernández, Fernández y Baptista, 2006; Salkind, 1999).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010) registró una población total de 285,912 habitantes en el municipio de Guasave, diseminados en 543 localidades. La población de estudio considera solamente los habitantes de la localidad de Juan José Ríos, que según cifras del mismo censo poblacional registró una población de 23,553 habitantes, de los cuales 15,600 superan los 18 años de edad. Se tomó la decisión de encuestar solo a personas de 18 años o más, considerando que a esa edad se alcanza la ciudadanía en México y es previsible que tengan un juicio formado sobre el asunto que se estudia.

La determinación de una muestra representativa tiene como objetivo no analizar o trabajar con todos los elementos de la población o universo de estudio sino sólo con una parte o fracción de ella. Tomando como base el tamaño del universo de la investigación y haciendo uso de la fórmula diseñada por Sierra-Bravo (1988), con una confianza del 90 %, un error del 7.5 % y probabilidad éxito del 50 % se proyectó una muestra de 120 encuestados, las cuales se seleccionaron de manera probabilística aleatoria simple.

En relación a la edad y sexo de los encuestados, el 52.5 % fueron del sexo femenino. El rango de edad de mayor frecuencia se ubicó entre los 20 y 29 años, esto al contabilizar 30.8 % de la población de estudio en donde su mayoría fueron féminas y el 12.5 % superaron los 60 años de edad de los cuales el 40 % fueron hombres.

FIGURA 1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA MUESTRA, POR SEXO Y RANGO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia. © Portillo M., Raúl; Rodríguez V., Julio César y García U., Daniel.

En relación a la ocupación el 43.3 % de la muestra señaló que se desempeñaba como empleado dentro de la misma comunidad, el 21.7 % señaló ser empresario y solo el 5.0 % refirió no estar ocupado en ese momento de la encuesta.

TABLA 1. OCUPACIÓN DE LOS SUJETOS DE ESTUDIO

	Porcentaje
Estudiante	18.3
Empleado	43.3
Empresario	21.7
Ama de casa	10.1
Jubilado	1.7
Sin ocupación	5.0
Total	100.0

Fuente: Elaboración propia. © Portillo M., Raúl; Rodríguez V., Julio César y García U., Daniel.

La objetividad de los resultados la podríamos medir en relación al nivel de estudios de los encuestados, esto debido a que el 44.20% manifestó tener estudios de licenciatura, el 2.5% estudios de posgrado y el 25.8% cursó estudios de bachillerato. Solamente el 3.3% indicó no haber estudiado.

Como complemento a la objetividad de los resultados, del total de empleados encuestados el 44.20% afirmó tener estudios de licenciatura y casi el 27% de bachillerato. En ese mismo sentido, de los empresarios atendidos, el 46.20% contaba con estudios de licenciatura y más del 30% con nivel medio superior.

Para efectos de esta investigación, el enfoque cuantitativo se justificó por la complejidad de la problemática planteada, así como la orientación que se presentó para su comprensión, al querer demostrar la mejor estrategia para el fortalecimiento del medio rural del municipio sinaloense y entender las inquietudes de los habitantes de la sindicatura de Juan José Ríos, que busca su independencia hacia la municipalización, dicha justificación marcó la pauta para retomar la recopilación de la información haciendo uso de un cuestionario en su mayoría con preguntas cerradas de opción múltiple y dicotómicas.

3. ANTECEDENTES

En relación a los requisitos para la creación de nuevos municipios en México, Lugo (2010) expone que los factores más importantes son la capacidad financiera, infraestructura, población, territorio y opinión de los ayuntamientos. Observó que existen limitantes e imprecisiones en las constituciones estatales y que los procesos de municipalización están condicionados a intereses políticos. Clarifica que se han constituido nuevos municipios con escasa sustentabilidad financiera por lo que reconoce que antes de iniciar los procesos de municipalización se deben fortalecer la gestión institucional, los marcos jurídicos y una mayor participación social en los asuntos públicos.

Cadena, Franco y Campos (2007) identifican como requisitos fundamentales para la creación de nuevas municipalidades la disponibilidad de recursos que garanticen la autosuficiencia económica, la existencia de un rango de población y contar con la anuencia de los municipios afectados. En su investigación analizan el marco legal de cada entidad para la creación de nuevos municipios e identifican 27 requisitos generales en el conjunto de las 31 entidades federativas de México, siendo el estado de Tlaxcala el que considera mayor número de requerimientos, mientras Nuevo León establece únicamente dos.

Por citar un ejemplo, la Constitución Política del Estado de Sonora señala como requisitos para la creación de un nuevo municipio una población superior a los diez mil habitantes, contar con elementos para proveer a su existencia política, de igual forma, que se conceda al ayuntamiento o ayuntamientos afectados el derecho de ser oído dentro del término de dos meses y que se oiga sobre el particular al Ejecutivo del Estado; y que la creación del nuevo municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso (Congreso del Estado de Sonora, 2015).

De igual forma, llaman la atención los requisitos en el estado de Tlaxcala, ya que difiere a los de otras entidades, al exigir un padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales municipales y el cumplimiento de cuando menos las dos terceras partes de los contribuyentes en sus obligaciones fiscales municipales, esta-

tales y federales (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2015). Adicionalmente, esta entidad solicita la anuencia de las dos terceras partes de los ciudadanos empadronados en el registro federal de electores del Instituto Nacional Electoral (INE) y que habiten en el municipio o municipios involucrados; ser autosuficiente económicamente y contar con la infraestructura básica de los servicios establecidos en el Artículo 115 Fracción III⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros requisitos (Congreso de la Unión, 2015).

En Sinaloa, la Fracción VII del Artículo 43 de la Constitución Política del Estado, faculta al Congreso local para la creación de nuevas municipalidades dentro de los límites de las ya existentes, condicionándolas a una población de 30 mil habitantes y que se compruebe que tienen los elementos para proveer a su existencia política, de igual forma, deberá tener la aprobación de las dos tercera partes de los Diputados del Congreso del Estado y la aceptación de 10 Ayuntamientos que actualmente existen en la entidad.

En México no cesa la creación de nuevos municipios. De acuerdo a Preciado (2009) de 1970 al 2006 se constituyeron 74 nuevos municipios –en las décadas de los 70’s y 80’s se crean 21 municipios y en la siguiente década hasta el 2006, se formalizaron 53 municipalidades más– en el país. Por su parte el INEGI (2017) reporta un incremento de 60 nuevos municipios de 1989 al 2017 y registra una suma total de 2,447 municipios en todo el territorio nacional.

TABLA 2. MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2017⁶

Entidad	N.º de Municipios	Entidad	N.º de Municipios
Total nacional			2,447
Aguascalientes	11	Morelos	33
Baja California	5	Nayarit	20
Baja California Sur	5	Nuevo León	51
Campeche	11	Oaxaca	570
Coahuila de Zaragoza	38	Puebla	217
Colima	10	Querétaro	18
Chiapas	123 ⁷	Quintana Roo	11
Chihuahua	67	San Luis Potosí	58
Durango	39	Sinaloa	18
Guanajuato	46	Sonora	72
Guerrero	81	Tabasco	17
Hidalgo	84	Tamaulipas	43
Jalisco	125	Tlaxcala	60
México	125	Veracruz de Ignacio de la Llave	212
Michoacán de Ocampo	113	Yucatán	106

⁶ Cifras Preliminares.

⁷ No registra los aprobados por el congreso Estatal en el 2017 (Rincón Chamula San Pedro y Capitán Luis Ángel Vidal).

Fuente: INEGI, 2017.

⁵ Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; en www.ordenjuridico.gob.mx i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Es muy probable que la cifra de 2,447 municipios reportada por el INEGI (2017) haya cambiado. En ese sentido, Bravo (2017) menciona que a nivel nacional existían 11 entidades federativas que analizaban la posibilidad de constituir 22 nuevos municipios, como se refleja en la Tabla 3:

TABLA 3. PROYECCIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

Entidad federativa	Nuevo Municipio	Segregado del municipio de:
Campeche	Seybaplaya	Champotón
	Sabancuy	Del Carmen
Baja California	Isla Cedros	Ensenada
	San Quintín	Ensenada
	San Felipe	Ensenada
Zacatecas	Pozo de Gamboa	N. D.
	Tacoaleche	N. D.
	Laguna Grande	Monte Escobedo
Guanajuato	Santa Anita Pacueco	N. D.
	San Juan Cerano	N. D.
Sonora	Miguel Alemán	Hermosillo
	Pueblo Yaqui	Cajeme
Tabasco	Tecolutilla	Comalcalco
	La Venta	Huimanguillo
	Macultepec	Del Centro
	Vicente Guerrero	Centla
	El Triunfo	Balancán
Nayarit	Islas Marías	San Blas
Estado de México	San Juan Zitlaltepec	Zumpango
Puebla	Chipilo	San Grego Atzompa
Jalisco	Capilla de Guadalupe	Tepatitlán de Morelos
Sinaloa	Juan José Ríos	Guasave
	Eldorado ^{1/}	Culiacán

^{1/} En su estudio no lo contempla como posible municipio.

N. D. Dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia en base a Bravo (2017).

En relación al estado de Sinaloa, García (2009) señala que sindicaturas y comisarías son niveles de gobierno en gestación, con autoridades elegidas en plebiscitos o asambleas, que cuentan con insignificantes recursos lo que representa un verdadero obstáculo para atender las demandas de sus pobladores. En ese mismo sentido, Portillo, Rodríguez, González y Vélez (2015) resumen que en Sinaloa existen sindicaturas que superan el número de habitantes de algunos municipios, tal es el caso de la de Benito Juárez, localizada en el municipio de Guasave, que en conjunto registra más de 36 mil habitantes, cantidad que supera a la registrada en cinco municipios de la entidad y no obstante, dicha sindicatura no recibe recursos directos por parte del Estado ni de la Federación, ni del propio municipio del que forma parte.

Por citar un ejemplo, en el año 2016 el municipio de Concordia recibió más de 86.3 millones de pesos, Badiraguato 80.7, Cosalá 45.2, San Ignacio 47.8 y Choix 77.1, vía transferencias estatales y federales, en carácter de condicionadas y no condicionadas (ASE, 2016), mientras que las sindicaturas dependen totalmente de las obras y servicios que se decidan en el seno de los ayuntamientos.

Son numerosos los investigadores que han documentado el centralismo en la vida política y económica de México, pero ha pasado prácticamente inadvertido el centralismo que se ejerce el interior de los municipios. Las prácticas centralistas marcan una diferencia muy clara en la cobertura y calidad de los servicios públicos que se prestan en las cabeceras municipales, en detrimento de las condiciones de vida del resto de las poblaciones que forman parte de los municipios (García, 2009).

Esta situación se vive en Sinaloa, estado que cuenta con 18 municipios, debido a que no tiene dispositivos jurídicos que obliguen a los gobiernos locales a descentralizar o transferir con criterios de equidad y justicia parte de los recursos del erario municipal (Portillo *et al*, 2015).

En ese marco, Portillo *et al.* (2015), en un estudio realizado en el municipio de Guasave, dejan evidencia de la inequidad distributiva en las sindicaturas de los recursos provenientes del impuesto predial rústico que se dio en el periodo 2008-2010⁶, que, por la naturaleza del tributo, deberían ejercerse exclusivamente en el medio rural. En realidad, hasta hoy, los ayuntamientos disponen de esos recursos de manera discrecional, dado que no existe lineamiento alguno que regule la equidad y justicia distributiva de dicho gravamen municipal, sólo se ha legislado para que sea aplicado en el medio rural, pero sin brindar dispositivos legales que aseguren que los ingresos tengan como destino las comunidades rurales.

Lo anterior ha sido una situación poco estudiada, a pesar de la inconformidad que se incuba en las sindicaturas de la entidad. Y en muchos casos es más alto el número de personas que habitan fuera de la cabecera municipal⁷. Para ello vale la pena escudriñar un poco en el caso concreto de Guasave. Este municipio de acuerdo a cifras del INEGI (2010) tiene aproximadamente 285 mil habitantes, de los cuales un poco menos del 25 %, en promedio 71 mil habitantes, vive en la cabecera municipal, el resto lo hace en las más de 540 localidades que lo conforman. En su geografía existen dos poblaciones que rebasan los 20 mil habitantes, una más arriba de los 10 mil y otra que supera los cinco mil habitantes. Sin embargo, la cabecera municipal supera visiblemente a todas esas comunidades en cuanto a la cobertura y calidad de servicios públicos, sin que necesariamente sean óptimos.

Los movimientos políticos y sociales que promueven la creación del municipio número 19 del Estado de Sinaloa han transitado por más de dos décadas sin éxito alguno. A la fecha, solamente dos sindicaturas han solicitado formalmente al Congreso del Estado su conversión en municipios. Eldorado en Culiacán y Juan José Ríos en Guasave. Como antecedente, el Gobernador del Estado, Renato Vega Alvarado, presentó ante la LV Legislatura del Congreso del Estado, el 29 de septiembre de 1998, tres meses antes de que concluyera su administración y la de esa misma legislatura, el decreto de creación del Municipio de Eldorado. La propuesta fue rechazada el 18 de marzo del año siguiente por la nueva Legislatura (LVI).

La otra sindicatura que ha exigido su conversión en municipio, Juan José Ríos, del municipio de Guasave, se fundó como poblado rural debido a los desplazados de la presa Miguel Hidalgo en 1955 y no fue sino hasta el 13 de julio de 1989 que obtuvo el estatus de ciudad (Pérez, 2012). Los antecedentes legales para la municipalización de esta sindicatura surgen en la LVIII Legislatura, el 18 de julio de 2006, por parte de los Diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Dicho grupo avaló el proyecto de decreto para la creación del municipio número 19 del Estado de Sinaloa, denominándolo Juan José Ríos. En este se contemplaba agrupar a la propia sindicatura de Juan José Ríos, perteneciente al municipio de Guasave, más la porción de la ciudad de Juan José Ríos que actualmente pertenece al municipio de Ahome, más las localidades de Bachoco II, Ejido Cerro Cabezón y Lázaro Cárdenas, que actualmente pertenecen al municipio de Ahome. La cabecera del municipio sería la ciudad de Juan José Ríos. Política y administrativamente se dividiría en las sindicaturas

⁶ El impuesto predial rústico es una contribución que grava los terrenos destinados a la agricultura, acuicultura, ganadería, porcicultura y avicultura, conforme al valor de su producción anual comercializada. En el Decreto N.º 375 publicado en el periódico Oficial N.º 099 del Gobierno Estatal el día 18 de agosto del año 2003 establece que los recursos generados por esta contribución se iban a aplicar exclusivamente en las zonas rurales de los municipios con la finalidad de atender los fuertes rezagos que padecen.

⁷ Guasave es el municipio y la cabecera municipal lleva el mismo nombre. No es el caso del vecino municipio de Ahome cuya cabecera se denomina Los Mochis. Guasave es un nombre indígena que significa entre milpas o en la labor, según se reporta en el portal web del H. Ayuntamiento de Guasave.

de Juan José Ríos y Bachoco y las comisarías de Héroes Mexicanos y Bachoco II (Congreso del Estado de Sinaloa, 2014).

Los Diputados del Partido de Acción Nacional (PAN) presentaron un proyecto similar, diferenciándose en la división política y administrativa, dándole el estatus de sindicatura a Bachoco, Héroes Mexicanos y Agua de las Arenas y contemplaba la adhesión de comunidades del municipio de Sinaloa de Leyva. En resumen, los trámites de municipalización de Juan José Ríos han generado seis iniciativas o decretos y ocho reformas a la Constitución Política del Estado, la última de ellas el 28 de enero de 2014, sin embargo, para los promotores de la municipalización, los resultados han sido infructuosos hasta el día de hoy (Congreso del Estado de Sinaloa, 2014).

Con justa razón, la falta de atención y los rezagos acumulados han sido el caldo de cultivo de brotes de inconformidad que llegan al grado de convertirse en movimientos pro-municipalización, es decir, en intentos de independizarse del municipio para empezar a escribir una nueva historia municipal. No obstante, los proyectos no han tenido el apoyo del gobernador en turno, el fiel de la balanza en esta clase de asuntos, más aún en un país en la que el poder del ejecutivo sigue estando por encima de los demás órganos de gobierno⁸.

4. DISMINUCIÓN DE MUNICIPALIDADES (FUSIÓN): TENDENCIA MUNDIAL

Alemania es uno de los países que ha impulsado una oleada de reformas territoriales dirigidas a crear mayores ciudades mediante la fusión e integración de pequeños municipios, reduciendo al mismo tiempo el número de los entes intermunicipales (Wollmann e Iglesias, 2011). De igual manera, en Francia, es decir, en el país de la intermunicipalidad por excelencia, la crítica a los entes intermunicipales está siendo cada vez más fuerte. La intermunicipalidad puede entenderse como una forma jurídica que permite la coordinación de actividades con presupuestos independientes en esencia y parcialmente compartidos (Ayup, 2007).

Sin embargo, algunas de las principales recomendaciones se orientan a simplificar y reducir la intermunicipalidad y abrir el sendero legal e institucional hacia el establecimiento de ciudades de mayor tamaño mediante la fusión e integración municipal (Wollmann e Iglesias, 2011). En ese sentido, Santiago (2013), al mencionar las etapas del proceso de fusión de los municipios, señala que la gestión compartida de municipios es un paso previo a su eventual fusión.

Por su parte, Barrios (2005, pág. 203) afirma que, en las fusiones de territorios municipales para mejorar los criterios de factibilidad técnica y financiera en la producción o provisión de bienes públicos locales, muchas veces se sacrifica la identidad histórica de los pequeños municipios en aras de circunscripciones mayores.

En Europa del Este, después de la caída del comunismo, con la finalidad de mejorar la democracia y el autogobierno local, se implementaron reformas que han implicado la fusión de municipios mediante el establecimiento de niveles regionales de gobierno, la descentralización de las funciones del nivel central al local, así como la institución de nuevas formas de participación ciudadana, sin embargo, la carencia de recursos y la autonomía financiera limitada no han coadyuvado a obtener mejores resultados en el fortalecimiento de los gobiernos locales (Colino, 2013).

En el 2007 Dinamarca redujo el número de municipios de 271 a 98 y el número de condados de 14 a 5 «regiones», esto en el marco de una búsqueda de economías de escala (Colino, 2013). De igual forma, un símil del segundo factor se ha presentado en España, Bélgica e Italia, donde las comunidades autónomas han asumido competencias de algunas provincias o condados.

Font y Galán (2012) también proponen como mejor solución la reducción del número de municipios por la vía de su fusión. La política de fusión de municipios debe partir de un estudio previo que demuestre los eventuales beneficios en términos de eficiencia. Es preciso cuantificar con precisión el ahorro calculado.

En ese mismo marco de ideas, Santiago (2013) señala que los gobiernos locales fusionados deben disponer de recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponer una disminución en la calidad de los servicios prestados.

⁸ Líneas atrás se mencionó la iniciativa propuesta por el Gobernador Renato Vega Alvarado (1992-1998) para crear el municipio de Eldorado. En realidad, fue un proyecto que nunca tuvo el respaldo político del gobierno de esa época, como lo demuestra el hecho de que presentó la iniciativa en la recta final de la LXII Legislatura, ya sin tiempo de ser dictaminada, por lo que se heredó ese espinoso asunto a la nueva administración de gobierno y, específicamente, a la nueva Legislatura.

Los promotores de la fusión municipal toman en consideración la inoperatividad de los pequeños municipios al no garantizar la efectividad en la prestación de los servicios de su competencia (Santiago, 2013).

Para concluir, una de las críticas al proceso de fusión, la encontramos en Cadaval y Caramés (2015) quienes señalan que:

[...] en primer lugar, no encuentra una evidencia robusta de la influencia de la fusión sobre el gasto agregado municipal; ni sobre el aumento ni sobre la disminución. Además, tampoco hay evidencia de economías de escala en las pequeñas jurisdicciones o en aquellas con preferencias homogéneas. Por último, cuando se generan, se usan para elevar el nivel del servicio, no para reducir el gasto (pág. 76).

Estos autores concluyen, sobre el tema de fusión municipal, que a pesar de que se consigan economías de escala, los niveles de gasto pueden no reducirse porque el ahorro se dedica a otras líneas presupuestarias, sin embargo, afirman que «[...]podría generar una mejora en la calidad de los servicios, al incorporarse más experiencia o mejor formación en los trabajadores» (pág. 75).

Ultiman que, no todos los países han podido culminar con éxito procesos de fusión entre sus municipios, habiendo de atajar los problemas a través de fórmulas diferentes (Cadaval y Caramés, 2006).

Al respecto conviene señalar que, a pesar del entusiasmo inicial, la fusión de municipios presenta un fuerte rechazo social debido al costo político por la pérdida de representatividad y capacidad para defender sus intereses. Como prueba de lo anterior, en España esta estrategia no ha tenido el éxito esperado debido a la nula existencia de estudios que cuantifiquen el ahorro efectivo de recursos. La reducción del número de municipios sólo sería constitucionalmente justificable si garantizara una reducción notable del gasto público (Santiago, 2013).

Santiago (2013) continúa criticando la fusión municipal al afirmar que en esta se presenta una nula generación de economías de escala por parte de municipios pequeños. Aún en la fusión, el problema de dispersión poblacional no desaparece y la necesidad de prestar los servicios públicos seguirá existiendo. En lugar de proceder a la fusión, lo más conveniente sería revisar la distribución de competencias, entre cada nivel de gobierno.

Como antecedente de los resultados adversos de la fusión municipal, en Quebec, Canadá, al presentarse un proceso de *défusion* (escisión) en el fenómeno de fusiones forzosas del período 2000-2003, a partir de 2004 se presentó una contra tendencia al permitir la restructuración de las viejas municipalidades que habían sido obligadas a fusionarse. En cierta medida es como deshacer la fusión forzosa (Boto, 2007).

5. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

Mattar (2014), dentro de las nuevas tendencias de la descentralización, incorpora la asociatividad y autonomía, lo que merece destacarse porque probablemente serán elementos que en los próximos años estarán presentes en la discusión y en la práctica de la descentralización. Con políticas de asociatividad se agrupan territorios hacia la construcción de políticas públicas de manera mancomunada, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza.

Al hacer un comparativo entre fusión y asociación, Cadaval y Caramés (2015) afirman que la primera de estas, aunque fuese el remedio idóneo, encuentra numerosos obstáculos, principalmente de carácter sociológico. En ese sentido, recomiendan la asociación, con uno o varios fines u objetivos, inclinándose hacia la asociación municipal.

Arellano (2011) afirma que la tendencia a nivel internacional es que los gobiernos locales no sólo desarrollen la habilidad de administrar eficientemente sus recursos, sino que sean capaces de articular en torno a sí mismos acciones de otros agentes de la sociedad. La asociación de municipios se constituye en principal interlocutor entre los niveles central y local (Colino, 2013). Furlan, *et al.* (2014) resumen que de lo que se trata es lograr acuerdos y gestionar colectivamente el proceso asociativo, con competencias y recursos puestos en valor para hacer una economía de escala, en temas que son imprescindibles.

Existen experiencias de proyectos abordados por conjuntos de municipios que ilustran los beneficios de una estrategia de esta naturaleza, tales como en Argentina, que buscan disminuir los niveles de contaminación de los cursos de agua y espacios verdes; Norte Paceño Tropical en Bolivia; San Antonio Huista en Guatemala; en Nicaragua cinco municipios están dedicados al desarrollo territorial; y, en Michoacán, México, 4 municipios crearon el Centro de Tratamiento de Residuos Sólidos (CITIRS) El Marqués (Ziccardi, 2012).

Los cinco proyectos forman parte del Proyecto Ideal del Programa URBAL III, programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina cuyo objetivo es incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Sin embargo, Furlan *et al.* (2014) exponen que México, siendo un país altamente municipalizado, el tema de colaboración horizontal municipal es casi nulo, la razón es porque los gobernadores no quieren trabajar con actores locales fortalecidos. Según Arellano (2011), el nivel de asociacionismo municipal en México es incipiente, únicamente un tercio de los gobiernos locales mantienen redes de colaboración entre municipios o con el gobierno estatal.

A la par, Carrera (2005) complementa que la intermunicipalidad es de adopción muy reciente en México, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada, sin embargo, la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983, sustenta esa figura al otorgarle al municipio la capacidad de coordinarse y asociarse entre ellos. Cadaval, citado por Carrera (2005), define la intermunicipalización como una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas.

Carrera (2005) apuntala dicho concepto al señalar que la intermunicipalización puede ser la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México. Asevera que la asociación intermunicipal aparece como la mejor opción para lograr una solución eficaz y eficiente para que un gran número de municipios puedan satisfacer las demandas básicas de su población en materia de servicios públicos.

Así, se puede decir que la intermunicipalidad es un tipo de asociación voluntaria entre municipios, que se caracteriza por constituirse formalmente, es decir con reglas del juego explícitas; se establece con la intención de resolver problemas afines, en particular los relacionados con el suministro de servicios públicos, pero también con la intención de avanzar en la construcción de buenos gobiernos locales, aquellos que con sus acciones contribuyen a mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, 2012).

Carrera (2005) atribuye la asociación de municipios a intereses propios de los involucrados o en su defecto podría presentarse por recomendación de los niveles de gobierno superiores, incluso, por agencias internacionales, afirma que la asociación intermunicipal podría ser la mejor opción para lograr una solución eficaz y eficiente para que un gran número de municipios puedan satisfacer las demandas básicas de su población en materia de servicios públicos. Colino (2013) resume que este tipo de asociación conviene a las autoridades centrales debido a que se puede confiar que los compromisos pactados pueden ser asumidos por un número significativo de autoridades locales y da cabida a las municipalidades pequeñas a participar en el proceso de adopción de decisiones e influir así de algún modo en el resultado final.

Sin embargo, Wollmann e Iglesias (2011) refutan lo anterior señalando que la inter-municipalidad también presenta disfunciones, entre otras que: buen número de pequeños municipios están sub representados en los órganos intermunicipales, en muchos de ellos ni siquiera hay candidatos para las elecciones locales por lo que bien podría afirmarse que la democracia local no encuentra instrumentos para hacerla operativa; y, los entes intermunicipales encuentran enormes dificultades para fomentar y facilitar la cooperación entre sus municipios, generando numerosos problemas de coordinación, incrementándose así los costos de transacción (Colino, 2013).

6. RESULTADOS

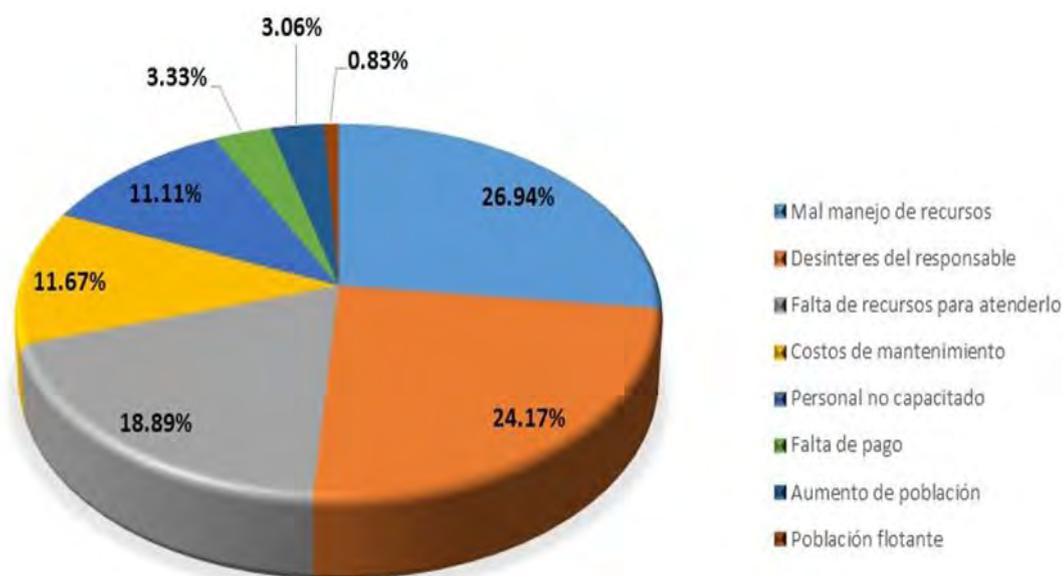
Una de las formas más eficaces de medir la atención del gobierno municipal hacia sus comunidades es mediante la atención que les ofrece en la prestación de los servicios públicos. El grado de satisfacción de los ciudadanos se puede medir en relación con la calidad y efectividad de los servicios públicos que sus autoridades les ofrecen y a los que tienen derecho como fruto de las contribuciones que pagan a los distintos órdenes de gobierno.

Desde la óptica de los ciudadanos los servicios públicos más deficientes en cuanto a cobertura y calidad fueron: agua potable, drenaje sanitario, alumbrado público, pavimentación y recolección de basura, en ese orden. De la totalidad de los encuestados, el 78.33 % señaló que el servicio de agua potable mostraba deficiencia en su prestación, de estos, el 56.38 % lo calificó como el más problemático en la sindicatura. El servicio de drenaje y alcantarillado, el 44.44 % que lo mencionó, lo ubicaron como el segundo servicio público con más problemas y en tercer lugar el de alumbrado público con el 38 % de

opiniones negativas en cuanto su cobertura y calidad. En relación al servicio de seguridad pública, solo el 6.7 % lo catalogó como el más deficiente, mientras que el 10.80 % lo ubicó en el segundo peldaño de servicios con problemática.

Al indagar sobre las razones que daban origen a la deficiencia en los servicios públicos ya mencionados, más del 50 % de la muestra le atribuye la responsabilidad a la autoridad municipal, al señalar que hacen mal manejo de los recursos y han mostrado desinterés en mejorar la prestación de los servicios públicos; en ese mismo enfoque, casi el 19 % señaló que la problemática se origina por la falta de recursos para ser atendidos y un porcentaje cercano al 12 % le atribuye a los costos de mantenimiento que conllevan la prestación de los mismos.

FIGURA 2. RAZONES QUE ORIGINAN LA PROBLEMÁTICA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia. © Portillo M., Raúl; Rodríguez V., Julio César y García U., Daniel.

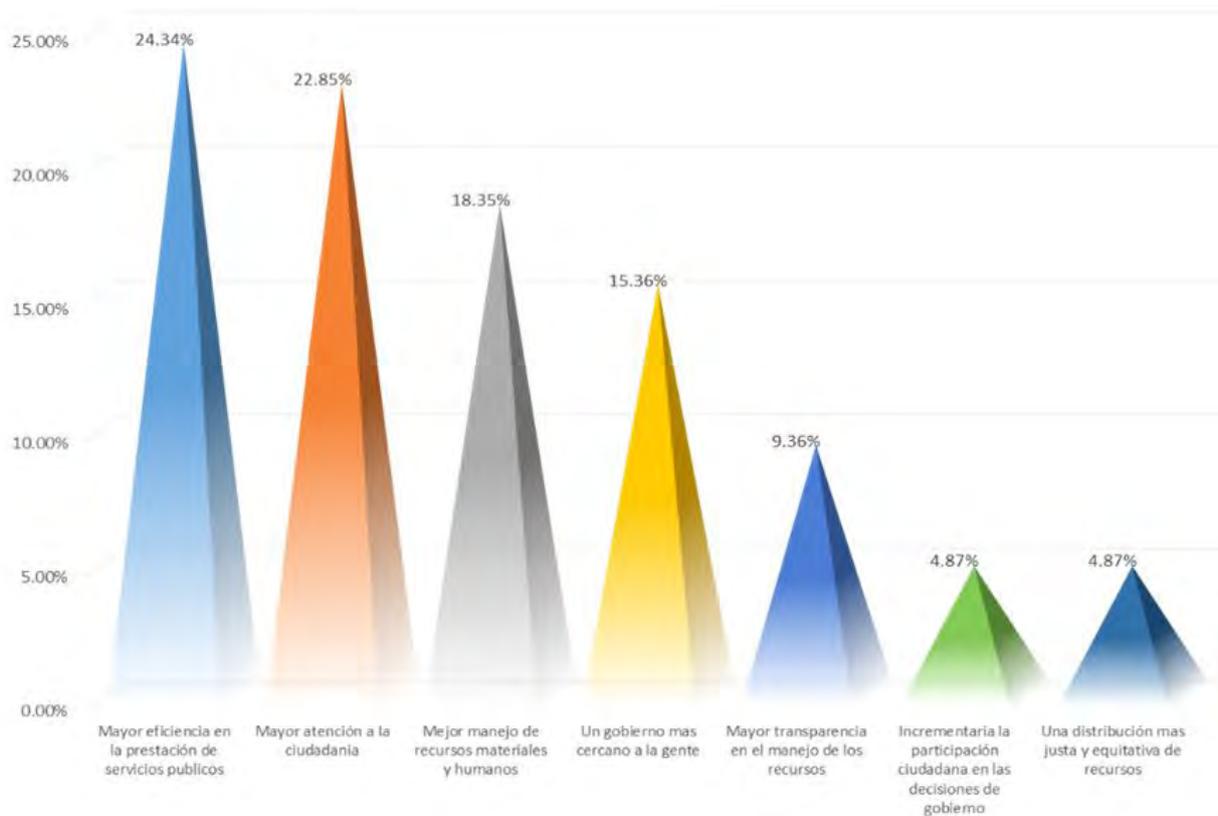
Al adentrarnos a la variable financiera, como complemento al mal manejo de los recursos y carencia de los mismos, el 79.2 % afirmó que no había una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre las autoridades auxiliares y el 80.8 % le adicionó que tampoco se distribuían cumpliendo con el principio de justicia distributiva. Al cruzar ambos principios (justicia y equidad) el 72.5 % afirmó que no se cumplía con ninguno de estos, solo el 1.7 % aseveró que sí y el 11.7 % se mantuvo al margen al responder que desconocían.

Una vez identificada la inequidad distributiva de los recursos, y proponer alternativas para mejorar la situación, dentro del universo de los que afirmaron que no hay equidad distributiva, el 81.1 % está de acuerdo que el H. Ayuntamiento implemente fórmulas distributivas por sindicatura, independientemente de cuál sea su fuente de origen, la cual deberá de retomar los factores de número de habitantes, extensión territorial, eficiencia recaudatoria, pobreza y número de localidades, en ese orden, por sindicatura. El 36.7 % señaló que el factor «población» debería de considerarse como el primer factor para estructurar la fórmula y el 35.8 % el de «extensión territorial» como segundo elemento.

A pesar de señalar que los recursos no se manejan con transparencia en la prestación de los servicios públicos, los encuestados le dieron más importancia al factor «eficacia recaudatoria» de la sindicatura que al de «pobreza». El 23.3 % y 6.7 %, respectivamente, marcaron que debería ser el tercer elemento de la fórmula.

La falta de equidad distributiva de recursos hacia el medio rural alienta el deseo de incrementar el grado de autonomía de las autoridades auxiliares del municipio de Guasave, pues el 72.6 % de los que señalaron inequidad considera que municipalizar sindicaturas propiciaría el fortalecimiento de medio rural del municipio. En ese mismo sentido, el 76.3 % también apoya la municipalización de la sindicatura de Juan José Ríos.

FIGURA 3. RESULTADOS DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA SINDICATURA DE JUAN JOSÉ RÍOS



Fuente: Elaboración propia. © Portillo M., Raúl; Rodríguez V., Julio César y García U., Daniel.

Sin embargo, al tratar de identificar la percepción acerca de los eventuales resultados que tendría el proceso de municipalización, el 24.34 % afirmó que se lograría una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, el 22.85 % se daría mayor atención a la ciudadanía y el 18.35 % mejoraría el manejo de recursos materiales y humanos.

Se ha reiterado la disparidad en el gasto público que normalmente beneficia a las cabeceras municipales en detrimento del resto de las comunidades del municipio. ¿Cambiaría ese esquema de gobierno en un eventual nuevo municipio? Las personas piensan que no, creen que se reproduciría la situación actual. Solo el 4.87 % de los encuestados señaló que se presentaría una distribución más justa y equitativa de los mismos. De igual forma, otro de los beneficios que se generarían por la municipalización de sindicaturas que no fue apoyado es incrementar la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. Apenas el 4.87 % seleccionó esa alternativa.

De acuerdo a los resultados, la primera conclusión de esta investigación es que la municipalización de sindicaturas no es el camino más apropiado para avanzar hacia un desarrollo más homogéneo y equilibrado de las poblaciones que existen en los municipios. Parece más acertado diseñar estrategias y modalidades que den fortaleza y autonomía a las autoridades auxiliares, fórmulas de autogobierno que impulsen la organización y aprovechen de manera más óptima la energía social y los recursos disponibles.

Hoy, la posibilidad de municipalización apunta hacia la sindicatura de Juan José Ríos, una de las más grandes en cuanto al número de habitantes y aportación al PIB del municipio de Guasave; sin descartar que, en los años por venir, otras sindicaturas de este municipio como Benito Juárez y Adolfo Ruiz Cortines podrían sumarse a ese proceso de separación por presentar características similares. Sin embargo, habría que preguntarse si la fragmentación de un municipio es la mejor alternativa para optimizar el rendimiento del gasto público.

Una más de las estrategias rechazadas por la mayoría de los encuestados lo fue la *fusión* de las sindicaturas, ya sea del mismo municipio o con otros colindantes. Al cuestionar si estaría de acuerdo que fusionarse (unirse) con una o más sindicaturas, generaría una mejor atención en materia de servicios públicos, el 50 %

señaló no estar de acuerdo con esta modalidad, el 40 % contestó favorablemente a esta interrogante y un 10 % no sabía si era conveniente.

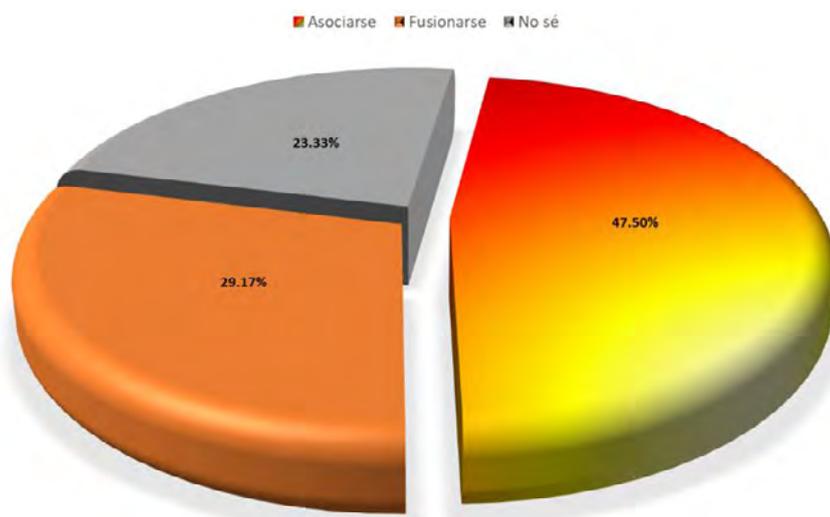
El análisis de los datos obtenidos no se limitó a las respuestas de los encuestados, sino que fue necesario hacer un cruce de información y medir realmente la mejor estrategia para el fortalecimiento del medio rural del municipio de Guasave. Retomando la decisión de implementar fórmulas distributivas y hacer el comparativo con las respuestas de la interrogante relacionada a la fusión de sindicatos, los que negaron que la fusión generaría el fortalecimiento integral, el 86.70 % señaló como alternativa favorable la implementación de fórmulas distributivas de los recursos que se canalizan al medio rural, independientemente de su fuente de origen. Es decir, se inclinaron a sembrar el embrión de un sistema municipal de coordinación fiscal, que implique derechos y responsabilidades tributarias al interior del municipio mismo. Solamente el 13.3 % afirmó que no es conveniente ninguna de las dos estrategias.

Sin embargo, al comparar entre fusión y municipalización de sindicatos, dentro de los que no aceptaron la fusión, el 76.7 % apuntó estar de acuerdo en la municipalización. Obsérvese, entre estas tres estrategias, los que no están de acuerdo en la fusión, prefieren la distribución justa y equitativa de recursos antes que la municipalización. En ese mismo sentido, ante la pregunta expresa: ¿De no lograr transitar hacia la municipalización la sindicatura de Juan José Ríos por motivos diversos, estaría usted de acuerdo con la fusión, como estrategia complementaria? el 56.7 % expresó no avalar esa estrategia novedosa de fortalecimiento y un 15 % adicional señaló que desconocía el tema. Solo el 28.3 % expuso que, si no se municipalizaba la sindicatura, apoyaría la fusión de la misma.

La asociación de sindicatos, como medida de apoyo para el mejoramiento de los servicios públicos y, por ende, del fortalecimiento del medio rural del municipio de Guasave, es una estrategia de mejor aceptación que las estrategias anteriormente señaladas. El 55.8 % se inclinó a apoyarla, un 35.8 % se opuso y el 8.3 % no mostró postura alguna. A pregunta directa: ¿De no lograr transitar hacia la municipalización de la sindicatura de Juan José Ríos por motivos diversos, estaría usted de acuerdo con una asociación de sindicatos? el 47.5 % dijo apoyar esta medida y el 38.3 %, señaló lo contrario, dando la pauta para resumir, que si no se transitaba hacia la municipalización tampoco aceptaría la asociación de la misma.

En relación al cruce de información entre la estrategia de asociación y la implementación de fórmulas distributivas de los recursos, el 82.1 % que está de acuerdo con la asociación también apoya la implementación de un sistema municipal de coordinación municipal.

FIGURA 4. ¿CUÁL SERÍA LA ESTRATEGIA QUE GENERARÍA UN MAYOR DESARROLLO Y CRECIMIENTO DE LA SINDICATURA DE JUAN JOSÉ RÍOS?



Fuente: Elaboración propia. © Portillo M., Raúl; Rodríguez V., Julio César y García U., Daniel.

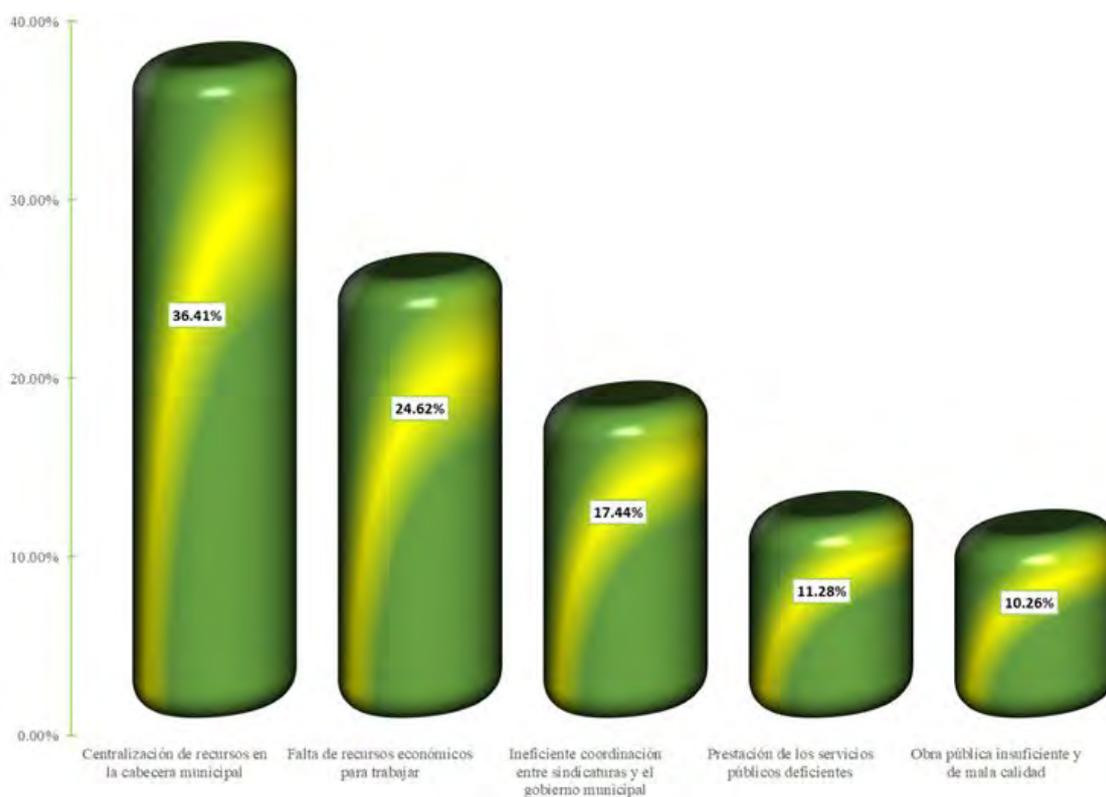
Con la finalidad de erradicar la confusión de las preferencias que podrían generarse entre la fusión y la asociación de sindicatos, al cuestionar dicha situación, el 47.5 % se inclinó a la asociación y solo el 29.17 % a la fusión (véase Figura 4).

Para culminar con el análisis de la situación al interior de las sindicaturas, el consenso es unánime, los ayuntamientos privilegian a las cabeceras municipales en detrimento de la calidad de vida de las demás comunidades del municipio. La insuficiencia de los recursos municipales para atender las complejas demandas de su entorno y la crítica constante de la calidad de los servicios y obra pública son las principales limitantes a su crecimiento y fortalecimiento.

En ese sentido, según los encuestados, cinco son los principales problemas que han limitado el crecimiento de su sindicatura. El primero de ellos es la centralización de recursos en la cabecera municipal que todos los días se manifiesta a través de decisiones verticales en el ejercicio de gobierno, a pesar de que un ciudadano del medio rural tiene el mismo derecho de que vive en zonas urbanas de gozar de mejores índices de bienestar. El 36.41 % señaló que este es el principal problema del municipio hacia el medio rural.

Los ciudadanos consultados ven la falta de recursos económicos de las sindicaturas como el segundo factor que ha perjudicado su desarrollo. El 24.62 % de la muestra lo mencionó así. El tercer lugar lo ocupa la ineficiente coordinación entre sindicaturas y el gobierno municipal, el 17.44 % de la muestra expresó esa inquietud.

FIGURA 5. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE LIMITAN EL DESARROLLO DE SU SINDICATURA



Fuente: Elaboración propia. © Portillo M., Raúl; Rodríguez V., Julio César y García U., Daniel.

A pesar de que anteriormente se había mencionado que el principal problema es la ineficiente prestación de servicios públicos, para los ciudadanos consultados la centralización en obras y programas en la cabecera municipal, la falta de recursos de las sindicaturas y la ineficiente coordinación, son las situaciones de mayor impacto en su desarrollo. Visto de otra manera, para los ciudadanos queda claro que la deficiencia en la prestación de los servicios públicos y la falta de obras de infraestructura, son una consecuencia de los problemas ya relatados. Solo el 11.28 % dio prioridad a la calidad de los servicios públicos y el 10.26 % a la obra pública, como problemática en su desarrollo.

Si se va a postergar el fortalecimiento de las sindicaturas, al menos los ayuntamientos deben enseñarse a distribuir más igualitariamente los recursos, es inaplazable una profunda reforma municipal dirigida al fortalecimiento de sus autoridades auxiliares. Más que fragmentar al estado en múltiples municipios, lo que se requiere es generar mecanismos y estructuras adecuados a las exigencias y necesidades de sus comunidades, que aspiran con todo derecho a un crecimiento sostenido de sus niveles de vida.

CONCLUSIONES

Sobre la base de la generalidad de la problemática municipal que existe a nivel nacional, se considera que los tiempos actuales no son los más propicios para crear nuevas municipalidades, más aún si alumbran en medio de la carencia de recursos y limitada capacidad de prestación de servicios públicos. La conversión de autoridades auxiliares en municipios no parecer ser la solución más adecuada a los problemas que sufren en cada comunidad.

El centralismo dentro de los municipios se traduce en resistencias a reconocer el legítimo derecho que tienen las sindicaturas de gozar de más atribuciones para atender la prestación de los servicios públicos que reclaman sus habitantes. El problema más profundo es que se está desaprovechando la energía social y la organización comunitaria, que bien encauzadas podrían multiplicar el efecto de los recursos públicos.

En conclusión, la problemática en particular hacia el interior del tercer nivel de gobierno, se resume en la exigencia de una atención oportuna por parte del gobierno municipal a sindicaturas y comisarías y por ende a comunidades del medio rural, mediante el incremento de recursos materiales, humanos y financieros para hacerle frente a las demandas de sus habitantes, mediante la efectiva prestación de servicios públicos y un incremento en el inventario de infraestructura en obra pública, demandas generalizadas de los habitantes de la gran mayoría de los municipios en México.

No puede perderse de vista que la creación de un municipio implica destinar fuertes cantidades de recursos para crear un nuevo aparato público y sostener a la burocracia y el gasto corriente. Crear nuevos municipios no resuelve de fondo el problema, en todo caso lo que se consigue es que surja en esos nuevos entes la misma desigualdad y desequilibrio que se observa en los ya constituidos, es decir, se corre el riesgo de privilegiar a las cabeceras municipales y de marginar en mayor o menor medida al resto del territorio de un eventual nuevo municipio.

La ruta de la municipalización no es un camino fácil ni mucho menos un trámite rápido. No olvidemos que un proceso de independencia, de autonomía municipal, es una lucha donde hay vencedores y vencidos. Por eso, el mejor camino siempre será aquel que brinde soluciones justas y equitativas, donde predomine el buen juicio y prevalezcan los legítimos intereses de quienes aspiran a mejorar su calidad de vida. Vale la pena hacer un juicio sereno y objetivo de todo lo que implica la creación de nuevas municipalidades para dar respuesta objetiva a la interrogante: ¿será la creación del municipio número 19 del estado de Sinaloa el camino a seguir?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELLANO GAULT, D.; CABRERO MENDOZA, E.; MONTIEL CUATLAYOL, M. J.; AGUILAR MÁRQUEZ, I. (2011): "Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada", en CABRERO MENDOZA, E., y ARELLANO GAULT, D. (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, págs. 29-116. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. En línea: <http://hdl.handle.net/10089/16462>.
- ARELLANO RÍOS, A. (2011): "El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional", en *Región y Sociedad*, vol. 23, núm. XXIII, págs. 59-90. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10221416003>. DOI: <https://doi.org/10.22198/rys.2011.52.a182>.
- ARZE DEL GRANADO, F. J.; MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2004): "Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua", en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, vol. XIII, núm. 3, págs. 619-661.
- ASE (2016): *Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. Informes de cuentas públicas*. En línea [consultado el 17 de septiembre de 2018]: <http://www.ase-sinaloa.gob.mx/index.php/municipios>.
- AYUP GONZÁLEZ, Y. (2007): "Imagen intermunicipal. Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad", en MONTEMAYOR MARIN, M. C.; BIJARRO HERNANDEZ, F.; ESTRADA BELLMANN, P. C. (coords.): *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: experiencias exitosas, el sector público*, págs. 68-87. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- BARRIOS SUVELZA, F. J. (2005): "Efectos de espacio sobre costos de provisión local. Un modelo de ecuación por bloques para los municipios bolivianos", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 7, núm. 13, págs. 193-225.
- BOTO ÁLVAREZ, A. (2007): "El proceso de fusión y segregación municipal en Quebec", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 305, págs. 247-276. En línea, DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.vi305.9363>.

- BRAVO, M. A. (2017): *Este es el municipio más joven de México*. En línea [consultado el 14 de septiembre de 2018]: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/12/19/estos-los-dos-municipios-jovenes-mexico.html>.
- CABRERO MENDOZA, E.; GARCÍA, C. G. (2010): “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1, 133-173. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31221540005>. DOI: <https://doi.org/10.24201/edu.v25i1.1370>.
- CABRERO MENDOZA, E.; DÍAS ALDRET, A. (2012): “La acción local en periferias urbanas marginadas de México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. volumen temático 2012, págs. 83-129.
- CADAVAL, M.; CARAMÉS, L. (2015): “El redimensionamiento de las jurisdicciones locales”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 21, págs. 64-83. En línea: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50443064002>.
- CADAVAL, M.; CARAMÉS, L. (2006): “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 6, págs. 33-67. En línea: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50400602>.
- CADENA INOSTROZA, C.; FRACO MAASS, S.; CAMPOS ALANÍS, H. (2007): “Territorialidad y política: El caso de la división del municipio de San Felipe del Progreso, Edomex”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, págs. 421-464.
- CARRERA HERNÁNDEZ, A. P. (2005): “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005. En línea: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intermunicipalizaci%C3%B3n%20en%20m%C3%A9xico.pdf>.
- COLINO, C. (2013): “Los gobiernos y las administraciones locales” en PARRADO, S.; COLINO, C.; OLMEDA, J. A. (coords.), en *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA (2016): *Ley de Gobierno Municipal. Sinaloa, México*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial, núm. 80 del 1 de Julio de 2016.
- CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA (2014): H. Congreso del Estado de Sinaloa. Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo. CEIPES. Folio INFOMEX: 00494914, Solicitada el 11 de Octubre del 2014 13:45 hrs.
- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA (2015): *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*. Última reforma 16 de julio de 2015. En línea [consultado el 17 de enero de 2016]: <http://www.atil.gob.mx/leyes/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20SONORA.pdf>.
- CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA (2015). H. Congreso del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 18 de enero de 2016 de *Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tlaxcala*. Última reforma publicada en el periódico oficial: 30 de diciembre de 2015. En línea: http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/transparencia/Fracciones_a63/leyes/20190620_constitucionpolitica.pdf.
- CONGRESO DE LA UNIÓN (2015): *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Recuperado el 22 de Junio de 2015, de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf.
- DÍAZ, F. M. (2002): “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 11, enero-junio, págs. 387-407. México: El Colegio Mexiquense, A. C. En línea, DOI: <https://doi.org/10.22136/est002002345>.
- EGUINO, H.; PORTO, A.; PINEDA MANNHEIM, C. R.; GARRIGA, M.; ROSALES, W. (2010): *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea [consultado el 7 de enero de 2016]: <https://publications.iadb.org/handle/11319/4483>.
- FAGUET, J. P. (2004): “Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia”, en *Journal of Public Economics*, vol. 88, núm. 3-4, págs. 867-893. En línea, DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00185-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8).
- FONT I LLOVET, T.; GALÁN GARCÍA, A. (2012): “Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 11-39. En línea: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1247>.
- FURLAN, J. L.; MOLINA, C. H.; PERDIGÓ I SOLÁ, J., MELLA, L. (2014): “Los municipios como estructuras básicas del estado. La mancomunidad (asociativismo) de servicios y las estructuras intermedias de gobierno, desafíos de transparencia y participación en el nivel local” en FERNÁNDEZ DE LOSADA, A.; SERRANO MADRID, C. (coords.): *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*, págs. 133-152. Madrid: INAP.
- GARCÍA, URIQUIDEZ, D. (2009): “Municipalización o Fortalecimiento de las Sindicaturas el caso de Juan José Ríos”, en SOTELO SANCHEZ, H.; IZAGUIRRE DÍAZ DE LEÓN, F.; DEMIRDJIAN Y PERCHEMLIAN, M. T. (coords.): *Estrategias para el Desarrollo Organizacional y Regional*, págs. 205-253. México: Universidad de Occidente. ISBN: 978-607-7796-01-5.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA (2017): *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021*.
- HERNÁNDEZ, S. R.; FERNÁNDEZ, C.; BAPTISTA, L. P. (2006): *Metodología de la Investigación*. 850 págs. México: McGraw Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 4.ª ed.
- INEGI (2010): *Censo de Población y Vivienda 2010. Principales resultados por localidad (ITER)*. En línea [consultado el 6 de enero de 2016]: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/?ps=herramientas>.

- INEGI (2015): *División Territorial. Cuéntame de México*. En línea [consultado el 4 de noviembre de 2018]: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.
- INEGI (2017): *Finanzas públicas estatales y municipales. Descripciones de los proyectos de consulta interactiva de datos*. En línea [consultado el 14 de septiembre de 2018]: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/doc/cobertura_1989_2017_PRE1_completo.pdf.
- LÓPEZ PANIAGUA, R.; AYALA ORTIZ, D. A.; ARELLANES CANCINO, Y. (2017): “Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable”, en *Economía y Sociedad*, vol. 21, núm. 36, págs. 61-75.
- LUGO, F. A. (2010): *Factores que inciden en la toma de decisiones para la creación de nuevos municipios en México*. Tesis de Doctorado Publicada. Santo Tomás, México, D. F.: Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Comercio y Administración. En línea: <https://tesis.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/7246/63.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- MANDUJANO RAMOS, N. (2011): “Federalismo y descentralización fiscal en México”, en *Dimensión económica*, enero-abril 2011, vol. 2, núm. 5. En línea [consultado el 22 de octubre de 2012]: <http://rde.iiec.unam.mx/revistas/5/articulos/1/11.php>.
- MATTAR, J. (2014): “Principios básicos para la descentralización del estado: subsidiariedad, autonomía local, seguridad jurídica” en FERNÁNDEZ DE LOSADA, A.; SERRANO MADRID, C. (coords.): *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*, págs. 51-83. Madrid: INAP.
- MERINO, M. (1993): “Los municipios de México: El eslabón de la cadena”, en *América Latina Hoy*, vol. 6, págs. 33-38. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30800605>.
- MERINO, M. (2013): “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 219, págs. 135-156. En línea, DOI: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)72306-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)72306-7).
- OATES, W. E. (2004): “An essay on fiscal federalism”, en BAIMBRIDGE, M. & WHYMAN, P.: *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203987254>.
- ORTIZ, M. A. (2012): “Derecho municipal”, en CINCO, J.; INZUNZA, E.; VALADÉS, D. (coords.): *Introducción a las Instituciones Jurídicas de Sinaloa*. México D. F.: El Colegio de Sinaloa. ISBN: 978-607-7904-06-9.
- PÉREZ ROMAN, B. I. (2012): *Historia desde la fundación de la ciudad de Juan José Ríos, Sinaloa*. En línea [consultado el 8 de enero de 2016]: <http://dialogoconrealidadliteraria.blogspot.mx/2012/01/historia-desde-la-fundacion-de-la-htm>.
- PORTILLO MOLINA, R.; RODRÍGUEZ VALDEZ, J. C.; GONZÁLEZ FRANCO, R. A.; VÉLEZ VÁQUEZ, M. G. (2015): “Discrecionalidad del gasto en los gobiernos locales de sinaloa: ¿fortaleza o debilidad?”, en *Revista científica: Teorías, enfoques y aplicaciones en las ciencias sociales*, año 8, núm. 17, págs. 53-66.
- PRECIADO CORONADO, J. (2009): “Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas”, en *Frontera norte*, vol. 21, núm. 42, págs. 205-209. En línea [consultado el 14 de septiembre de 2018]: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722009000200009&lng=es&tlng=es.
- ROBLES, G. (2003): *Diccionario de términos municipales*. Sinaloa (México): Universidad de Occidente. 238 págs.
- ROMO DE VIVAR MERCADILLO, M. R.; CHAUCA MALÁSQUEZ, P. M. (2007): “Reflexiones en torno al Federalismo Hacendario Mexicano”, en *Ciencia Nicolaita*, núm. 47, págs. 19-32.
- SALKIND, N. J. (1999): *Métodos de Investigación*. (ESCALONA, L. R. (trad.)). 400 págs. México: Prentice Hall. 3.ª ed. ISBN: 970-17-0234-4.
- SANTIAGO IGLESIAS, D. (2013): “El debate sobre el redimensionamiento del mapa municipal español”, en *Iuris Tantum*, núm. 24. En línea: <https://2019.vlex.com/#/vid/525548114>.
- SIERRA BRAVO, R. (1988): *Técnicas de investigación Social. Teoría y Ejercicios*. Madrid: Paraninfo.
- SOUR, L. (2013): “The flypaper effect in Mexican Local Governments”, en *Estudios Económicos*, vol. 28, núm. 1, págs. 165-186. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59727431005>.
- TANZI, V. (2008): “The future of fiscal federalism”, en *European Journal of Political Economy*, vol. 24, núm. 3, págs. 705-712.
- Ubicación municipio de Juan José Ríos* (2013): En línea: <https://juanjoseriosmunicipio.wordpress.com/2013/04/01/ubicacion-municipio-juan-jose-rios/>.
- WOLLMANN, H.; IGLESIAS, A. (2011): “Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo”, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 12, págs. 81-100. ISSN: 1575-0825, e-ISSN: 2172-3184.
- ZICCARDI, A. (2013): “Proyecto IDEAL, Programa URB-AL III de la Comisión Europea. Una nueva estrategia de Gobernanza Local. La intermunicipalidad en América Latina. México: Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo; Uruguay: CLAEH. 2012” en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año IV, vol. 8, págs. 24-28.