

EL PRESUPUESTO BAJO LA LUPA: SUELDOS, BONOS Y SIMULACIONES

SERGIO AGUAYO QUEZADA Y HELENA HOFBAUER

A los funcionarios les incomoda y/o enoja decir cuánto ganan, y si responden lo hacen con evasivas o exabruptos insistiendo, siempre, que sólo perciben lo que les autoriza la ley. En efecto, sus ingresos caen dentro de la normatividad y la práctica existentes, lo que no es motivo de alegría porque lo cotidiano es que se oculte y disimule la información y se manejen con discrecionalidad enormes sumas del presupuesto. Ello propicia la ineficiencia e inequidad de los funcionarios y viola el derecho a la información de los ciudadanos.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se ha reducido el manoseo del presupuesto, que llegó a niveles de escándalo en el gobierno de Carlos Salinas. Sin embargo, seguimos desconociendo el monto de los ingresos que tienen los funcionarios y el ejecutivo sigue transfiriendo discrecionalmente partes del presupuesto con el propósito, según algunas fuentes, de financiar el sistema de bonos y compensaciones.

Estas son algunas de las conclu-

siones que dejó la revisión de los Presupuestos y las Cuentas Públicas de la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República entre 1992 y 1997.

La parte superior de la pirámide administrativa tiene nueve niveles. En la cúspide está el Presidente de la República. Inmediatamente después vienen cinco niveles de Servidores Públicos Superiores (los SPS): el Secretario, los Subsecretarios, el Oficial Mayor, los Directores Generales de Estructura y los Directores Generales. Luego siguen los mandos medios: Director de Área, Subdirector y Jefe de Departamento.

En torno a ellos viven y se reproducen otras 19 variedades de funcionarios: los asesores, los secretarios privados, particulares y técnicos, los coordinadores y los jefes de empleados cuyos niveles están homologados a los de la jerarquía. Utilizando la jerga correspondiente: el Coordinador Administrativo de un SPS-33 (o sea, un Director General) está homologado con un Mando Medio 29 (un Subdirector de Área).

Los SPS, los mandos medios y los homologados llegan a ser un porcentaje considerable de los empleados públicos. Por ejemplo, la Administración Central de Gobernación tiene 1,928 plazas, de las cuales un 15 por ciento (300) son funcionarios. Sobre ellos descansa la responsabilidad de que funcione el gobierno y sería absurdo regatearles ingresos acordes a sus conocimientos y responsabilidades. Lo inaceptable es la falta de información. Ellos mismos establecieron un sistema extraordinariamente generoso y deliberadamente oscuro. La información sobre sus privilegios —que dejamos para otra ocasión— y sus ingresos es insuficiente. El Presupuesto sólo es claro sobre los “Sueldos compactados”: en 1996 el Secretario de Gobernación tuvo un sueldo mensual “compactado” de 18,496 con 70 centavos; mientras que un nivel 28 (Jefe de Departamento) recibió 2,278.70; y un asistente administrativo (nivel 17) 1,251 pesos mensuales.

Pero además del sueldo compactado están las primas, las compensaciones, la gratificación de fin de año, los honorarios especiales, los estímulos, las prestaciones, las asignaciones, etcétera.¹ En todo caso, incluyendo algunos de estos añadidos, y de acuerdo al presu-

puesto, el ingreso neto mensual de Emilio Chuayffet es de 50 mil pesos mensuales.

A esta cantidad hay que agregar los famosos bonos, de los cuales hay una amplia variedad: trimestrales, cuatrimestrales, semestrales, anuales y sexenales; de actuación, productividad, desempeño o navideños; de retiro, despido y electorales (aquellos que se están entregando en años de elecciones, como éste). Sobre ellos se acaba la información; sólo sabemos que mientras más arriba se está en la pirámide, más crece el monto y la variedad de los bonos.

Las cifras que salen dan escalofríos. En 1995 la asambleísta del PRD, Dolores Padierna, aseguró públicamente que el Regente de la capital, Óscar Espinosa, recibió ese año un aguinaldo de 700 mil pesos (alrededor de 108 mil dólares). La cifra nunca fue desmentida, pese a que no tiene proporción con los montos que el presupuesto menciona como “sueldo compactado”, o con el ingreso mensual neto.

Ante la justicia estadounidense Mario Ruiz Massieu declaró que en 1994 Carlos Salinas le entregó en efectivo 750 mil pesos (unos 228 mil dólares) como “bonificación” por haber detenido a uno de los presuntos responsables del

¹ A la confusión ayuda la variedad en las formas de pago: un funcionario puede recibir sus ingresos en cheques, en efectivo o en depósitos que se hacen directamente en sus cuentas bancarias.

asesinato de José Francisco Ruiz Massieu.

Para detectar las partidas de donde sale el dinero para pagar salarios y bonos, revisamos los Presupuestos y las Cuentas Públicas de la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República. Algunas de ellas son bastante obvias, otras están disimuladas.

Los Cuadros 1 y 3 muestran la forma en que las dos entidades distribuyeron sus recursos entre 1992 y 1996 por objeto del gasto. En el Capítulo 1,000, "Servicios Personales", es donde se localizan las cantidades que se dedican a pagar a los que prestan sus servicios a las dos entidades. A excepción de los "sueldos compactados"—una parte menor de los ingresos de los funcionarios— no hay información sobre la forma en que se distribuyeron en los diferentes niveles de la pirámide.

Por otro lado, existen partidas en otras partes del presupuesto que se utilizan para pagar los bonos. Los cuadros que acompañan el texto realzan el Concepto 3,800 ("Servicios oficiales"), que incluye la partida 3,806. El énfasis viene de que, según conocedores del presupuesto, esa partida se utiliza para el pago de bonos.²

Esta interpretación encuentra respaldo en la definición de la partida y del capítulo, y en la forma en que se maneja.

En la "Clasificación por objeto del gasto" aparece el nombre de la partida 3,806: "Asignaciones para requerimientos de cargos de servidores públicos superiores y de mandos medios". Más adelante se explica que su finalidad es "cubrir las erogaciones que se originan en atención al cargo de los Servidores Públicos de Mandos Superiores, Medios y sus homólogos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el desarrollo de sus funciones oficiales". La ambigüedad es deliberada e injustificada por la importancia que tiene el concepto.³

Sobre los cuadros deseamos resaltar los aspectos que nos parecen más importantes:

- * El capítulo 3,800 es el que más recursos manejó en los seis años revisados.
- * Hay una enorme diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido. Año con año aumenta de manera descomunal en relación a los incrementos del presupuesto.

² El concepto 3,800 tiene partidas bastante ambiguas. Entre otras, "Gastos de ceremonial y de orden social", "Gastos menores" y "Gastos de las oficinas de Servidores Públicos Superiores".

³ La ambigüedad se sostiene porque la Cuenta Pública no desagraega la parte que corresponde a la partida 3,806, que es una de las ocho partidas del concepto 3,800.

- * Los montos son considerables. En la Presidencia de la República el concepto 3,800 representa alrededor del 25 por ciento de todo su presupuesto. En 6 años, Gobernación ha manejado 224 millones de dólares a través de esa partida. Si consideramos que estas unidades tienen una parte pequeña del gasto público (Gobernación anda por el 1.5 del Gobierno Federal centralizado), los montos canalizados a través de ese concepto en las diferentes Secretarías pueden ser estratosféricos.
- * Entre sexenios hay variaciones notables. Después de los excesos de Carlos Salinas, el gobierno de Ernesto Zedillo está siendo más claro y realista en lo que presupuesta.
- * Las dependencias al interior de las entidades se benefician de manera diferente y las fluctuaciones pueden ser notables, y ciertamente inexplicables. En 1993, la Oficialía Mayor de Gobernación aumentó el concepto 3,800 en más de 9 mil por ciento; mientras que al año siguiente sólo creció en un 131 por ciento. En la Presidencia de la República, Estado Mayor Presidencial le fue muy bien con Carlos Salinas, mientras que con Ernesto Zedillo el Apoyo Aéreo fue mejor tratado. Según la opinión de conocedores, la forma como se maneja el concepto 3,800, y en especial la partida 3,806, libera recursos para el pago de los bonos. La

mecánica es la siguiente: durante el año, los funcionarios van ahorrando de algunas partidas, conceptos y capítulos para transferirlo a otras. El principal beneficiario de los ahorros (y tal vez de algunas transferencias) es el capítulo 3,800.

Las transferencias entre partidas, conceptos y capítulos se hacen con gran discrecionalidad, sin informar a los diputados que aprobaron un presupuesto de egresos condenado desde un principio a ser modificado. La Presidencia de la República, por ejemplo, ha llegado a mover hacia el concepto 3,800 hasta un 20 por ciento del presupuesto que le aprobaron.

Los funcionarios se irritan o se sienten incómodos cuando se publica información sobre sus ingresos pese a que es la única alternativa por el silencio que guardan. Lo viven como una agresión personal, como si se les quisiera quitar un ingreso que consideran merecer. No entienden que lo criticable del esquema no está necesariamente en el monto de sus ingresos sino en la forma en cómo se deciden y entregan. El servicio público requiere salario atractivo para atraer profesionistas y técnicos altamente preparados, a los cuales se les pueda exigir eficiencia y se les vacune contra la tentación del dinero fácil.

El actual sistema es perverso porque tiene institucionalizada

una ambigüedad que facilita las desigualdades entre funcionarios y de éstos con los empleados de menor nivel. En el reparto de los bonos son frecuentes las injusticias porque, ante la falta de criterios claros, pueden utilizarse para compensar lealtades, amarrar complicidades o castigar indisciplinas. Es, además, una forma de humillar y degradar a los funcionarios que se hacen cómplices de la simulación. La última inequidad llega con la jubilación, cuando se desploma el ingreso de los funcionarios porque, con algunas excepciones, la pensión se otorga con base —principal-

mente— en lo que incluye el sueldo compactado.

Para los contribuyentes, la falta de transparencia impide saber si el nivel de ingresos está proporcionado a la productividad del funcionario, acentúa la desconfianza hacia las instituciones.

En suma, el sistema de pagos y compensaciones a los funcionarios es uno de los aspectos que deberán revisar con mayor atención los Diputados cuando reciban, en las próximas semanas, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Hacer transparentes y equitativos los ingresos de los funcionarios es parte central de la agenda democratizadora.

**CUADRO 1. PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR OBJETO DEL GASTO,
1992-1996**

CLAVE	CAPÍTULO	1992		1993	
		PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO
	TOTAL	243,909.200	245,189.900	279,288,300	281,522.300
1000	SERVICIOS PERSONALES	34,589.900	39,923.700	41,650.400	45,759.500
1100	Remun. al personal de carácter permanente	24,009.100	26,057.700	28,366.400	29,951.400
1200	Remun. al personal de carácter transitorio	658.100	449.200	658.100	464.500
1300	Remun. adicionales y especiales	6,452.400	5,736.700	7,505.300	6,411.100
1400	Pagos por concepto de seguridad social	0	0	0	1,486.800
1500	Pagos por otras prest. de seguridad social	3,470.300	7,880.700	5,120.600	7,445.900
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	45,313.000	32,291.600	62,411.600	39,861.300
3000	SERVICIOS GENERALES	158,098.900	168,119.700	179,644.100	191,640.800
3806	–Servicios oficiales–	9,973.700	61,188.300	12,628.300	74,978.000
4000	TRANSFERENCIAS	704.800	491.100	917.800	458.500
6000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	5,204.800	4,363.800	4,664.500	3,802.200

NOTA: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996

**CUADRO 1. PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR OBJETO DEL GASTO,
1992-1996 (CONTINUACIÓN)**

1994		1995		1996	
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO
296,300.000	338,618.500	380,000.000	430,602.800	533,284.200	714,028.100
45,600.000	55,269.200	55,200.000	63,963.400	86,350.300	83,714.300
31,064.600	34,229.400	37,115.800	38,593.400	44,024.600	49,624.400
652.100	496.200	652.100	616.700	5,206.600	11,669.800
8,488.000	7,663.400	11,647.400	10,439.900	14,323.200	10,063.500
0	1,666.700	0	1,962.400	0	2,394.400
5,397.300	11,191.500	5,784.700	12,355.900	22,795.700	9,962.200
53,868.500	46,426.300	55,770.000	60,714.200	72,019.400	94,418.600
188,631.500	228,730.500	260,230.000	298,397.200	364,483.600	511,581.100
13,648.000	78,693.000	49,706.400	115,944.900	59,131.500	179,095.000
1,400.000	1,395.000	1,600.000	472.100	1,800.000	901.700
6,800.000	6,797.600	7,200.000	7,055.900	8,830.900	22,935.400

NOTA: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 380: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1992-1996

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1992			1993		
	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
Dirección General de Asuntos Jurídicos	375.100	2,311.600	516	526.00	2,553.700	385
Dirección General de Comunicación Social	630.800	3,535.600	460	846.800	4,028.300	375
Oficina de la Presidencia	3,271.100	19,144.600	485	4,398.000	21,077.100	379
Dirección General de Administración	3,793.200	19,747.400	421	4,218.600	26,929.100	538
Estado Mayor Presidencial	1,491.400	14,464.200	870	2,106.600	17,898.900	759
Apoyo Aéreo Presidencial	381.500	1,801.400	372	490.900	2,294.500	367
Dirección General de Administración	30.600	163.500	434	41.400	198.400	379
ALGUNAS COMPARACIONES PORCENTUALES:						
TOTAL SERVICIOS OFICIALES	9,973.700	61,168.300	513	12,628.300	74,978.000	494
PRESUPUESTO TOTAL DE LA ENTIDAD	243,909.200	245,189.900	1	279,288.300	281,522.300	1
Porcentaje del concepto 3806 en el total	4.09 %	25 %		4.52 %	26.63 %	

%: Aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 3808: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1992-1996 (CONTINUACIÓN)

1994			1995			1996		
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
577.100	2,866.700	397	1,737,700	3587.000	106	2,263.900	5,720.100	153
962.600	4,257.800	342	3,259.500	5,392.300	65	4,148.800	7,523.600	81
4,860.200	20,677.900	325	14,544.100	31,009.400	113	20,381.200	42,161.200	107
4,321.600	28,308.500	555	9,309.800	42,040.400	352	10,362.400	64,362.900	521
2,329.800	19,838.500	752	18,779.700	29,523.400	57	20,092.400	48,178.600	140
550.700	2,329.000	323	1,621.500	3,411.900	110	1,734.800	10,855.000	526
46.000	208.200	353	138.300	228.700	65	148.000	292.600	98
13,648.000	78,484.600	475	49,390.600	115,193.100	133	59,131.500 1	79,095.000	203
296,300.000	338,610.500	14	380,000.000	430,602.500	13	533,284.200	714,028.100	34
4.61 %	23.24 %		13.08 %	26.93 %		11.09 %	26.08 %	

%: Aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

CUADRO 3: PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR OBJETO DEL GASTO, 1992-1996

CLAVE	CAPÍTULO	1992	
		PRESUPUESTADO	EJERCIDO
	TOTAL	691,225.200	1,112,292.500
1000	SERVICIOS PERSONALES	204,196.400	289,303.200
1100	Remun. al personal de carácter permanente	130,767.100	146,040.800
1200	Remun. al personal de carácter transitorio	16.100	6,426.500
1300	Remun. adicionales y especiales	45,727.200	89,424.400
1400	Pagos por concepto de seguridad social	0	0
1500	Pagos por otras prest. de seguridad social	27,686.000	47,411.500
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	82,494.200	89,418.300
3000	SERVICIOS GENERALES	152,400.200	398,403.800
3806	-Servicios oficiales-	20,796.900	158,422.700
4000	TRANSFERENCIAS	57,483.400	148,269.000
6000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	41,461.300	60,610.200

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1997.

CUADRO 3: PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR OBJETO DEL GASTO, 1992-1996 (CONTINUACIÓN)

1993		1994	
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO
866,871.000	1,662,942.900	1,495,800.000	1,906,427.200
272,252.100	395,188.300	328,100.000	471,586.200
168,297.100	191,326.300	213,843.600	240,475.500
16.100	512.800	16.100	6,432.200
52,305.200	121,497.600	54,666.700	137,696.200
0	9,837.800	0	11,985.800
51,633.700	72,013.800	59,773.600	74,993.900
129,769.300	105,708.300	187,253.300	132,632.800
194,202.700	446,690.900	467,546.700	760,925.100
32,679.300	199,074.400	47,716.100	296,705.500
118,740.500	372,701.200	307,100.000	395,029.500
58,906.400	117,034.200	64,400.000	74,057.300

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1997.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 3806: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 1992-1996

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	1992			1993		
	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
Oficina del Secretario	368.800	2,980.300	708	508.700	2,393.300	370
Unidad de Contraloría Interna	428.400	2,875.300	671	521.000	2,707.400	419
Of. Subec. de Población y Serv. Migratorios	166.300	1,427.700	768	228.400	1,034.900	353
Dirección General de Asuntos Jurídicos	179.100	1,422.200	694	245.500	2,631.000	972
Oficina del Oficial Mayor	122,100	1,474.300	1.107	268.700	25,571.700	9.417
Dirección General de Gobierno	400.400	2,910.500	627	654.400	4,085.000	624
ALGUNAS COMPARACIONES PORCENTUALES						
TOTAL, SERVICIOS OFICIALES	20,796.900	158,422.700	662	32,679.300	199,074.400	509
PRESUPUESTO TOTAL, GOBERNACIÓN	691,225.200	1,112,292.500	61	856,871.000	1,682,942.900	82
Porcentaje del concepto 3806 en el total	3.01 %	14.24 %		3.81 %	12.74 %	

%: De aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 3806: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 1992-1996 (CONTINUACIÓN)

1994			1995			1996		
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
553.400	2,713.500	390	1,333.700	3,367.800	152	2,199.000	3,899.400	77
582.700	2,695.400	363	1,488.700	3,302.400	125	1,818.400	3,676.300	102
247.300	1,290.200	422	659.700	1,738.100	163	944.500	2,084.500	121
842.300	3,385.800	302	1,685.000	3,337.600	98	1,935.900	3,674.400	90
924.200	1,214.600	31	1,234.300	3,834.900	211	1,005.200	2,129.800	112
812.900	<4,694.500	478	1,786.700	6,297.900	252	3,781.300	6,789.100	79
47,716.100	296,705.500	522	117,472.900	243,853.900	107	143,701.000	254,368.600	77
1,495,800.000	1,906,427.200	27	1,862,600.000	2,531,214.900	36	2,329,260.000	3,799,647.000	63
3.19 %	15.66 %		6.31 %	9.63 %		6.17 %	6.69 %	

%: Aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

