

uno.

Austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas



Nota técnica sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas

Guillermo M. CEJUDO*

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Análisis de la iniciativa de reforma*.
III. *Los puntos ciegos*.

I. INTRODUCCIÓN

17

En 2018, dos de los temas de campaña más reiterados por parte del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador eran los excesos en el gasto público y las altas remuneraciones de los servidores públicos. Bajo el supuesto de que la burocracia era una elite privilegiada que gozaba de beneficios indebidos y desperdiciaba los recursos públicos, se ofrecía un gobierno austero, con funcionarios que vivirían en la honrada medianía juarista, con menos servidores públicos de mandos altos y medios y con austeridad en el gasto público, para que, sin necesidad de aumentar los impuestos, pudiera ampliarse la cantidad y la cobertura de los programas sociales y realizar las obras de infraestructura que se volverían emblemáticas de su administración (un aeropuerto en la base aérea militar de Santa Lucía, un tren en la península de Yucatán y una refinería en Tabasco). Se cancelarían las pensiones de los expresidentes, se prohibirían los seguros médicos privados, se vendería el avión presidencial. La burocracia se apretaría el cinturón y nadie ganaría más que el presidente.

Tras la elección, se emitieron normas en ambas materias. El 5 de noviembre de 2018, se publicó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LFRSP), y el 19 de noviembre de 2019, la Ley Federal

* Profesor investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
ORCID: 0000-0002-7865-2557.

de Austeridad Republicana (LFAR), frente a las cuales funcionarios afectados interpusieron miles de amparos, así como acciones de inconstitucionalidad, que llevarían, en el caso de la LFRSP, a que la Suprema Corte de Justicia declarara inválidos varios artículos, y a que el Congreso la derogara y emitiera una nueva.¹ En todo caso, ambas leyes dieron forma a las primeras decisiones de esta administración, y fueron seguidas de decretos, circulares y acuerdos del Ejecutivo —no todos ejecutados— inspirados por la intención de que el gobierno fuera más allá de la austeridad hacia una llamada “pobreza franciscana”. Hubo también nuevas iniciativas para derogar o reformar leyes y, con ello, desaparecer organismos descentralizados, eliminar fondos y fideicomisos públicos, concentrar las compras públicas. Estos esfuerzos pretendían culminar en 2024 con una iniciativa de reforma constitucional.

En efecto, al final de su gobierno, el 5 de febrero de 2024, el presidente López Obrador presentó una iniciativa de reforma a los artículos 94, 116, 122, 127 y 134 de la Constitución. La iniciativa busca, según la exposición de motivos,

...fortalecer los mecanismos para hacer cumplir el límite constitucional de las remuneraciones de las personas servidoras públicas determinado desde 2009, así como establecer el principio de austeridad republicana en la Constitución como un valor fundamental y principio orientador del servicio público mexicano para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales.²

En realidad, la preocupación por el buen uso de los recursos públicos y por controlar los montos de las remuneraciones de los funcionarios no es nueva. Desde 2008, el artículo 134 constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan las administraciones de los tres ámbitos de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”. Desde 2009, el artículo 127 establece como tope máximo para todos los servidores públicos la remuneración que se establezca para el presidente de

¹ En el caso de la LFAR, sólo se declaró inconstitucional el artículo que prohibía a quienes se separan del servicio público trabajar en su sector hasta por un periodo de diez años.

² Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas, 5 de febrero de 2024, p. 1.

la República en el presupuesto de cada año, salvo excepciones, por desempeñar varios empleos o por el carácter especializado de la función.

Ambos artículos se inscriben en una serie de normas constitucionales y leyes que, desde 1997, cuando la mayoría de la Cámara de Diputados dejó de ser del mismo que el Ejecutivo federal, se fueron construyendo como parte de un régimen de rendición de cuentas, administración de los recursos públicos y gestión del empleo en la administración pública. Si bien se trata de reformas que en su momento respondían a problemas concretos, en conjunto buscaban construir el entramado normativo que orientara las decisiones de las administraciones públicas hacia gobiernos más transparentes, profesionales, eficientes y sujetos del escrutinio público.³

A la luz de esa trayectoria, en esta nota se analiza el contenido de las iniciativas, se contrasta con el marco normativo ya vigente y con las políticas implementadas en esta administración en ambas materias. Se concluye que son reformas que reiteran contenidos ya existentes, que presentan ambigüedades y que dejan pendientes elementos que ya se han identificado como problemáticos en las normas actuales. Se explica por qué la calidad del gasto público y, en general, el desempeño de la administración pública federal no puede dirigirse desde la Constitución sólo con restricciones al gasto y topes a los salarios.

II. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE REFORMA

La iniciativa presentada el 5 de febrero de 2024 trata las materias de austeridad y remuneraciones de manera separada. Sobre remuneraciones, recupera la argumentación de la iniciativa de reforma constitucional de 2009, para argumentar que las remuneraciones de las personas servidoras públicas deben corresponder a los principios de proporcionalidad, equidad, adecuación, irrenunciabilidad e irreductibilidad. Recupera también un estudio de 2003, realizado en un documento de trabajo del CIDE, sobre los salarios de los altos funcionarios. Este estudio encontraba que el sueldo del presidente de la República era de los más altos del mundo.⁴ La

³ Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México. Legados y conexiones*, El Colegio de México, 2016, Merino, Mauricio et al. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, 2010.

⁴ Carrillo, Laura y Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, CIDE, documento de trabajo 124, 2005.

exposición de motivos no ofrece evidencia de lo ocurrido desde entonces en términos de la trayectoria de las percepciones de los servidores públicos. Por ejemplo, los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón transparentaron los salarios de los servidores públicos y, en momentos separados, congelaron el crecimiento de los salarios de funcionarios federales (entre 2002 y 2005), e incluso los redujeron tras la crisis financiera global de 2008.⁵ Resultado de ello, entre 2001 y 2019 hubo una reducción continua de sueldos y salarios reales de los puestos de mando superior en la administración pública federal reflejada en una reducción, también continua, del porcentaje del gasto anual aprobado en servicios personales.⁶ En otras palabras, la impresión generalizada de que los salarios son altos, construida a inicios del siglo, no se sostiene veinte años después, incluso antes de la entrada en vigor de la ley de remuneraciones y los topes. Si bien es cierto que hay salarios muy altos, sobre todo en cabezas de poderes y órganos autónomos, o que hubo escandalosos aumentos en algunas presidencias municipales, lo cierto es que el salario promedio del sector público no es competitivo ni equivalente al de las burocracias de países con economías similares a las de México.

Después de ese recuento parcial, la iniciativa hace una narración de las políticas de austeridad y remuneraciones en esta administración, y ofrece algunos datos sobre los efectos de la ley de remuneraciones en esta administración. Pero el argumento central para modificar el artículo 127 es que

...a casi 15 años de la aprobación del límite de remuneraciones de las personas servidoras públicas, continúa el incumplimiento al mandato constitucional. A nivel federal, actualmente personas servidoras públicas del poder judicial y de organismos constitucionales autónomos (OCA) perciben salarios por encima del límite constitucional.⁷

Esto se refleja en el contenido de la iniciativa, que, como se explica más adelante, lo que busca es ampliar el alcance de la política de contención salarial hacia los otros poderes del Estado, órganos autónomos y niveles de gobierno.

⁵ Cejudo, Guillermo *et al.*, *Estudio para informar la opinión del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados respecto a lo señalado en el artículo 7 bis de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, CIDE, 2019, p. 4.

⁶ *Ibidem*, pp. 12 y 16.

⁷ Exposición de motivos, p. 16.

Para explicar la iniciativa sobre la austeridad republicana, se recurre a la historia de Benito Juárez como gobernador del estado de Oaxaca y de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno del Distrito Federal. También se ofrecen datos de un estudio del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica respecto a supuestos ahorros derivados de la LFAR.⁸ La justificación para impulsar una reforma constitucional, de nuevo, es llevar del ámbito del Ejecutivo Federal al resto del Estado mexicano los supuestos y las medidas de austeridad que han guiado a esta administración: “es necesario llevar el principio de austeridad republicana el texto constitucional para que este valor fundamental del servicio público pueda permear en todos los poderes de la unión y de las entidades federativas, en todos los niveles de gobierno y en todos los órganos, dependencias y organismos públicos”.⁹

El contenido de la iniciativa puede resumirse de la siguiente manera:

- a) En respuesta a la reiterada afirmación del presidente, de que en el Poder Judicial no se ha cumplido con el mandato constitucional de topar los salarios de ministros y magistrados, se propone reformar los artículos 94, 116 y 122, para adecuar la remuneración de los integrantes del Poder Judicial de la Federación a los límites establecidos en el artículo 127, sin excepciones.
- b) Se especificaría el monto máximo de la remuneración del presidente de la República. La iniciativa de reforma propone establecer el salario del presidente como “equivalente a 73.04 veces el valor anual de la Unidad de Medida y Actualización”.¹⁰ Esto responde a lo que ocurrió tras la emisión de la primera LFRSP en 2018, cuando la Corte determinó que dicha ley no estableció criterios claros para determinar el salario del presidente (tope máximo de las remuneraciones de los servidores públicos) ni para determinar las excepciones señaladas la Constitución, lo cual afectaba la seguridad jurídica de todas las personas servidoras públicas, pues podría, con un acto

⁸ Exposición de motivos, p. 32. Dichos datos contrastan con la información del propio gobierno, que muestra que los montos totales de gasto público no se han modificado significativamente en los últimos años, sino que se han reasignado hacia áreas específicas como Defensa o las obras prioritarias (véase López Ayllón, Sergio *et al.*, *Desmantelando el Estado*, Cal y Arena, 2024).

⁹ Exposición de motivos, p. 32.

¹⁰ Exposición de motivos, p. 35.

discrecional, modificarse el monto del salario presidencial y afectar a todos en sus remuneraciones.¹¹ También establece un parámetro, que evoluciona conforme cambian las condiciones del país, al vincularlo al valor de la unidad de medida y actualización, que se actualiza anualmente con base en la inflación. No hay ninguna argumentación sobre por qué ese monto es el adecuado para fijar la remuneración del presidente ni cómo corresponderá asegurar la proporcionalidad en la asignación el resto de los salarios.

No es este el lugar para argumentar si ese monto es adecuado o no, pero, como se explica en la siguiente sección, en otros países no es usual que sea el salario del Ejecutivo el que determine los topes del resto la burocracia ni que los salarios se establezcan en función de un solo criterio y con una sola escala.

- c) Al mismo tiempo, aunque esto no es argumentado en la exposición de motivos, se propone hacer explícito en el artículo 127 que

...no forman parte de la remuneración los gastos sujetos a comprobación, los gastos de viaje en actividades oficiales, servicios de seguridad y, en general, aquellos que sean propios del desarrollo del cargo y se realicen en el cumplimiento de funciones oficiales reglamentadas y autorizadas, incluyendo los inherentes al funcionamiento de residencias, sedes, oficinas e instalaciones asignadas para el desempeño del cargo.

Esta excepción refuerza una de las principales dificultades de tener el salario del presidente como el criterio para asignar los montos máximos de remuneraciones de todas las personas servidoras públicas: el presidente tiene acceso a una residencia, servicios de transporte y alimentación tanto para labores oficiales como personales. Se trata de prestaciones que la enorme mayoría de los funcionarios públicos no tienen, por lo que el monto fijado para el presidente es, en realidad, el del ingreso disponible después de cubrir sus gastos de vivienda, transporte, alimentación y seguridad.

- d) Se ordenaría un formato homologado para todas las instituciones del Estado que identifique los elementos fijos y variables de las remuneraciones y sus tabuladores.

¹¹ Conesa, Luisa y Peniche, Jorge, “Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos”, *Los pendientes de la Corte*, Nexos, agosto 2020.

- e) En un artículo transitorio, se establecería que todas las remuneraciones que sean superiores a las del presidente de la República deberán ajustarse.
- f) Se propone modificar el artículo 134 para establecer el principio de austeridad republicana con el fin de guiar el ejercicio de los recursos públicos, y ordena que, en un plazo de noventa días, se establezca una ley general en la materia. Este principio complementaría los ya existentes. El texto propuesto indicaría que los recursos “se administrarán bajo el principio de austeridad republicana y en los términos que establezca la ley, con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Hasta ahora la austeridad republicana no ha sido un principio para el ejercicio encaminada a *administrar* los recursos, sino un mecanismos para *restringir* el gasto de ciertos sectores y rubros y reasignar el presupuesto discrecionalmente, fuera del control parlamentario. ¿Puede ser este un principio que *indefinidamente* guíe el ejercicio de los recursos? Si llegara al poder un gobierno con una política que buscara expandir el gasto público, ¿debería estar impedido para hacerlo? Los principios de transparencia, honradez y eficacia guían el ejercicio de los recursos, pero dejan el contenido sustantivo de las políticas en manos de los representantes electos. Pretender amarrar las manos de gobiernos futuros y de los gobiernos subnacionales a una agenda de restricción del gasto público es distinto. Por otra parte, hay algunas prohibiciones superfluas, pues se indica que deben eliminarse las duplicidades funcionales u organizacionales, así como que está prohibida la compra de bienes y servicios innecesarios. Esto es algo que ya está considerado por el principio de eficiencia, pero, sobre todo, que es el resultado de las decisiones gubernamentales de gobiernos pasados y del actual. Si hay compra de bienes innecesarios o duplicidades, es un problema administrativo, no normativo.
- g) Y finalmente, se prohíben gastos “superfluos”, como jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, cajas de ahorro y seguros de gastos médicos. En el artículo cuarto transitorio se señala que “las adecuaciones legislativas que se realicen deberán considerar la... integración de los órganos desconcentrados y descentralizados o unidades administrativas en las dependencias de la adminis-

tración pública centralizada que puedan asumir su competencia”. En otras palabras, se hace, por vía de un artículo transitorio, una reforma administrativa mucho más ambiciosa que la propuesta en 2023, que pretendía desaparecer varios organismos descentralizados y desconcentrados.¹² ¿Esto significa que desaparecen las figuras de órganos descentralizados o desconcentrados? ¿Qué ocurre si el siguiente gobierno quiere preservar algunos órganos de este tipo?

- h) El artículo cuarto transitorio, en una clara intromisión a la facultad de la Cámara de Diputados de definir el destino de los recursos públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y al principio de anualidad, establece que “los ahorros que se generen en los presupuestos de egresos que correspondan como resultado de la aplicación de las medidas de austeridad republicana y el ajuste de las remuneraciones de las personas servidoras públicas, se destinarán al Fondo de Pensiones para el Bienestar en los términos que establezca la ley”.

III. LOS PUNTOS CIEGOS

24

El problema de las remuneraciones es real. Aunque es cierto que hasta antes de la LFRSP la ausencia de normas permitió que algunos funcionarios de los tres ámbitos de gobierno recibieran ingresos muy altos y desproporcionados,¹³ estos excesos son sólo un síntoma de un problema mayor:

Las remuneraciones en el sector público mexicano han estado marcadas siempre por decisiones ajenas a criterios claros, predefinidos y transparentes y ello ha generado distorsiones en los salarios de los servidores públicos, al permitir ajustes no claramente justificados (tanto incrementos como reducciones) y propiciar una compactación de los salarios de los altos funcionarios que no permite distinguir entre los niveles de responsabilidad.¹⁴

¹² Nieto Morales, Fernando, “La administración pública a través de los ojos de López Obrador”, *Gatopardo*, 7 de mayo de 2023.

¹³ Xopa, José Roldán y Zorrilla, Francisco, *Los límites a las remuneraciones de los servidores públicos*, Senado de la República, 2008.

¹⁴ Cejudo *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

La política de remuneraciones centrada en topes y no en estándares claros para la asignación de remuneraciones de todos los funcionarios con proporcionalidad a las tareas desempeñadas y reconociendo la diversidad de funciones ha traído tres distorsiones: la compactación de salarios en la alta burocracia, la politización de las decisiones sobre salarios de *todos* los funcionarios públicos y la ausencia de una política salarial para el conjunto de la administración (no sólo para fijar topes).¹⁵

Probablemente ninguna Constitución del mundo sea tan detallada en el tema de las remuneraciones de los servidores públicos, y mucho menos del titular del Ejecutivo. El texto actual ya fija un tope, establece excepciones y fija los principios que deben guiar la política de remuneraciones; respeta la división de poderes y el pacto federal. La iniciativa enviada al Congreso, en cambio, fija una cantidad para ese tope, elimina las excepciones y, al pretender que hay una ley general de austeridad republicana, mantiene la ruta de centralización,¹⁶ que desde hace años ha quitado la flexibilidad del margen de maniobra a los gobiernos estatales y municipales. La autonomía presupuestaria, la independencia del Poder Judicial y el pacto federal serían afectados por una ley general que fijaría, a partir de las preferencias políticas del gobierno en turno, una lógica de austeridad a los tres poderes de la Unión y a los tres ámbitos de gobierno. Se trata, además, de una lógica de austeridad, que pese al adjetivo de “republicana”, va en contra de la capacidad del Legislativo, en particular de la Cámara de Diputados, decidir el destino de los recursos, pues Hidalgo ha caracterizado las sesiones presupuestales en esta administración han sido resignaciones, no productos de economías, sino de recortes discrecionales ciertas áreas para favorecer otras, independientemente de lo decidido en el presupuesto de egresos de la Federación.

Esta iniciativa, y, en general, el discurso de austeridad y la política de remuneraciones, parten de una premisa equivocada, según la cual han sido los burócratas quienes se aprueban sueldos y gastos innecesarios. Todos sabemos que el proceso presupuestario es mucho más complejo que eso. Es desde el presupuesto de egresos donde se definen montos y topes. La ruta para mejorar la calidad del gasto público no es a partir de una

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Mejía, Raúl y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s): el rompecabezas actual*, Fondo de Cultura Económica, 2018.

lógica de salarios máximos y controles al gasto, sino del fortalecimiento de las capacidades administrativas de las burocracias para planear bien sus políticas públicas y ejercer adecuadamente sus presupuestos, y en el fortalecimiento del control parlamentario sobre el presupuesto.

En particular, en materia de remuneraciones hay una tarea importante por delante. En la mayor parte de los países la política de remuneraciones busca exactamente lo opuesto de lo que ha ocurrido en los últimos años: despolitizar los montos y criterios. Por ello, más que topes, lo que se construye en sus sistemas de remuneraciones, con criterios examantes claros y objetivos para determinar los salarios de todas las personas funcionarias, y los montos, se definen a partir del salario de un puesto o grupos de puestos como punto de referencia, y no desde el salario más alto. Y, finalmente, suele utilizarse más de una escala salarial, pues se reconoce que existen diversas naturalezas de las funciones administrativas.¹⁷

Y, en materia de austeridad, debe reconocerse que no sólo queremos que los gobiernos gasten de manera austera —si es que alguien quiere sólo eso—, o que los funcionarios tengan remuneraciones limitadas. Lo que necesitamos es una burocracia funcional. Eso requiere no sólo topes a los salarios, sino una política de remuneraciones con principios y criterios claros, y que sea parte de una política de recursos humanos que reconozca las capacidades de los funcionarios, que promueva la estabilidad del empleo y dé garantía a los gobiernos de cualquier partido de que contará con un aparato administrativo competente, profesional y transparente para implementar sus políticas públicas, llevar a cabo sus planes y hacer llegar a la población los bienes y servicios públicos con calidad y oportunidad.

La lenta construcción de la democracia mexicana y la historia de corrupción y dispendio, que no puede negarse, ha hecho que pongamos mucha atención a los controles sobre los recursos —para asegurar que no haya desvíos ni excesos—. Pero eso es apenas un elemento mínimo para garantizar la calidad del gasto. Y por eso quizá la gran reforma que hace falta, y cuya ausencia hace evidente la iniciativa propuesta por esta administración, es la consolidación de una burocracia profesional, sujeta al control político, pero no politizada, que cualquier democracia consolidada requiere para resolver sus problemas públicos, acabar con la corrupción y asegurar el buen uso de los recursos del erario.

¹⁷ Cejudo *et al.*, *op. cit.*