

*Benjamín Retchkiman Kirk*

De hecho la mayoría de las preguntas —sino es que su totalidad— tienden a despejar una incógnita, en el fondo de la cual subyacen todas las cuestiones fiscales —de ingresos, gastos, presupuestos, deuda pública, empresa de Estado—, y puedo apreciar la profunda preocupación por conocer las posibilidades que existen para que dichas cuestiones y sus diversos instrumentos puedan ser utilizados para implementar una política económica que favorezca a las grandes masas y coadyuve a resolver los problemas gravísimos, como en el caso de México.

En primer término, es necesario hacer hincapié en la crisis fiscal que asuela al Estado capitalista moderno y en los posibles cambios a que recurre éste en su intento por solucionar dicha crisis. Por lo anterior se recurre a: 1) control de salarios; 2) incremento del desempleo para obtener una baja de salarios; 3) control de precios; 4) control del sector externo (importaciones, exportaciones, deuda externa y remesas de la inversión extranjera); 5) *restringir los gastos y tratar de obtener mayor productividad en el sector gubernamental*. Aunque la mayoría de los países hace una combinación de las cinco opciones, debido a la grave inflación, las que tienen mayor aceptación son la primera y la última, dado que los intentos de controlar los precios —generalmente fallidos— y la rigidez que presenta el sector externo sobre todo en países subdesarrollados, han dejado un mal sabor de boca al sector empresarial.

Por lo que se refiere al control de salarios y paralelamente dejar a las fuerzas del mercado la fijación de los precios de los bienes y mercancías, es la recomendación más importante de la Escuela de

Chicago y que ha sido aplicada de manera indiscriminada en Chile y ahora en Argentina. Paradójicamente la intervención gubernamental, con ser grave al sostener bajísimos salarios, resulta mucho mayor en el lado de la balanza que se refiere a los precios, pues las fuerzas del mercado se encuentran mediatizadas por las grandes empresas y consorcios internacionales, cuya protección y libertad de acción corre a cargo del Estado.

El aspecto que más nos interesa, es el que se refiere a la reducción de los gastos *gubernamentales* y el intento de mejorar la productividad de dicho sector. Ninguna de las dos posibilidades resultan fáciles, ya que en el primer caso la gran mayoría de los tratadistas está de acuerdo en que un mínimo de 90% de los egresos del Estado son rígidos, y en relación con la productividad, el asunto es aún más complicado, ya que aquí entran cuestiones políticas, económicas y sociales tan complejas como variadas: niveles educativos y de capacitación de la fuerza de trabajo en general, la posibilidad de selección, el juego de las fuerzas políticas, los niveles de corrupción administrativa, la forma de acceso al poder, los controles sobre la administración pública y muchos etcéteras más.

Uno de los medios —tal vez el más importante desde el punto de vista formal— para lograr la reducción de los egresos gubernamentales y el mejor aprovechamiento de los mismos, reside en el presupuesto al que se ha denominado «plan de acción del gobierno en cifras». Toneladas de papel y ríos de tinta se han gastado para su elaboración, y mucho tiempo se ha dedicado a estos asuntos presupuestales, que van desde los aspectos técnicos hasta los prácticos de las luchas políticas de clases y facciones, todo ello con el fin de lograr que las enormes erogaciones los beneficien o en su defecto, que la carga que los ingresos implican, se ponga sobre las «espaldas del vecino». En nuestro caso —en el caso de México— los presupuestos de egresos se elaboran con más pena que gloria, sólo por cumplir formalidades con el mayor donaire posible, consecuentes con la tradición hispánica solamente se le utiliza como un medio publicitario y de consumo popular; nuestros gobernantes seguramente imbuidos de la idea de que el conocimiento del presupuesto, su aprobación —su ejecución y control— determina la base de la democracia parlamentaria, cuando ésta existe; pero ocurre que en una democracia formal como en nuestro caso, la cantidad que se presupuestó en el proyecto —aprobado por el Congreso— no alcanza ni al 50% en muchas ocasiones de la *asignación definitiva*, que a su vez presenta discrepancias —de más o de menos— con el *ejercicio real* del presu-

puesto, cuyo monto sólo llega a conocerse después de transcurridos varios años de que se efectuaron dichos egresos.

Con respecto al presupuesto, podría afirmarse lo que dice Ceceña Cervantes en relación a la planificación: “En México, se puede argumentar en torno a la validez de los planes pero . . . la historia nos demuestra que no se realiza planificación, que sólo se hacen documentos que llevan ese nombre, *pero el nombre no sustituye a lo que no existe*”.

Para dar una idea, «en cifras», de lo que se ha dicho, puede señalarse que en 1971 se envió a las Cámaras colegisladoras un presupuesto del gobierno federal<sup>1</sup> que ascendía a 30 800 millones de pesos, que la «asignación definitiva» subió hasta 61 000 millones que significó un poco más de 98% de lo proyectado, de lo cual sólo se «ejerció» la suma de 56 000 millones de pesos; para 1972 las cantidades fueron de 54 800 millones, de 84 000 millones (53.7%) y de 77 000 millones de pesos el «ejercicio real»; para 1973 el proyecto de presupuesto señalaba 90 000 millones, de asignación definitiva 111 000 millones (24%) y lo ejercido fue de 102 000 millones de pesos. Ya para este año y los subsiguientes (74, 75 y 76), se debe considerar una situación que hace prever una cuarta rama presupuestal y que propongo se cristianice con el nombre de «presupuesto realmente ejercido *ejercido*»; lo anterior proviene de que para ese año de 1973 se habló de un déficit presupuestal de 66 000 millones de pesos, y si se le suma a lo «ejercido» por el gobierno federal, lo que se gastó «realmente» en las empresas de Estado y organismos descentralizados —40 000 millones de pesos en conjunto—, persiste una diferencia que seguramente puede atribuirse a que en el presupuesto de la Federación sólo se registran 26 organismos gubernamentales de los 900 que se afirma, existen. Ello explicaría claramente las diferencias y la nueva categoría presupuestal que proponemos.

Para 1974 el proyecto presupuestal fue de 114 000 millones de pesos y aunque la cuenta pública de ese año ya fue aprobada por el Congreso, no se encuentra disponible para consulta del público. Para ese año de 1974, se estimó un déficit de 75 000 millones, mientras que para 1975, con un presupuesto base —por llamarle de algún modo— de 186 000 millones, se habló de un déficit de 100 000 millones de pesos, para todo el sector gubernamental, mientras que para el presente año de 1976, con un proyecto de 238 000 millones es fácil imaginar que con la devaluación, rebasará el déficit del año anterior.

Recurriendo a la división económica de los gastos, para el caso de México podría señalarse lo siguiente:

1) *Gastos corrientes*. En los últimos 36 años se ha procurado mantener al menor nivel posible este tipo de erogaciones, sobre todo las que se refieren a pagos de la mano de obra gubernamental; así, la evolución de los egresos gubernamentales en este sector ha tenido el siguiente desenvolvimiento que va desde 9 839 millones de pesos en 1971, pasando por 11 661 millones en 1972, subiendo a 14 611 millones en 1973, a 18 982 en 1974, a 27 210 en 1975, rematando en 33 225 millones de pesos (cifra calculada) en 1976, como gasto de servicios personales del presupuesto directo del gobierno federal. Por lo que se refiere a los porcentajes, este tipo de egresos casi llegó al 32% (31.98) en 1971, bajó a 21.30% en 1972, 16.35% en 1973, se mantuvo en 1974 en 16.63%, para descender a 14.62% en 1975 y alcanzar 14% (dato calculado) en 1976.

En este mismo sexenio, los organismos descentralizados también manifestaron un descenso en cuanto a pago de la mano de obra, en 1971 erogaron el 26% en servicios personales, para iniciar una baja de 19% en 72, hasta alcanzar 16% en 1976. Continuando en este mismo tema de los *gastos corrientes*, resulta muy revelador revisar el comportamiento de los egresos en servicios personales de los tres sexenios anteriores al del presidente Echeverría, pues los contrastes son notables: durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, el promedio de gastos en mano de obra fue de 28% del presupuesto federal; en la de Adolfo López Mateos ascendió a 32.35% el promedio de los seis años y durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se erogaron en el sector trabajo del gobierno de la Federación 31.33% de 1965 a 1970.

Dentro del rubro de los egresos federales puede incluirse alguna parte de los *gastos sociales* a que hacíamos referencia ayer. Gastos que ni indirectamente pueden ser productivos, sobre todo las erogaciones que se hacen para mantener a las fuerzas represivas —amplias y bastantes—, con el doble propósito de «coadyuvar» a la ocupación y de estar en todo momento listo para cualquier emergencia, si fallaran las otras maneras de «convencer» a la población de la importancia de la armonía social.

Por otra parte, resulta evidente que la remuneración modesta a los trabajadores gubernamentales en México, está dirigida a la gran masa de trabajadores y no a los niveles ejecutivos, en donde la toma de decisiones se efectúa; así como tampoco a las fuerzas represivas

que constituyen, obviamente, un caso especial. Es importante considerar también que el grave descenso en la remuneración en los servicios personales, que se presenta en el sexenio de Luis Echeverría, significan una tendencia, difícilmente reversible, que pesa sobre las espaldas de los trabajadores —de la mano de obra del país— de los efectos recurrentes de los fenómenos económicos.

Además, México tiene como parte de su estructura institucional, algunas lacras, entre las cuales sobresale la corrupción administrativa, cuyos fertilizantes o abonos más potentes son los bajos sueldos y la falta de instrumentos adecuados de selección e incentivos de mejoramiento; para que el panorama sea completo habría que agregar el tremendo incremento en la demanda de servicios gubernamentales que la situación económica, política y social del país reclama, y que hacen tan peligrosa la inadecuada participación en los ingresos gubernamentales de la burocracia.

2) *Gastos de Inversión*. Este tipo de erogaciones podría incluirse en aquella parte de los gastos de *capital social* destinados a la *inversión social*, que pueden subdividirse en dos: a) gastos en la infraestructura, que crean condiciones básicas para el desarrollo de la industria privada; b) creación de empresas de Estado no lucrativas (una especie de inversión infraestructural más), como un coadyuvante más del sector privado.

Con respecto a las empresas gubernamentales, los economistas tradicionalistas afirman que tal gasto se realiza a expensas del sector privado, idea que es rechazada por Keynes y por Galbraith, quienes han demostrado que a mayor intervención del Estado, más grandes son las partes del producto social que corresponde a empresarios, sobre todo si se acepta que la inversión privada es, en los países industriales capitalistas, el elemento dinámico por excelencia.

Tomando en cuenta datos disponibles, resulta que para 1974 las erogaciones en este renglón —sin considerar las empresas de Estado que aparecen en el presupuesto total del sector público— alcanzaron la suma de 36 000 millones de pesos, correspondiendo 12 500 millones a obras públicas y construcciones, 13 000 millones a inversión física indirecta y 4 000 millones a erogaciones especiales para inversión y en un rubro denominado *diversas inversiones* —inversión financiera— se gastaron 4 600 millones de pesos, lo que casi completa el total señalado arriba.

Dentro de este contexto y en ese año de 1974, el gobierno federal entregó a los estados 11 mil millones de pesos, que se destinaron a sus

programas de obras de infraestructura, cantidad que se acerca mucho a lo que dichos estados obtuvieron como ingresos de sus propias fuentes, sin tomar en cuenta otros subsidios y recursos federales que les fueron entregados y que alcanzan muy importantes magnitudes. Por otra parte, y desde el punto de vista de la división sectorial de la economía de México (de libre empresa), cabe considerar que buena parte del apoyo a los gobiernos regionales se proyecta como una manera de concentrar grandes gastos en áreas urbanas, que tiendan a favorecer cierto tipo de negocios.

3) *Gastos de transferencia*. Para su análisis, estas erogaciones presentan grandes dificultades, en primer término porque no es fácil determinar a quién pretenden beneficiar —en un sentido estricto—; y a continuación, porque desde el punto de vista de la estructura económica —o de las clases y grupos de una sociedad— tampoco existe claridad en la distribución de estos egresos. Se les subdivide en tres grandes grupos: *a)* subsidios a los insumos básicos para mantener bajos precios (transporte, energía eléctrica, combustibles, etcétera); *b)* intereses de deuda y adquisición de bonos y valores como apoyo a empresas privadas, entre otros; *c)* erogaciones sociales (seguridad social, habitación popular y otros).

En México, el primer grupo de estas transferencias resultan en proyectos y servicios que tienden a bajar el costo de reproducción de la mano de obra —desde el punto de vista del capital privado—, y favorecen directamente a los empresarios al incrementar su tasa de ganancias.

El segundo tipo de gastos, constituyen pagos gubernamentales que favorecen directamente a los empresarios y *generan más excedente del que absorben porque alteran la distribución del ingreso personal en el sentido de una mayor desigualdad*; para 1974, el gobierno mexicano erogó —bajo la denominación de subsidios reales o virtuales— la cantidad de 8 mil millones de pesos otorgados a comerciantes, industriales, importadores y exportadores, lo que implica un sacrificio fiscal realizado por el pueblo y que sirve en forma directa, para aumentar las ganancias de los inversionistas y cuyo trasfondo es el apoyo al sector monopolista de la estructura económica de México.

El tercer rubro de transferencias tiene en México una clara tendencia a ser considerado como *gasto de consumo social*, puesto que no toma en cuenta el pago a desocupados que lo catalogaría en el renglón de los improductivos *gastos sociales*; incluye las erogaciones para la seguridad social (Seguro Social) y para la habitación po-

pular (INFONAVIT) entre otros, pero aquí nos detendremos para analizar algunas cuestiones que resultan interesantes. En primer término, las primas que se pagan a la seguridad social son tributos, debe entonces considerarse su impacto y traslación, como en nuestro país la cuota es tripartita (gobierno, empresa y trabajador), puede señalarse que el empresario transfiere su liquidación al costo de lo que produce; que el gobierno de un país subdesarrollado no dispone de los recursos suficientes —por el contrario, usa los ingresos de la seguridad social como parte de los recursos generales de que dispone— que su erogación afecta al nivel de precios por la inflación, y que solamente el trabajador (el sano, el joven y el que está a salvo de contingencias) ayuda al obrero viejo, al enfermo y al que tiene problemas, tanto como pagador de cuotas, sin contraparte de beneficios o menor uso de los mismos, como por ser adquirente de artículos a mayores precios. Por lo que respecta al INFONAVIT, el 5% que pagan los empresarios constituye un gravamen proporcional sobre las nóminas, que en forma inmediata va a dar a los costos de producción de los bienes o servicios y que obviamente recae sobre el consumidor.

Por cierto, que tanto las *erogaciones en consumo social* como los *gastos sociales* propiamente dichos, siguen muy de cerca los cambios provocados por la coyuntura económica, ya que en el periodo de expansión de la economía, generalmente las relaciones sociales son armoniosas y obviamente sucede todo lo contrario en la depresión y sobre todo cuando las tasas de desocupación son elevadas.

Después de todas estas consideraciones y tomando en cuenta —a riesgo de ser repetitivo— la crisis fiscal del Estado mexicano: gastos elevados y rígidos, e ingresos bajos y también poco flexibles, dados los parámetros de la estructura económica, política y social del país, la posibilidad de restringir los primeros y obtener mayor productividad en el sector gubernamental, se antoja una meta casi imposible. La única salida podría ser una congelación general de salarios, que conduciría a la gran masa de mexicanos a niveles inferiores a los de la mera subsistencia y a una grave contracción en la demanda de productos populares, con todas sus consecuencias. Como se puede observar, el gobierno actual ya recurrió a deprimir los sueldos y salarios de la burocracia, en relación con los demás gastos gubernamentales.

Con la anterior afirmación, se da respuesta también a la pregunta sobre qué posibilidades, de cualquier tipo, posee el Estado —el gobierno de México— para hacer frente a esta situación y por

medio de qué mecanismos, fórmulas o sistemas concretos, o de qué recursos puede echar mano para resolver la problemática a la que se enfrenta. En general, aquí me sujetaría a lo que señaló Fernando Carmona con respecto a que las posibilidades de acción de nuestro gobierno, no se encuentran cerradas, ni mucho menos; que existen una serie de medidas como la exportación de petróleo, minerales y otros productos básicos, la mayor inversión extranjera en todas las actividades económicas y también la venta de productos agrícolas y ciertas manufacturas a los Estados Unidos y que la recuperación económica, aunque no total, de este último país, podría significar que efectivamente se presentaran aumentos de importancia en el turismo. Estos y algunos otros esquemas económicos, pueden ser reabiertos por una política económica del gobierno mexicano, que tiendan a evitar que la economía nacional se hunda en el caos.

Sin embargo, los aires que soplan no son bonancibles y, en ocasiones su fuerza más semeja vientos huracanados; sin el ánimo de caer en el «catastrofismo», pero sin temor de señalar la catástrofe si ésta fuera previsible, considero que el uso del instrumental fiscal necesita afinamientos y retoques que no tienen nada de sencillos y que se requerirá una buena dosis de conocimientos, técnica y capacidad política y administrativa para realizar los cambios profundos y las reformas que precisa una adecuada política fiscal. Recuérdese que tal tarea no es de un día, ni de seis años, ni tal vez de una sola generación.