

LA REFORMA PRESUPUESTAL EN LA REFORMA
HACENDARIA DISTRIBUTIVA

ARMANDO LABRA MANJARREZ*
HÉCTOR RAMÍREZ DEL RAZO**

La reforma hacendaria distributiva propuesta por el Ejecutivo Federal plantea cambios legales en tres ámbitos: tributario, presupuestal y financiero.¹ Hasta hoy, el debate sobre la reforma hacendaria se ha centrado en los cambios a la estructura tributaria, confiriéndose menos atención a las reformas en materia presupuestaria. Por su parte, las modificaciones a la legislación financiera han sido ya aprobadas con cambios introducidos por el Poder Legislativo.

El presente artículo busca analizar el paquete de reformas presupuestales impulsado por el gobierno federal, argumentando por qué la iniciativa constituye una verdadera contrarreforma presupuestal en virtud del retroceso que conlleva en varios aspectos económicos, políticos y sociales.

CONTENIDO DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

El Ejecutivo Federal plantea modificaciones y adiciones sustantivas a cuatro artículos de la Constitución General de la República (72, 74, 75 y 126), que en esencia persiguen lo siguiente:

* Economista. Secretario Técnico del Consejo de Planeación, UNAM.

** Economista. Asesor del Secretario Técnico del Consejo de Planeación, UNAM.

1 Con base en información tomada del sitio de la SHCP en internet, *Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva. Textos íntegros enviados al H. Congreso de la Unión, México*, 3 de abril de 2001, <<http://www.shcp.gob.mx>>.

1. Introducir cambios en los tiempos y procedimientos para presentar y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, ampliando los márgenes de acción del Ejecutivo y restringiendo los del Legislativo.

Se propone adelantar al 15 de octubre la fecha de presentación de ambas iniciativas, ampliando el plazo para su análisis, discusión y aprobación. En el caso del año en que inicia su encargo el presidente de la República, la Cámara no podrá aprobarlas hasta en tanto no comparezca el secretario de Hacienda.

La propuesta amplía los márgenes de acción del Ejecutivo para objetar y rechazar, en su caso, los cambios que disponga la Cámara de Diputados, estableciendo mecanismos para que, en el caso de que la iniciativa de Ley de Ingresos no sea aprobada por ambas cámaras en el tiempo legal previsto, y en el supuesto que no se logre la mayoría calificada para aprobar el Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo quedaría facultado para promulgar el decreto de ley de ingresos o de egresos, según el caso, prevaleciendo única y exclusivamente las disposiciones previstas en la iniciativa original del Ejecutivo.

2. Incorporar al texto constitucional un mecanismo de *reconducción presupuestaria*, que asegure el inicio del ejercicio presupuestal ante una eventual ausencia de acuerdos entre las fracciones legislativas para la aprobación de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos. En caso de no aprobarse ambas iniciativas, al inicio del año fiscal el Ejecutivo queda facultado automáticamente para ejercer atribuciones en materia de ingresos y de egresos con base en el presupuesto del ejercicio inmediato anterior.
3. Adicionar al texto constitucional disposiciones que obligan al Legislativo a fundamentar plenamente las modificaciones propuestas en los dictámenes correspondientes, precisando costos y beneficios de cualquier cambio a las iniciativas del Ejecutivo. Invariablemente, el Congreso está obligado a asegurar el equilibrio presupuestal y constreñir sus propuestas de gasto a su financiamiento mediante ingresos distintos al endeudamiento.
4. Alterar la facultad constitucional —consagrada en el artículo 71— que hoy tienen las cámaras de Diputados y Senadores de iniciar leyes o decretos, arrojando como facultad exclusiva del Ejecutivo, la elaboración y presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.
5. Facultar al Ejecutivo para presentar programas y proyectos multianuales en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que involucren la aplicación de recursos, trascendiendo los límites temporales constitucionales del ejercicio fiscal.

6. Restablecer la *partida secreta*, ahora bajo la denominación de *gastos de carácter confidencial*, restringido a programas de seguridad pública y seguridad nacional, susceptibles de ser *verificados en su ejercicio* por la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.

ALCANCES E IMPLICACIONES

La iniciativa de reforma presupuestal enviada por el gobierno del presidente Fox a la Cámara de Diputados conlleva diversas y muy importantes implicaciones de orden político y económico que merecen analizarse.

Primera. Violenta el principio de equilibrio de poderes, al acotar y aun obligar al Legislativo a sujetarse a disposiciones del Ejecutivo. De suyo, los mecanismos que se busca introducir al texto constitucional constituyen candados legales que restringen la potestad del Legislativo para modificar las iniciativas del Ejecutivo. Se trata de cambios cuya intencionalidad política es eludir o constreñir la injerencia del Legislativo en la política presupuestal.

Segunda. Amplían los márgenes de acción del Ejecutivo frente al Legislativo, el cual vería disminuidas sus capacidades de establecer contrapesos a las decisiones presidenciales. De aprobarse la iniciativa, el Poder Legislativo queda relegado a una vigilancia *a posteriori* del gasto público, ya que los cambios propuestos le impedirían ejercer su responsabilidad constitucional de incidir en la planeación económica y presupuestal del país.

Tercera. Restablecen la discrecionalidad del Ejecutivo en la definición de los proyectos multianuales y en los *gastos de carácter confidencial*. Al no acotarse ni definirse el tipo de programas, proyectos y gastos que dicho concepto involucra, existe el riesgo de comprometer las decisiones de futuros gobiernos, así como regresar a prácticas de ocultamiento de gasto bajo el argumento de la *seguridad nacional*.

Cuarta. Constriñen su impacto a un franco reacomodo de la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a favor del primero. Quedan ausentes de la reforma presupuestal del Ejecutivo mecanismos que aseguren una visión estratégica y de largo plazo, que eleven la eficacia económica y social de la política presupuestal, y aseguren la asignación más transparente, equitativa, creciente y racional de los recursos públicos, en apego a las prioridades nacionales.

Quinta. Busca elevar a rango constitucional la estabilidad fiscal, que siendo un instrumento de política económica, debe ser concebida como un medio, nunca como un fin, menos aún si implica subordinar al Poder Legislativo. En caso de aprobarse, con esta iniciativa el gobierno pretende establecer candados cons-

titudinales a la política económica, cuyos objetivos superiores no son el bienestar de la población ni el desarrollo económico o social, sino el control de la inflación por parte del Banco de México, y el equilibrio presupuestal a cargo de la Secretaría de Hacienda.

DESARROLLO Y POLÍTICA DE GASTO

En una apreciación económica y política de la reforma presupuestal, llama la atención que el gobierno foxista haya eludido temas fundamentales que atañen a la política de gasto, así como al papel que ésta desempeña en la agenda del desarrollo nacional. Contra lo que se pregona, la reforma presupuestal propuesta carece de elementos distributivos.

Más que nuevos acotamientos a la intervención del Estado en el proceso de desarrollo, lo que el país requiere es construir una visión renovada de las instituciones públicas ante los nuevos y añejos retos que enfrentamos.

En ese contexto, ciertamente se requiere una reforma presupuestal que abarque a los tres órdenes de gobierno, e involucre plenamente a la sociedad civil y a los tres poderes públicos en la manera de financiar la acción de gobierno, en la concertación de los criterios para asignar los recursos a las prioridades nacionales, así como en los procedimientos de administrar, vigilar y evaluar la adecuada aplicación de los recursos públicos, asegurando una efectiva rendición de cuentas.

Hoy la asignación de recursos públicos requiere asegurar no sólo niveles crecientes de gasto, sino la garantía de que éstos se aplican con niveles crecientes de productividad, transparencia y equidad distributiva, estrechamente vinculadas al alcance de metas estratégicas, es decir, de resultados en los niveles de bienestar, con una perspectiva de mediano y largo plazo.

Las demandas de múltiples sectores de la sociedad, de los partidos políticos y de los gobiernos estatales y municipales fueron deliberadamente excluidas de la *reforma integral de la hacienda pública*, no por falta de recursos sino en razón de los contenidos ideológicos de la política económica neoliberal que, pese a sus comprobados efectos perniciosos, se insiste en aplicar.

Más aún, en el plan A del presente gobierno, es decir, la iniciativa de reforma hacendaria vigente, cualquier posibilidad de fortalecer las políticas de gasto parecen quedar subordinada a la aprobación de la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo.

En caso de no aprobarse la propuesta en sus términos originales, la alternativa que se perfila, es decir, el plan B, trasladaría todo el costo político al Poder Legislativo, como sanción a su posible negativa; y a partir de ahí se llevaría a cabo una política de gasto absolutamente convencional.

En cualquier caso, se percibe en la concepción gubernamental un sobredimensionamiento de las promesas de la política tributaria, cuyo complemento es la garantía de amplias facultades discrecionales al Ejecutivo en la política de gasto.

En la perspectiva de los ingresos, la reforma en su máxima expresión permitiría aumentar la carga tributaria de 11 a 13%, proporción remota al 20% que mínimamente recaudan economías como la nuestra.

El problema es grave. La propuesta carece de elementos distributivos. Todo lo centra en un segmento de los ingresos públicos, los impuestos. Pero el tema redistributivo queda intacto, y es grave porque México encabeza las sociedades más inequitativas en el conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al tiempo que ocupa uno de los niveles más bajos de gasto público respecto al PIB, del orden de 22.8%; es decir, la mitad que el promedio de la OCDE, ubicado en 45%. La situación es aún más dramática si se considera que, respecto al PIB, actualmente el gasto neto representa la mitad del ejercido hace 20 años y el gasto programable federal se redujo en 10 puntos, también respecto al PIB. Por su parte, el gasto social para 2002 es apenas similar al de 1994 (véase cuadro 1).²

Para replantear la política de gasto público de acuerdo a las necesidades y desafíos del país, basta recordar las enseñanzas de nuestra propia experiencia, ampliamente documentadas:

- Un nivel reducido de gasto público restringe el dinamismo del mercado interno y favorece la inequidad social y el agravamiento de los desequilibrios regionales.
- La mejor intervención del Estado en la economía —vía gasto público— es aquella que corresponde con planes y programas de desarrollo enfocados al impulso de las actividades que realizan los sectores social y privado y a garantizar la concurrencia comunitaria y la coordinación de esfuerzos en políticas de bienestar social. Es decir, cuando no obedece a políticas paternalistas, dadivosas, altruistas o filantrópicas.
- El nivel de gasto público sostenible a largo plazo debe guardar correspondencia con el nivel de ingresos esperados.
- El financiamiento del gasto público deberá estar basado en fuentes preferentemente estables y permanentes.
- Una posición financiera sana no necesariamente exige equilibrio (cero déficit) entre ingresos y egresos. La experiencia internacional demuestra que

² OCDE, *Estudios Económicos*, México-París, julio de 2000.

CUADRO 1
MÉXICO: RELEVANCIA DEL GASTO PÚBLICO, 1980-2002

Año	% del PIB		
	<i>Gasto neto total</i> (a)	<i>Gasto total programable</i> (b)	<i>Gasto en desarrollo social</i> (c)
1980	32.5	25.9	-
1981	38.2	29.4	-
1982	44.6	27.0	-
1983	40.9	23.4	-
1984	38.4	23.1	-
1985	38.1	22.3	-
1986	47.3	24.4	-
1987	43.9	20.3	-
1988	37.5	17.8	-
1989	31.2	16.1	-
1990	27.8	15.9	6.1
1991	23.6	15.7	7.0
1992	22.6	15.8	7.7
1993	22.3	16.5	8.5
1994	22.9	17.6	9.3
1995	23.0	15.8	8.5
1996	23.1	16.0	8.4
1997	23.5	16.6	8.7
1998	21.4	15.6	9.0
1999	22.2	15.5	9.5
2000	22.9	15.9	9.6
2001(p)	24.4	17.2	10.7
2002(e)	22.8	15.8	9.6

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Anexos Estadísticos de los Informes Presidenciales. Varios años.

el crecimiento es compatible con déficit moderados, especialmente cuando éste se usa de manera temporal o como instrumento para financiar proyectos sociales o económicos de alta rentabilidad que garanticen un flujo de recursos para cubrir las obligaciones contraídas.

- Por su dimensión, su destino y por su financiamiento, hoy el gasto público no es causa de inestabilidad macroeconómica. Ésta deriva de los efectos perversos de las propias políticas estabilizadoras sobre el dinamismo de la economía y la integración de la economía interna.

En efecto, hoy las finanzas de la economía mexicana evidencian una posición altamente frágil y vulnerable. Pero sobre todo, anacrónica. Parte del combate a la inflación cuando ésta no sólo no existe, sino que la economía enfrenta un

proceso recesionario y de subconsumo que explica la caída de los precios. Y con ello el círculo de subempleo, desnutrición, desintegración social, inseguridad, etcétera.

Los niveles de gasto público real tan reducidos, como consecuencia de la aplicación indiscriminada de políticas de ajuste y de constreñimiento del Estado —que son ya obsoletas—, hoy se traducen no sólo en cuellos de botella para el propio modelo neoliberal, sino en graves restricciones para la asignación y ejecución del gasto, pues es un hecho que éste no puede aumentar significativamente en el corto plazo debido a la rigidez que caracteriza la capacidad recaudatoria del gobierno federal, a la incapacidad de ejercer el presupuesto, la dimensión de la deuda pública acumulada y a un déficit público real que excede al que se reconoce oficialmente.

En efecto, el componente inflacionario de la deuda del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) (0.7% del PIB), los Pidiregas (1.21% del PIB), la inadecuada contabilización de los ingresos virtuales —aprovechamientos por recompra de deuda, transferencia de disponibilidades de paraestatales, etc. (0.8% del PIB)—, elevan el déficit público de 0.65 a niveles que oscilan de 3.2 a 3.5% del PIB, por encima de las normas de la OCDE y de la Unión Europea, que admiten entre 2 y 3% del producto, respectivamente.

Tales condiciones exigen una reforma presupuestaria genuinamente integral y redistributiva, que parta de definiciones políticas estratégicas y no sólo instrumentales, que respondan al interés nacional y no sólo a las necesidades políticas del Ejecutivo.