

DEVOLVER AL PRESUPUESTO SU PAPEL CENTRAL[■]

ROLANDO CORDERA CAMPOS

Apartir de los cambios de estructura con los que se buscó apurar la globalización de México, el Estado fue despojado de su papel protagónico y en la economía se pretendió sustituir su acción con la de la acción privada. Con la ampliación del mercado y la intensificación de la competencia, se pensaba, los actores económicos dejarían atrás su secular dependencia de la protección y el fomento estatales, y la tendencia secular de éste al endeudamiento sería naturalmente superada. Parece relato de ficción pero fue, en los hechos de la política y de la economía, la narración dominante del desempeño estatal en los últimos 20 años.

Muchas cosas cambiaron en México en este periodo de su historia reciente: la economía se volcó al exterior y se volvió máquina poderosa de exportaciones industriales; irrumpió un federalismo casi desbocado; la pluralidad política inundó todas las esferas de la vida pública, pero el Estado no se repuso de aquella cirugía mayor que el endeudamiento externo impuso y que los gobiernos a partir de 1982 entendieron más bien como una larga y dolorosa expiación que los limpiara de la culpa del pasado revolucionario.

La renuncia a hacer del Estado un conjunto institucional en sintonía con los cambios en su estructura operados a partir de 1985, trajo consigo un debilitamiento de su antigua trama administrativa y simbólica, redujo sus capacidades de gasto y financiamiento y como consecuencia de todo esto

■ Publicado en Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006, pp. 25-28. (Se reproduce con autorización del autor.)

la propia economía renovada por la apertura carece de eje central, la sociedad vive en buena medida en el desamparo y ahora la política democrática apenas estrenada carece de referencias robustas para encauzar sus naturales conflictos y darle cauce a una disputa distributiva que amenaza con barrer lo poco alcanzado en materia de nuevos entendimientos colectivos para normar la vida pública determinada en lo fundamental por la globalización y la democratización de México. De paradoja en paradoja, el país se acerca a su nueva cita con la sucesión presidencial repleto de asignaturas pendientes y cargado de reclamos de compensación y justicia que cruzan su siempre injusta pirámide social.

Recuperar el Estado y desde ahí repensar la innovación institucional que le dé a la economía cohesión y dinámica, supone revisar los dispositivos fundamentales que organizan y dan racionalidad a la intervención del Estado en la economía, el intercambio político y la vida social. De aquí la importancia de la reforma judicial y la afirmación de la Suprema Corte como árbitro constitucional aceptado y por lo pronto sobreutilizado por todos los actores de la vida política y económica nacional. De aquí también la importancia de iniciativas legislativas como la que nos ha convocado a esta sesión sobre la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El marco jurídico del proceso presupuestario ha sido rebasado, se nos dice en el inicio del dictamen respectivo. Habría que agregar que también las formas, usos y costumbres mediante las cuales el Estado y la sociedad imaginaban, diseñaban y aplicaban el presupuesto han sido dejadas atrás por la política sin que la pluralidad imperante haya sido capaz de darle un nuevo horizonte al establecimiento de las actividades del propio Estado, al control productivo del ejercicio del gasto y al financiamiento necesario para hacer factible una nueva fase de crecimiento sostenido con estabilidad. En medio de tan turbulentos deslizamientos, la adopción de la estabilidad financiera como criterio rector y casi único de la gestión pública de la economía ha traído consigo otros desequilibrios, tan o más dañinos que la inflación o el endeudamiento, porque afectan los núcleos productivos del conjunto del cuerpo económico y ponen en peligro la reproducción ampliada de la base material de la sociedad.

Al hacerlo, estos desequilibrios reales conspiran contra lo logrado en el campo financiero y a los gobiernos no parece quedarles más opción que

el estancamiento absoluto o relativo con tal de mantener un mínimo balance de las variables fundamentales de la economía política nacional.

Por lo anterior, resulta preocupante que el dictamen referido se comprometa con una visión restringida y reduccionista del equilibrio fiscal que impone camisas de fuerza demasiado estrechas a la política económica nacional y sólo admite la posibilidad de incurrir en déficit presupuestario cuando se dan “condiciones excepcionales”, que en realidad ocurren todos los días y en prácticamente todo el mundo.

Como quiera que sea, introducir en una ley de tanta relevancia como la que se comenta criterios de doctrina económica sobre el desempeño de las naciones y la política estatal respectiva, anula ilusamente la flexibilidad que es inherente a la conducción económica del Estado y no resuelve el crucial talón de Aquiles de las finanzas mexicanas, ubicado en la incapacidad proverbial del Estado para diseñar y llevar a cabo una política y una estrategia de financiamiento del desarrollo dispuestas para recoger y encarar las necesidades que el propio desarrollo y sus desigualdades hacen surgir a lo largo del tiempo. Si hay algún espacio público para deliberar sobre necesidades sociales, prioridades económicas y pautas de conducta estatal, este espacio es precisamente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Devolverle ésta que ha sido su dignidad clásica, no superada por los cambios del mundo ni por las mudanzas estructurales de México de los últimos lustros, debería ser el objetivo primordial de éste y otros empeños legislativos similares, como el que tendrá que hacerse en materia de planeación del desarrollo, federalización y descentralización, etcétera.

Asumir la responsabilidad hacendaria como el concepto que articula el ejercicio del presupuesto puede llevar a la parálisis estatal y de la economía en su conjunto.

Por ello, la responsabilidad debe inscribirse en una perspectiva mayor de desarrollo nacional, compensación y modulación de las dislocaciones que naturalmente propicia el cambio económico y superación de la pobreza de masas y la desigualdad extrema que en la actualidad caracterizan la vida social de México.

A concretar y volver operacionales estos criterios y principios, debería destinarse lo mejor de los esfuerzos del Congreso y de sus órganos de estudios y análisis, evaluación de proyectos y seguimiento y evaluación de las

decisiones y la marcha del Estado. Cuando se habla de la necesaria profesionalización de la tarea legislativa, debería hacerse más énfasis que el que hoy se hace en estas tareas de análisis, estudios y evaluación. Contar con organismos efectivamente profesionales, permanentes, con funcionarios de carrera es una tarea prioritaria y central para que esfuerzos de renovación como el que comentamos adquieran materialidad y permanencia.

México no ha sabido redistribuir riqueza ni ingresos de una manera consistente con su historia y con el discurso político de sus grupos dirigentes. Una ley de responsabilidad hacendaria debería contemplar expresamente esta falla histórica del Estado. También tendría que admitir que en los últimos lustros, el Estado ha olvidado cómo invertir y ha relegado toda intención planificadora. Recuperar estas destrezas y conocimientos, actualizarlos y ponerlos en sintonía con la gran necesidad de retomar una senda de desarrollo con equidad, es tarea central del Estado y de sus órganos colegiados representativos.