

PRESENTACIÓN



La definición de la política de ingresos y egresos y su impacto en el crecimiento de la economía es uno de los más importantes temas de debate entre quienes militan en alguna de las dos grandes corrientes de la política económica, la neoclásica y la keynesiana.

La discusión tiene sólidos fundamentos teóricos de ambas partes. Para la escuela monetarista, es indispensable mantener el equilibrio presupuestario, en línea con una política monetaria restrictiva orientada al combate de la inflación. El propósito es generar un contexto de estabilidad económica, que otorgue certidumbre a los actores económicos, como incentivo para promover la inversión y el empleo.

Para los neoclásicos, los efectos multiplicadores en la economía de una política presupuestaria expansiva son anulados, neutralizados, bajo el concepto de las expectativas racionales y/o las expectativas adaptativas, según las cuales, los agentes económicos responden incrementando los precios del crédito y de los productos, antes que la productividad y la inversión. El problema se observa del lado de la oferta y no de la demanda.

Por lo tanto se considera innecesaria e indeseada la intervención del Estado en la economía, la cual termina por regularse automáticamente a través de las libres fuerzas del mercado. Uno de los antecedentes más significativos de los efectos de una política fiscal y monetaria ortodoxa de combate a la inflación, lo representa la gran crisis deflacionaria de 1929 en los Estados Unidos, que ocasionó lo que se conoce como la quiebra de Wall Street, con graves consecuencias en el producto y el empleo.

En tales circunstancias surge y se fortalece la vertiente keynesiana que plantea el incremento en el gasto, a fin de promover el desarrollo del mercado interno, la inversión y el empleo. Dicha política impulsó la posterior recuperación de la economía estadounidense. La política keynesiana se sustenta en una activa participación e intervención del Estado en la economía, en materia de ingresos y egresos; en ella, se considera al Estado como el agente principal del desarrollo, mediante una política fiscal y monetaria expansivas.

En este enfoque se plantea que, si el gobierno realiza inversión pública (por ejemplo, si construye escuelas, hospitales y carreteras) o subsidia el consumo masivo (mediante asignaciones familiares, reducción de la tributación indirecta o subsidios para mantener bajos los precios de los artículos de primera necesidad); y si, además, este gasto se financia con préstamos y no con impuestos (que podrían afectar en forma adversa la inversión privada y el consumo), la demanda efectiva de bienes y servicios puede aumentarse hasta un punto en que se logre el pleno empleo.

Sus principales antecedentes se relacionan con la orientación keynesiana de las políticas de posguerra de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro. En México dicha política se implementó durante el periodo que va de principios de los años cuarenta hasta finales de los setenta, y en correspondencia con la política de industrialización por sustitución de importaciones. Con ella se promovió el desarrollo nacional, que resultó en un crecimiento promedio anual de 6 por ciento del producto interno bruto. Fue hasta mediados de los años setenta cuando aparecieron los primeros síntomas del agotamiento estructural del modelo, lo que dio origen a lo que se ha denominado el Estado propietario, debido a la amplia política de nacionalización de empresas de todo tipo (de bicicletas, hoteles, procesadoras de piña, textiles etcétera), aplicada por Luis Echeverría con el propósito de mantener las fuentes de empleo.

Dicha política generó un Estado obeso, con un enorme aparato de administración corporativa que controlaba un gran número de empresas, que en su mayoría operaban con números rojos. Para principios de los años ochenta, México se perfilaba como un país monoexportador, cuya divisa principal era el petróleo, de tal forma que José López Portillo hablaba de que el principal problema de México sería el de administrar la abundancia. En esos

años, se incrementó dramáticamente el gasto público, en tal magnitud que llegó a representar déficit presupuestarios de 6.1 por ciento del PIB, mismo que aumentó hasta 14.7 por ciento para 1982 con Miguel de la Madrid, con una inflación de 98.8 por ciento. Esta situación generó una gran debilidad e inestabilidad económica, la cual fue objeto de la especulación.

Este elevado incremento en el gasto generó un fuerte proceso inflacionario, que finalizó en una importante devaluación del peso frente al dólar. En este escenario, presionada por Washington y el Fondo Monetario Internacional, la administración de De la Madrid decidió transitar hacia un modelo de corte neoclásico, cuyo principal elemento sería el combate a la inflación, restringiendo el gasto público e implementando una amplia política de privatizaciones, concesiones y desregulaciones de los productos y servicios del Estado.

Como parte de la embestida neoliberal, en 1993 con Carlos Salinas, la Cámara de Diputados reformó el artículo 28 constitucional dando autonomía al Banco de México, cuya función pasaría de ser la de un agente promotor del desarrollo, a la de vigilante o garante de la estabilidad de la moneda y el combate contra la inflación. En 1994, no obstante la reforma al Banco de México, se incurrió nuevamente en una fuerte crisis devaluatoria, que propició casi de inmediato el incremento de 100 por ciento en las tasas de interés, lo que llevó a la insolvencia, y a una crisis de pagos a una gran cantidad de empresas;¹ ello resultó en el consabido rescate bancario a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) –ahora Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

En 2005 se aprobó la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se establece la obligación de mantener finanzas públicas sanas, equilibradas, o lo que se ha dado en llamar *disciplina fiscal*, a fin de evitar en adelante crisis inflacionarias y devaluatorias. Dicha ley tiene como propósito generar certidumbre en “los ejecutores del gasto” y en los inversionistas, para reactivar la inversión y el empleo. La política de finanzas públicas sanas, asumida de manera ortodoxa, llevó a un déficit

¹ El origen de la crisis se debió a la necesidad de respetar el vencimiento de 50 mil millones de dólares por parte del gobierno federal, para 2005.

de cero por ciento del producto interno bruto, y a una inflación de 3.1 por ciento para 2006.²

Con la aprobación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se ha institucionalizado el marco neoclásico de desarrollo económico. Los resultados en el PIB del tránsito de una política heterodoxa a la ortodoxa, en materia presupuestaria, son los siguientes: mientras que entre 1978 y 1981 se presentó un crecimiento promedio de 8.4 por ciento del producto interno bruto; para 1982-1990 fue sólo de 1.1; entre 1991 y 2000, de 3.6; y para el sexenio de Fox, de 2.1 por ciento. De esa manera, los resultados en la economía del modelo neoclásico de desarrollo han sido a todas luces insuficientes respecto a las grandes necesidades y rezagos sociales.

Para algunos autores como José Luis Calva –cuyo artículo se reproduce en esta antología–, el debate no es secundario, en el entendido que con dicha ley se inhibe la acción gubernamental en materia de política económica, restándole posibilidad a la administración para incrementar el gasto y la inversión. Desde esta perspectiva, se debe reconsiderar el manejo de un déficit responsable que provea cierta holgura en el gasto, para hacer frente a una posible crisis de crecimiento, pobreza y desempleo. Calva plantea que incluso en la Unión Europea se permite un déficit de tres por ciento para los países miembros, tope que muchos de ellos han rebasado en forma recurrente. Calva, al igual que Cordera y Labra, optan por una especie de política de gasto anticíclica de tipo *stop and go*.

¿Hasta qué punto es adecuada la rígida disciplina fiscal a la que nos somete la actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria? Si bien es verdad que la ampliación en el gasto incrementa el multiplicador de la inversión y con ello el empleo, el consumo y la riqueza, también es cierto que un incremento en el gasto, sin proyectos, metas y objetivos claros de desarrollo e inversión, puede generar un conjunto de sinergias que atenten contra el crecimiento, tales como endeudamiento, inflación, corrupción y una serie de subsidios perversos.

² Véanse: Sexto Informe de Gobierno / Anexo Estadístico, pp. 274-275; y Criterios Generales de Política Económica 2007.

Tanto el fundamentalismo ortodoxo como el heterodoxo atentan contra el desarrollo. Con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria hemos pasado del exceso, a la astringencia; de la obesidad, a la anorexia presupuestaria. Con resultados muy pobres en ambos casos, en lo que se refiere a las metas de desarrollo. Está claro que bajo ninguna circunstancia el exceso o astringencia en el gasto pueden generar por sí mismos, condiciones de desarrollo. En tal sentido, la disciplina en el gasto podría ser una condición necesaria –pero no suficiente– para el desarrollo.

De cualquier forma, gastar más no significa necesariamente gastar mejor, erogar recursos sin un sustento y objetivo, tarde que temprano tendría serias repercusiones para la economía que finalmente la agotarían. Esto no significa, que ceñir la política económica a un proceso de drástica astringencia presupuestaria y financiera deba conducirnos necesariamente a la estabilidad y el crecimiento, con incrementos constantes en la inversión, tal y como predica la ortodoxia presupuestaria. En otras palabras, tan mala es la obesidad como la anorexia presupuestaria, comer más no significa comer mejor.

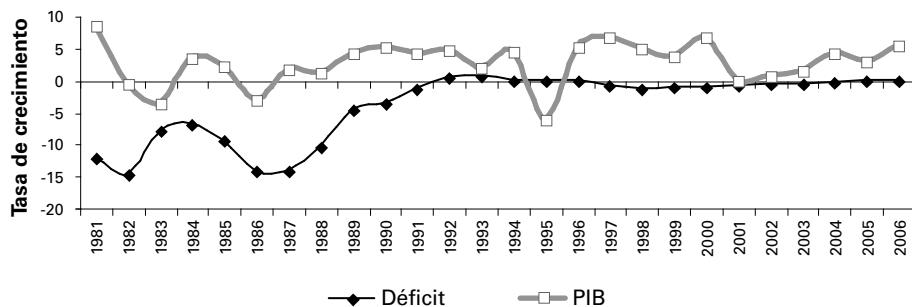
No existen recursos suficientes ni déficit suficiente para una administración ineficiente, orientada a la corrupción, despilfarro y desvío de los recursos. En tal sentido, el crecimiento y el desarrollo económico no dependen directamente del incremento en el gasto, mucho menos en una economía abierta, en donde su impacto en el fortalecimiento del mercado interno, y el multiplicador de la inversión, puede diluirse por infinidad de circunstancias, como el incremento de las importaciones. El efecto del gasto no es el mismo para el caso de una economía abierta, que para una economía cerrada. También depende de la relación entre gasto corriente y gasto en inversión.

Como se observa en la gráfica 1, en México pareciera no existir una relación directa entre crecimiento del déficit y crecimiento del PIB.

Lo que sí parece existir es un elevado grado de elasticidad déficit inflación, tal y como se muestra en la gráfica 2.

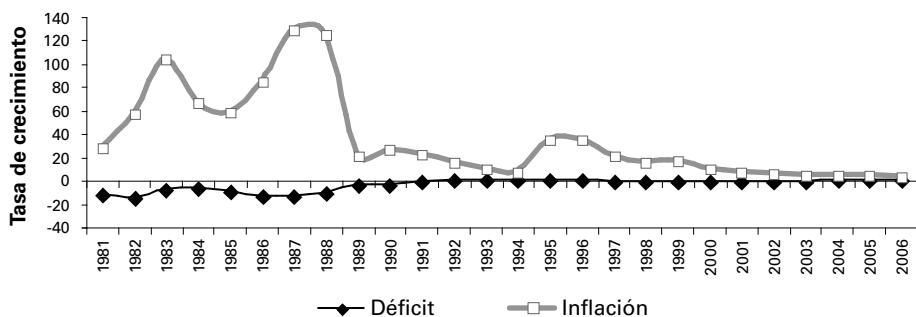
El financiamiento del déficit puede hacerse por tres vías: incrementando la base monetaria –emisión primaria de monedas y billetes–; mediante la colocación interna de bonos –deuda interna–; y con la colocación externa de bonos –deuda externa. En México a partir de la autonomía del Banco de México, el déficit únicamente se puede financiar vía deuda interna y/o externa. En

*GRÁFICA 1. CURVA DE CRECIMIENTO
DEL DÉFICIT Y DEL PIB*



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*GRÁFICA 2. CURVA DE CRECIMIENTO
DEL DÉFICIT Y DE LA INFLACIÓN*



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

tal sentido la solicitud de expansión del gasto vía déficit necesariamente implica endeudamiento, de ahí que sus proponentes sean catalogados como personas irresponsables que sólo buscan endeudar al país. Lo más sano es que a un incremento en el gasto corresponda un incremento en la recaudación, lo que implica la necesidad de impulsar una reforma fiscal progresista, que al mismo tiempo que incremente la recaudación, promueva la inversión y la

equidad.³ Se requiere además fortalecer la política fiscal, a fin de incrementar los recursos para hacer frente a los grandes requerimientos de gasto social e inversión.

A fin de incrementar los ingresos presupuestarios, es preciso reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) para eliminar o cambiar los regímenes de exenciones, deducciones y de consolidación, que favorecen a las grandes empresas y oligopolios nacionales. El régimen de consolidación se aplica a las grandes empresas con el propósito de incentivar la reinversión y la generación de empleo. Creemos que es una lógica que se habrá de modificar en el corto plazo, en la medida en que con dicho razonamiento ninguno de los empresarios debería pagar impuestos, ya que todos tienen el derecho, la necesidad y el interés de expandir y consolidar sus empresas. Esta modificación daría mayor sustento a la posibilidad de incrementar el presupuesto.

En este escenario, más que un incremento indiscriminado del gasto, se requiere potencializar la eficiencia y eficacia en su ejercicio, con el uso responsable y transparente de los recursos, así como medidas disuasivas que inhiban y frenen su desvío o malversación. Para ello deben fortalecerse las instituciones encargadas de fiscalizar y sancionar, entre las que se encuentra el órgano superior de fiscalización, así como la Secretaría de la Función Pública.

Se requiere, asimismo, el establecimiento de proyectos y prioridades de gasto. Es necesario seleccionar los sectores estratégicos y prioritarios del desarrollo, que serán objeto de exenciones y subsidios. Se necesita una planeación sectorial y regional del desarrollo, e implementar un presupuesto por resultados y objetivos.

El crecimiento y desarrollo económico, según la teoría de la nueva economía institucional, precisa además un marco de estabilidad macroeconómica, que implica el empleo de una política monetaria y fiscal “responsable”, un Estado en donde se respete la ley y la seguridad de los ciudadanos en sus bienes y en sus personas, en todos y cada uno de los campos de la administración, pública y privada. Se requiere un marco de certidumbre institucional

³ Para Steinmo la política impositiva no sólo es el resultado de las necesidades sociales y económicas de un país, sino que lo que en realidad refleja es la lucha entre los distintos grupos de interés. Véase: Steinmo Sven, *Taxation & Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1993, p. 4.

para la inversión, la creación y generación de empleo. Principalmente se necesita una reforma que frene e inhiba la corrupción de los órganos encargados de impartir justicia. Mientras ello no suceda, el debate entre el incremento y disminución en el gasto no pasará de ser una simple trivialidad.

Si bien es cierto que el incremento del déficit público no es condición *sine qua non* del desarrollo, también lo es que se requiere cierta flexibilidad en un margen deficitario racional, o mejor dicho responsable, para impulsar y financiar la modernización y capitalización de sectores estratégicos –y por ello prioritarios– del desarrollo nacional. En algunos países asiáticos, los déficit presupuestarios representan márgenes de entre 6 y 9 por ciento del PIB, y son países cuyo crecimiento, desarrollo y competitividad son de los más altos del mundo. Entre ellos se encuentra China, que en los últimos diez años ha tenido un crecimiento anual promedio de 9 por ciento.

Cabe destacar que en China el déficit se ejerce en el desarrollo de grandes obras colosales de infraestructura, tales como la construcción de los enormes puertos y aeropuertos de la provincia de Shangai, así como de la Presa de Tres Gargantas que implica el desplazamiento y reubicación de cerca de tres millones de personas. Se trata de grandes obras de infraestructura, tendientes a posicionar a China como la gran potencia económica del siglo XXI.

Finalmente, lo que la historia nos muestra es que el Estado no puede y no debe suplir al mercado como el agente que asigna y distribuye los recursos, pero tampoco el mercado puede suplir al Estado como agente encargado de promover el bienestar, la equidad y la justicia social. Antes bien, la relación entre ambas instituciones debe ser simbiótica y dialéctica. Estamos convencidos de que en materia social y económica ni todo el poder al Estado, ni todo el poder al mercado. No optamos ni por la dictadura del mercado, ni por la dictadura del Estado, sino por un equilibrio entre ambas instituciones, que conlleve y fortalezca el desarrollo nacional.



Antes de la aprobación de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se reformó el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de tiempos y atribuciones para

la presentación y aprobación del paquete presupuestario (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos). En el artículo original se considera que el Ejecutivo deberá hacer llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional –el 1º de diciembre–, con la consecuente comparecencia del secretario de despacho –Hacienda– para dar cuenta de aquéllos.

En el artículo reformado, se cambian los tiempos en los cuales el Ejecutivo habrá de presentar el paquete presupuestario: el actual artículo 74 establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre, con la respectiva comparecencia del secretario de despacho. Asimismo se establece que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre.

Dichas consideraciones operarán en todo momento, excepto cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, ocasión en la que hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de diciembre.

La reforma del artículo 74 constitucional otorga a la Cámara la facultad para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que envía el Ejecutivo. Esta potestad ya existía en la Ley de Presupuesto y se aplicaba en tiempo y forma, pero se fortalece con la reforma constitucional. De igual manera, la reforma amplía la posibilidad de llegar a un presupuesto acordado y consensuado entre el Ejecutivo y el Legislativo incrementando los tiempos para su estudio y negociación.

En la práctica la reforma reduce el plazo de entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del 15 de noviembre al 8 de septiembre. De hecho, tal y como se encuentra la redacción del artículo 74 en lo que se refiere al plazo de entrega, la frase “a más tardar” implica que el Ejecutivo tiene la posibilidad de enviar el paquete presupuestario cualquier día del año incluyendo la fecha del término constitucional. Cuando hay cambio de gobierno el plazo se extiende hasta el 15 de diciembre inclusive.

Obviamente entre más pronto se envíe el paquete presupuestario al Congreso de la Unión, mayores posibilidades habrá de generar una discusión más clara y transparente, respecto a las asignaciones y prioridades de gasto, así como para resolver cualquier diferencia entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esta situación, al igual que los tiempos establecidos en el cuerpo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, puede servir para realizar un minucioso análisis del gasto, optimizando y eficientando el ejercicio presupuestario, y promoviendo de esa manera el desarrollo económico y social.

III

El paquete económico 2005 fue analizado, discutido, estudiado y aprobado por la Cámara de Diputados, como resultado de un acuerdo mayoritario entre los distintos partidos políticos, excepto Acción Nacional, mismo que se inconformó, con el argumento de que no contenía los intereses presupuestarios de su partido.

En estas circunstancias, el Ejecutivo decidió ejercer su facultad de voto, y éste fue rechazado por la Cámara de Diputados. Se optó entonces por interponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre una parte de los recursos presupuestarios, debido a que en teoría no se consideraban las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 11 de octubre de 2005 sobre los recursos impugnados por el Ejecutivo, ordenando la liberación de 80 176.7 millones de pesos, los cuales deberían ejercerse en distintas secretarías y ramos. Sin embargo, el fondo de dicha polémica evidenció a los legisladores la necesidad de reformar y actualizar la norma sobre presupuesto, en especial lo referente al cálculo de los precios del petróleo y la distribución de los excedentes, asuntos que fueron objetados por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, no así la necesidad de modernizar la Ley.

De igual manera, con el propósito de evitar en lo posible una nueva confrontación con el Ejecutivo Federal, y otra controversia constitucional,

se decidió adelantar el envío del proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados para su análisis en el transcurso del año. La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria plantea que el Ejecutivo Federal enviará a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática por emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, y que tiene como límite para enviar el proyecto final el 8 de septiembre. En este aspecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria nace con dos grandes propósitos: el primero radica en ampliar el espacio de acuerdo y negociación entre los poderes responsables de la aprobación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el segundo en fortalecer y consolidar la óptica neoclásica de la política económica, centrada en la estabilidad macroeconómica.

IV

En consideración de lo anterior, la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con el propósito de abonar al debate legislativo de este importante tema, ha tenido a bien, poner a disposición de las diputadas y diputados, la siguiente compilación de textos, en donde se presentan diversos y muy variados análisis en lo que se refiere a la política presupuestaria del gobierno federal, y en particular a la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su impacto en el desarrollo económico.

Finalmente no nos resta más que agradecer a todos aquellos que hicieron posible su integración, sin los cuales hubiera sido imposible la producción de esta antología, como parte de una importante línea editorial del Grupo Parlamentario del PRD, que recoge uno de los grandes temas de discusión, como es el papel del gasto público en el crecimiento de la economía.

Dip. Juan N. Guerra Ochoa
Coordinador de Proceso Legislativo
Noviembre de 2006