

SOBRE LA LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA[■]

ARMANDO LABRA MANJARREZ[†]

La atribulada y larga historia de esta iniciativa de ley cuyo dictamen, una vez presentado al pleno de la Cámara de Diputados, aún permanece en una especie de limbo legislativo aparentemente inexplicable, amerita algunas reflexiones inspiradas en la idea de que finalmente se arribe a un texto de consenso que amerite su aprobación por los señores diputados.

Un primer comentario. Sabemos que antes de llegar al punto en que estamos, hubieron de depurarse diversos proyectos de la misma iniciativa de ley y que en su más reciente versión, que ahora analizamos, hay una marcada influencia, ideológica y política, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es fácil constatar esta hipótesis si revisamos el dictamen ya que a lo largo de su contenido se aprecia la clara intención de tornar en irreversible la política neoliberal de estabilización.

En efecto, el proyecto legislativo impulsado mediante un acuerdo cupular de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y la SHCP, persigue establecer en la ley mexicana la obligación gubernamental de mantener un presupuesto equilibrado.

Con esto, la tecnocracia neoliberal busca asegurar que cualquier gobierno en el futuro esté acotado en la conducción de la política económica, mediante dos poderosos candados: la política monetaria y la política fiscal.

■ Publicado en Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2006, pp. 57-62. (Se reproduce con la autorización de la Dra. María Elena Cardero.)

Efectivamente, si con las reformas al artículo 28 de la Constitución Política y la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Banco de México que le otorga plena autonomía, desde 1993 se constriñó el manejo de la política monetaria y financiera exclusivamente al control inflacionario, con la nueva ley de presupuesto se sometería a ese mismo objetivo el manejo de la política fiscal.

Un segundo comentario. Además de ese tema sustantivo, la nueva ley que se propone asegura una discrecionalidad acrecentada por parte del Ejecutivo federal, precisamente a través de la Secretaría de Hacienda.

Lejos de fortalecer la participación del Poder Legislativo, se le confina a un papel meramente trámítador, lo cual representa un retroceso para la democracia y la división de poderes, y es seguramente por ello que los legisladores han decidido dar largas a la aprobación del dictamen, al menos hasta que se logre un texto, al menos, no agraviante de las potestades de la Cámara de Diputados.

Por ejemplo, en el artículo 16 del dictamen se establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán ceñirse a los criterios generales de política económica, al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, al Programa Nacional de Financiamiento. Esta disposición sólo es aplicable a la administración pública federal y así debe quedar explícito. No es pertinente mencionar siquiera al Programa Nacional de Financiamiento, que como se sabe es, entre otros programas, parte del Plan Nacional de Desarrollo. El dictamen de hecho y derecho anula la participación del Legislativo.

En el mismo sentido, el artículo 39 del dictamen establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, es decir, ambas cámaras, de Senadores y de Diputados, siendo que es facultad constitucional exclusiva de la segunda, aprobar e incluso modificar el Presupuesto de Egresos.

Dos ejemplos más. El dictamen establece en su artículo 42 el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, procedimiento que corresponde a la Ley Orgánica del Congreso. Vale la pena mencionar que en ningún momento se define lo que es la *responsabilidad hacendaria* a la cual se refiere el título mismo de la iniciativa de ley y su dictamen.

El artículo 3 mantiene la facultad interpretativa de la Secretaría de Hacienda para efectos administrativos, lo cual sistemáticamente ha servido en el pasado para modificar en los hechos el presupuesto aprobado por la Cámara. Tal facultad sólo debe ser aplicable en relación con actos derivados de la ejecución, mas no la asignación del presupuesto. Mantener la disposición tal como la reitera el dictamen, violenta las facultades de la Cámara de Diputados y las traslada tortuosamente al Ejecutivo.

Un tercer comentario. La Ley y su dictamen se inscriben dentro del marco teórico de una política económica dogmáticamente neoliberal, que considera como anatema cualquier desequilibrio presupuestal. Es decir, combate y anula de hecho la posibilidad de incurrir en déficit presupuestal. El artículo 17 de la Ley reza en su segundo párrafo que “Excepcionalmente las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, podrán prever un déficit presupuestario”.

El párrafo tercero del artículo 17 dice a la letra que “El déficit presupuestario deberá ser eliminado durante el plazo que se establezca” conforme a la fracción III de este artículo, la cual dice que se deberán determinar “El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario”.

Con ello se fuerza a la política económica a operar en un sentido que los economistas denominan “procíclico” de manera que por no poder incurrir en déficit la economía acentuará su condición recesiónaria permanentemente. Es ésta una disposición diríamos, autocastrante, que ningún país aplica. Las economías con las que comerciamos, todas, no sólo no prohíben sino que emplean abiertamente el déficit como instrumento de política económica.

El caso más notorio es la economía estadounidense que opera el déficit presupuestal más grande de su historia y de la economía mundial, lo mismo que la Unión Europea en donde el tope acordado de 3 por ciento del PIB como déficit es rebasado constantemente y oscila en alrededor de 4 por ciento. Así operan esas economías porque utilizan el gasto público y el déficit como instrumentos para garantizar el crecimiento y el empleo, metas que no tienen relevancia política en México y que quedarían anuladas de aprobarse el dictamen tal como está.

Es un tanto incomprendible autoinfligirnos tales limitaciones, sobre todo cuando a todas luces es imperativo aplicar la amplia gama del herramiental de la política económica para restaurar el crecimiento, el desarrollo y el empleo productivo.

Desde el punto de vista legislativo, implica no sólo limitar sino excluir a la Cámara de Diputados de una de sus funciones constitucionales que es definir el destino de los dineros públicos, particularmente en escenarios recesivos como los que estamos y estaremos enfrentando en el futuro previsible. Basta atisbar el pobre desempeño de la economía mexicana en los años recientes y las expectativas poco favorables que se anticipan para nuestros socios comerciales para afirmar que, más que restricciones, requerimos amplitud en la aplicación de la política económica.

Un cuarto comentario. La concepción de la política económica expresa da en los documentos que analizamos pareciera entrampada en el falso dilema de la insuficiencia de recursos presupuestales. Si hacemos la tarea y nos aplicamos a explorar las capacidades reales de financiamiento del desarrollo fácilmente podemos concluir que en efecto sí existen recursos suficientes para impulsar el crecimiento con desarrollo.

Basta con observar los saldos superavitarios de la cuenta pública que trimestralmente publica la Secretaría de Hacienda pero que desaparecen al cierre del ejercicio. En efecto, sea por subejercicios en el gasto del gobierno federal, por ingresos tributarios mayores a los previstos, por importantes ingresos petroleros extraordinarios a lo largo del año, se van generando superávit considerables, que por cierto deberían ser analizados por la Cámara de Diputados como responsable de la aplicación de esos recursos excedentes.

Sin embargo, al final del ejercicio esos saldos positivos se destinan administrativamente por las autoridades hacendarias al pago de la deuda contingente, es decir, aquella que no ha aprobado el Congreso. Más aún, los términos de pago de la deuda interna contingente (Fobaproa, Pidiregas, rescate carretero, etcétera) están convenidos a plazos notoriamente cortos, unos tres años en promedio. Con ello se restringe, innecesariamente, la disponibilidad de recursos líquidos para financiar otras prioridades nacionales.

Existen, además, otras fuentes de financiamiento para el desarrollo como las que ha propuesto un Premio Nobel de Economía: acudir a la exorbitante

reserva internacional –mayor a 60 mil millones de dólares–, no para menguar su monto sino para apalancar el financiamiento de inversiones públicas productivas en ramos de infraestructura, telecomunicaciones, etcétera. En efecto, el empleo de, digamos, 10 por ciento de la reserva para esos fines de apalancamiento –insisto, sin menguar la propia reserva–, no causaría malestar sino beneplácito de la comunidad financiera internacional. Y desde luego de los mexicanos.

La determinación de ampliar el espectro del financiamiento del desarrollo no es un asunto técnico sino eminentemente político. Tengo la certeza de que si a este grupo se nos encomendara construir una política económica destinada, por ejemplo, a producir para distribuir y exportar, con el fin de impulsar la producción, distribuir el ingreso, la riqueza y el bienestar, y generar divisas, poco tardaríamos en elaborarla. La política económica da para eso y más, pero sería necesario tomar la decisión política de hacerlo. Técnica y financieramente se puede.

En conclusión, la iniciativa y el dictamen contribuyen a minimizar la posibilidad de cualquier política económica alternativa o que al menos permita ampliar los márgenes de la actual. No sólo mantienen excluido al Poder Legislativo sino que imponen limitaciones graves al propio Poder Ejecutivo para disponer de instancias de política económica más abarcadoras de las prioridades nacionales y, al mismo tiempo, allanan el camino para reforzar su habitual discrecionalidad. En tal tesitura, es bien comprensible que los señores diputados cuestionen el carácter regresivo de la legislación que comentamos y pospongán su aprobación. Ojalá que, al final del día, prevalezca una visión respetuosa del Poder Legislativo y del futuro de la nación.