

# Presupuesto 2000: economía, política y ética

Juan Carlos García Núñez\*

## LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO. EL PRESUPUESTO EQUILIBRADO

INSTRUMENTO clave para la ejecución de las tareas sustantivas del Estado moderno (regulación de mercados, producción de bienes estratégicos de consumo generalizado, transferencia de recursos, equipamiento y servicios colectivos, mejoramiento de las condiciones materiales de producción y distribución, etcétera), el presupuesto público es un mecanismo complejo de administración de recursos que revela escalas de preferencia de los responsables de las políticas centrales y sectoriales. Su proceso de aprobación, sometido a la consideración y análisis de los intereses que se anudan en las fracciones que integran las cámaras legislativas, convierten a las diferentes partidas presupuestales en fuentes de tensión entre el Ejecutivo federal y el Congreso.<sup>1</sup>

La visión smithiana de la vida económica (liberal) surgida en el siglo XVIII, inmersa en un contexto histórico de incremento pobla-

cional y de urbanización pujante, con la generación de necesidades colectivas de naturaleza variada, conformó en el plano presupuestal la idea de la conveniencia del presupuesto equilibrado. El advenimiento del keynesianismo relativizó esa concepción y le dio al ejercicio de un presupuesto deficitario la posibilidad de suplir deficiencias generadas en la demanda agregada, por contracciones surgidas de la recesión o la crisis. Hoy experimentamos el retorno a la ortodoxia del presupuesto equilibrado.<sup>2</sup>

Los intentos por resguardar a la disciplina económica del contagio de otros cuerpos del pensamiento, e incluso de aislar a la propia realidad económica de las otras realidades, la política, especialmente (la discusión económica no debe politizarse, se dice), ha pretendido hacer valer la contundencia del razonamiento científico-económico como argumento de necesaria inevitabilidad en el difícil proceso de toma de decisiones que el poder público entraña. Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Ley de Ingresos (LI) y el Presupuesto de Egresos

\* Asesor en la Dirección de Programación y Presupuesto del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Candidato a maestro en economía por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

de la Federación (PEF), han tenido, en los tres últimos sexenios, una confianza subyacente en la eficacia de la pureza técnico-científica de la economía. No obstante ello, tales documentos no se han podido sustraer al hecho de que condensan, desde su concepción de la norma económica, una visión del hombre y de la sociedad. Cuando se habla de la estrategia del desarrollo nacional, se hace referencia a la esencial capacidad de darle forma al cuerpo social (lo político) a partir de la economía. Las decisiones económicas son íntima, intrínsecamente políticas: economía política.

Reducida, identificada con lo exclusivamente partidista y electoral, la concepción de lo político ha perdido la fuerza de su significación amplia y original. Aun los más conspicuos defensores de la libertad de mercado y de la retracción del Estado en la actividad económica, están obligados a utilizar el poder de éste para orientar el quehacer económico en correspondencia a su norma, a su ideal.

A lo largo de la década de los ochenta, los avances de las propuestas teóricas centradas en el *equilibrio*, impulsaron la erudición en ingeniería financiera como aspecto que robustecía la identidad entre variables macroeconómicas y monetarias estables, y bienestar económico general. En un mundo sellado por el billón y medio de dólares que se negocian diariamente en los circuitos financieros internacionales (52 veces más que las operaciones comerciales cotidianas mundiales), el Consenso de Washington sugiere que los *fundamentales* de la economía deben estar equilibrados como estrategia fundamental para no quedarse fuera de los flujos de inversión globalizados. La conducción económica nacional desde 1983, pero con mayor fuerza desde 1988, ha buscado como vocación alinearse con esta máxima que impide conce-

bir siquiera como posibilidad una realidad desvinculada del desarrollo que supone la mundialización y la instantaneidad de las inversiones.

Así, el crecimiento sostenido de la producción, el empleo y las remuneraciones reales, además de la continuación del abatimiento de la inflación,<sup>3</sup> se vuelven objetivos que quedan superpuestos sobre los profundos desequilibrios estructurales de la economía nacional, cuya corrección de fondo obligaría a repensar el camino por el que pudieran transitar las soberanías nacionales, en especial las de las economías emergentes, en las actuales reglas del juego global. Difícilmente alguien se opondría a considerar el crecimiento económico como una de las condiciones básicas para el buen funcionamiento y el desarrollo de la economía. Sin embargo, las bondades del crecimiento económico, *per se*, obvian las diferencias prevalecientes en el aparato productivo y dejan incuestionadas las desigualdades inherentes a la riqueza acumulada propiciando, en el curso mismo del crecimiento, una posible reproducción de tales circunstancias. Los niveles alcanzados por la tasa de crecimiento, la tasa de inflación, la tasa de interés y el déficit presupuestal (los *fundamentales* de la economía), han permitido que México se distinga del resto de países emergentes, particularmente latinoamericanos, para continuar beneficiándose de las preferencias de la comunidad financiera internacional.

Fuertemente ligada a los flujos de inversión y a los vaivenes de la disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales así como a una demanda externa que amplíe los volúmenes de exportación, la orientación de la economía nacional ha buscado pertrecharse, como prioridad inamovible, contra los impactos derivados de los cho-

ques externos. De allí deriva que el centro de los diagnósticos económicos que sirven de base para el diseño de políticas económicas sea la situación que prive en el entorno internacional. La inflación de 1998 fue explicada por el Banco de México a partir fundamentalmente de las incidencias externas:

Las principales perturbaciones del exterior consistieron en una pronunciada caída del precio del petróleo; un deterioro importante de los términos de intercambio del país; un menor crecimiento económico en el mundo; y una fuerte contracción de los flujos de capital.<sup>4</sup>

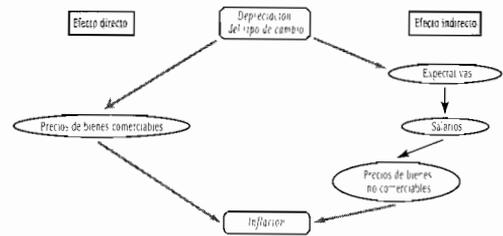
Aunado a las influencias del exterior, el Banco de México explica como cofactores de la inflación de ese año la evolución de los precios de las frutas y las legumbres y la repercusión que en los precios de los bienes públicos tuvo la depreciación del tipo de cambio. Resultado de su evaluación en torno a la actuación de la política monetaria durante el año de 1998, el Banco de México destaca que la expresión monetaria respecto a nuestra relación económica con el exterior, el tipo de cambio, resulta preponderante en el desempeño de la inflación nacional:

Si del INPC se restan los renglones correspondientes a las frutas y legumbres y a los precios sujetos a control oficial, se termina con un subíndice de precios que responde fundamentalmente al tipo de cambio, a los salarios y, en general, a las condiciones monetarias.<sup>5</sup>

La “inflación subyacente”, resultado de considerar únicamente el impacto del tipo de cambio y los salarios, encuentra en el primero una causalidad determinante: el tipo de cambio (véase esquema 1). Lo anterior es así porque el efecto indirecto que empuja a

negociar al alza los salarios por las mayores expectativas de inflación, alza que después repercutirá en los precios (en un círculo que puede volverse interminable), es precisamente el tipo de cambio.

ESQUEMA 1  
EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL TIPO DE CAMBIO EN LA INFLACION



Fuente: Esquema presentado por el subgobernador del Banco de México, doctor Jesús Marcos Yacamán, en la XCVII Junta Cuatrimestral Macroeconómica de CIEMEX-WEFA, Universidad Anáhuac, marzo 19 de 1999.

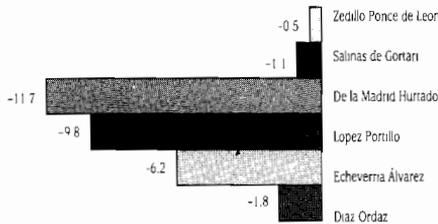
Si uno de los *fundamentales* de la economía es la tasa de inflación, y ésta se encuentra determinada en última instancia por el tipo de cambio, el instrumental de la política económica (monetaria y fiscal) deberá tener como centro la procuración de las “condiciones de mercado” que sitúen al tipo de cambio en niveles que no sean lesivos para la economía en general.

EL MANEJO DEL DÉFICIT PRESUPUESTAL COMO UNA DE LAS PREOCUPACIONES CENTRALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. FINANZAS SANAS Y TASA DE INFLACIÓN.

En los CGPE queda manifestado el objetivo del Banco de México de alcanzar una tasa de inflación que no exceda el 10 por ciento.<sup>6</sup>

Identificada como uno de los peores males que pueden ceñirse sobre la economía y la sociedad (“[...] el aumento persistente y errático de los precios produce consecuencias muy perjudiciales sobre el desempeño de las economías y sobre el bienestar material de la población”),<sup>7</sup> la tasa de inflación se sostiene con un flujo de dólares que exigen que el Estado no distraiga recursos en el financiamiento de los recursos que desde su gasto pudieran exceder su capacidad de recaudar ingresos: el déficit presupuestal. El envío de esta señal a los circuitos financieros internacionales se ha enfatizado en las últimas dos administraciones (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1  
PROMEDIO DEL DÉFICIT PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LOS SEIS ÚLTIMOS SEXENIOS

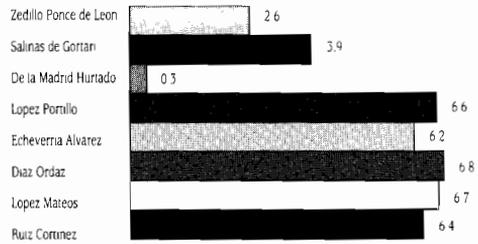


Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

La astringencia fiscal y monetaria ha permitido, según los CGPE, que el crecimiento económico conduzca a la creación de más y mejores fuentes de trabajo, a lograr un sano financiamiento de un mayor gasto social, y a contribuir a revertir la situación de atraso y desigualdad que todavía aqueja a un número importante de mexicanos. Detengámonos en cada una de las anteriores afirmaciones.

La vocación por el equilibrio presupuestal ha resultado menos eficaz que las políticas deficitarias en la promoción del crecimiento (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2  
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

Sería extraordinariamente simplista suponer que el retorno al ejercicio del déficit presupuestal representaría el *sumum* de la bonanza económica. Debe decirse también que en 1942, la quita del 90 por ciento de la deuda externa, programada para pagarse en 30 años con 20 de gracia, descargó del servicio financiero a la economía mexicana. Los más enconados detractores del gasto expansivo del Estado, cuando se han hallado ante la imposibilidad de mejorar el desempeño, sino de los añejos problemas estructurales de nuestra economía, responsabilizan a la acumulación de deudas efectuada en esta época de crecimiento, señalándola como la etapa que fincó la pesada carga financiera que hoy tiene que ser enfrentada por los responsables del cambio de orientación en el esquema de desarrollo. Actualmente, se dice, sufrimos la restricción de la necesidad de financiar deudas acumuladas por el Estado omniabarcante.

Sin contemplar la discusión en torno a una de las asignaturas pendientes más acusadas de los últimos años, la Reforma Fiscal Integral, es pertinente problematizar la inflexible animadversión preponderante respecto del déficit presupuestal, particularmen-

CUADRO 1  
CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA

	Ruiz Cortines 1953-1958	López Mateos 1959-1964	Díaz Ordaz 1965-1970	Echeverría Álvarez 1971-1976	López Portillo 1977-1982	De la Madrid 1983-1988	Salinas de Gortari 1989-1994	Zedillo 1995-1998
Demanda Total	5.9	6.8	6.2	6.2	6.1	0.5	5.5	4.0
Demanda Interna	5.2	6.6	5.6	5.7	4.9	-0.1	4.5	0.6
Pública	0.6	1.2	0.9	1.3	1.2	-0.4	0.6	-0.5
Consumo	0.5	0.7	0.5	0.8	0.6	0.1	0.3	0.0
Inversión	0.1	0.5	0.4	0.5	0.6	-0.5	0.3	-0.5
Privada	4.6	5.4	4.7	4.4	3.6	0.3	3.9	1.1
Consumo	3.9	3.5	4.0	3.6	3.1	0.1	3.0	0.7
Inversión	0.7	1.9	0.7	0.8	0.5	0.2	0.9	0.4
Demanda Externa	0.7	0.2	0.6	0.5	1.2	0.6	1.0	3.4
Exportaciones	0.7	0.2	0.6	0.5	1.2	0.6	1.0	3.4
Oferta Total	5.9	6.8	6.2	6.2	6.1	0.5	5.5	4.0
PIB	5.6	6.5	5.8	5.7	5.7	0.3	3.5	2.1
Importaciones	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.2	2.0	1.9

Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México septiembre de 1999.

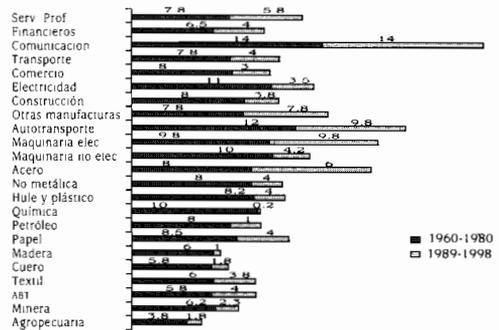
te cuando priva una situación de emergencia para la mitad de la población, y se echa mano de artilugios para no registrar las presiones sobre el gasto-financiamiento en el déficit.

La sencilla identidad que los CGPE realizan entre crecimiento económico y bienestar (“El crecimiento económico conduce a la creación de más y mejores fuentes de trabajo y, al permitir el sano financiamiento de un mayor gasto social, contribuye a revertir la situación de atraso y desigualdad que todavía aqueja a un número importante de mexicanos”),<sup>8</sup> transita por terrenos que resultan harto conflictivos. Atado al dinamismo que la demanda externa pueda repercutir en ciertas ramas de la economía (véase cuadro 1), el crecimiento económico reproduce las asimetrías de un aparato productivo heterogéneo (véase gráfica 3), no pasa por los sectores generadores de empleo (véase gráfica 4), se mantiene acumulando déficit en éstos (véase cuadro 2), e incide de manera por demás marginal en

la reversión de la distribución del ingreso (véase cuadro 3).

El sano financiamiento de un mayor gasto social es otra afirmación que entraña dificultades. En el v Informe de Gobierno del presidente Zedillo se afirmó contundentemente que habíamos alcanzado el mayor gasto

GRÁFICA 3  
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA MEXICANA



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

CUADRO 2  
EMPLEO POR SEXENIO

	<i>Empleo generado promedio</i>	<i>Crecimiento PEA</i>	<i>Faltante por sexenio</i>
1971-1976			
Echeverría Álvarez	441,355	617,000	1'053,870
1977-1982			
López Portillo	981,496	753,000	-1'370,976
1983-1988			
De la Madrid	83,687	946,000	5'173,878
1989-1994			
Salinas de Gortari	259,079	1'165,000	5'435,526
1995-2000			
Zedillo Ponce de León	531,188	1'438,000	5'433,872
Total			16'053,276

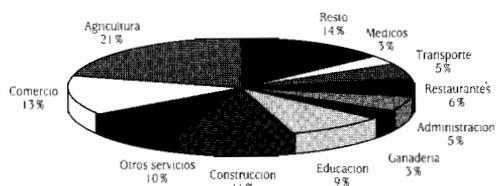
Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México. Septiembre de 1999.

social de la historia. En los CGPE se sostiene que "al término de la presente administración, los recursos destinados al gasto social habrán acumulado un crecimiento 4.6 veces mayor que el del gasto programable, alcanzando la mayor proporción dentro de este rubro, así como un máximo histórico en términos per cápita".<sup>9</sup> Como proporción del gasto neto pagado, el gasto programable se ha venido contrayendo (véase gráfica 5); estamos enfrente de un efecto combinado: el gasto social crece más porque el conjunto del gasto programable sufre un proceso de disminución, ello en parte debido a que la inversión inducida (los programas de inversión con diferimiento de registro al gasto Pidiregas), al no registrarse ni como inversión pública ni de manera inmediata, descargan de presiones contables al gasto programable, trasladándolas al futuro. En un contexto de presiones sobre los ingresos públicos (magra recaudación, entorno internacional, precio del petróleo, etcétera), todos los ajustes presupuestales se han hecho contra gasto programable, explicando otra parte del fenómeno de su contracción. El matiz estriba en que presenciamos efectivamente una proporción cada vez mayor (el gasto social), pero de una proporción cada

vez menor (el gasto programable), lo que a nos conduce necesariamente a la afirmación de que hay, en términos absolutos, más gasto social. El asunto se complica si contrastamos el nivel de gasto social respecto de las necesidades de gasto social; el gasto per cápita, al igual que el ingreso per cápita, esconden la particularidad de las diferencias.

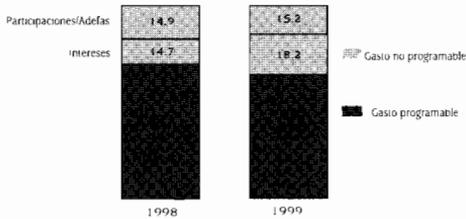
Por otro lado, el crecimiento que el servicio de la deuda ha significado al interior del gasto no programable, se traduce como el compromiso creciente de parte de los recursos públicos conseguidos con el crecimiento económico; en nada descarga lo anterior el hecho de que el coeficiente de la deuda externa pública neta-PIB se haya reducido de

GRÁFICA 4  
PARTICIPACIÓN DE LAS RAMAS GENERADORAS DE EMPLEO



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México, septiembre de 1999.

GRÁFICA 5  
GASTO NETO PAGADO



Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México. Septiembre de 1999.

19.6 a 17.5 por ciento, ni que *el planchado* de los créditos (resultado de negociaciones en las que las partes tácitamente convienen en que las deudas no se pagan, sino sólo se sirven) haya mejorado el perfil de los vencimientos, y ello haya despresurizado los compromisos de pago para el corto plazo. La economía ha crecido después de la crisis 1994-1995 (ya señalamos en que circunstancias) pero el peso de la carga financiera, al igual que lo que sucede con la inversión inducida, simplemente se traslada al futuro.

Los esfuerzos por lograr una transmisión ordenada del poder, que encuentran en el *blindaje financiero* una ejemplar expresión por eludir la crisis sexenal, tienen que maniobrar con dificultad con *el déficit presupuestal oculto*, que vuelve relativa la identidad entre equilibrio y salud de las finanzas públicas: los pasivos del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Los 725,260'000,000 de pesos del saldo base para computar intereses (cerca de 68,000'000,000 de dólares al tipo de cambio de 9.3460), monto que no incorpora las obligaciones de Nafin y Banxico, la participación de pérdidas y los programas de deudores no son tomados en cuenta al momento de calcular los coeficientes macroeconómicos y financieros que presentan los CGPE.

CUADRO 3  
NIVEL DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN OCUPADA

	1998 (%)
De 0 hasta 1 salario mínimo	36.2
De 0 hasta 2 salarios mínimos	66.9
De 0 hasta 3 salarios mínimos	81.4
De 0 hasta 5 salarios mínimos	92.1
De 0 hasta 10 salarios mínimos	97.9
De 0 a más de 10 salarios mínimos	100.0

Fuente: Centro de Análisis y Prospección Económica para México. Septiembre de 1999.

Elogiada como uno de los grandes logros de la presente administración, la proporción del financiamiento de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos que se cubre con Inversión Extranjera Directa, obvia el hecho de que esa misma inversión impactará posteriormente en el rubro de transferencias y servicios, generando nuevas presiones para el financiamiento de la cuenta corriente. El monto acumulado de las remesas por utilidades de las inversiones a largo plazo suele superar el monto de las inversiones originales. Lo anterior, dejando de lado que los 49,000'000,000 de dólares que están invertidos en el mercado de valores se pueden ir en cualquier momento.

## CONCLUSIONES

La orientación del nuevo presupuesto es consecuente con las exigencias de administración financiera y de vinculación de nuestra economía al mercado global. La condena a los enormes desequilibrios acumulados por el ejercicio de presupuestos permisivos en el manejo del déficit presupuestal, práctica observada en sexenios de altas tasas de crecimiento, ha obsesionado a los encargados de las políticas económicas de las últimas dos administraciones. El cuidado puesto en llevar

a plausibles niveles los *fundamentales* de la economía, ha generado necesidades de financiamiento que se han convertido y se convertirán en presiones para el gasto, presiones que son muy similares a las necesidades de financiamiento de un expandido déficit presupuestal. Allí debemos considerar principalmente:

- Servicio de la deuda
- Cuenta Corriente
- Pidiregas
- Pasivos del IPAB

Estas necesidades de financiamiento con presiones sobre el gasto, se dan en un contexto de menor crecimiento que los sexenios con déficit presupuestal, y de agudización de problemas sociales que no pueden esperar más a las bondades que a futuro traerá el crecimiento sostenido con estabilidad de precios. La economía en general crece después de superada la crisis de 1994-1995, la estructura de la distribución del ingreso sigue siendo una de las más regresivas del mundo, y el presupuesto federal de-

dica mayores recursos al servicio de la deuda (a lo que debe aunarse el servicio de los pasivos del IPAB). Las posibilidades/ataduras que supone la inserción a la economía globalizada exige, como condición ética elemental, encontrar la manera de medir los indicadores de desempeño macroeconómico en función de una redefinición de las necesidades del desarrollo nacional.

## NOTAS

<sup>1</sup> B. Arana, "Presupuesto: entre la estabilidad y la tensión política"; en Jaime Muñoz Domínguez (coord.), *La cohabitación política en México*, Grupo Editorial Siete, México, 1997, pp. 143-160.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 148-150.

<sup>3</sup> *Criterios Generales de Política Económica 2000*, Introducción.

<sup>4</sup> *Política Monetaria. Programa para 1999*, Banco de México, enero de 1999, Introducción, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>6</sup> *Criterios...*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>7</sup> *Política Monetaria...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>8</sup> *Criterios...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 11.