

# Consideraciones sobre la evolución de la economía en el presente sexenio con relación al presupuesto 2000\*

Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva\*\*

## INTRODUCCIÓN

SE ESPERA concluir el año fiscal de 1999 con un crecimiento real del PIB de 3.4 por ciento; con una tasa de aumento de los precios de 13 por ciento y con un déficit fiscal de 1.25 por ciento respecto del PIB.

En la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000, el secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurriá, afirma que “el crecimiento se ha reflejado en mayor empleo, mientras que el abatimiento de la inflación ha permitido un incremento gradual del poder adquisitivo de los salarios”. Más adelante, se especifica que los salarios reales han tenido una recuperación, en 1999, de 2.5 por ciento para el sector manufacturero. Las cifras anteriores, que se festinan como altamente positivas, sólo indican en realidad que son los trabajadores los que soportan sobre sus espaldas la lenta recuperación de la economía mexicana.

Con relación al empleo, la Secretaría de Hacienda señala que en “octubre de este año

el número total de trabajadores asegurados al IMSS se situó en un máximo histórico de 12'078,000 trabajadores.

## EL PROGRAMA ECONÓMICO DE ERNESTO ZEDILLO

El mantenimiento de finanzas públicas sanas, dice la Secretaría de Hacienda, evitará la recurrencia de las crisis económicas sexenales; propicia el ahorro y la inversión del sector privado, sin generar presiones sobre los mercados financieros y las tasas de interés.

El programa económico para 1999 se apoyó en tres líneas de acción:

- i) solidez de las finanzas públicas;
- ii) política monetaria congruente con el objetivo de abatir la inflación, y
- iii) avances en el cambio estructural con el fin de impulsar la productividad y la competitividad de la planta productiva.

Con relación al programa económico se debe aclarar que el gobierno se ha negado sis-

\* Agradezco la colaboración del licenciado Demetrio Rojas Torres, Secretario Técnico de la Coordinación de Finanzas Públicas.

\*\* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura.

temáticamente a realizar la Reforma Fiscal Integral que le permitiría fortalecer efectivamente a las finanzas públicas del país. La reducción de los déficit públicos se han logrado a través de la contracción del gasto social y de inversión gubernamental. Adicionalmente, se ha reducido a su mínima expresión el consumo de las familias de las clases trabajadoras.

En lugar de llevar a cabo la Reforma Fiscal Integral, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, propone en la Ley de Ingresos para el 2000 que las entidades federativas adopten voluntariamente la creación de un impuesto al consumo local, a una tasa que no exceda del 2 por ciento, previa autorización de los congresos locales.

Dicha medida debe rechazarse ya que es una manera amañada de aumentar los impuestos indirectos al consumo, como el del IVA, que afecta principalmente a los asalariados. En lugar de pretender seguir aumentando los impuestos regresivos, como es el caso de los tributos al consumo, lo que debería gravar el gobierno federal son los ingresos de los rentistas y de los sectores de la población de altos ingresos.

En México los grupos que deben contribuir con el erario público son los grandes grupos comerciales, los especuladores en la Bolsa de Valores, las empresas transnacionales, los grandes magnates de la televisión, de la radio y de las telecomunicaciones en general, los grupos de personas que reciben cuantiosas herencias, los sacadólares, etcétera.

## LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

De acuerdo con las apreciaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las presiones

en el renglón del gasto público aumentarán debido a que el próximo año se deberán atender compromisos adicionales derivados del proceso electoral, lo que implica destinarle mayores recursos (8,000 millones de pesos) al Instituto Federal Electoral (IFE) y para la realización del censo de población. Por otro lado, también se deberán atender los requerimientos adicionales que han presentado los poderes judicial y legislativo.

Adicionalmente, se menciona que se agrega el impacto presupuestal de la aplicación de la Ley en Materia de Inversiones Productivas de Largo Plazo (Pidiregas), que son inversiones que lleva a cabo la iniciativa privada con el pleno respaldo del gobierno federal, y por lo tanto, en realidad son compromisos que se traducen finalmente en deuda pública.

Sin dejar de reconocer que hay nuevos renglones presupuestarios que hay que atender, como los antes mencionados, el gobierno federal menciona como pecata minuta el hecho de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000 incorpora cuantiosos recursos para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de las leyes de Deuda Pública y de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que es el sucesor del Fobaproa. Afirma Hacienda que el monto total del costo financiero de la deuda se estima alcance 201,515 millones de pesos, equivalente a 3.85 por ciento del producto interno bruto.

## LA ESTRATEGIA ECONÓMICA

El análisis de la estrategia económica del gobierno federal es un aspecto muy importante ya que en este renglón se fijan las prioridades de las políticas públicas y que deben reflejarse en las asignaciones presupuestales.

En el documento enviado por la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados se dice que la estrategia económica de Zedillo se basa en cinco líneas de acción principales: gasto social, fortalecimiento del federalismo, desarrollo rural integral, seguridad pública y fortalecimiento de la inversión pública.

En este punto vale la pena señalar que una cosa es lo que dice el gobierno federal y otra la realidad de la política económica del país, que, a través del sexenio, ha privilegiado el uso de los recursos públicos para beneficio de los sectores bancario y financiero, para los grandes exportadores y ha transferido hacia el sector privado de la economía grandes porciones del capital nacional, al otorgar a precio de remate: bancos, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, autopistas, medios de comunicación, los fondos de pensiones, etcétera. Además ahora pretende privatizar al sector eléctrico y a Pemex.

El presupuesto nacional que deberá aprobar la Cámara de Diputados tiene que responder a las prioridades, necesidades y demandas de la población del país, en lugar de seguir privilegiando a los banqueros, a través del IPAB. Lo que está en riesgo para México es su viabilidad como nación independiente y soberana. Lo que está en riesgo es la paz y la seguridad nacional. Los ingresos públicos se deben utilizar y canalizar hacia el beneficio social y económico de los mexicanos en general y no para uso exclusivo de los grandes capitalistas extranjeros.

Para el ejercicio fiscal del 2000 el PEF plantea un gasto neto total por un billón 187,819.1 millones de pesos, distribuido de la siguiente manera: 809,670.1 millones de pesos al gasto programable; 201,515.1 millones a cubrir el costo financiero de la deuda pública; 160,883.3 millones al pago de participa-

ciones a entidades federativas y municipios y 15,750.6 millones para cubrir los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

El gasto neto total registra un aumento de 4.5 por ciento en términos reales respecto del cierre estimado para 1999. Su proporción dentro del PIB ascenderá a 22.7 por ciento, el mismo nivel que el de 1999. Con ello, el nivel de gasto neto total propuesto representará uno de los más bajos en las dos últimas décadas con relación al tamaño de la economía.

#### COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA PRESUPUESTARIA

Para el año 2000 se destinarán 201,515 millones de pesos al costo financiero de la deuda pública presupuestaria; de este monto 135,578 millones se asignarán a las obligaciones del gobierno federal y 25,519 millones a las entidades paraestatales de control directo. Por su parte, las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores serían de 40,418 millones de pesos. Las erogaciones por concepto de intereses de la deuda aumentarán en 7.3 por ciento en términos reales.

#### ANÁLISIS DEL GASTO PROGRAMABLE

El gasto programable mide la disponibilidad de recursos del gobierno federal para proveer de bienes y servicios a la sociedad conforme a sus funciones y responsabilidades.

El nivel propuesto para el año 2000 es de 809,570.1 millones de pesos, equivalente

a 15.46 por ciento del PIB, y a un aumento real de 4.1 por ciento con respecto a 1999. Excluyendo el costo de las obligaciones derivadas de la nueva Ley del Seguro Social, el gasto programable alcanzará el 14.35 por ciento como proporción del PIB, y representa también el nivel más bajo en los últimos 20 años.

### CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GASTO PROGRAMABLE

Esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público.

### CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PROGRAMABLE

El sentido de las acciones realizadas con el gasto programable se identifica por medio de su agregación funcional; ésta muestra puntualmente la orientación de los recursos en tres grandes rubros: hacia el desarrollo social, en actividades productivas y, por último, para actividades de gestión gubernamental.

El gasto social aumenta en 5.9 por ciento en términos reales y representará el 60.7 por ciento del gasto programable.

El gasto hacia actividades productivas, principalmente de los sectores desarrollo agropecuario, energético y comunicaciones, disminuye en 2.8 por ciento real, respecto de 1999, y representa el 26.5 por ciento del gasto programable.

Por último, las funciones de gestión gubernamental, vinculadas con las actividades de legislación, procuración e impartición de

justicia, procesos electorales, medio ambiente, defensa y soberanía del territorio nacional, tendrán un presupuesto que supera en 11 por ciento real al del presente año.

### CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PROGRAMABLE

El gasto programable también se puede clasificar dependiendo del tipo de bienes o servicios que se adquieren para la operación del sector público.

Para el año 2000 el 45.1 por ciento del total se destinará al pago de servicios personales; su monto es de 365,215 millones de pesos, superior en 6.9 por ciento real al de 1999.

Por otro lado, el rubro de pensiones y jubilaciones revela un crecimiento anual de 4.1 por ciento con relación al presente año. Por lo anterior, ambos rubros representarán en conjunto el 56.8 por ciento.

Para el gasto de operación e inversión se canalizarán 349,379.4 millones de pesos, 1.3 por ciento más en términos reales respecto a 1999. La inversión física presupuestaria aumentará 4.2 por ciento con relación al presente año.

#### *Balance de la Producción Nacional*

De acuerdo con la visión del gobierno federal el comportamiento del producto interno bruto registrado en el presente sexenio muestra que la economía nacional se ha estabilizado y ha recuperado su capacidad de crecimiento.

Sin embargo, las cifras reales demuestran lo contrario, porque se olvida que el PIB del país cayó en 1995 en casi 7 por ciento, por lo que la evolución posterior del crecimiento económico –en 1996 (5.1 por ciento); en 1997



(6.8 por ciento); en 1998 (4.8 por ciento), y el previsto para 1999 de 3.4 por ciento— apenas mostró una incipiente recuperación de la capacidad productiva del país.

En realidad la tendencia de la economía de México es hacia la baja: si se toma como referente el PIB real de 1994 (4.5 por ciento), se tiene que en 1996 hubo un decrecimiento de 1.3 por ciento. Si bien en 1997 el aumento del PIB fue de 6.8 por ciento, en realidad comparándolo con el de 1994 se tiene que fue de sólo 5.6 por ciento. En suma, el crecimiento promedio en el presente sexenio fue de sólo 2.5 por ciento, muy por debajo de la tasa fijada en el Plan Nacional de Desarrollo de 5 por ciento.

En el caso del crecimiento registrado en 1998 (4.8 por ciento), éste fue positivo, pero a costa del sacrificio de los mexicanos, ya que el PIB por habitante se mantuvo en 14.5 mil pesos en términos reales. Cabe mencionar que en 1981, hace 18 años, el nivel del PIB per cápita era de más de 15,000 pesos.

En los criterios se proyecta por la Secretaría de Hacienda una tasa de crecimiento del 4.5 por ciento, que consideramos que es optimista si se toma en cuenta la creciente carga del servicio de la deuda interna y externa.

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO

Otro importante indicador del fracaso de las políticas económicas aplicadas por el gobierno zedillista es la creciente concentración del ingreso en México. De acuerdo con los datos de la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, realizada por el INEGI, en el tercer trimestre de 1996, ejemplifica la polariza-

ción de la riqueza y de la pobreza en México, lo que se manifiesta negativamente en el equilibrio entre la oferta y la demanda, de manera señalada en los rubros del consumo, de la inversión y sobre todo en la baja recaudación fiscal.

Actualmente, el número de pobres extremos ha llegado a la cantidad de 25 millones y de 30 millones a los que se les considera que apenas sobreviven con sus miserables ingresos. La acumulación de la pobreza en 1999 simplemente confirma la tendencia hacia el empeoramiento de la distribución del ingreso que ya se tenía en 1996, con los siguientes datos: el 10 por ciento de los hogares más ricos captó el 38 por ciento del ingreso nacional y el 20 por ciento de las familias con más altos ingreso captó el 54 por ciento del ingreso total, mientras que los hogares de menor ingreso solamente recibieron (del I al decil VII) el 35 por ciento de los ingresos. Con la política presupuestaria que hoy propone Zedillo se continuará agudizando la concentración de la riqueza y del ingreso en México.

## EL ANÁLISIS DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO EN FUNCIÓN DEL PIB

Los ingresos del sector público pasaron de representar el 16.3 por ciento del PIB en 1994 al 13.4 por ciento en 1998. La caída más fuerte sucedió en 1995 ya que el porcentaje de ingreso del sector público cayó al 14.7 por ciento, 1.6 por ciento del PIB, aunque también es notable la caída ocurrida entre 1997-1998 al pasar de 14.8 a 13.4, es decir un deterioro de 1.4 por ciento del PIB. De la mano de esta caída en los ingresos totales está la disminución en la captación tributaria que pasó del

9.3 por ciento del PIB al 7.8 por ciento, observándose el mismo comportamiento entre 1994 y 1995 ya que los ingresos tributarios pasaron del 9.3 al 7.8 por ciento del PIB lo que representó un deterioro de 1.5 por ciento en los ingresos impositivos, aunque de 1997 a 1998 la caída fue menor al situarse en 0.4 por ciento del producto interno bruto.

Esta situación ha puesto de relieve la ineficiencia de las políticas tributarias de expansión de la base gravable, ya que los ingresos públicos continúan altamente sensibles al comportamiento de los precios de los hidrocarburos. Los ingresos petroleros pasaron del 36.5 por ciento de los ingresos tributarios en 1994 al 58.5 por ciento en 1997. Disminuyendo en 1998 como consecuencia del comportamiento del mercado petrolero internacional, al 42.3 por ciento, porcentaje aún muy elevado.

La estrategia del gobierno zedillista se ha basado en los impuestos indirectos: la suma del IVA, IEPS e ISAN que gravan el consumo, representan el 49 por ciento de la recaudación tributaria total. Dicha estrategia privilegia los impuestos regresivos por encima de los impuestos distributivos, es decir, la estructura tributaria empeora la distribución del ingreso en el país y las finanzas gubernamentales.

Las fallas estructurales de la política tributaria son diversas: la recaudación se ha concentrado en la clase media y los asalariados, mientras desgrava a los grandes grupos corporativos, a quienes se apoya a través del régimen simplificado o las empresas que utilizan el régimen de consolidación fiscal.

## FINANZAS PÚBLICAS

Resulta fundamental no olvidar que el gobierno federal, al igual que las empresas que eva-

den impuestos, lleva una doble contabilidad en sus finanzas. La contabilidad oficial muestra una situación sana con déficit moderados, financiados como dice la Secretaría de Hacienda. Por otra parte, la contabilidad escondida incluye los pasivos generados por el rescate bancario, como los originados por la reforma de la seguridad social, como por los montos escondidos en la banca de desarrollo y en los Pidiregas. Los datos oficiales que tanto se festinan están destinados a simular una situación sana para garantizar los flujos de la inversión extranjera. Se quiere sostener la imagen mientras que termina el sexenio. Dicha simulación es apuntalada por el blindaje financiero ya que una interrupción de los flujos financieros llevaría a una crisis financiera que ineludiblemente se le dejaría al próximo gobierno.

Pero los pasivos escondidos buscan situarse de manera explícita en las finanzas públicas. Así como la baja en los precios obligó a explicitar los pasivos del Fobaproa al no poder seguir financiándolos con los ingresos petroleros como lo hizo en 1996 y 1997. Los Pidiregas son en realidad deudas escondidas que empiezan a salir en el 2000; los gastos por la reforma al IMSS están escondidos pero se previnieron en el presupuesto de 1997.

Aunque el gobierno ha tratado de esconder estos costos financieros es sabido que todos los pasivos se pasaron al IPAB, y otras instituciones, como el Banco de México, se quedaron con 60,000 millones de pesos que serán pagados con las utilidades de los remanentes de la operación de esta institución; los créditos carreteros por 87,000 millones de pesos se concentraron en un fideicomiso en Banobras, el FARAC, y otros pasivos en Nafinsa y Bancomex.

Una primera estimación completa del costo del rescate bancario indica que éste asciende, a finales de 1999 a una insólita cuarta parte del PIB, reduciendo el costo ya pagado en los últimos 5 años (a valor presente para que sea comparable), quedan los pasivos netos, aún pendientes de pago, en alrededor de 973.5 miles de millones de pesos, entre los que se incluyen los 750,000 estimados por Hacienda para los nuevos bonos del IPAB y los demás montos escondidos en otras instituciones.

Así las cosas los festinados resultados fiscales, las finanzas sanas se convierten en desastre. Los déficit cercanos a cero en 1995, 1996 y 1997, alcanzan un nivel promedio de casi 5 por ciento del PIB, para situarse en 1998 en 14 por ciento del PIB, al tomarse en cuenta los pasivos del Fobaproa en este año. El déficit del 5 por ciento para 1999 resulta del aumento del valor de la deuda anterior y de los nuevos rescates de Serfin y Bancreser.

Es muy importante enfatizar que en los cálculos anteriores no se incluyen estimaciones de los pasivos adquiridos por la reforma del IMSS, de los Pidiregas, autorizados en los últimos años y de los muchos pasivos adquiridos y aun simulados en la banca de desarrollo.

## ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

En 1980, el gasto público representaba el 25 por ciento del PIB; éste baja a 16.5 en 1989, se incrementa a 17.65 en 1994 y vuelve caer en 1998 al 15.8 por ciento; para 1999 se sitúa en alrededor de 15 por ciento y para el 2000 se ubica en el 14.8 por ciento? Es decir que la política de austeridad continúa y se agudiza.

Si relacionamos esta disminución en el gasto público con el comportamiento del gas-

to social y sustraemos los costos de la reforma al IMSS, por tratarse más que de un aumento, en uno más de los programas de rescate financiero, llegamos a conclusiones muy diferentes a las del gobierno zedillista. Al inicio del actual gobierno el gasto representaba el 58.55 de programable, sin embargo, para 1998 representó 57.9 por ciento, pero si deducimos el costo de la reforma al IMSS el gasto social sólo representó el 53.3 por ciento.

A ese comportamiento debemos añadir los recortes presupuestales cuyos efectos en el gasto social derivaron en una disminución del 0.2 por ciento como proporción del PIB, al reducirse en 8,974 millones de pesos esta cantidad equivale al 62.4 por ciento del recorte total al gasto programable (14,372.8 millones de pesos).

Esta situación de menor gasto ante crecientes necesidades obedece no sólo a la escasez del sector público sino a toda una concepción de la política económica; se trata del dogma de la austeridad, conocido como disciplina fiscal, como condición para la estabilidad y ésta como determinante del crecimiento económico. Lo que registra el modelo aplicado en México es un desequilibrio que consiste en gastar menos de lo que recibe en ingresos generando un superávit primario que se destina al pago de intereses, por lo que para esta doctrina, en realidad, el equilibrio fiscal se orienta hacia el gasto financiero.

En el año 2000 el gasto social respecto del PIB será de 9.4 por ciento, es decir dos décimas más que los dos años anteriores y 3 décimas más respecto a 1994, algo muy lejano de las necesidades que enfrenta el país para finales de siglo, pese a las manipulaciones estadísticas que lo ponen como el mayor gasto social en la historia reciente del país.



¿Cómo hablar de un mayor bienestar Si ha generado sólo el 21 por ciento de empleos estables y bien remunerados, que demanda la población, lo que representa menos de la mitad de los empleos estables que se requieren? ¿Cómo hablar de mayor bienestar cuando 2 terceras partes de los trabajadores ganan 2 salarios mínimos o menos, y este salario mínimo ha perdido cerca del 30 por ciento de su poder adquisitivo de 1995 a la fecha?

De la misma forma cuando se hereden por parte de este régimen 15 millones más de pobres, al término de esta administración y además el trabajo informal representa la mitad de la población económicamente activa y el 85 por ciento de las nuevas ocupaciones generadas.

El Ejecutivo propone 52,884.4 millones de pesos para combatir la pobreza extrema; esa suma dividida entre 26 millones de pobres extremos significa que el gobierno piensa destinar 2,034.0 pesos por pobre, 169.5 mensuales, equivalente a 5.65 pesos diarios, la sexta parte de un salario mínimo promedio nacional. Con esas cantidades no sorprende que los programas de combate a la pobreza hayan aumentado de 1995 al 2000 en 19.4 por ciento, pero que la pobreza extrema crezca 73.3 por ciento, al pasar de 11 a 26 millones de acuerdo con cifras oficiales.

## CONCLUSIONES

Los resultados de esta política son ya conocidos: crecimiento económico reprimido y por lo tanto inestable, insuficiente, desigual y desintegrado; abandono del mercado interno, que se traduce en contracción de la inversión productiva y del consumo; déficit crónico; dependencia del exterior; desequilibrio fiscal

permanente; concentración del ingreso; aguda reducción salarial; desempleo y propagación de la crisis financiera en toda la economía. Si bien, parte de estos problemas ya existían al principio del sexenio, éstos no se han superado y por el contrario se han agudizado alarmantemente.

### *Reflexiones finales*

En suma, no se trata de que la Cámara de Diputados simplemente se dedique a parchar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000. El objetivo es que se reestructure a fondo el presupuesto nacional, de modo que éste responda a un modelo de desarrollo económico y social del país, que se oriente hacia el uso pleno de todos los recursos naturales, humanos y de capital del país.

No se debe continuar con la instrumentación de una política económica de corte neoliberal, que siga sacrificando el bienestar de la población con políticas fiscales recesivas de continuo ajuste, tendientes al control del nivel de los precios, a través de la reducción del consumo popular.

Los equilibrios macroeconómicos deben ser el resultado de una gestión económica que sea capaz de elevar el empleo permanente y bien remunerado. La generación de ahorro debe ser el resultado de aumentos en el ingreso y no de la disminución indiscriminada del nivel de vida de la población en general. El ahorro forzoso que se ha generado a través de la privatización de los fondos de pensión, sólo beneficia a los grupos bancarios y financieros, que obtienen así fondos de inversión a costos muy bajos.

La inversión pública debe seguir siendo el motor del desarrollo nacional. La llamada inversión financiada de largo plazo (Pidiregas), se ha instrumentado con el único propósito



de beneficiar a los capitalistas privados, con fondos públicos.

Desde luego, también hay que destacar que es necesario crear un sistema de fomento efectivo para impulsar a los pequeños, medianos y grandes empresarios con

verdadero espíritu empresarial, que arriesguen su capital y se la jueguen por México. La creación de fuentes de empleo permanente se garantiza, fundamentalmente, a través de la pequeña y mediana empresas, con influencia en los mercados locales y regionales.