

Aproximación ética en la formulación y aprobación del presupuesto para el desarrollo integral en México

Diputado Ernesto A. Millán Escalante*

PARADIGMA DE LA PRESUPUESTACIÓN: ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL

LA FORMULACIÓN del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000 se inscribe en un contexto internacional, que si no en su totalidad es incierto en todas sus variables, en algunas de ellas se encuentran en un rango de revisión que trastoca los paradigmas que la globalización estableció desde que se empezó a gestar.

Entre otras cabe destacar el no acuerdo para la liberalización del comercio mundial en su totalidad, al actuar las economías desarrolladas con procedimientos proteccionistas, sobre todo con barreras no arancelarias y el mantenimiento de subsidios a sus producciones primarias; el no control del sistema financiero mundial de conformidad a las bases establecidas de utilizar los grandes avances de la información en aras de beneficiar los aspectos productivos y su consecuente inversión y la reducción concertada de las

transferencias de fondos especulativos; la canalización de ayuda hacia los países del ex bloque socialista en forma discriminada por cuanto a una orientación más de carácter político que productivo y económico.

La sustitución de materias primas en términos de intercambios desfavorables, fundamentalmente aquellas que tienen su origen en los países periféricos, al ser sustituidas por innovaciones tecnológicas que han dado lugar a su incorporación a los nuevos productos; al incremento del servicio de las deudas externas y la renegociación de las mismas en condiciones que evitan la acumulación de capital y que propicien el desarrollo económico, situación que permite participar más activa y crecientemente en el mercado mundial.

Entre otras, éstas son variables externas que influyen en la formulación del presupuesto y que por tanto son insoslayables, toda vez que la pertenencia del país en la globalización es inevitable.

Este contexto económico se ha agudizado con las crisis internas en los países con los que el nuestro tiene relación, más que en aspectos comerciales, en aspectos financie-

*Diputado Federal por el grupo parlamentario del PRI; Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

ros y cuyos ahorros vía inversión extranjera en bolsa se encuentran canalizados como inversión de tipo especulativo, y que al tener problemas los países de donde provienen, repercuten en nuestra economía, toda vez que dan lugar al retiro de estas inversiones, obligando al país a aumentar sus tasas de interés para retener dichas inversiones, las que permiten financiar la importación de bienes y las remesas al exterior por conceptos de regalías y servicios de la deuda.

En virtud de que estas variables y su contexto constituyen el entorno en el que está inserta nuestra economía, obliga entonces a la misma a adoptar criterios de política económica racionales, factibles y equilibrados que influyan primeramente en las variables macroeconómicas como son: la inflación, el PIB, la cuenta corriente, las tasas de interés, en una estrategia que contemple la reducción de los embates del exterior y el fomento al crecimiento económico del país.

Por cuanto a las variables internas, se hace necesario en primera instancia, controlar la inflación, elemento que es el más caro de los impuestos y no es predecible cuando está fuera de control y que paga una población, pero sobre todo la de menores recursos. Ello implica entonces controlar el gasto gubernamental, la emisión de dinero y la priorización con responsabilidad de los montos de financiamiento y endeudamiento externo.

Otro elemento fundamental es el que corresponde a la generación de empleos, con prioridad en los aspectos productivos y con salarios remuneradores, es decir, que compensen la inflación interna y la exigencia de consumos igualmente racionales a la población.

En este tenor, así también se ubica el adecuado equilibrio de las finanzas públicas

en relación a la capacidad de pago derivada del crecimiento económico, ya que entre mayor desequilibrio se tenga en las finanzas públicas ese déficit debe ser financiado de alguna forma, y la tradicional y más recurrente es que el Estado recurra al endeudamiento interno en una primera instancia y por tanto la emisión de este tipo de deuda repercute sustancialmente en la demanda de recursos del sistema financiero, y en una segunda instancia a la elevación de las tasas de interés con su lógica repercusión en el aparato productivo nacional.

El equilibrio adecuado de la balanza de pagos en sus diversas cuentas se convierte también en un indicador de atención prioritaria; por lo que se refiere a la balanza comercial que al empezar a experimentar cuellos de botella en ciertas ramas industriales que generan empleo provocan un mayor cúmulo de importaciones, lo que implica entonces déficit que no compensan las otras cuentas que integra la gran cuenta corriente.

Esta experimentación de déficit, lógicamente genera inflación de demanda y de costos, provocando presión sobre el tipo de cambio. Y cualquier alteración de éste, repercute en la economía en general; por ello su cuidado se convierte también en prioritario. Esta situación también se manifiesta en el pago del servicio de la deuda externa, no tan solo la pública sino también la concierne al sector privado.

La aproximación al marco descrito anteriormente constituye los considerandos que al ejercicio gubernamental, en términos de política económica, le exigen alta responsabilidad, toda vez que de no atenderse con compromisos se agudizan los problemas de convivencia social.

Ante esto, se hace necesario y fundamental que la formulación del presupuesto,

no tan solo atienda las prioridades de las variables macroeconómicas, sino que también propicie el crecimiento económico equilibrado de los sectores agrícola, industrial, comercial, de servicios y financiero con equilibrio regional de conformidad a los recursos naturales y al establecimiento y ubicación de la población.

MEDIDAS NECESARIAS DE OBSERVANCIA PERMANENTE PARA APROXIMARSE AL PARADIGMA: LA EXPERIENCIA RECIENTE DE MÉXICO

En la década de los ochenta¹ vivimos la caída de las tesis que sustentaban que un Estado participe en la economía puede ser motor de desarrollo. El modelo se agotó y con ello se recurrió a la implementación del llamado ajuste estructural, no sólo en México sino en todos los países en desarrollo.² El ajuste estructural³ contiene tres apartados que afectan el funcionamiento de la administración pública:

1. Apertura comercial.
2. Saneamiento de las finanzas públicas.
3. Reestructuración del sector paraestatal.

Las tres vertientes han sido implementadas en México. Los resultados son notorios. En el primer punto, podemos sustentar que México pasó de ser una de las economías más cerradas en 1983 a una de las más abiertas para principios de los noventa.⁴ Las tasas de aranceles pasaron de un 100 por ciento a un máximo de 11 por ciento. Con ello, la apertura comenzó un camino que aún no cesa. La apertura no sólo se ha limitado al campo de los bienes y servicios, sino que también a

los flujos de mercado de capital. La apertura comercial obligó a las instituciones públicas a readecuar mecanismos, el caso más notorio es el caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), al haber reestructurado sus delegaciones estatales otorgándoles mayores atributos a finales de los ochenta y principios de los noventa, con el objetivo de lograr un mejoramiento del comercio nacional.

El saneamiento de las finanzas públicas, ha provocado que los gastos del Estado hayan sufrido una serie de readecuaciones en el entorno macroeconómico. Las más importantes comenzaron en la administración del presidente De la Madrid, cuando éste anunció la disminución del gasto corriente en un 4 por ciento en promedio a principios de 1986. La disminución del gasto público ha provocado que en ciertas áreas de la sociedad se presente un impacto a veces no tan favorable. El principio de exclusión se ha visto concretizado en esta situación. Por lo que se refiere a los ingresos públicos, la administración fiscal logró aumentar la base gravable, adecuar las tasas impositivas y ajustar el precio de las tarifas de los servicios públicos, lo que ha ocasionado una disminución gradual de los subsidios. La disminución o cancelación de subsidios dudosos ha generado un ahorro al erario público, aunque una disminución en los ingresos familiares, por lo que no es secreto alguno que se haya agudizado la pobreza extrema, en los ochenta.

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Éstas se han dado en cuatro vertientes:

- a) Transferencia
- b) Liquidación

- c) Fusión
- d) Venta

Las ventas o también llamadas privatizaciones han sido considerables. De acuerdo con un estudio de la OCDE, México ocupa el segundo lugar en materia de privatizaciones, por lo que respecta a ingresos brutos en relación con el PIB.⁵ Es interesante que el proceso de desincorporaciones haya provocado una notable disminución del sector paraestatal, de 1,155 empresas existentes en 1982, la cantidad se redujo a 217 en 1992.⁶ En el rubro de privatizaciones ha existido mucho debate en el tema, ya que las privatizaciones no sólo traen una transferencia de recursos, sino reacomodos del poder estatal. Las privatizaciones han dado un matiz muy peculiar al papel de la administración pública, puesto que ésta ha comenzado un proceso paralelo de reestructuración. Las privatizaciones han impactado no sólo al ámbito federal, sino también a los gobiernos municipales, con el caso de privatizaciones de algunos servicios públicos, aunque la tónica de estos últimos cobre una situación particular.⁷

El ajuste estructural ha provocado una readecuación de la administración pública. La dimensión del tamaño del Estado (en cuanto a número de unidades administrativas) se ha visto reducido. Con esta serie de cambios, sería prudente preguntarse: ¿Cuál debe de ser el marco teórico metodológico necesario a abordar para explicar el papel del administrador público, en esta nueva dinámica, añadido a las creciente participación ciudadana y demandas de mayores espacios políticos y de pluralidad? Sin duda alguna, la eventual respuesta demanda una posible solución con alto rigor académico.

Por tanto, quien formula el presupuesto en su carácter de legislador es un servidor público y está sujeto a asumir la responsa-

bilidad, compromiso y consecuencias de su actuar más allá de sus libertades para expresarse y no ser compelido por ello.

EL REENCAUSAMIENTO HACIA LA RACIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE

La desestabilización de la economía mexicana iniciada en el gobierno de José López Portillo entre 1977 y 1982 durante el auge petrolero generó una confianza excesiva en el gobierno para dejar crecer el déficit presupuestal, financiándolo con créditos provenientes de la banca internacional. De esta forma la crisis de la deuda en 1982 obligó a emprender un viraje trascendental en el modelo de desarrollo a partir de 1983.

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas (1983-1994) se emprendió la transformación del modelo de desarrollo económico, aplicándose uno de los programas de reforma económica más importantes y más radicales en el mundo, partiendo de la necesidad de contar con una estrategia que permitiera avanzar en la siguiente dirección: lograr la disciplina fiscal; plantear nuevas prioridades en los gastos públicos; impulsar una reforma fiscal; promover la liberalización financiera; controlar el tipo de cambio; acelerar la liberalización comercial; facilitar el flujo de inversión extranjera directa, y promover la privatización y la desregulación.

A continuación presentamos de manera sucinta cada una de las características de dicha estrategia que caracterizó el modelo de desarrollo económico:

1. Disciplina fiscal. El saneamiento financiero fue, durante el periodo 1983-1994, piedra angular

de la política económica, desde la perspectiva que el equilibrio fiscal era la única estrategia viable para la instrumentación del cambio estructural.⁸ La reducción del déficit financiero del sector público fue toda una obsesión para la tecnocracia mexicana y si bien pudo lograrse, tuvo un gran costo en términos de la caída de la inversión pública.

2. Nueva prioridad en los gastos públicos. Entre 1983 y 1991, el gasto público se redujo de 41.4 a sólo 27.7 por ciento. La política de austeridad repercutió, sin embargo, en áreas como salud, educación, inversión pública y subsidios. Tanto los salarios de los trabajadores del sector salud como los recursos asignados a las instituciones de seguridad social experimentaron una fuerte contracción en este periodo. Una situación quizás más marcada se produjo en el sector educativo donde el gasto se redujo de 5.3 por ciento del PIB en 1982, a 3.5 por ciento en 1988. En cuanto a la inversión pública, ésta experimentó una importante caída fundamentalmente en el mantenimiento de carreteras y redes de conducción de aguas. Finalmente, en materia de subsidios el gobierno ha venido eliminando lo que consideraba como subsidios no justificados, enfocándolos cada vez a los sectores más necesitados.
3. Reforma fiscal. Entre 1988 y 1992 se implementó una reforma de la política fiscal, a partir de la consideración de que era imposible la estabilización de una economía sin un sistema impositivo eficiente,⁹ con una amplia base gravable y un sistema efectivo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
4. Liberalización financiera. A partir de 1988, el gobierno mexicano emprendió la desreglamentación total de los mercados financieros; los bancos que habían sido nacionalizados en 1982 fueron reestructurados y privatizados una vez que se conformó el marco para la competitividad en esta área.
5. Tipo de cambio. Entre 1982 y 1987 se emprendieron esfuerzos para controlar la inflación, sobre todo reduciendo el déficit presupuestal y el crédito del sector público. A partir de 1987 se inició una segunda etapa, ante la incapacidad para controlar la inflación, se fir-

mó un acuerdo con las cúpulas obrera y empresarial a través del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), endureciendo la política presupuestal y monetaria, el control de precios y salarios y el congelamiento del tipo de cambio con respecto al dólar.

6. Liberalización del comercio. Con el fin de consolidar una economía abierta, los productos sometidos a licencia de importación se redujeron del 92 por ciento en 1985 a sólo 20 por ciento en 1990.

También se simplificó el conjunto de trámites aduanales sobre importaciones y exportaciones y se redujeron las tarifas de importación de 100 por ciento en 1985 a 20 por ciento en 1994.

Es necesario destacar que la apertura de la economía fue marcada no solamente por la desreglamentación comercial, sino también por cambios a nivel institucional como la entrada en el GATT en 1986 y, más recientemente, con la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). En estas condiciones, la economía mexicana se convirtió en muy poco tiempo en una de las más abiertas del mundo.¹⁰ Este conjunto de cambios institucionales forman parte de un amplio proceso de desregulación que tenía como fin lograr una mayor flexibilidad y competitividad económica, promoviendo la privatización y la liberalización de la inversión extranjera directa, abriendo sectores que tradicionalmente se habían negado a través de la venta de activos públicos y el régimen de concesiones.

- a) Inversión extranjera directa. Paulatinamente durante el periodo que estamos analizando, nuevos sectores de la economía nacional se abrieron a la inversión extranjera, por ejemplo los bancos comerciales, las compañías de seguros y algunas actividades relacionadas con la petroquímica. Los neoliberales mexicanos consideraron, en este aspecto, que la inversión

extranjera llega con nuevas tecnologías, mayor productividad, mejor administración, empleos bien remunerados y mayor acceso a los mercados, de ahí las facilidades otorgadas.

b) Privatización. Con el supuesto fin de aumentar la eficacia económica y fortalecer las finanzas públicas, se desarrolló un importante programa de privatizaciones que se dividió en tres fases: entre 1983 y 1985 se liquidaron o fusionaron aquellas empresas no viables. Entre 1986 y 1988 se vendieron las pequeñas y medianas empresas en manos del sector público. A partir de 1988 se inició la venta de las grandes empresas, tales como las industriales y mineras, las compañías aéreas Mexicana y Aeroméxico, la compañía Teléfonos de México, los bancos comerciales, etcétera. De esta forma, entre 1982 y 1993 se privatizaron, liquidaron o fusionaron 1,008 empresas de un total de 1,155. Actualmente existen sólo 223.

Los ingresos obtenidos por concepto de las privatizaciones ascendieron al 6.3 por ciento anual del PIB, nivel superado sólo por países como Reino Unido y Nueva Zelanda, dentro de la OCDE. Estos ingresos fueron canalizados a un fondo especial que sirvió para el pago de una parte de la deuda pública, es decir, con el proceso de privatización se favoreció fundamentalmente a los diferentes grupos financieros, con el afán de revitalizar la economía y dinamizar el mercado como parte de la estrategia de apertura.

c) La desreglamentación. Desde mediados de la década de los ochenta se inició un proceso de reforma de las disposiciones reglamentarias que representaban un obstáculo para la competitividad en la actividad económica, principalmente en áreas como el sector financiero, el sector de los transportes, el sector telecomunicaciones, el sector eléctrico y el sector manufacturero.

De trascendental importancia resultó la reforma al artículo 27 constitucional hecha con el fin de transformar el modelo de propiedad, asociación y producción que había predominado en el campo mexicano desde la posrevolución.

PRIORIDADES INSOSLAYABLES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL CONTEXTO DEL PRESUPUESTO

En el umbral del siglo XXI, el principal desafío que debe enfrentar México, sin lugar a dudas, consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Es por ello que el desarrollo social debe guardar una relación armónica de fortalecimiento mutuo con la democracia, con la economía y con el desarrollo regional integral, incluyendo de manera decidida a los gobiernos estatales y municipales en las acciones que desarrolla el gobierno federal.

En ese mismo sentido, tomando como punto de partida los objetivos centrales que persigue la política de desarrollo social, mismos que son los de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución.

En virtud de lo anterior, se considera urgente e impostergable la necesidad de ampliar y mejorar los servicios públicos que ofrecen directamente los gobiernos municipales en materia de educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad, etcétera que son los aspectos fundamentales que conforman la parte central de la política de desarrollo social.

Por tanto, es innegable la necesidad de armonizar tanto el ritmo de crecimiento de la población como su distribución geográfica; asimismo, se considera necesario promover el desarrollo equilibrado de las regiones; abatir las desigualdades e impulsar un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han

tenido opciones claras de bienestar. En consecuencia, es muy importante que la política de desarrollo social contribuya y se oriente a lograr una mayor justicia con la superación de los rezagos.

En este contexto debe reconocerse y aceptarse al federalismo como el eje determinante para la ejecución de las políticas sociales. El federalismo tiende a considerarse, en ocasiones, como una forma clave para la solución de los problemas nacionales.

Por tanto, el federalismo es un aspecto fundamental que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la unión, entre los distintos órdenes de gobierno y que fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando y tomando siempre en consideración los principios básicos de unidad, equidad y justicia.

Fortalecer las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales es un imperativo del federalismo.

Por esa razón debe buscarse una relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos y los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender y resolver.

En consecuencia, la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos debe estar guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación

adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos e imprimirle un impulso claro a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Asimismo, el federalismo debe avanzar hacia la correspondencia entre gasto público necesario para realizar funciones asignadas a los órdenes de gobierno y los mecanismos de recaudación y asignación de recursos provenientes de las contribuciones públicas. La consolidación del federalismo implica necesariamente que se cuente con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica.

Por tanto, hacer del bienestar social una realidad perdurable y generalizada debe ser una tarea enorme que reclama tenacidad, imaginación y firme decisión del gobierno y de la sociedad. Es claro que el desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores de bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran y hacen evidentes los desequilibrios profundos que hay en esta materia.

Para ser congruentes con la estrategia de crecimiento económico y de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física para el desarrollo, consideramos que el gobierno debe impulsar acciones específicas y diferenciadas para cada región, apoyando las iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la Federación en programas que tengan importancia estratégica para la nación en su conjunto y que, a la vez, sean de interés prioritario para los gobiernos locales. Esto se traduce indudablemente en acciones que

pueden contribuir a la consolidación del federalismo.

Finalmente, es muy importante reconocer que la política de desarrollo social debe constituirse y erigirse como una *Política de Estado*. Es decir, una política que esté al servicio de la comunidad en su conjunto. Por tanto, ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar y construir una sociedad cada vez mejor preparada y con mayores espacios y oportunidades para todos los mexicanos.

En tanto que se reconozca como *Política de Estado*, deberá ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar esfuerzos y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad cada vez más justa y más equitativa.

Sin duda los considerandos anteriores son de observancia en el ejercicio plural legislativo de México.

¹ La llamada década perdida de acuerdo a la CEPAL.

² En México comenzó a implementarse el ajuste estructural a mediados de los ochenta, sin embargo, existen países que todavía están en proceso de implementación, tal es el caso de la región Sub-Sahara del continente Africano.

³ Éste comenzó a ser diseñado a raíz del Plan Baker en 1985.

⁴ Para mayor profundidad del llamado ajuste estructural, véase Nora Lustig, (1993), *Mexico: The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution, Washington, Estados Unidos.

⁵ OCDE (1993), *México: A Survey 1991-1992*, París, Francia.

⁶ secogef (1993), *Public Administration in Mexico Today*, secogef-FCE, México, p. 28.

⁷ Para mayor profundidad, véase Alejandro Herrera, "La privatización como alternativa en la prestación de servicios públicos municipales", en *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés-UIA, México, capítulo VII.

⁸ José Córdoba Montoya, "Diez lecciones de la reforma económica en México", en *Nexos*, 158, febrero de 1991, p. 31.

⁹ *Ibidem*, p. 33.

¹⁰ Héctor Guillén Romo, *op. cit.*, p. 36.