

ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DEL PRESUPUESTO 2000

**Negociación política
Análisis de Ingresos
Transparencia en Gasto**

**Programa de Presupuesto y Gasto Público¹
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.**

Los autores de este documento son María Amparo Casar, Eduardo Revilla Martínez y Juan Pablo Guerrero Amparán. Se agradece la participación de Yailén Valdés y Fernando Patrón.

¹ El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 15 investigadores del tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El responsable del programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

Este folleto está dividido en tres apartados. El primero de ellos analiza las condiciones bajo las cuáles se desarrolla el proceso de negociación y aprobación del presupuesto, y hace énfasis en las implicaciones del marco constitucional y la relación actual de fuerzas entre los poderes ejecutivo y legislativo en el desenlace de ese proceso. Los apartados dos y tres se ocupan del análisis del contenido del presupuesto bajo una óptica integral, es decir, al considerar tanto a los ingresos como a los egresos. El análisis de la Ley de Ingresos subraya algunas de sus principales limitaciones, mientras que el estudio del presupuesto enfatiza algunos puntos en los que aún deben hacerse esfuerzos para hacer más transparente la asignación y operación del gasto público.

I. LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTAL

La discusión y negociación de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la última de la LVII Legislatura, ha vuelto a poner de manifiesto la importancia del llamado “poder de la bolsa” que en los sistemas presidenciales comparten los poderes ejecutivo y legislativo.

El proceso y resultados de la negociación presupuestal son producto de un conjunto de factores entre los que destacan el marco normativo y la composición de las instituciones que intervienen en el proceso. El problema tiene diferentes aristas que es necesario analizar con el fin de identificar las dificultades del proceso de negociación presupuestal y proponer soluciones que eviten la recurrente situación de alta conflictividad política.

El marco constitucional

Las normas que regulan el proceso presupuestal son imprecisas e inadecuadas. Imprecisas porque no establecen claramente que ocurriría en el caso de que llegada la fecha en que el nuevo presupuesto deba entrar en vigor (1o de enero), las iniciativas no hayan sido aprobadas. Inadecuadas, entre otros motivos, porque los incentivos a la negociación y aprobación presupuestal son escasos y porque no se prevén mecanismos de resolución en caso de que el acuerdo no se produzca. A pesar de que la Constitución establece la obligación del Congreso para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y la obligación de la Cámara de Diputados de hacer lo propio con el Presupuesto de Egresos de la Federación, no indica sanción ni solución alguna en caso de que el Congreso no cumpla con esta tarea por falta de acuerdo. Esto abre la posibilidad de que llegado el plazo fijado por la Constitución (31 de diciembre) se entable una controversia entre los partidos políticos en el Congreso y el gobierno que tendría que ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación². Inadecuadas también porque dejan muy poco tiempo al Congreso para analizar el paquete fiscal cuyo contenido en información es muy vasto y complejo, con grandes efectos para la vida del país.

Este marco inadecuado e impreciso no fue objeto de preocupación durante seis décadas pues en el poder legislativo se registraron enormes mayorías del partido del presidente. Sin embargo, con el advenimiento de la pluralidad en el Congreso, ningún partido cuenta por sí solo con los votos suficientes para aprobar una iniciativa.

² Existe controversia en este punto. Para algunos especialistas, no se desprende del texto constitucional que el presupuesto no pueda aprobarse una vez iniciado el ejercicio fiscal, el primero de enero de cada año (lo misma laguna existe en la Constitución de los Estados Unidos, que nos sirve de antecedente). Lo cierto es que la fecha del 31 de diciembre se ha vuelto un límite fatal que ha apurado las negociaciones a acordar un Presupuesto, a cualquier precio, antes de fin de año.

A pesar de la evidente necesidad de reformar el marco que regula la negociación y aprobación presupuestales, los partidos y el gobierno han dejado pasar por tercer año consecutivo la oportunidad de hacerlo. Esta reforma deberá de adquirir prioridad en el próximo periodo de sesiones del Congreso³.

La Composición del Congreso

A partir de 1997 el Presidente perdió la posibilidad de que con el apoyo exclusivo de su partido se aprobaran sus iniciativas. Este hecho tiene consecuencias diversas. En lo que toca a la negociación presupuestal tiene el efecto, positivo, de haber devuelto al Congreso el “poder de la bolsa”. Hoy, el financiamiento de las políticas públicas, surge no de la acción unilateral del ejecutivo sino, como manda la Constitución, de la acción conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, también ha tenido la consecuencia de complicar el proceso de negociación presupuestal.

La composición actual Cámara de Diputados (tres partidos mayoritarios y dos fracciones pequeñas) impone la formación de coaliciones para aprobar el presupuesto. El primer gobierno sin mayoría ha vuelto imposible que el gobierno imponga sus preferencias iniciales.

El Presupuesto para el año 2000

El proceso presupuestal para el año 2000 significó nuevo retos y un proceso de negociación aún más complicado que el de los dos años anteriores. A diferencia del año anterior en el cual la Ley de Ingresos, la Miscelánea Fiscal⁴ y la Ley de Coordinación Fiscal fueron puntos fuertes de controversia, en este proceso fue el Proyecto de Egresos el territorio en disputa. La discusión y los diferendos giraron en torno a tres puntos principalmente: el monto de recursos asignados a los estados, la partida presupuestal para el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la distribución del gasto social. Con respecto al primer punto, el PAN exigía un incremento en las participaciones y asignaciones a los estados (vía la creación del Fondo de Apoyo para las Entidades Federativas) por casi 8 mil millones de pesos. La discusión sobre el IPAB en la que el PAN y el PRD proponían un recorte de 2,500 millones de pesos en el presupuesto a esta institución. Finalmente, la oposición proponía una reasignación del gasto social en distintos rubros (educación, vivienda, pensionados y desarrollo rural) por alrededor de 17 mil millones de pesos.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de dictamen de la Miscelánea Fiscal dejando fuera la propuesta del ejecutivo de que los estados pudieran establecer, opcionalmente, un impuesto de dos por ciento sobre el consumo. Fue aprobada, en lo general, el 14 de diciembre con 457 votos de todos los partidos y 10 en contra (9 del PAN y 1 de un independiente). Por su parte, la Ley de Ingresos fue aprobada el 15 de diciembre con 389 votos de diputados de todos los partidos y 89 en contra (4 del PRD, 84 del PAN y 1 independiente).

³ La reforma a las instituciones presupuestarias debiera abarcar otros rubros como, al menos, los siguientes: la inclusión del Senado en la aprobación del presupuestos de egresos, los tiempos para que el Congreso analice las iniciativas del Ejecutivo, la revisión de la capacidad de veto por parte del presidente, la autoridad del ejecutivo y del Congreso para que una vez aprobado el presupuesto, sufra modificaciones, la reglamentación y fortalecimiento de la Unidad de Estudios sobre Finanzas Públicas y el análisis de la posibilidad de introducir presupuestos multianuales.

⁴ El nombre correcto de ese ordenamiento es Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

El Presupuesto de Egresos no pudo ser aprobado, en lo general sino hasta un segundo periodo extraordinario y una cuarta votación (Cuadro 1). la primera votación se dio sobre la propuesta que lograron consensar las fracciones parlamentarias de la oposición (PAN, PRD, PT y PVEM) pero fue derrotada por 245 votos a favor y 248 en contra (los 238 del PRI, 7 del PT, 1 del PRD y 2 independientes). Por su parte, el proyecto del PRI (como voto particular) resultó en un empate (246 contra 246) lo que llevó a una tercera votación misma que el PRI perdió por diferencia de 1 voto (248 contra 247). En la cuarta votación, el Presupuesto fue aprobado con 465 votos⁵, 8 en contra (6 del PAN, 1 del PRD y 1 independiente) y 10 abstenciones. Después de esta votación que permitió el paso del Presupuesto, se llevaron a cabo 14 votaciones de asuntos específicos en las que los patrones de comportamiento de las fracciones fueron como sigue. De las 14 votaciones sobre los artículos reservados o impugnados destaca que en el 57% (8) se unieron los partidos de oposición para derrotar al PRI y que en 21% (3), el PRI junto con parte de la fracción petista y un diputado independiente derrotaron al resto de la oposición. Esto, una vez más, contrasta con lo que ocurrió en la negociación del presupuesto para 1999. En esa ocasión las fracciones priísta y panista votaron juntos.

CUADRO 1

VOTACIONES EN EL PLENO PARA EL PRESUPUESTO DEL 2000				
FECHA	ASUNTO	VOTOS A FAVOR	VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES
14 de diciembre	Miscelánea Fiscal	458 (238 PRI, 104 PRD, 103 PAN, 8 PT, 3 PVE, 2 IND)	10 (9 PAN, 1 IND)	14 (11 PRD, 3 PAN)
15 de diciembre	Ley de Ingresos	392 (237 PRI, 111 PRD, 27 PAN, 13 PT, 1 PVE, 3 IND)	89 (4 PRD, 84 PAN, 1 IND)	5 (2 PRD, 3 PVE)
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos	245 (119 PRD, 116 PAN, 6 PT, 2 PVE, 2 IND)	248 (238 PRI, 1 PRD, 7 PT, 2 IND)	2 (1 PRI, 1 PVE)
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos (voto particular PRI)	246 (239* PRI, 5 PT, 2 IND)	246 (118 PRD, 116 PAN, 7 PT, 3 PVE, 2 IND)	0
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos (voto particular PRI)	247 (239* PRI, 6 PT, 2 IND)	248 (119 PRD, 117 PAN, 7 PT, 3 PVE, 2 IND)	0
28 de diciembre	Presupuesto de Egresos	465 (236 PRI, 115 PRD, 101 PAN, 10 PT, 1 PVE, 2 IND)	8 (1 PRD, 6 PAN, 1 IND)	10 (1 PRD, 6 PAN, 2 PT, 1 IND)

*En las votaciones del PRI se incluyó el voto de la diputada ex perredista Martha Elena Luna Calvo

Aunque el debate en la Cámara de Diputados constituyó más bien una discusión política en la que las diferentes fuerzas parlamentarias midieron sus fuerzas, la unificación de la oposición logró

⁵ Esta cifra que no coincide con la difundida por los medios fue obtenida de las hojas electrónicas de la Cámara de Diputados.

modificar algunos rubros presupuestales, sobre los que volveremos en la tercera parte de este documento. Sin embargo, vale anotar aquí que sí se hicieron reasignaciones hacia el gasto social que alteraron las preferencias iniciales del ejecutivo. Por su parte, el PRI logró mantener la partida para el IPAB derrotando la propuesta de la oposición de reducir el monto de los recursos asignados para este Instituto y el condicionamiento en la entrega de los fondos.

Desde un punto de vista político, la negociación del presupuesto para el 2000 puso de manifiesto la imperiosa necesidad de negociar y concertar alianzas, la inestabilidad de las mismas, la importancia de la composición de la Cámara de Diputados y la disciplina de los miembros de las bancadas. Todos estos factores, desde luego, están inextricablemente ligados.

La composición de la LVII ha cambiado su fisonomía desde que fue electa en julio de 1997 en atención a que algunos diputados han abandonado los partidos por los que originalmente fueron electos. Si bien desde sus inicios ningún partido contó con mayoría (50%+1), la composición inicial tenía la particularidad de que ninguno de los dos partidos pequeños (PT y PVEM) podía constituirse en fiel de la balanza. Esto es, ni el PT ni el PVEM contaban con suficientes legisladores para dar a los partidos grandes la mayoría. Esta situación cambió en los últimos meses.

Cuadro 2

Composición de la Cámara de Diputados LVII Legislatura		
	Septiembre 1997	Diciembre 1999
PRI	239	238
PAN	121	117
PRD	125	123
PT	7	13
PVEM	8	5
INDEPENDIENTES		4*
TOTAL	500	500
*incluye a P. Muñoz Ledo que en las hojas electrónicas se registra como independiente		

La nueva composición convirtió al PT en fiel de la balanza tanto para el PRI como para la coalición PAN-PRD. Es evidente, que el PT jugó este papel en un buen número de votaciones en las que determinó el resultado tanto a favor como en contra de la oposición o del PRI. También puso de manifiesto la importancia de la cohesión y disciplina parlamentarias. En situaciones críticas, como lo fue la negociación presupuestal, la presencia y sentido del voto de cada uno de los legisladores es determinante en el resultado político. Este proceso de negociación presupuestal fue muestra de ello.

A manera de conclusión, cabe señalar algunas lecciones de la complicada negociación presupuestal para el año 2000:

- 1) El ejecutivo no está ya en posibilidad de imponer su agenda sin negociarla con los representantes de la nación.
- 2) Es inaplazable la necesidad de reformar las normas que regulan el proceso de negociación presupuestal para evitar que un eventual empate de fuerzas lleve a escenarios en los que el presupuesto quede sin aprobación.

3) La posibilidad de concertar voluntades, llegar a acuerdos y construir alianzas está presente en el primer gobierno sin mayoría de este país. No obstante, deberían buscarse mecanismos que den incentivos a la formación de coaliciones estables. Uno de ellos es la reelección de diputados.

4) Las coaliciones parlamentarias en los arreglos presidenciales tienden a ser muy inestables. Aún cuando el PRI y el PAN suelen ser socios en materia económica más frecuentemente, no pueden descartarse otro tipo de coaliciones como las que se presenciaron entre el PRI y el PRD en el proceso de negociación presupuestal.

5) El mayor fraccionamiento de la Cámara de Diputados complica las negociaciones al incluir a un mayor número de actores. Sin embargo, la composición específica y la disciplina de las fracciones son las variables determinantes en los resultados finales. Ambas pueden alterarse a través de los arreglos institucionales (reelección, candidaturas independientes, sistema de mayoría o proporcional, control sobre la selección de candidatos, etc.) y creación de incentivos.

II. ANÁLISIS A LA LEY DE INGRESOS 2000

La segunda parte de esta nota se ocupa de la Ley de Ingresos para el año 2000. Esta ley señala las fuentes de financiamiento tributario y no tributario de las que se allegará el gobierno federal para cubrir sus necesidades presupuestales, y contiene un estimado a recaudar de cada una de dichas fuentes de ingreso. Destacan de la ley la regulación de los montos autorizados de deuda externa e interna, el régimen fiscal de PEMEX, las reglas para la fijación de aprovechamientos y productos, la tasa de recargos (2% para prórroga y 3% para mora) y el mecanismo para su condonación (de magros resultados⁶), el otorgamiento de algunos estímulos fiscales y de facilidades administrativas, así como el régimen de ingresos de entidades paraestatales, entre otros.

Cuadro 3
Variación porcentual real entre ingresos totales 1999 y 2000

	Cierre previsto 1999	Aprobado 2000	Var. % real
Ingresos Totales	1,030,080.30	1,195,313.40	5.1

La Ley de Ingresos señala que la Federación estima percibir 1'195,313.4 millones de pesos, monto superior en poco más del 5% en términos reales al del año pasado (Cuadro 3). El 47.3% de esta cantidad corresponden a impuestos y del total de impuestos (Cuadro 4), el 41% corresponde al Impuesto Sobre la Renta, seguido por el IVA, con casi 30%, el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios con 19% (en el que predominan los impuestos a la gasolina y en menor medida a las bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos), los impuestos de importación con poco más de 4.4% y el Impuesto al Activo con el 1.7%. (ver gráfica 1)

⁶ El Artículo 22 de la Ley de Ingresos establece las condiciones para condonar recargos a aquellos contribuyentes que económicamente no pueden hacer frente a créditos fiscales a su cargo. El resultado de la aplicación de este artículo ha sido insignificante, es decir, casi nadie ha podido acogerse a éste.

Cuadro 4
Ingresos tributarios, no tributarios y petroleros 2000

Millones de Pesos				
Concepto	Aprobado 2000	Diferencia entre proyecto-aprobado	% con respecto a los Ingresos Totales	% con respecto al PIB
Ingresos Tributarios	565,422.30	-1,410.50	47.3	10.8
Ingresos No Tributarios	253,126.30	8,880.80	21.1	4.8
Otros Ingresos (organismos descentralizados)	228,254.10	24	19.09	4.4
Ingresos Petroleros (Total)	239,586.40	6,645.60	20.04	4.6
· Gasolina y diesel	84,455.80	-2,236.10	7.06	1.6
· Derecho sobre extracción de petróleo	92,261.20	4,803.30	7.7	1.8
· Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo	52,937.30	2,081.20	4.4	1
· Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	1,764.50	198.5	0.1	0.03
· Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios	8,167.60	1,798.70	0.6	0.2

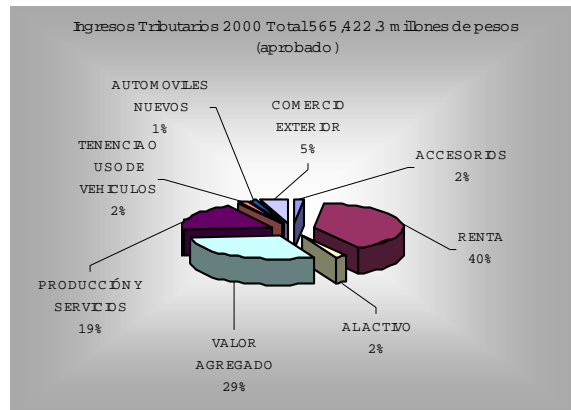
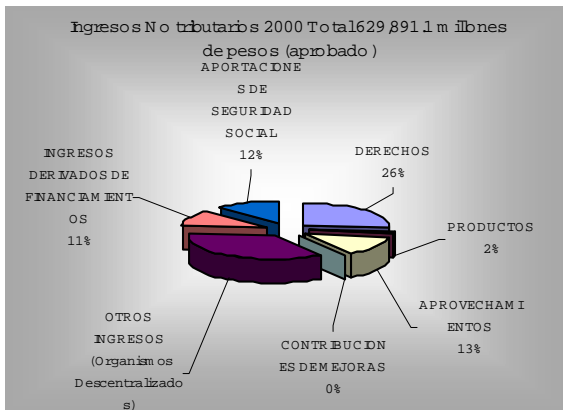
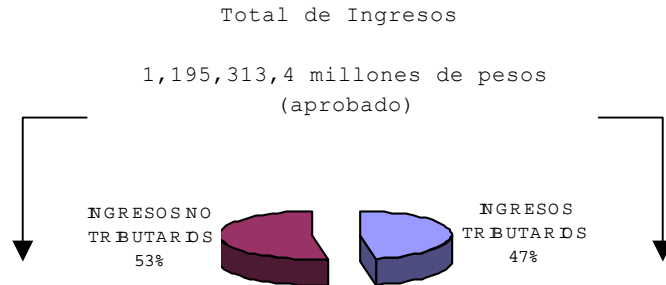
Del resto de las contribuciones, poco más de 77 mil millones corresponden a cuotas del IMSS y más de 163 mil millones por concepto de derechos, dentro de los que destacan los correspondientes a la extracción de petróleo (92,261.2 millones de pesos), extraordinario por extracción (52,937.3 millones de pesos) y adicional por extracción (1,764.5 millones de pesos). Como se indica en el Cuadro 4, el monto de los derechos petroleros aprobado por el Congreso fue superior en 7,081.2 millones al propuesto por el Presidente. La diferencia se explica por el incremento en la estimación del precio promedio del petróleo por la Cámara de Diputados (16 dólares por barril frente a 15.50 dólares que había estimado el Ejecutivo en su Iniciativa); esa modificación incrementó también los rubros de IVA y IEPS (Cuadro 5).

La adición de los conceptos a cargo de PEMEX le reportan una carga cercana a los 240 mil millones. Si a este monto se suma lo que la paraestatal aporta por IVA y aranceles, PEMEX representa casi la mitad de los ingresos por contribuciones y una cuarta parte del ingreso total. El régimen de PEMEX y sus organismos subsidiarios mantiene el esquema de red, por el que se acreditan diversos derechos e impuestos entre sí, bajo una mecánica de pagos provisionales 9 diarios, semanales y mensuales que implican una carga total del 60.8% sobre el monto total de sus ingresos.

Por lo que se refiere a la materia de deuda, el Congreso autorizó un monto de endeudamiento externo de 3,500 millones de dólares y uno de endeudamiento neto interno de 90 mil millones de pesos, siendo ambos topes inferiores a los autorizados hace un año. El monto de endeudamiento para el D.F. fue de 6 mil millones de pesos (3 mil millones inferiores al propuesto por la iniciativa) estableciéndose, por primera vez en este rubro, reglas para su ejercicio.

Los ingresos del sector público federal (sin incluir los provenientes de financiamientos) equivaldrán

al 21.3% del PIB, es decir 0.3 puntos más que lo estimado para 1999. Señala la iniciativa presidencial que la estimación es consistente con el objetivo de que el déficit de las finanzas públicas no sea superior al 1% del PIB.



Cuadro 5
Componentes de la Ley de Ingresos de la Federación de la propuesta y la aprobación
para el ejercicio fiscal 2000

(Millones de pesos)				
Concepto	Propuesto 2000	Aprobado 2000	Variación	
			Absoluta	%
IMPUESTOS	566,832.8	565,422.3	-1,410.5	-0.2
A. Renta	233,078.9	232,772.7	-306.2	-0.1
B. Al Activo	9,765.0	9,765.0		
C. Valor Agregado	168,747.4	169,062.9	315.5	0.2
D. Producción y Servicios	108,440.6	107,016.4	-1,424.2	-1.3
· Gasolina y diesel	86,691.9	84,455.8	-2,236.1	-2.6
· Bebidas alcohólicas	6,005.0	6,005.0		
· Cervezas y bebidas refrescantes	8,574.3	8,574.3		
· Tabacos labrados	7,169.4	7,981.3	811.9	11.3
E. Tenencia o uso de vehículos	8,756.9	8,756.9		
F. Automóviles nuevos	3,635.1	3,635.1		
G. Al comercio exterior	25,880.5	25,884.9	4.4	0.0
H. Accesorios	8,528.4	8,528.4		
APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	77,491.7	77,491.7		
CONTRIBUCION DE MEJORAS	10.0	10.0		
DERECHOS	156,569.2	163,651.3	7,082.1	4.5
Derecho sobre la extracción de petróleo	87,457.9	92,261.2	4,803.3	5.5
Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo	50,856.1	52,937.3	2,081.2	4.1
Derecho adicional sobre la extracción de petróleo	1,566.9	1,764.5	198.5	12.6
CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO	27.0	27.0		
PRODUCTOS	9,626.8	9,626.8		
APROVECHAMIENTOS	78,039.5	79,838.2	1,798.7	2.3
Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios	6,368.9	8,167.6	1,798.7	28.2
INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	70,992.0	70,992.0		
OTROS INGRESOS (Organismos Descentralizados)	228,230.1	228,254.1	24.0	0.0
Total	1,187,819.1	1,195,313.4	7,494.3	0.6

Fuente: Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000, Poder Ejecutivo Federal, noviembre 1999; Dictamen de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000, Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 1999.

- Precio promedio estimado del petróleo: 16 dls. por barril
- Notas:
- Aumenta la tasa de impuesto en tabacos labrados de 85% a 100%, por lo tanto la recaudación en éste rubro aumenta en 811.9 millones de pesos. Asimismo, se incrementa la recaudación del IVA en 315.5 millones de pesos por el aumento en la tasa de tabacos labrados (25 millones de pesos) y por el aumento del precio promedio del petróleo (290.5 millones de pesos).
 - Incremento en los derechos de extracción de petróleo, en los aprovechamientos a los rendimientos excedentes de PEMEX, y en los ingresos propios de PEMEX por el aumento en el precio promedio del petróleo (de 15.5dls. a 16dls. por barril)

Los límites de la reforma fiscal

En el capítulo correspondiente a la política tributaria, cuyo objetivo principal es el de una mayor recaudación a través del “fortalecimiento de la estructura impositiva”, la iniciativa del Ejecutivo destaca el proceso de reformas fiscales de los últimos veinte años, y con mayor detalle las enmiendas legislativas impulsadas por la administración del Presidente Zedillo, resaltando las implementadas en 1999. Concluye el documento que el impuesto sobre la renta (ISR) se modernizó, a través de reformas, entre otras, por la eliminación esquemas cedulares con tasas diferenciadas por tipo de ingreso y por la reducción de tasas para mejorar la competitividad internacional.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos en este sentido, un análisis a la Ley del ISR vigente revela que algunos de regímenes cedulares perduran, como sucede con las personas físicas empresarias cuyo régimen general y simplificado se sujeta a una tasa igual a la de las corporaciones y el de pequeños contribuyentes a una tarifa diferente a la que aplican el resto de las personas físicas. Otro ejemplo de un nuevo régimen cédular es el tratamiento otorgado a las inversiones en paraísos fiscales a partir de 1999.

Por otra parte, el señalamiento de la reducción de tasas impositivas debe matizarse. En realidad, la tasa corporativa del ISR hasta 1998 era de 34% y para las personas físicas de 35% y, desde 1999, la carga fiscal para la empresa y sus socios al percibir dividendos es del 42.69% (35% más 7.69% - anunciado como un 5%) y para las personas físicas la tarifa llega hasta el 40%. Con excepción de la reducción de la tasa del impuesto al activo aprobada en diciembre de 1994 de 2% a 1.8%, durante la presente administración se han experimentado incrementos a las tasas del ISR, del IVA, de algunos productos sujetos al impuesto especial sobre producción y servicios y de algunos aranceles.

En este sentido, otro matiz necesario atañe a la calificación de la carga fiscal. Si bien puede afirmarse que México “cuenta con una carga fiscal que es de las menores de Occidente”, como resultado de la medición de la recaudación como proporción del producto, la carga es significativamente onerosa, si se miden los niveles de las tasas. En otras palabras, no es que los contribuyentes paguen pocos impuestos, sino que existen pocos contribuyentes que, con una carga impositiva sumamente elevada, generan pocos ingresos tributarios. El origen de esa baja 12 carga como proporción del PIB obedece a un padrón reducido, a regímenes preferenciales sin justificación económica (pero sí política) y a deficiencias en la administración tributaria que permiten la evasión fiscal⁷.

Bajo la necesidad de incrementar sus ingresos, el gobierno ha orientado las medidas recaudadoras sobre el sector cautivo, como sucedió con la eliminación parcial de la consolidación fiscal y con la desaparición de la deducción inmediata en 1999. Estos regímenes que consistían en esquemas opcionales (y el de la depreciación inmediata como el único estímulo existente en la Ley del ISR) se convirtieron de pronto, según el gobierno federal, en regímenes inequitativos aprovechados por un número reducido de contribuyentes. Por lo que hace a la consolidación, como sucede en todos los países que la prevén, resulta lógico pensar que sólo aquellos grupos corporativos que funcionan a través de diversas sociedades pueden consolidar sus resultados. La desaparición de la deducción inmediata, reconocida por los países que la han implementado como un importante detonador del crecimiento, se ha resentido ya en los flujos de inversión fija bruta, la cual cayó 0.5% en julio de

⁷ A este respecto puede verse el folleto elaborado por el Programa de Presupuesto y Gasto Público, en noviembre de 1999, *Los impuestos en México ¿Quién los paga y cómo?*, aparecido en *La Jornada*.

1999 con respecto al mismo mes de 1998.

La iniciativa señala que la eliminación de estos regímenes permitieron reducir la tasa corporativa del 34% al 30%. Nuevamente, la razón de fondo ha sido la necesidad de una mayor recaudación, la cual se pretende lograr a toda costa, inclusive en detrimento de la consistencia técnica y jurídica. No obstante, es previsible que muy pronto se evidencie que la reinversión de utilidades sólo es accesible para los grandes corporativos, pues la mediana y pequeña empresa normalmente reparten sus ganancias a los socios.

Pese a que la recaudación pasó de 10.7% del PIB en 1998 al 11.3% estimado para 1999, señala la iniciativa que disminuirá este año por la reducción gradual de la tasa del ISR –de 32% a 30%- (0.13 del PIB) y por la desgravación arancelaria del Tratado con la Unión Europea y la acordada con otros países (0.12 del PIB). Aquí puede recordarse que con el TLC de Norteamérica, la combinación de menores tasas con mayores importaciones y el derecho de trámite aduanero mantuvieron los ingresos por este concepto. Por el lado del exportador nacional, la eliminación de barreras en el continente europeo incidirá favorablemente en el ISR.

La Miscelánea Fiscal

De las medidas fiscales anunciadas en la propia Ley de Ingresos pero instrumentadas en la ley conocida como “miscelánea fiscal” destacan los ajustes efectuados al régimen de consolidación, las precisiones al régimen de residentes en el extranjero (reformas que han pasado por alto a los tratados fiscales celebrados en el pasado), la reestructura anual al IEPS (en materia de bebidas alcohólicas) y un nuevo esquema de recuperación del IVA (acreditamiento) cuya suma complejidad, además de hacer más gravoso el cumplimiento de este impuesto (de por sí blanco predilecto del evasor), no logra subsanar las deficiencias jurídicas provocadas el año pasado. El conjunto de éstas y otras reformas se alejan del objetivo de simplificación fiscal deseable para fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Una de las modificaciones más notables introducidas por el Legislativo fue el rechazo a la propuesta de establecer un impuesto local sobre bienes y servicios (legalmente reservados para el IVA federal), que implicaba el reconocimiento parcial de una potestad tributaria que la Constitución federal permite a los estados y que, finalmente, parece no haber sido entendida por los legisladores federales, quienes cerraron una puerta a los congresos estatales para discutir, a ese nivel, la conveniencia de establecer fuentes adicionales de ingresos tributarios para los Estados y Municipios⁸.

Los ingresos tributarios son, y deben ser, parte fundamental del recurso federal para cubrir el gasto público. A modo de conclusión de este apartado, puede decirse que resulta impostergable un análisis para determinar las fuentes más eficientes de ingresos que permitan sostenerlo. Sin embargo, no debe perderse de vista que el sacrificio del financiamiento del gasto público debe ser de la población en general y de las empresas que pueden económicamente sufragarlo, y no de unos cuantos como acontece todavía. El sistema parece orientarse (y la Ley de Ingresos para el año 2000 así lo confirma) hacia una dependencia mayor en la imposición de tipo indirecta (IVA), pero olvida que el esfuerzo legislativo en el ISR es igual de apremiante, dados los privilegios de unos sectores sobre otros en función de acuerdos y compromisos de tipo clientelar.

⁸ Aceptar la iniciativa del Ejecutivo no significaba incrementar los impuestos: significaba dar la autorización a las legislaturas locales de decidir sobre su alza en el ámbito local, lo cual está prohibido actualmente por la Ley del IVA.

La exposición de motivos de la Ley de Ingresos señala que la discusión sobre la llamada reforma fiscal integral (pese a declaraciones recientes en contrario) no será analizada entre la presente Legislatura y la administración actual. Es urgente que el debate, en serio y a fondo, empiece lo antes posible.

III. LA TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO 2000

El más reciente proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación nos vino a mostrar, entre otras cosas, una característica en torno al presupuesto en México: existe un consenso entre los actores y partidos políticos más relevantes sobre la conveniencia de la disciplina fiscal. Cuando la oposición sugirió, en el marco de la negociación presupuestal, incrementar el déficit propuesto por el Ejecutivo, de 1 por ciento del Producto Interno Bruto a 1.25 ó 1.30, se demostró que se han asimilado las virtudes del equilibrio fiscal y los riesgos de un déficit exagerado⁹.

El compromiso de un equilibrio fiscal y la debilidad estructural del gobierno mexicano para recaudar impuestos¹⁰ explican otra característica del presupuesto con la que habrá que vivir por un tiempo: los márgenes de maniobra para reasignar recursos son muy estrechos.

Vamos a ver aquí qué tan estrechos son esos márgenes y cómo fueron aprovechados por el poder Legislativo al momento de reasignar el gasto. Antes, vamos a revisar las asignaciones generales del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, que aprobó un gasto neto total por 1,195,313 millones de pesos. El cuadro seis nos muestra el gasto aprobado para el año 2000 y su variación real con respecto al ejercido en 1999 en cada una de las asignaciones por ramo presupuestal.

⁹ 9 En realidad, el incremento en el déficit propuesto por la oposición seguía dentro de márgenes manejables (muy inferiores, por ejemplo, al 3% del PIB que se exigía como máximo a los países europeos que formaban la Unión Europea a principios de la década de los noventa). En realidad, el problema que enfrentaba en gobierno de Ernesto Zedillo no era el de una fragilidad presupuestal y financiera por un déficit significativo, sino una fragilidad general del sistema político y sus instituciones en la víspera del año electoral.

¹⁰ Sobre esto puede verse por ejemplo “La fragilidad tributaria del Estado Mexicano: una explicación política”, de Carlos Elizondo M.S., en *El mercado de valores*, julio de 1999, y *Los impuestos en México, ¿Quién los paga y cómo?*, folleto del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, diciembre de 1999

Cuadro 6

Variación porcentual en términos reales

Ramos de los poderes y órganos autónomos, de la administración pública centralizada, entidades paraestatales y ramos generales 1999-2000

(Millones de Pesos)							
CONCEPTO	Cierre Previsto 1999	Aprobado 2000	Var. % real	CONCEPTO	Cierre Previsto 1999	Aprobado 2000	Var. % real
Ramos de los poderes y órganos autónomos (Total)	12,258.70	20,602.60	52.2	Entidades Paraestatales (Total)	310,202.60	335,216.90	-2.1
01 Poder Legislativo	3,020.70	3,790.30	13.6	ISSSTE	32483.9	36,586.90	2
03 Poder Judicial	5,554.00	8,075.70	37.7	IMSS	105,467.30	121,100.00	4
22 Instituto Federal Electoral	3,489.20	8,453.60	120	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	922.2	1,069.50	5
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	194.8	283	31.6	Caminos y Puentes Federales	3,186.00	2,773.70	-21.1
Ramos Administrativos (Total)	223,557.70	270,114.50	6.1	Comisión Federal de Electricidad	64,080.00	75,962.50	7.4
02 Presidencia de la República	1,326.10	1,555.70	5.7	Luz y Fuerza del Centro	12,492.60	13,114.40	-4.9
04 Gobernación	6,884.00	9,363.80	22.8	PEMEX Consolidado	86,311.50	84,609.90	-11.2
05 Relaciones Exteriores	2,790.90	3,302.60	1.8	Ramos Generales (Total)	544,253.70	642,637.50	5.2
06 Hacienda y Crédito Público	17,881.40	19,885.80	-0.8	19 Aportaciones a Seguridad Social	68,681.50	84,644.00	7.7
07 Defensa Nacional	17,536.00	20,400.80	5.2	23 Provisiones Salariales y Económicas	6,953.50	13,126.20	-18.5
08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	20,744.60	25,999.30	8.5	24 Deuda Pública	128,500.10	135,578.00	-4.4
09 Comunicaciones y Transportes	15,686.20	18,568.80	-1.3	25 Aportaciones para los sistemas de educación básica y normal	12,515.50	22,850.70	63.2
10 Comercio y Fomento Industrial	2,279.80	2,831.30	10.1	28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	141,659.00	161,712.80	3.4
11 Educación Pública	70,897.00	85,436.20	6.6	29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	455.7	0	-100
12 Salud	13,788.90	18,421.60	20.4	30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	13,483.30	15,750.50	5.8
13 Marina	6,848.60	7,971.60	5.3	33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	149,677.10	168,957.30	2.2
14 Trabajo y Previsión Social	2,862.30	3,351.70	5.8	34 Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	22,328.00	40,018.00	62.3
15 Reforma Agraria	1,349.60	1,660.90	11.2				
16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	13,243.00	14,669.40	-2.4				
17 Procuraduría General de la República	4,302.80	4,875.00	2.6				
18 Energía	10,902.10	12,410.90	3.1				
20 Desarrollo Social	11,846.50	16,064.30	13.3				
21 Turismo	668.8	1,235.30	44.3				
27 Contraloría y Desarrollo Administrativo	924.7	1,040.20	1.7				
31 Tribunales Agrarios	353.8	440.2	12.7				
32 Tribunal Fiscal de la Federación	460.6	629.1	23.7				

Nota: El Aprobado 2000 son cifras preliminares que no contemplan los recortes de la SHCP, solamente incluyen las reasignaciones.

¿Cuál es el margen de maniobra? De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin contar el llamado gasto prioritario, la proporción de gasto no atada, que podría ocasionalmente reasignarse, es cercana al 13 por ciento del gasto neto total (si se agrega el gasto prioritario, el margen de maniobra es únicamente de 7.9%)¹¹. En el cuadro 7, nosotros hemos dejado dentro del gasto comprometido a las remuneraciones de los tres poderes, el IFE y la Comisión de Derechos Humanos, así como al gasto total de Pemex y la CFE, lo cual nos da un 15.7% de margen de maniobra.

Cuadro 7
Compromisos de Gasto. Presupuesto 2000

	Millones de Pesos	% PIB	% Gasto Neto
Gasto Neto Total	1,195,313.40	22.8	100
Reforma a la Seguridad Social	50,772.50	1.1	4.3
Previsiones y Aportaciones a Estados y Municipios	169,188.70	3.2	14.2
Pensiones y Jubilaciones	47,303.70	0.9	4
Participaciones a Estados y Municipios	161,712.80	3.1	13.5
Costo Financiero de la Deuda	201,115.10	3.8	16.8
Subtotal (A)	630,092.80	12.34	52.7
Pemex	59,915.20	1.1	5
Sector Energía	71,429.60	1.4	6
Subtotal (B)	131,344.80	2.5	11
Servicios Personales	246,518.40	4.7	20.6
Subtotal(C)			
Total de Compromisos de Gasto Público (A+B+C)	1,007,956.00	19.2	84.3
Gasto No Comprometido	187,357.40	3.6	15.7

¿Qué constituye el presupuesto atado? Vale la pena distinguir los tipos de compromisos: los hay con el pasado (legales), particularmente deuda y contratos (laborales y de inversión); los hay legales, que establecen una obligación de gasto (como las participaciones); y los hay políticos, es 11 18 decir gasto que no es claramente prioritario, que puede significar ineficiencias o generar iniquidades, pero que se mantiene porque significa apoyos político-electorales, o porque el costo político de recortarlo se estima mayor para el gobierno que el beneficio de reasignarlo o efficientarlo. Vamos a ver algunos ejemplos.

Un ejemplo de iniquidad: el Proyecto de PEF 2000 menciona que el subsidio implícito que recibirá la población urbana consumidora de electricidad, equivalente a \$ 27,103 millones de pesos, será captado en una quinta parte por la población de mayores ingresos (mientras que los dos deciles más pobres únicamente captarán el 14.1% del subsidio). Aunque esto no considera al subsidio agrícola, el Proyecto de PEF sostiene que ahí ocurre algo similar. Un ejemplo de ineficiencia: Luz y Fuerza del Centro requerirá transferencias equivalentes a 11,343 millones de pesos para inversión y gastos

¹¹ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sugiere que el *gasto prioritario* significa a aproximadamente el 4.8 por ciento del Gasto Neto Total e incluye el programa de Medicinas y Alimentos del PAC, los programas de combate a la pobreza extrema, y la construcción y mantenimiento de obras hidráulicas. Puede verse *Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto*, SHCP, octubre de 1999.

de operación, de los cuales el 35 % se deben a insuficiencia tarifaria mientras que el 65 % (\$7,370 millones) se debe a una productividad inferior a la de la CFE. Otro ejemplo de iniquidad que ofrece el Proyecto PEF-2000: los recursos destinados a la UNAM, el IPN y la UAM representan el 39.5 % del gasto total en educación superior y posgrado, aunque sólo cubren el 22.9% de la matrícula de ese nivel.

Cuadro 8

Reasignación de gasto. Presupuesto 2000			
CONCEPTO	Reasignación Millones de Pesos	% Gasto Neto	% Gasto no Comprometido*
Hacienda	300.0	0.03	0.2
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1,150.0	0.10	0.6
Comercio y Fomento Industrial	60.0	0.005	0.03
Educación Pública	2,000.0	0.17	1.1
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	400.0	0.03	0.2
Aportaciones a Seguridad Social	3,000.0	0.25	1.6
Desarrollo Social	1,250.0	0.10	0.7
Turismo	170.0	0.01	0.1
Provisiones Salariales y Económicas (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas)	6,870.0	0.57	3.7
Previsiones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	300.0	0.03	0.2
TOTAL	15,500.0	1.30	8.3

* Se refiere al gasto no establecido por ordenamiento jurídico o que no representa el pago de compromisos anteriores. Total: 187,357.4 millones de pesos.

¿Cuánto de esto fue tocado por nuestros representantes en la Cámara de Diputados? Muy poco, apenas \$ 15,500 millones de pesos, que representan 1.3 por ciento del Gasto Neto Total, y un 8.3 por ciento del presupuesto que supuestamente es reasignable, el gasto no comprometido en nuestro cuadro 8. El cuadro 9 indica los rubros que la Cámara de Diputados modificó.

Cuadro 9

Rubros de gasto que presentaron cambios entre la propuesta y lo aprobado 2000				
RAMO	Proyecto 2000	Aprobado 2000	Diferencia entre proyecto-aprobado	Variación % entre proyecto - aprobado
Poder Legislativo	4,040.3	3,790.3	-250.0	-6.2
Poder Judicial	9,225.7	8,075.7	-1,150.0	-12.5
Comisión Federal de Electricidad	76,262.5	76,662.5	400.0	0.5
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	160,883.3	161,712.8	829.5	0.5
Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios	168,768.8	168,957.3	188.5	0.1
Programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	40,418.0	40,018.0	-400.0	-0.9
Gasto Neto (total de afectaciones sin reasignación)	1,187,819.1	1,187,437.0	-382.1	0.0

La diferencia entre lo reasignado por el Legislativo, y los ingresos adicionales por modificaciones a la Ley de Ingresos, es un poco más de 8 mil millones de pesos, que el gobierno federal estuvo obligado a recortar de su propio gasto, como se indica en el cuadro 10¹².

¹² El decreto aprobado del PEF 2000 establece en el artículo 84 que para realizar las reasignaciones de gasto aprobadas, el Ejecutivo debe hacer los ajustes conducentes “procurando no afectar los programas prioritarios”, definidos en el artículo 2 como aquellos cuyos recursos se ejercen como parte de las funciones de desarrollo social, productivas y de atención inmediata a la población. Por otra parte, el dictamen de los partidos de oposición del 21 de diciembre de 1999, que no fue aprobado por el voto en contra del PRI, señalaba áreas de gasto “no prioritario” que, para el PAN y el PRD, podían ser susceptibles de recortes

Cuadro 10**Fuentes de Financiamiento de las Reasignaciones de Gasto.**

Fuente	millones de pesos	Afectación
Ingresos Públicos	7,494.3	Incremento en los ingresos totales entre el proyecto y la aprobación
Recortes a Entidades y Dependencias (reasignaciones)	7,623.6	Recortes que tendrá que realizar la SHCP a dependencias y entidades por el incremento de 15,500 millones de pesos
Recortes realizados por la cámara de diputados	382.1	Recortes realizados entre el proyecto y el aprobado (sin reasignación)
Total	15,500.0	total de reasignaciones de gasto

Una pregunta que surge es cuál fue la lógica que imperó en esas reasignaciones. La cuestión de la asignación tiene una índole predominantemente política. Los políticos fijarán sus prioridades en concordancia con lo que entienden son las preferencias de sus electores o los grupos sociales e intereses políticos que los respaldan¹³. La clave está en los arreglos institucionales que pueden mejorar la calidad de la información para priorizar en forma más efectiva y conocer mejor los costos de reconducción de una partida hacia un sector en lugar de otro. Por desgracia, aún falta mucho por hacer en este sentido en México. Los criterios de reasignación que orientaron las decisiones tanto de la Cámara de Diputados, como de la Secretaría de Hacienda (al ajustar al gasto de acuerdo con las asignaciones legislativas), no han sido suficientemente claros. Y podemos aducir que ello no se debe forzosamente a falta de buena voluntad, sino a la insuficiente transparencia en las lógicas de asignación así como la inexistencia de evaluación de programas que dieran sustento a las reorientaciones de gasto.

En el cuadro 11 se presentan los recortes a dependencias y entidades que la Secretaría de Hacienda realizó para financiar la reasignación del gasto, y ajustar el gasto neto en \$1,195, 313.4 millones de pesos.

¹³ Se puede hacer mención a la discusión de diciembre de 1999 sobre el destino de los recursos extraordinarios: la propuesta gubernamental (artículo 35 del proyecto de Decreto) sugería favorecer sobre todo obras de infraestructura (20%), programas de desarrollo agropecuario (25%) y el Fondo de Desastres Naturales (30%). La propuesta de la Cámara que predominó al final dispuso que los excedentes por ingresos (tributarios y no tributarios) se destinen a la constitución de un Fondo de estabilización de ingresos petroleros (40%) y a la amortización de la deuda pública (60%). Por su parte, los ingresos excedentes de las dependencias que generan ingresos propios se pueden destinar a las mismas entidades que los generen.

Cuadro11
Ajustes al presupuesto 2000.
Recortes a Dependencias y Entidades

(Recorte: 7,623.7 millones de pesos)

	Aprobado /* millones de pesos	Ajuste millones de pesos	Presupuesto Definitivo (Aprobado-Ajuste)
Dependencias (Total) /**	270,114.5	-4,408.7	265,705.8
Presidencia de la República	1,555.7	-8.8	1,546.9
Gobernación	9,363.8	-33.5	9,330.3
Relaciones Exteriores	3,302.6	-165.0	3,137.6
Hacienda y Crédito Público	19,885.8	-295.1	19,590.7
Defensa Nacional	20,400.8	-25.6	20,375.2
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	25,999.3	-230.0	25,769.3
Comunicaciones y Transportes	18,568.8	-1,476.2	17,092.6
Comercio y Fomento Industrial	2,831.3	-6.9	2,824.4
Educación Pública	85,436.2	-1,200.0	84,236.2
Salud	18,421.6	-100.0	18,321.6
Marina	7,971.6	-12.4	6,836.2
Trabajo y Previsión Social	3,351.7	-7.4	2,854.9
Reforma Agraria	1,660.9	-3.8	1,345.8
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	14,669.4	-651.3	12,591.7
Procuraduría General de la República	4,875.0	—	4,875.0
Energía	12,410.9	-3.5	12,407.4
Desarrollo Social	16,064.3	-164.3	15,900.0
Turismo	1,235.3	-22.5	1,212.8
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,040.2	-2.4	1,037.8
Entidades Paraestatales (Total) /**	338,431.9	-3,215.0	335,216.9
ISSSTE	36,886.9	-300.0	36,586.9
IMSS	121,800.0	-700.0	121,100.0
Comisión Federal de Electricidad	76,662.5	-700.0	75,962.5
Luz y Fuerza del Centro	13,129.4	-15.0	13,114.4
PEMEX Consolidado	86,109.9	-1,500.0	84,609.9

/* Incluye las reasignaciones de gasto realizadas por la cámara de diputados. Artículo 84, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000.

** El total en dependencias incluye los presupuestos de los tribunales agrarios y el tribunal fiscal de la federación, así como en el total de entidades paraestatales incluye los presupuestos de caminos y puentes federales y lotería nacional para la asistencia pública

Vamos a revisar a modo de ejemplo el caso de la educación pública. El cuadro 12 muestra las reasignaciones decididas por la Cámara de Diputados, por \$ 2 mil millones de pesos, así como los ajustes decididos por la Secretaría de Hacienda, por mil doscientos millones. En uno y otro caso, quedan por publicarse la información y los razonamientos que justificaron las acciones de las asignaciones de los diputados así como las acciones de las tijeras de Hacienda. Vale la pena reiterar que es muy deseable el ejercicio de negociación sobre la distribución de los recursos presupuestales en el que participe activamente el poder legislativo. El énfasis que hacemos aquí es que mientras

más información se tenga sobre los efectos o rendimientos sociales de los programas, mejores elementos se tendrán para que esa discusión lleve a resultados más cercanos a la efectividad y eficiencia deseables en el gasto público.

Cuadro 12
Programas de educación pública afectados por la reasignación y los recortes de gasto.
Presupuesto 2000
(millones de pesos)

Reasignación de gasto en educación pública – Diputados			
Concepto	Proyecto	Reasignación	Presupuesto definitivo
Educación Pública (ramo 11)	83,436.20	2,000	84,236.20
Universidades públicas estatales	13,423.10	650	14,073.10
Fondo para la modernización de la educación superior	1,494.60	300	1,794.60
Programa de mejoramiento del profesorado	451.4	50	501.4
Institutos tecnológicos	1,731.10	200	1,931.10
CAPFCE	123.5	700	823.5
Libros de texto	1,780.80	100	1,880.80
Recortes de gasto en educación pública - SHCP			
Concepto	Proyecto	Ajuste	Presupuesto definitivo
Educación Pública (ramo 11)	83,436.20	-1,200.00	84,236.20
Conacyt	2,776.70	-200	2,576.70
Educación media superior	20,884.10	-347	20,537.10
Subsecretaría de Educación Básica y Normal	116,481.50	-150	116,331.50
Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica	22,141.60	-137	22,044.60
INEA	1,271.40	-100	1,171.40
Conafe	8,145.80	-96	8,049.80
Educación a distancia /*	520.6	-170	332.6

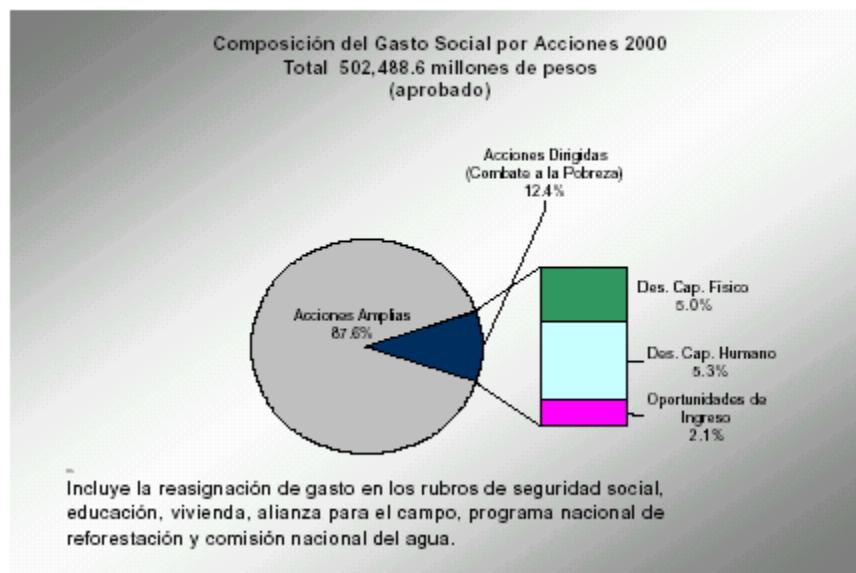
/* Incluye telesecundaria

Una forma que ayuda significativamente para determinar si se justifica recortar el presupuesto a un programa o sector, para darle a otro, es que haya transparencia en las lógicas de la distribución de los recursos. En realidad, la transparencia sirve para responder a la pregunta: ¿Quién asigna los recursos y bajo qué criterios? Se ha avanzado significativamente en la transparencia del gasto público. En algunos casos, como los fondos de aportaciones del Ramo 33, las lógicas de distribución son totalmente claras de la Federación hacia los estados y son verificables (una vez que se conoce la Recaudación Federal Participable, información sobre la que falta claridad y oportunidad). Desde 1999 y particularmente con el PEF 2000, la propuesta del gobierno y la exigencia del Congreso es que la mayoría de las asignaciones respondan a criterios explícitos e integren indicadores que las encaucen y faciliten su verificación.

Vamos a concluir este análisis sobre lógicas de asignación al presentar un breve análisis para el caso del gasto social, que representa la mayor parte del gasto programable (más del 60%, ver los

anexos). Como lo muestra la gráfica 2, el gasto social puede clasificarse en acciones amplias (para la población en su conjunto) y acciones dirigidas (para grupos sociales objetivo predeterminados).}

gráfica 2



Elaboramos un listado de los programas dentro del gasto social de acciones dirigidas en donde ya se incluyen indicadores objetivos para la asignación presupuestal del año 2000. El cuadro 14 nos muestra prácticamente la totalidad de los recursos de estas acciones cuentan ya con reglas de operación que incluyen, en teoría, indicadores objetivos para conocer las lógicas de distribución del gasto social de acciones dirigidas. Si bien esto es un avance, este tipo de programas representan apenas el 12.4 por ciento del gasto social (y apenas el 5.1% del gasto neto). En los anexos se pueden ver los programas que componen las acciones dirigidas. A pesar de lo anterior, hay que reconocer que incluso en casos en donde se especifican las reglas de asignación, se sabe muy poco sobre los impactos sociales de esos programas. Sobre esto volveremos más adelante.

Cuadro 13

Claridad en la asignación de los programas de acciones dirigidas en el gasto social
(porcentajes respecto al total de acciones dirigidas,
al total del gasto social y al gasto neto)

Programa	Número de programas con Reglas de Operación	Porcentaje del gasto en acciones dirigidas	Porcentaje del gasto social	Porcentaje del gasto neto
Desarrollo en Capital Humano 1/	12	42.6	5.3	2.2
Oportunidades de Ingreso 2/	7	16.5	2.1	0.8
Desarrollo de Capital Físico 3/	5	40.9	5	2.1
Total	24	100	12.4	5.1

1/ Incluye los programas destinados a Salud y Seguridad Social, Educación y Alimentación

2/ Incluye el Programa de Empleo Temporal (PET), Alianza para el Campo, INI y Programas Productivos (Sagar) y los programas correspondientes a los diferentes Fondos (Fondo de Desarrollo Productivo, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Atención a Grupos Prioritarios, Fondo de Coinversión Social)

3/ Incluye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Programa de Agua y Saneamiento, Telefonía y Caminos Rurales, Programa de Aportaciones a Entidades Federativas y otros

No obstante, el gasto social de acciones dirigidas es la excepción dentro del presupuesto. Dentro de las acciones de cobertura amplia, se verifican todavía fuertes tendencias inerciales del gasto en educación y salud. Por ejemplo, el cuadro 12 muestra que más del 80% del gasto social (cerca del 35% del Gasto Neto Total), carece todavía de reglas claras de asignación que presenten la transparencia necesaria para facilitar la medición de su rendimiento desde el punto de vista social.

Por su parte, existen varias funciones vinculadas con la defensa de la soberanía, la seguridad pública, la procuración de justicia, que representan porcentajes considerables del gasto programable, y sobre los cuales se tiene aún menos información sobre sus criterios de asignación.

Cuadro 14

Claridad en la asignación de los programas de acciones amplias en el gasto social
(porcentajes respecto al total de acciones amplias, al total del gasto social y al gasto neto)

Número de programas sin reglas de operación definidas				
Programa	Número de programas sin Reglas de Operación	Porcentaje del gasto en acciones amplias	Porcentaje del gasto social	Porcentaje del gasto neto
Educación	4	43.9	38.6	16.3
Salud	2	29.1	25.5	10.8
Seguridad Social	2	19.2	16.8	7.1
Capacitación y Empleo	2	0.5	0.4	0.1
Vivienda	3	0.9	0.8	0.3
Total	13	93.6	82.2	34.6
Número de Programas con reglas de operación definidas				
Programa	Número de programas con Reglas de Operación	Porcentaje del gasto en acciones amplias	Porcentaje del gasto social	Porcentaje del gasto neto
Educación	5	5.6	4.8	2
Salud	-	-	-	-
Seguridad Social	-	-	-	-
Capacitación y Empleo	2	0.5	0.5	0.1
Vivienda	1	0.3	0.2	0.1
Total	8	6.4	5.5	2.2

La cuestión de la priorización del gasto es de la primera importancia en el ejercicio del gasto público. Pero adquiere un sentido especial en la actualidad, porque en estos días la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con otras dependencias federales, está identificando los recortes necesarios para cumplir con la tarea que le encomendó la Cámara de Diputados, a partir de las reasignaciones decididas por el poder legislativo¹⁴.

Nuestro argumento central es que, mientras no se cumplan ciertas condiciones de información, transparencia, análisis del gasto y evaluación de las políticas públicas, cualquier reasignación, por atractiva que parezca desde la perspectiva política, puede estar alejado de las preferencias sociales, ser incongruente con los criterios de priorización y puede resultar ineficiente, ineficaz, injusta e inequitativa (como vimos en los ejemplos del subsidio al servicio de luz eléctrica).

En este punto, la transparencia en las lógicas de distribución es esencial para determinar su congruencia con la jerarquización del gasto y para valorar su eficiencia. La reasignación del gasto

¹⁴ En los términos del artículo 84 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, como resultado de las reasignaciones introducidas por el Legislativo, el Ejecutivo Federal estuvo obligado a reducir el gasto de los ramos administrativos y generales, así como de las principales empresas paraestatales (que rebasó la cantidad de \$1,160,000 millones de pesos), por un monto superior a \$ 7,500 millones de pesos, equivalente a 0.06 por ciento del presupuesto asignado a esos rubros.

es mucho más sencilla si se cuenta con esos elementos para la toma de decisiones. Por otro lado, requiere de medios analíticos (costo-efectividad por ejemplo), que permitan la reasignación del gasto entre actividades alternativas.

El hecho de reasignar recursos sin conocer los impactos registrados de los programas, o sin calcular los impactos esperados de una política nueva, es equivalente a decidir al tanteo¹⁵. La evaluación de resultados lleva a crear una base informativa sobre los impactos de los programas públicos, a fin de medir su rentabilidad social. El desarrollo de la evaluación de políticas es aún incipiente en México. La reforma presupuestal impulsada por la Secretaría de Hacienda y la Contraloría desde 1998 presenta varios elementos alentadores que van en ese sentido, como los indicadores de desempeño y los indicadores de gestión.

Si bien el gobierno da los primeros pasos en el sentido de mejorar la calidad del gasto, existen varios elementos más que son fundamentales y que trascienden el entorno del poder ejecutivo, aunque se requiere de la decidida cooperación de éste para conseguirlos. Por ejemplo, la experiencia internacional muestra que existe particularmente una condición clave que han favorecido el desarrollo de evaluación de políticas públicas¹⁶. El papel del Congreso, a través del fortalecimiento de sus capacidades técnicas, humanas y financieras para la generación de información propia y para la supervisión y evaluación de políticas, para fortalecer el control externo, la transparencia, y la rendición de cuentas¹⁷.

Uno de los principales desequilibrios en el proceso presupuestal en la actualidad está en la asimetría de la información. El Congreso y la sociedad dependen totalmente de la información que proveen agencias gubernamentales para el análisis presupuestal, no sólo en los montos asignados a los programas, sino también en los supuestos resultados que justifican la continuación de su financiamiento. Hay que decir que, en alguna medida, la Secretaría de Hacienda está en la misma circunstancia con respecto a las agencias operadoras del gasto. No tiene la capacidad de verificar si las derramas presupuestales y los impactos de políticas son las que reportan sus agentes. Nuevamente, la reforma presupuestaria está orientada en ese sentido, pero no hace sino comenzar: todavía habrá que esperar el momento cuando se cuente con un sistema de coordinación institucionalizada entre los diversos ejecutores de programas y operadores de gasto, y la existencia de un intercambio fluido, ágil y transparente de la información.

¹⁵ El hecho de no tener información sobre los impactos de los programas y en general, del gasto público, explica por ejemplo que en las propuestas de modificación del gasto por parte de los legisladores, existan propuestas por aumentar o crear nuevas partidas, pero no se ofrezcan propuestas concretas de eliminación o recortes en programas, pues no se tiene idea sobre cuáles son menos rentables desde el punto de vista social.

¹⁶ Sobre este punto puede revisarse de Juan Pablo Guerrero, “Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, Vol. (), CIDE, 1995.

¹⁷ Al mismo tiempo, si se acepta que los poderes Ejecutivo y Legislativo son corresponsables en el proceso presupuestario, vale la pena apuntar que el proceso de discusión y aprobación del PEF es extremadamente limitado en la actualidad.

ANEXOS

Aspectos relevantes del Presupuesto 2000
Programa de Presupuesto y Gasto Público
CIDE

Programas de acciones amplias con reglas de operación **Gasto Social. PEF 2000**

Educación

Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Programas del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)
Programas de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)

Capacitación y Empleo

Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)
Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)

Vivienda

Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)

Programas de acciones dirigidas **Gasto Social. PEF 2000**

1) Desarrollo en Capital Humano

a) Salud y Seguridad Social
PAC
IMSS-Solidaridad
Progresía (Salud)
Jornaleros IMSS
b) Educación
CONAFE
Tele secundaria
Progresía (Educación)
c) Alimentación
Desayunos Escolares (FAM Ramo 33)
Licónsa y Fidelist
Progresía (Alimentación)
Dicónsa
Otros 1/

2) Oportunidades de Ingreso

Programa de Empleo Temporal (PET)

Alianza para el Campo

INI y Programas Productivos (Sagar)

Programas Ramo 20 “Sedesol”

a) Fondo de Desarrollo productivo

Empleo Temporal

Fonaes

Crédito a la Palabra

Participación de la Mujer

b) Fondo de Desarrollo Regional Sustentable

Invest. y Desarrollo de Proyectos Regionales

Fondos Regionales Indígenas

Atención a Zonas Áridas

Promoción de la Planeación del Desarrollo Regional

Región Cañadas

c) Fondo de Atención a Grupos Prioritarios

Jornaleros Agrícolas

Maestros Jubilados

Productores Agrícolas

d) Fondo de Coinversión Social

Servicio Social

Coinversión Social

Capacitación y fortalecimiento Comunitario

3) Desarrollo de Capital Físico

FAIS

Agua Potable y Saneamiento (CNA)

Telefonía y Caminos Rurales

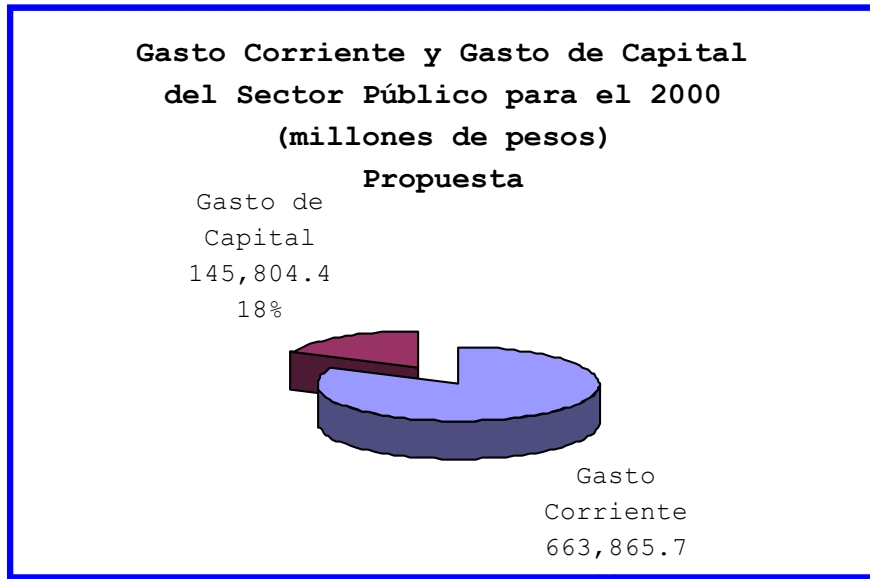
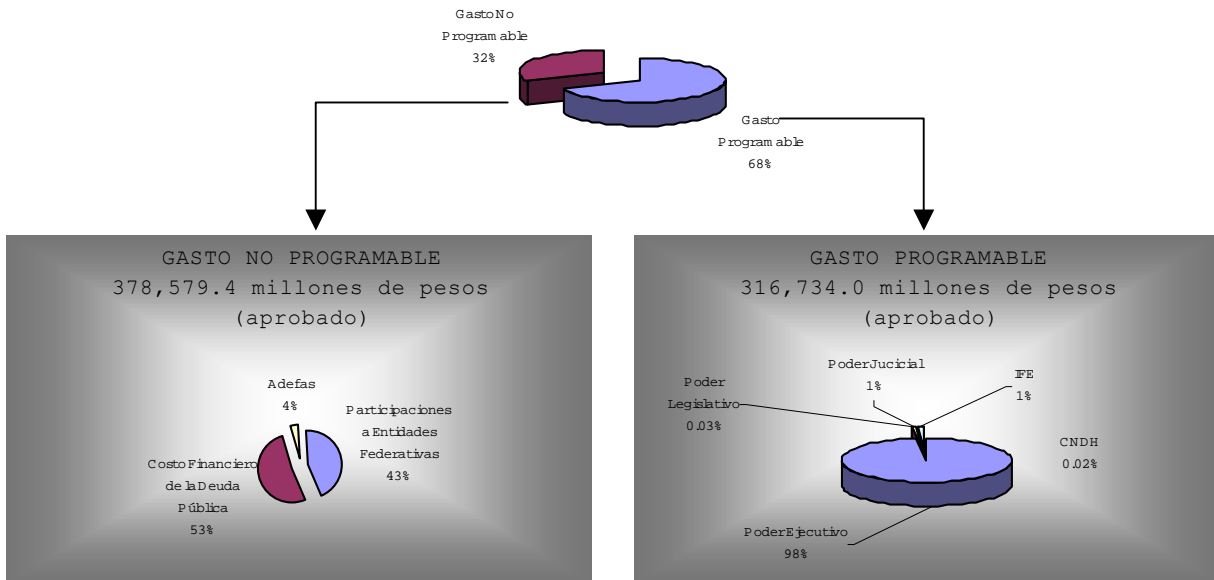
Otros 2/

Programa de Aportaciones a Entidades Federativas

1/ Incluye los programas del DIF, programas alimentarios del INI y despensas del programa estímulos a la educación básica

2/ Incluye programas de vivienda, programa nacional de reforestación, infraestructura social básica del INI, así como desarrollo institucional de las administraciones municipales

GASTO NETO TOTAL 1,195,313.4
millones de pesos (aprobado)

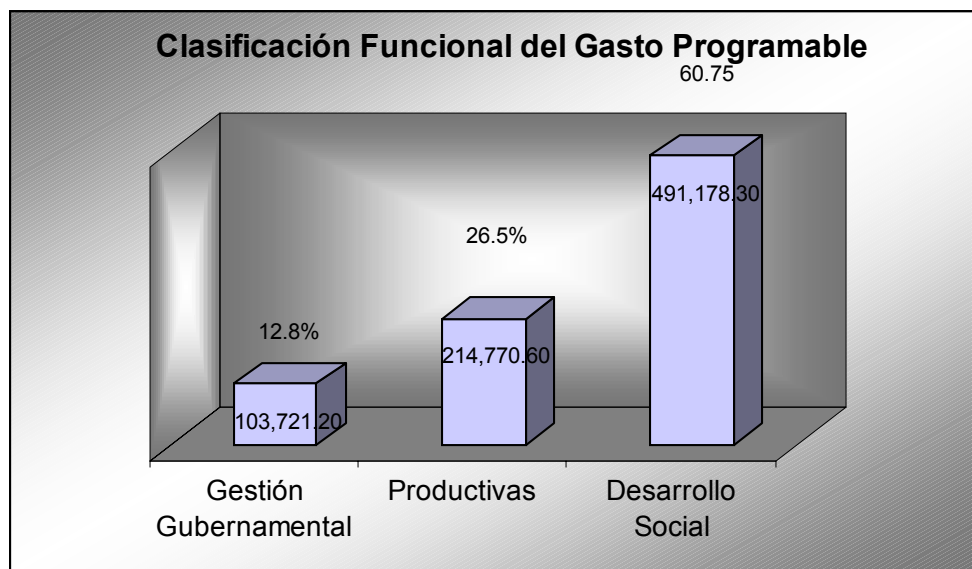


CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PROGRAMABLE (Proyecto de Presupuesto)

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal, el Gasto Social aumentaría 5.9% en términos reales representando el 60.7% del gasto programable. El gasto hacia actividades productivas, principalmente de los sectores desarrollo agropecuario, energético y comunicaciones, disminuye en este proyecto en 2.8% real respecto a 1999, representando el 26.5 por ciento del gasto programable. Por último, las funciones de gestión gubernamental, vinculadas con las actividades de procuración de justicia, procesos electorales, medio ambiente, defensa y soberanía del territorio nacional se les asignaría un presupuesto que supera en 11.0 por ciento en términos reales al de 1999.

Función	2000	% del Gasto Programable Total
Gestión Gubernamental	103,721.20	12.8
Productivas	214,770.60	26.5
Desarrollo Social	491,178.30	60.7
Total	809,670.10	100

Cifras en millones de pesos.



Gasto Programable. Resumen Funcional.

(Proyecto de Presupuesto)

Función	Millones de Pesos	Gasto Programable (%)
Funciones de Gestión Gubernamental	103721.2	12.8
Legislación	4,027.80	0.5
Impartición de Justicia	9,982.50	1.2
Organización de Procesos Electorales	8,453.70	1
Procuración de Justicia	4,631.30	0.6
Soberanía del Territorio Nacional	24,619.70	3
Gobierno	40,941.90	5.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	11,064.30	1.4
Funciones de Desarrollo Social	491178.3	60.7
Educación	204,727.10	25.3
Salud	115,027.00	14.2
Seguridad Social	111,578.60	13.8
Laboral	2,879	0.4
Abasto y Asistencia Social	11,475.20	1.4
Desarrollo Regional y Urbano	45,490.80	5.6
Funciones Productivas	214770.6	26.5
Desarrollo Agropecuario	29,628.70	3.7
Energía	157,451.40	19.4
Comunicaciones y Transportes	23,009.10	2.8
Otros Servicios y Actividades Económicas	4,681.40	0.6
TOTAL	809670.1	100