

Aprobación del Paquete Económico 2009: Un Ejercicio de Irresponsabilidad

Introducción

El pasado 12 de noviembre, la Cámara de Diputados aprobó, en lo particular y en lo general, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. El gasto público del siguiente año ascenderá a 3,045 mil millones de pesos, monto superior en 6.98 por ciento con respecto al proyecto originalmente propuesto por el Ejecutivo y mayor en 13.1 por ciento en comparación al de 2008. Este aumento en el gasto será financiado indirectamente por deuda ya que, debido a la crisis económica prevista para el próximo año, los ingresos de la nación se verán disminuidos.

Enfrentados con una situación donde el nivel de gasto es históricamente alto aunado con incertidumbre sobre los ingresos que podrán recaudar el año próximo, estamos obligados a cuestionar si el presupuesto modificado y aprobado por los legisladores es sostenible y responsable. **Encontramos que el aumento del gasto, aunque loable en su esfuerzo por impulsar la economía y atender las necesidades sociales de la población, es irresponsable en la priorización del gasto y sufre de una visión miope en cuanto al impacto de dicho gasto en las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.**

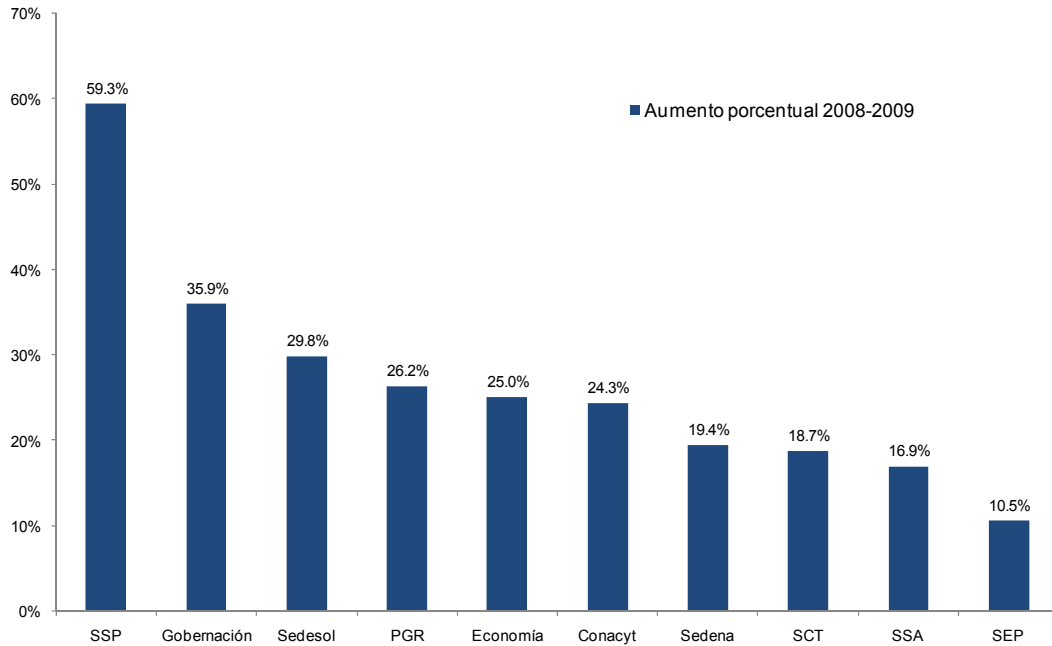
Con base en la información proporcionada por el Congreso y el Ejecutivo acerca del presupuesto aprobado al primero de diciembre de 2008 –que lamentablemente es poca ya que le falta información desagregada, nuestro análisis nos lleva a cuestionar la efectividad del aumento en el gasto a la luz de la presente ejecución, y la priorización y previsión a futuro del mismo. Y, aún con las medidas de “austeridad” planteadas por el Ejecutivo, recalcamos que no se hizo todo lo posible por recortar costos, en cambio se recurrió al endeudamiento como fuente de recursos.

Gasto histórico en el Paquete Económico 2009

En 2009, el gasto aumentará a 3,045 mil millones de pesos, en comparación con la propuesta original del Ejecutivo de 2,846.7 mil millones de pesos. El gasto programable ascenderá a 792.5 mil millones de pesos para los Ramos Administrativos, lo que significa un aumento de 15.8 por ciento en términos reales con respecto de lo aprobado para 2008. Las dependencias con mayores incrementos reales en sus asignaciones respecto al presupuesto aprobado para 2008 son: Seguridad Pública (59.3 por ciento), Gobernación (35.9 por ciento), Desarrollo Social (29.8 por ciento) Procuraduría General de la República (26.2 por ciento), Economía (25 por ciento), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (24.3 por ciento) y la Defensa Nacional con 19.4 por ciento.¹

¹ Es importante mencionar que en la exposición de motivos del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, en la que se enumeran los aumentos porcentuales para las distintas secretarías, las cifras son incorrectas y no corresponden con las cifras reportadas en el boletín de la SHCP ni con los cálculos de Fundar.

Dependencias de la APF con los aumentos presupuestales más significativos entre el PEF 2009 y el 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 y del PEF 2008.

El gasto para el siguiente ejercicio fiscal fue elaborado considerando ingresos presupuestarios del sector público por 2,792 mil millones de pesos, monto inferior en 28,716.3 millones de pesos con respecto a lo proyectado inicialmente por el Ejecutivo. Esta disminución se debió a los cambios que se realizaron en las proyecciones macroeconómicas a causa de una desaceleración económica prevista para el año próximo: 62 por ciento de la reducción proviene de los ingresos tributarios y 14 por ciento corresponde a los ajustes realizados en el precio de la mezcla mexicana del petróleo. Debido a estas disminuciones, se autorizó un déficit público equivalente a 227,497.9 millones de pesos, por lo que el 7.47 por ciento del gasto público será financiado a través de este endeudamiento.

El presupuesto y la crisis económica

Irresponsable: la priorización del gasto en tiempos de escasez

Desde el mes de octubre, cuando se empezaron a evidenciar las primeras señales de crisis, el Ejecutivo hizo una serie de recomendaciones a los legisladores para incrementar el gasto en inversión de manera significativa con el objetivo de instrumentar políticas anticíclicas para ayudar a contrarrestar los efectos de la crisis. El plan para impulsar el crecimiento y el empleo en el país incluía adicionar 53.1 mil millones de pesos al presupuesto como gasto en infraestructura y reformar el esquema de inversión de PEMEX –así liberando los recursos necesarios para el nuevo gasto–, desapareciendo el esquema PIDIREGAS y obligando a que la nueva inversión sea presupuestaria. Además, se propuso excluir la deuda de PEMEX del balance federal para mantener el balance fiscal en cero.

El legislativo reasignó y amplió el presupuesto en 98,131 millones de pesos –utilizando los 53.1 mil millones de pesos provenientes del plan de crecimiento propuesto por el Ejecutivo además de reasignaciones a distintos rubros del presupuesto –con el fin de inyectar vitalidad a la economía y aminorar los efectos de la crisis en los ciudadanos. Cabe mencionar las siguientes ampliaciones: 19,200 millones de pesos destinados a carreteras; 12,900 millones destinados a educación; 13,900 millones destinados al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; y 12,500 millones destinados a educación, entre otros.

El presupuesto aprobado reveló que la asignación a PEMEX para 2009 aumentó en 147,690.3 millones de pesos en gasto programable. Este monto representa el 76.2 por ciento del aumento total en el presupuesto para 2009. Es importante tener en cuenta que, aunque estos recursos son necesarios para fortalecer la industria petrolera mexicana, el impacto en la economía de la mayoría de las mexicanas y los mexicanos a corto plazo será mínimo o nulo ya que este tipo de gasto tendrá sus efectos a largo plazo en contraste a las ampliaciones mencionadas anteriormente. Esto significa que **de la ampliación total al presupuesto de 2009, solamente 23.8 por ciento tendrá un impacto en el corto plazo en reactivar la economía** en vísperas de un crecimiento en el desempleo, una disminución en los ingresos de las familias, una reducción de las remesas y un aumento de mexicanos y mexicanas que regresan de los Estados Unidos. **Adicionalmente, no queda claro cuál es la estrategia integral del gobierno ante la crisis –que se prevé dure más de un año- más allá del plan, presentado el 8 de octubre, para impulsar el crecimiento y el empleo .**

Para ejemplificar las irresponsabilidades de los legisladores en la asignación del gasto, podemos utilizar el caso particular de la infraestructura en salud. El Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 incluyó recursos para todas las entidades federativas para proyectos inscritos en el Plan Maestro de Infraestructura por 6,168 millones de pesos. Respecto a los recursos aprobados por los legisladores, cabe destacar que el monto global aprobado no tiene precedentes por su magnitud, pues en años recientes la inversión en este renglón ha sido muy precaria.

Los estados donde habrá mayor inversión son Morelos (bajo grado de marginación), Tabasco, Yucatán, Hidalgo y San Luis Potosí (alto grado de marginación) que en números absolutos son entidades con poca población no asegurada –a quien va dirigida la infraestructura sanitaria. Con relación a la priorización de la inversión puede observarse que estados como Michoacán, Guanajuato, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas son entidades que tienen pocos consultorios para atender a la población no derechohabiente –por debajo de la media nacional- y sin embargo no se encuentran en los primeros lugares de inversión sanitaria para 2009. **Esto es un indicio de una mala priorización del gasto en un contexto de recursos aun más escasos.**

Un estudio realizado por Fundar acerca de la negociación presupuestaria de 2006 concluyó entre otras que “la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, en muchos casos, está desvinculada del análisis de política pública y sus impactos.”² Este resultado y el análisis al presupuesto aprobado para este año

² L. Caballero y D. Dávila, *Diagnostico de la Negociación Presupuestaria 2006-2007*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2007. Página 58.

levantan sospechas de que, nuevamente, los criterios de priorización del gasto no reflejan necesariamente las necesidades sociales, hecho especialmente preocupante en un año de crisis económica y de elecciones legislativas.

Irresponsable: la reasignación de recursos en vista de la ineficiente ejecución en infraestructura

Cómo se mencionó anteriormente, el arma principal del gobierno para combatir los efectos de la crisis consiste en aumentar el gasto en infraestructura. En vista de los recientes datos sobre la ejecución del gasto anudado con la falta de priorización y previsión del impacto del gasto a mediano y largo plazo, no queda claro si este gasto adicional hará bien o mal.

Notamos que en el PEF 2008 se aprobaron recursos para tres programas y proyectos de inversión de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) por un monto de 296.5 millones de pesos. De estos recursos, hasta agosto de 2008, se habían gastado 26.7 millones de pesos, es decir, 9 por ciento del total. Para septiembre de este mismo año, se habían gastado 74.7 millones de pesos, apenas 25.21 por ciento. Estos datos apuntan a **la importancia que la ejecución del gasto en 2009 se realice en tiempo y forma, especialmente en infraestructura, si es que este gasto adicional va a ser efectivo en su propósito.**

Es preocupante que en un momento donde la eficiencia del gasto recobra una mayor importancia –y a la luz de la ejecución actual del gasto– se disminuyan los recursos destinados a la fiscalización del mismo. Como parte de la negociación presupuestaria una de las reasignaciones que realizó la Cámara de Diputados consistió de la reducción de 175 millones de pesos a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), disminuyendo su presupuesto de 1,202 millones a 1,027 millones de pesos. Es decir, **redujeron el presupuesto de la ASF 14.5 por ciento.** Adicionalmente, el dictamen del presupuesto para 2009 incluye nuevas provisiones para realizar una auditoría en 2009 a la luz de los resultados de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

En este contexto, el Legislativo está actuando irresponsablemente al socavar el poder de contrapeso de la Auditoría Superior de la Federación, institución que no recibe los recursos necesarios para realizar sus atribuciones plenamente.

Irresponsable: la falta de previsión en cuanto a los compromisos futuros

Respecto al gasto en infraestructura de salud, el presupuesto aprobado 2009 estipula que:

“Las entidades federativas serán responsables de la puesta en marcha y financiamiento de operación de las Unidades Médicas, por construcción de nuevas unidades o por modificaciones a la infraestructura que amplíen su propuesta de servicios de salud a la población, independientemente de que reciban recursos por

parte de la federación para llevar a cabo las obras de infraestructura o cubrir los costos de equipamiento."³

Este es solamente un ejemplo de la falta de previsión acerca del impacto del gasto adicional aprobado por los legisladores en las finanzas públicas a mediano y largo plazo. **¿De dónde se obtendrán los recursos necesarios para cubrir el gasto recurrente originado a partir de esta nueva infraestructura?** Notamos que esta nueva inversión proviene de un endeudamiento y que no queda claro que las proyecciones de ingresos futuros sean suficientes como para costear este nuevo gasto recurrente.

Irresponsable: el gobierno no hace todo lo posible para obtener mayores ingresos aun cuando espera menor recaudación

Aún con la crisis, la volatilidad e incertidumbre que asechará el país en 2009, no se ha observado que el gobierno ha hecho todo lo posible para maximizar los recursos disponibles; en cambio, ha recurrido a varias acciones legales y financieras en vez de recurrir a la austeridad para garantizar el nivel de gasto para el año que sigue.

El presupuesto aprobado presume de las medidas tomadas para incrementar la austeridad en el gasto del gobierno, sin embargo este se ha realizado de una manera irresponsable.

Como se ha mencionado anteriormente la Auditoría Superior de la Federación sufrió recortes del 14.5 por ciento de su presupuesto en un año donde la fiscalización del gasto es especialmente importante. Aunado a esto encontramos que también le recortan recursos al Instituto Federal Electoral (IFE), órgano encargado de promover la democracia y garantizar elecciones justas, justo en un año electoral. Al IFE se le recortó el presupuesto en 5.4 por ciento.

En cambio, encontramos que otros rubros no reciben recortes significativos. Por ejemplo, el artículo 16 del Proyecto de Decreto -en el que se enuncian las disposiciones de austeridad, mejora y modernización de la gestión pública- prevé, en el numeral II inciso g, que "las dependencias y entidades deberán reducir su presupuesto en un cinco por ciento para actividades de comunicación social y televisión". Esta disminución implica que de los 1,875.7 millones de pesos contemplados en el PPEF 2009, se ahorrarían 93.7 millones de pesos. Sin embargo, con esta disminución el presupuesto para comunicación social y publicidad quedaría en 1,781.9 millones de pesos, lo que todavía implica un crecimiento del 105.2 por ciento con respecto a lo presupuestado en 2008.

En vista del pronóstico oscuro para la economía, la SHCP creó nuevos mecanismos (o modificó los ya existentes) para blindar a las finanzas públicas de cualquier efecto negativo que pudiera suscitarse. En primer término, el Presidente Calderón envió una iniciativa al Congreso para reformar algunos artículos de la Ley

³ Cámara de Diputados LX Legislatura, Dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009. Primera Parte, *Gaceta Parlamentaria* año XI, número 2633-A, miércoles 12 de noviembre de 2008, Anexo A. p. 16.

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) con el objetivo de hacer algunos cambios a los artículos 19 y 21, los cuales establecen los lineamientos básicos del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP). Recordemos que el FEIP es un instrumento que sirve para blindar a la economía en caso de una caída abrupta en el precio internacional de la mezcla mexicana del petróleo. El cambio que se realizó a la LFPRH aumentó el techo máximo de recursos que puede haber en el FEIP y se establece que se podrán utilizar en caso de que hubiera una “disminución de los ingresos totales del Gobierno Federal, asociada a una menor recaudación de ingresos tributarios no petroleros, a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o de su plataforma de producción, o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos”. Esto quiere decir que en caso de que el gobierno Federal recaude menos impuestos –a esto se refiere con los ingresos tributarios no petroleros- se puede utilizar el FEIP, **uso que no se encuentra asociado con los objetivos originales del fondo.**

En segundo término, encontramos que la SHCP ha comprado coberturas para garantizar que el precio del petróleo no se encontrará por debajo de los 70 dólares. La crisis provocó cambios abruptos en los precios del petróleo y esto generó incertidumbre en cuanto a la estimación para el siguiente año. Inicialmente, el Ejecutivo había calculado que éste se podría ubicar alrededor de los 80 dólares. Posteriormente, señaló que podría ubicarse en 75; sin embargo, los legisladores continuaron haciendo los ajustes pertinentes para ubicarlo en los 70 dólares. A pesar de estos ajustes a la baja, el precio del petróleo continúa inmerso en una corriente de volatilidad posicionándolo muy por debajo de estas estimaciones: en octubre, el promedio de la mezcla fue 64.39, mientras que en lo que va del mes el promedio es de 45.11 dólares. Esta cobertura le costará 15 mil millones de pesos a la SHCP.

Estas dos estrategias para asegurar los ingresos para 2009 son loables en su intención de mantener el gasto elevado y así llevar a cabo la política anti-cíclica, sin embargo esta estrategia no debería de ser vista como un sustituto para la austeridad gubernamental.

Conclusión

Ante la perspectiva de una crisis económica durante el próximo año, el Ejecutivo propuso un plan de política anticíclica con la intención de aminorar los efectos de ésta en la economía y en las y los mexicanos. Sin embargo, el resultado final –luego de la aprobación del paquete económica por el Legislativo– deja mucho que desear. Para que el gasto del gobierno tenga el efecto deseado debe ejecutarse de manera responsable, característica que –a una primera vista– carece el presupuesto para el ejercicio fiscal 2009.

Es importante que tanto el Ejecutivo como el Legislativo hagan todo lo posible para asegurar que el gasto adicional presupuestado para este año sea efectivo en su misión –reactivar la economía y ayudar a las y los mexicanos a sobrellevar la crisis del próximo año – y que no sean recursos desperdiciados.

Los recursos destinados a infraestructura social, como lo son hospitales y escuelas, deberían apuntar a cerrar las brechas de desigualdad entre las regiones. Aumentar la austeridad es una meta loable pero no a costas del debilitamiento de las instituciones pilares de la democracia y rendición de cuentas como son el Instituto Electoral Federal y la Auditoría Superior de la Federación. Y es importante recordar que la asignación de recursos no significa nada si estos no son ejercidos en tiempo y forma.