

Reseña

Armando Labra y la responsabilidad hacendaria

En homenaje al recién desaparecido Secretario Técnico del Consejo de Planeación de la UNAM y fundador de ECONOMÍAunam, Armando Labra Manjarrez (1943-2006), se realizó la presentación de una obra póstuma coordinada por él: Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹ El acto, efectuado el 6 de julio de 2006 en el auditorio de la Rectoría, estuvo presidido por el doctor Juan Ramón de la Fuente, rector de la Universidad. Comentaron la obra y recordaron a su coordinador representantes de entidades de las que el homenajeado fue miembro: el presidente de la Academia Mexicana de Economía Política, Carlos Tello Macías; el presidente de la Asociación de Exalumnos de la Facultad de Economía, Jorge Eduardo Navarrete; el presidente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Julio Zamora Bátiz, y la maestra Ifigenia Martínez Hernández, en representación de un grupo de diputados de la L Legislatura del H. Congreso de la Unión. Integraron también el presidium los directores de la Facultad de Economía, Roberto I. Escalante Semerena, y del Instituto de Investigaciones Económicas, Jorge Basave Kunhardt. A continuación, se presenta, en primer término, una breve glosa de las intervenciones del rector De la Fuente y la transcripción de su parte final, relativa a la coyuntura electoral mexicana de julio de 2006. Enseguida se recogen fragmentos textuales de las cuatro exposiciones presentadas.

DOCTOR JUAN RAMÓN DE LA FUENTE. Al dar la bienvenida a los asistentes, señaló que el hecho de que el auditorio estuviera abarrotado dejaba constancia, una vez más, de la capacidad de convocatoria del homenajeado y de las numerosas y firmes amistades que había construido en su vida. Señaló que el libro que se presentaba aludía a sólo una de las preocupaciones de Armando Labra, cuyos intereses académicos, intelectuales y políticos habían sido tan diversos como las esferas que, más allá de la universitaria, abarcó su actividad.

Tras escuchar la tercera intervención, se refirió a la propuesta de establecer un centro universitario de estudios hacendarios e indicó que esta idea merecía ser examinada. Pidió a los directores de la Facultad de Economía y del Instituto de Investigaciones Económicas que, en coordinación con el secretario general de la UNAM, Enrique del Val, examinasen su viabilidad.

1. Armando Labra Manjarrez (coordinador), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Colección Diálogos por México núm. 11, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, ISBN 970-32-2892-5, 332 pp.



Para finalizar el acto, el rector De la Fuente trazó una amplia semblanza de la personalidad de Armando Labra y se refirió a su actividad como funcionario universitario. Destacó sus contribuciones a la actualización del sistema de planeación universitaria –al que constituyó como un elemento básico de la programación y la evaluación de las tareas de la Universidad en los distintos ámbitos– orientado a asegurar una mejor asignación, utilización y aprovechamiento de los recursos disponibles.

Se refirió también a la labor que, como funcionario de enlace con el Poder Legislativo, Labra tuvo a su cargo y desarrolló de manera excelente. Labra fue no sólo el punto de contacto con los legisladores, sino que actuó como eficaz expositor y defensor de los intereses y necesidades universitarias, no sólo de la UNAM sino de las universidades públicas en su conjunto, en las labores de formulación presupuestal, de las que dependen los recursos que finalmente se asignan en el presupuesto de la nación a esas instituciones. En estos contactos, Labra presentaba sus argumentos y convicciones de manera sencilla y cordial, convincente. Fue eficazísimo en las tareas de negociación, convencimiento y construcción de consensos de las que mucho se benefició la Universidad.

Rememoró la relación de trabajo estrecha, amistosa, cordial que sostuvo con Labra. Recordó que solía abordar con él no sólo las cuestiones directamente relacionadas con las tareas a cargo de Labra, sino muchas otras cuestiones de relevancia en los ámbitos universitario y nacional. Apreció siempre la serenidad y objetividad de sus juicios y la firmeza y solidez de sus convicciones.

El rector De la Fuente compartió acto seguido una reflexión sobre el proceso electoral del país, con las siguientes palabras:

México necesita hoy, más que nunca, certidumbre. Necesitamos todos tener claridad absoluta sobre el proceso electoral, que como bien lo decía Jorge Eduardo Navarrete, no ha concluido.

No debe quedar ninguna duda. No pueden quedar dudas. Al país no le conviene. Hay que tratar de esclarecerlas, llegar al fondo hasta donde sea posible. Tenemos por fortuna, creo yo, un marco jurídico, el Código Electoral, que precisamente permite y propicia esos espacios, para que las dudas se aclaren, las inconformidades se atiendan, a las impugnaciones se les dé la máxima atención y el valor que tienen en sí mismas, independientemente de cuál sea el veredicto final. Estos espacios para las inconformidades no deben ser cuestionados. La ley electoral es clara. Aquellas circunstancias que generen dudas fundadas en el resultado de la elección deben analizarse con objetividad y rigor. A todos sin excepción conviene que las dudas se disipen. Habrá de corresponder al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asumir esa delicada tarea. Aplicar la ley, no con un sentido restrictivo, sino de manera que garantice plenamente el ejercicio de nuestras libertades en un sistema democrático.

Ése es el reto que hoy enfrentamos: esclarecer, con base en la ley, las dudas que se han generado en torno a los resultados de la elección, porque esto se convierte, a mi juicio, en un factor ya ineludible para robustecer la credibilidad y la confianza.



CARLOS TELLO MACÍAS. He aquí lo más sucinto de sus palabras en homenaje a Labra:

Presidente del Colegio Nacional de Economistas de 1977 a 1979, Armando Labra ingresó a la Academia Mexicana de Economía Política hace ya más de veinte años. Entusiasta, siempre participó en los trabajos de la Academia. El ensayo que presentó para su ingreso, en abril de 1990, que aborda el tema de la relación México-Estados Unidos, fue comentado por el maestro Ricardo Torres Gaitán. Revela el interés que Armando siempre tuvo por todo lo relacionado con el desarrollo económico y social de México. De alguna forma anticipó lo que después fue realidad: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los títulos de los libros y ensayos largos que escribió también revelan el interés de Armando por la marcha de la economía nacional. Es coautor de *México Hoy*, que en 1979 publicó Siglo XXI y que, en su momento, fue un libro importante y trascendente. Todavía en la actualidad lo encuentra uno en las bibliografías de diversas materias que se imparten en las universidades. En 1981 publica *Economía y política en el México actual* y, en 1984, *México: crisis económica y desarrollo*. En 1985 publicó la antología que preparó sobre Narciso Bassols y ese mismo año la Coordinación de Humanidades de la UNAM le publicó el largo ensayo "Modelos de desarrollo". Unos años después, Siglo XXI Editores le publica el libro que coordinó sobre *El sector social de la economía: una opción ante la crisis*. A todos estos libros y ensayos siguieron otros.

Pudo Armando combinar su trabajo académico con el quehacer político. Fue diputado federal por su estado natal, el de México, coordinador de asesores del gobernador de Oaxaca y, más tarde, secretario técnico del gabinete del gobierno del Estado de México. En el gobierno federal, coordinador de asesores del secretario de Gobernación y después subsecretario de Desarrollo Político de la misma Secretaría. [...]

Desde 2001, en *La Jornada*, periódico en el que era socio y colaborador, Armando abordó en múltiples artículos temas relacionados con la economía nacional. Y lo hizo con rigor, con sólidos argumentos. En el primer artículo que ahí escribió hace ya más de cinco años y que tituló "Democracia, democrisis: estrenando milenio", Armando critica con elegancia y claridad la política económica puesta en práctica por el gobierno pues, en su opinión, tan sólo nos llevaría al estancamiento de la actividad. Tal y como ha sucedido. Y en el último de los artículos que publicó en *La Jornada*, el 13 de marzo del año en curso, y que lleva como título "Bajita la mano: Stiglitz, Gil, presupuesto", vuelve a criticar la política económica puesta en práctica por el gobierno y, sobre todo, la en ese entonces recientemente aprobada Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que le otorga aún más facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a costa de las del Poder Legislativo. Y no es que Armando tan sólo fuese sencillamente un crítico. En sus planteamientos, siempre había una propuesta, una salida distinta a la que criticaba. [...]

En los comentarios que Armando hace en el libro (respecto de) la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a la que por cierto critica con solidez, concluye que "la determinación de ampliar el espectro del financiamiento del desarrollo no es un asunto técnico, sino eminentemente político. Tengo la certeza de que si a este grupo² se nos encomendara construir una política económica destinada, por ejemplo, a producir para distribuir y exportar, con el fin de impulsar la producción, distribuir el ingreso, la riqueza y el bienestar, y generar divisas, poco tardaríamos en elaborarla. La política económica da para eso y más, pero sería necesario tomar la decisión política de hacerlo. Técnica y financieramente se puede" (pp. 61-62). Ello se complementa con el artículo que no hace mucho publicó en la *Revista de*

2. Alude a los participantes en el Seminario sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, celebrado en la UNAM en agosto de 2005. [N de la R]



la Universidad intitulado “Para financiar el desarrollo nacional”. En este artículo, Armando concluye señalando que: “Es tramposo el falso conflicto entre Estado y mercado. Las funciones de uno y otro son especializadas y complementarias. No compiten entre sí y cuando sucede se pierde la confianza y el resultado es el estancamiento de la economía y el retroceso político y social. La pugna entre ambos anula el progreso”.

JORGE EDUARDO NAVARRETE. Manifestó entre otras las siguientes palabras:

[...] Volví a encontrar a Labra a mi regreso a la UNAM, hace tres años. Generoso con su tiempo y siempre dispuesto a servir, aceptó ser electo como Comisario de la Asociación de Exalumnos de la Facultad de Economía y desempeñó con precisión y atinencia sus funciones. Es la expresión de sentido reconocimiento de la AEFE a un asociado y dirigente distinguido, la que me corresponde aportar en este homenaje. [...]

En la gran tarea inconclusa de la reforma del Estado, la de la hacienda pública es una de las asignaturas pendientes de mayor importancia. La obra que ahora se da a conocer se concentra en un episodio de particular interés en esa tarea de largo plazo: la formulación, debate, aprobación y promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que cubrió, por lo menos, el año que corre entre marzo de 2005 –cuando en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados se propaló el dictamen de su Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública– y marzo de 2006, cuando se publicó el decreto promulgatorio de la Ley en el *Diario Oficial de la Federación*.

El volumen [...] permite examinar el proceso de elaboración de una disposición legal trascendente: rastrear las observaciones y objeciones que fueron enderezadas contra el proyecto inicial; examinar la forma en que éstas se procesaron en las discusiones en ambas cámaras y la final que adoptaron en el texto definitivo de la Ley, distinguiéndose con nitidez las que fueron atendidas, a veces de manera parcial, y las que fueron ignoradas. Por inferencia, permite también identificar los aspectos en que la Ley debería ser corregida o perfeccionada, bien fuera como resultado de propuestas específicas de enmienda, o como reflejo de procesos legislativos más amplios, aún pendientes en el largo camino de la reforma hacendaria integral.

[Cabe destacar] algunas de las observaciones formuladas por Armando Labra, de las que se hacen eco otros de los participantes en el seminario y que aluden a las cuestiones de más largo alcance, más allá de la promulgación de la Ley en marzo del presente año. La primera tiene que ver con el concepto mismo de responsabilidad hacendaria, ausente del cuadro de definiciones del proyecto y añadido después al texto de la Ley. Se trata de un concepto particularmente romo, notoriamente insuficiente. En el proyecto se define a la disciplina fiscal como la observancia de los principios y disposiciones legales ‘que procuren el equilibrio presupuestario’. En la Ley, la disciplina fiscal se considera uno de los componentes de la responsabilidad hacendaria y ésta se define en los mismos términos en que se había definido la primera. Esta forma de convertir el trabajo legislativo en un mero juego de palabras se antoja como un ensayo de otro más reciente, que presenciamos en la discusión y aprobación de las enmiendas a la Ley de Radio y Televisión. Prefigura también, lamentablemente, los balbucesos con que la autoridad electoral ha tratado de justificar la inexcusable falta de transparencia y credibilidad del todavía inconcluso procesamiento del resultado electoral del domingo 2 de julio.

Como Labra señala, “la Ley y su dictamen se inscriben dentro del marco teórico de una política económica dogmáticamente neoliberal, que considera como anatema cualquier desequilibrio presupuestal” (p 59) y, en la práctica, “contribuyen a minimizar la posibilidad de cualquier política económica alternativa o que, al menos, permita ampliar los márgenes de la



actual" (p 62). Empero, en un país de las características de México, en el que el escándalo de la desigualdad se ha convertido en el más intratable de los males que aquejan a la nación, la responsabilidad hacendaria es mucho más amplia y de ninguna manera se limita al resultado contable de ingresos y gastos. Incluye, desde luego, políticas impositivas progresivas, de clara orientación redistributiva; políticas recaudatorias eficaces, que erradiquen o, al menos, disminuyan la elusión y la evasión; políticas de gasto que prioricen y fortalezcan la formación de capital físico y humano. Una política hacendaria contracíclica que fomente el crecimiento y el empleo, que abata la pobreza y que reduzca la desigualdad. Por ello propugnaron muchos de los participantes en el seminario de agosto de 2005 y la mayor parte de lo que propusieron está aún por instrumentarse, en la Ley y en la práctica presupuestaria del gobierno. [...]

En el breve escrito recogido en este libro, y en muchos otros de sus trabajos recientes, Armando Labra expresó su convicción de que México había llegado a un parteaguas en el que debe optarse entre un *statu-quo* marcado por la esterilidad y el estancamiento, perpetuador de la desigualdad, y un proyecto imaginativo que haga de su extinción el principal objetivo, a través de tomar nuevamente la senda del crecimiento y de la construcción de la equidad. [...]

JULIO ZAMORA BÁTIZ. Se expresó como sigue:

[...] Apenas en diciembre, me ayudó Labra a formular el programa trienal de actividades que hoy norma el trabajo en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, institución que cuenta siempre con su participación. Fue uno de los pocos socios que cumplía la obligación estatutaria de presentar anualmente por lo menos un trabajo inédito, y permanentemente estuvo dispuesto a colaborar en proyectos multidisciplinarios. Por eso goza de general aprecio en esta institución.

Cuatro años atrás conversé con Armando sobre la posibilidad de reunir a los organismos técnicos de los partidos políticos para analizar la precaria situación hacendaria del país. Con entusiasmo acogió la idea y fue motor de su realización. Durante dos años –con el apoyo logístico proporcionado por el señor Rector– el grupo por México y las representaciones de hasta nueve partidos políticos examinamos a profundidad el problema en reuniones semanales, que con toda puntualidad se efectuaban a unos metros de este recinto. Los documentos de alto nivel técnico y amplio consenso político que se generaron constituyen un libro de esta misma colección *Diálogos por México*, que edita la UNAM. [...] Armando fue eficiente secretario técnico de las sesiones y responsable de la preparación del libro.³

[...] Por eso es lógico que Labra haya intervenido activamente en la formación del libro que hoy se presenta. En el texto de Armando sobre el dictamen respecto a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se hacen patentes su compromiso ideológico y su alta calificación como economista. Varias de las observaciones de forma que hace fueron incorporadas en el texto definitivo de la ley. Otras puntuales y agudas críticas, las de fondo, no fueron consideradas porque reflejan la profunda diferencia existente entre la vertical posición de Labra y la de los dogmáticos neoliberales, que concibieron e impulsaron una camisa de fuerza a la capacidad del gobierno para cumplir las obligaciones constitucionales de rectoría del desarrollo, de regular y fomentar las actividades productivas.

3. Temas hacendarios: coincidencias y convergencias. Hacia una política hacendaria de Estado. Agenda básica para la Convención Nacional Hacendaria, Colección Diálogos por México núm. 7, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. [N de la R]





Armando señala el contrasentido de anular legalmente la posibilidad de incurrir en déficit presupuestal, cuando ello implica una política procíclica, que acentuará la recesión que arrastramos ya por dos décadas. Destaca el absurdo: eso se hace justamente cuando los países desarrollados utilizan el déficit fiscal para estimular con gasto público el empleo y la producción. Se refiere también a las limitaciones que la ley impone a la soberanía del Poder Legislativo en cuanto a la definición del destino de los dineros públicos. Critica que se autorice implícitamente la práctica meta-legislativa de la Secretaría de Hacienda, que modifica en los hechos las aprobaciones presupuestales de la Cámara de Diputados. Concluye alertándonos: la ley en comento contribuye a minimizar la posibilidad de una política económica distinta a la neoliberal más ortodoxa. Sus candados no sólo afectan a los legisladores, también impiden que el Ejecutivo emplee otros enfoques para atender las demandas nacionales. Simultáneamente la ley refuerza la discrecionalidad del ejercicio presupuestal por el presidente y la Secretaría de Hacienda.

Estas expresiones de Labra sintetizan problemas fundamentales de la política hacendaria. Explican las razones del fracaso, hoy evidente, de la Convención Nacional Hacendaria y sus propuestas. Hacienda se apoderó del proyecto y cuidó que las resoluciones fueran embrolladas, de manera que no respondieran a las cuestiones de fondo. Ya pasó la euforia y el sector público aún carece de recursos; las responsabilidades impositivas y de gasto no se comparten entre los tres órdenes de gobierno. No se fomenta la actividad económica pero se dilapidan los recursos petroleros y se paga en breves plazos la deuda interna contingente, en beneficio de un pequeño grupo. [...]

[Labra] ha dicho muchas veces que debemos aprovechar la gran capacidad técnica existente en la UNAM para profundizar en la elaboración de opciones para responder a una prioritaria demanda nacional. Nos urge una política hacendaria de Estado, diseñada en función de las necesidades y capacidades de México y no estructurada por el dogmatismo de algunos funcionarios y las presiones internacionales. Armando tiene ya un guión de lo que podría ser la organización y funcionamiento del Centro Universitario de Estudios Hacendarios. Lo concibe como un núcleo académico autofinanciable, que con una plantilla mínima –unas diez personas– coordine los trabajos de investigadores especializados en las distintas facetas de las finanzas públicas, contratados por proyecto. [...] La Universidad reforzaría con los trabajos de este Centro su vínculo con las mejores causas nacionales, contribuiría a resolver uno de los problemas torales del país y ayudaría a que las decisiones que se tomen en materia hacendaria atiendan a las necesidades sociales y nos acerquen al verdadero federalismo. Además, se fortalecería la capacidad técnica de nuestra Universidad, se enriquecerían los planes de estudio y se abriría un espacio plural, apolítico y de alto nivel para la reflexión y la discusión sobre estos temas, lo que sin duda beneficiará a los mexicanos. [...]

IFIGENIA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. Se refirió por su parte a que:

[...] [Rendimos] homenaje a la memoria del economista y amigo entrañable Armando Labra, con quien me tocó compartir hazañas y aventuras con un grupo de jóvenes profesionales, entusiastas y de criterio independiente, que como diputados integrantes de la L Legislatura del H. Congreso de la Unión debatíamos y actuábamos como equipo, siendo nuestro común denominador el paso por las aulas universitarias de Economía, de Ciencias Políticas o de Derecho. [...] Defendíamos el uso del presupuesto, destacando la potencialidad del gasto y la inversión públicos para influir en el desarrollo económico y el bienestar social. [...] Para evitar descompensaciones en la estabilidad monetaria y en el nivel de precios, el financiamiento tradicional del gasto público es el de los impuestos. Pero, además, los impuestos tienen otra función tan importante como la de financiar el gasto: la de contribuir a disminuir las



desigualdades sociales propias de una economía de mercado, gravando más a los que más tienen, es decir, aplicando el principio de progresividad en las rentas y capitales de los contribuyentes. Y en este sentido, hemos fallado lamentablemente.

Decía Víctor Urquidí que una de las características de la hacienda pública en México es que gastábamos a la moderna y recaudábamos a la antigua y de ahí los déficit utilizados en casi medio siglo de crecimiento económico que permitieron la creación de una clase media y de una industrialización, desafortunadamente incompleta. Por ello, coincidimos con Armando, quien [...] considera que al forzar [...] el 'equilibrio presupuestal' [la nueva Ley] entrampa al gobierno en la notoria y condenable insuficiencia recaudatoria y despoja a los legisladores de utilizar recursos disponibles para cumplir con los objetivos nacionales. La tendencia neoliberal de reducir al Estado y venerar a 'los mercados' ha impedido al gobierno, en todos sus niveles, tener un gasto público adecuado a las necesidades del crecimiento y el empleo. El país ya no puede consentir un gasto público insuficiente argumentando que "no hay recursos", cual ama de casa que si no tiene para el gasto y no le fían, sólo le queda tronarse los dedos. Pero, además, Armando señaló que sí había y hay recursos presupuestales y exceso de liquidez que bien pueden financiar una mayor inversión pública que, a su vez, estimularía a la privada. [...] David Ibarra distingue entre el déficit de la cuenta corriente, que él califica de inflacionario, y el que se utiliza para financiar gastos de capital que amplían la capacidad productiva del país, y señala que es más inflacionario no atacar los cuellos de botella. Armando advierte "la marcada influencia ideológica y política que ejerce la SHCP" y "su clara intención de tornar irreversible la política neoliberal de estabilización" (*La Jornada*, México, 19 de diciembre de 2005).

Armando Labra insiste en que el Poder Legislativo no puede ser únicamente una instancia de trámite, y que se necesita como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que actualmente sólo es facultad del Ejecutivo. Ésta es una enmienda pendiente sumamente importante y difícil. Se necesita un PND con visión de largo plazo y carácter indicativo que pueda ser debatido y aprobado por el Legislativo como marco de referencia para aprobar, iesto sí con la obligatoriedad requerida!, el presupuesto anual de egresos y el trianual de inversiones por la Cámara de Diputados. Un marco presupuestal moderno y la vinculación que debe tener con el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional está ausente de la nueva Ley. En realidad, lo que se necesita es establecer el sistema de planeación democrática para realizar el proyecto nacional y hacer viable la rectoría económica del Estado [...] al servicio del interés y la seguridad nacionales.

Esta labor de titanes requiere del conocimiento multidisciplinario de especialistas que sólo la UNAM puede satisfacer, con su actual infraestructura de altos estudios e investigación. Aprovecho la presencia del señor Rector de nuestra máxima casa de estudios para plantear muy respetuosamente esta demanda.

(10/jul/06/edición y transcripción, JEN)