

# Cambio político en México: retos para la reestructuración de las finanzas públicas

*Political change in Mexico: challenges for the restructuring of public finances*

**Ismael Valverde Ambriz\***

## Palabras clave

*Objetivos de Política económica, Política fiscal, Economía del Sector Público, Desarrollo económico, Planificación y Políticas de desarrollo*

## Key words

*Policy objectives, Fiscal Policy, Public Economics, Economic Development, Development Planning and Policy*

**Jel:** E61, E62, H, O1, O2

\* Facultad de Economía, UNAM

## Resumen

Este documento presenta algunos elementos que permiten replantear los debates en torno a las finanzas públicas, prestando más atención a los problemas de asignación y distribución y aprovechando los conceptos interrelacionados de justicia y democracia. El trabajo se compone de 5 partes. La primera corresponde a la introducción. La segunda plantea los problemas principales del enfoque actual de las finanzas públicas. La tercera aborda las definiciones de justicia y democracia vinculadas con la economía. La cuarta presenta algunas consideraciones de un nuevo enfoque de finanzas públicas vinculado con los principios de justicia y democracia. La quinta sección presenta las consideraciones finales.

## Abstract

This document presents some elements that allow rethinking the debates around public finances, focusing on the problems of allocation and distribution and linking them with the interrelated concepts of justice and democracy. The work is made up of 5 parts. The first one corresponds to the introduction. The second raises the main problems of the current approach of public finances. The third addresses the definitions of justice and democracy linked to the economy. The fourth presents some considerations of a new approach of public finances linked to the principles of justice and democracy. The last one presents the final considerations.



## Introducción

Los presupuestos gubernamentales y los planes de acción de una administración son el esqueleto del Estado. Al dejar al descubierto el proyecto político y económico de un gobierno se borran las figuras retóricas electorales. En el Plan Nacional de Desarrollo las declaraciones de políticas chocan con el camino difícil de la implementación y la prestación de servicios.

Los procesos presupuestarios, las normas e instituciones formales e informales dentro de las cuales se toman tales decisiones, determinan en gran medida quién tiene voz y puede influir en esas decisiones.

Los enfoques actuales de las finanzas públicas se basan en modelos que combinan un enfoque de estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal con una postura supuestamente neutral en muchos temas importantes relacionados con la forma en que los costos y beneficios son distribuidos. Al implementar la definición clásica de Richard Musgrave de las funciones clave de las finanzas públicas (estabilización, asignación, distribución), los gobiernos, y particularmente el de México, han dado prioridad a la estabilización, interpretada como la necesidad de mantener bajos los déficit y la inflación. De manera similar, dentro de la definición comúnmente adoptada de los objetivos de gestión del gasto público formulados por el Banco Mundial (disciplina fiscal a nivel agregado, asignación de recursos, eficiencia operativa), la disciplina fiscal tiende a invalidar otras consideraciones, y se espera que la asignación de recursos siga las prioridades establecidas, independientemente de su impacto distributivo o de desarrollo. Esto no significa que los temas de equidad, distribución y el impacto de las políticas fiscales sobre la pobreza y la desigualdad hayan estado ausentes en los debates sobre finanzas públicas. Más bien, se

han limitado a los círculos académicos o políticos restringidos y se han visto opacados por otras preocupaciones en los debates públicos.

Este documento presenta algunos elementos que permiten replantear los debates en torno a las finanzas públicas, prestando más atención a los problemas de asignación y distribución y aprovechando los conceptos interrelacionados de justicia y democracia.

Esto es particularmente importante dados los continuos desafíos que México tiene: pobreza persistente, creciente desigualdad y, ahora, problemas crecientes de sostenibilidad ambiental. Igualmente, es importante replantear las principales tareas económicas del Estado siempre en línea con los conceptos de justicia y democracia, ante el resurgimiento del populismo como una tendencia global, ya sea de derecha o izquierda.

La siguiente sección presenta el argumento principal y describe los elementos clave de un marco de planificación pública alternativa. En las siguientes secciones, analizamos cada uno de los conceptos de justicia, democracia, incluyendo su relevancia y aplicación a las finanzas públicas y los planes de gobierno, y algunos de los desafíos que eso implica. La sección final resume los puntos clave y presenta los principales desafíos para el futuro.

## I. Replanteamiento de las finanzas públicas. ¿Qué hay de malo con el enfoque actual?

En principio podemos señalar algunos de los problemas actuales de las finanzas públicas en México, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Fuerte énfasis en la disciplina fiscal. Focalización en dos temas: ¿es el déficit fiscal muy grande? y ¿promoverá el presupuesto

la inversión y el crecimiento? La reciente administración está implementando un programa que se centra en bajos niveles de déficit y deuda. Sin embargo, al mismo tiempo socaba la capacidad que tiene el Estado para generar ingresos (por ejemplo, la reducción de impuestos en la zona fronteriza para estimular la inversión privada). Esto ocasionará la limitación del espacio fiscal.

- b) Distribución sesgada de costos y beneficios. En México hay una tendencia histórica a que las políticas presupuestarias se utilicen para favorecer a ciertos actores y sus intereses o para la creación de clientelas políticas (véase Córdova, 1974, 1979). Mientras tanto, los sistemas de compras y la colusión entre funcionarios corruptos y grandes contratistas a menudo dan como resultado proyectos de inversión de capital de baja calidad y sobrevalorados que no dan los beneficios esperados.
- c) Espacio limitado para la participación ciudadana. El debate público sobre las opciones de políticas y sus implicaciones presupuestarias han sido limitado, y las decisiones sobre políticas y presupuestos se toman a través de procesos en los que el ciudadano promedio, por no hablar de los grupos pobres y marginados, está excluido.
- d) Un enfoque muy técnico. El paradigma actual tiende a permanecer neutral respecto a cómo se asignan los recursos públicos, excepto por algún indicio de partidas presupuestarias “a favor de los pobres”. Hay mayor interés en mejorar los procesos presupuestarios, pero a menudo con un enfoque limitado en los aspectos técnicos.

La confluencia de estos factores resulta en mayor desigualdad, pobreza y exclusión persistentes, además de la creciente desconfianza de

las personas con los gobiernos, limitando así cualquier intento de implementar cambios en la dinámica pública. A este respecto, a pesar del creciente interés por mejorar la transparencia presupuestaria, el impacto general ha sido limitado. Esto se debe a los desafíos políticos que enfrenta la sociedad civil cuando trata de subvertir las estructuras de poder. Pero también al hecho de que las soluciones propuestas no cuestionan los principios básicos del enfoque actual de las finanzas públicas. Un cambio necesario debe apuntar a poner a la sociedad civil en el centro de la formulación de políticas, y debe basarse en los principios complementarios de justicia y democracia.

## II. Justicia y democracia

La justicia es un concepto complejo (Sen, 2008). Una concepción común de la justicia se relaciona con la administración imparcial de la ley. Para nuestros propósitos, nos interesa la justicia distributiva (se centra en cómo la riqueza, la oportunidad y el privilegio se comparten en una sociedad). Basándose en una amplia gama de teorías de la justicia y su relevancia para los asuntos socioeconómicos, es posible identificar diferentes aspectos o interpretaciones que tienen implicaciones para las finanzas públicas y el bienestar social (Sen 2008), (Dworkin, 2000), (Cohen, 1989), (Rawls, 1971):

- a) Promoviendo la igualdad. La justicia significa asegurar que la promoción de la igualdad se convierta en un objetivo político. Sin embargo, esto se puede interpretar de diferentes maneras, lo que incluye garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en la riqueza y los ingresos.
- b) En función de la necesidad. Se basa en la idea de que aquellos que necesitan más

deben obtener más, y refleja una preocupación por los miembros más frágiles de la sociedad. También se puede interpretar como que las necesidades básicas de todas las personas deben cumplirse, lo que a su vez exige la distribución de un mínimo de recursos para todos.

- c) Aumento de la eficiencia. Algunos piensan que la justicia se promueve mejor utilizando recursos para maximizar la producción agregada y evitar el desperdicio. Los recursos deben distribuirse de acuerdo con esos objetivos, aunque de forma desigual, para garantizar que haya más recursos para distribuir entre las personas
- d) Ponderación del esfuerzo. Según esta definición, las personas merecen recibir recursos en proporción a sus esfuerzos, por lo que las personas que hacen un mayor esfuerzo deben tener derecho a más recursos y mejores resultados, incluso si esto aumenta la desigualdad.

Este concepto multidimensional, caracterizado por definiciones superpuestas y, a menudo contradictorias, es un desafío inherente como base para el ejercicio de reformular la base normativa de las finanzas públicas.

La democracia es otro concepto difícil de precisar. La definición de democracia más aceptada y popular en el imaginario social es muy limitada y se centra básicamente en la celebración de elecciones regulares (Sartori, 2003). Una democracia es un régimen en el que hay elecciones libres y justas y, por consiguiente, las personas están gobernadas por las élites que han elegido a través de las urnas. Esta definición captura más de lo que parece pues captura las condiciones necesarias para que las elecciones sean libres y justas y que incluyen

medios de comunicación gratuitos, libertad de expresión, libre asociación y niveles mínimos de educación. Sin embargo, el problema con una definición tan limitada es que enfatiza demasiado las elecciones. La teoría democrática moderna valora lo que sucede después de las elecciones tanto o más que las elecciones mismas (véase Macpherson, 1981; Dalh, 1999, Bobbio, 2001).

La democracia también implica nociones sobre los controles y equilibrios institucionales: un poder judicial independiente, el control civil de los militares y separación de poderes, todos los cuales son importantes para la toma de decisiones de política pública. Algunos teóricos de la democracia y economistas también argumentarán que, para que la democracia liberal funcione, todos los ciudadanos deben tener un conjunto mínimo de “bienes primarios” —tal y como Rawls los llamó—, como los ingresos y la educación (Rawls, 1971; Roemer, 1986). Esto tiene implicaciones presupuestarias adicionales. Sin embargo, la idea moderna de democracia aún deja mucho que desear.

Algunas debilidades de la concepción *democracia liberal* es que no pone suficiente énfasis en garantizar que los representantes electos encarnen verdaderamente los intereses de sus electores, en una deliberación significativa sobre las compensaciones, o en la participación pública genuina en la toma de decisiones. Ante esto, hay defensores de la *democracia deliberativa* y otras formas de democracia post-representativa intentan remediar estas debilidades.

Sin embargo, estas concepciones requieren una mayor transparencia presupuestaria, pero también espacios formales para la deliberación continua sobre el presupuesto en el cual el público en general, y no sólo sus representantes, puedan participar directamente.

### III. Implementación en el marco de la economía pública

¿Cómo pueden incorporarse los principios de justicia y democracia en el marco de la economía pública? Analicemos uno a uno. Comencemos por la justicia.

El primer desafío es reconocer el conjunto de nociones que existen sobre la justicia; sin embargo, no es difícil ver que las cuestiones de necesidad e igualdad son las que merecen la mayor parte de la atención en México. El enfoque en el crecimiento económico como un objetivo clave de las finanzas públicas significa que el aspecto de eficiencia de la justicia, representado por la maximización de la producción agregada, ya ha recibido una atención considerable bajo el paradigma existente, aunque se pasa por alto sus impactos distributivos (Ros, 2000). Reestructurar las finanzas públicas y el presupuesto del gobierno desde la perspectiva de la justicia significa poner la satisfacción de las necesidades básicas y la igualdad como objetivos políticos clave, manteniendo la disciplina fiscal y estimulando el crecimiento económico.

Un buen punto de partida es identificar los problemas que necesita un replanteamiento y reorientación serios. Para este propósito, dividimos los temas relevantes en 4 áreas: 1) reforma fiscal, 2) asignación de recursos y gastos, 3) entrega de servicios y 4) déficit, deuda y financiamiento.

Como primer elemento tenemos la política fiscal, que es un área donde las consideraciones de justicia son particularmente importantes.

La forma en que un Estado cobra impuestos a sus ciudadanos determina cómo se distribuye la carga del financiamiento del gasto público. En esta área, es importante tener en cuenta la progresividad general de un sistema

tributario. Las cuestiones relacionadas con la justicia también son relevantes cuando se analizan fuentes de ingresos más específicas y su potencial redistributivo, incluidos el impuesto a las ganancias personales y corporativas, los impuestos al consumo, a la propiedad, la herencia y las ganancias de capital (Prichard, 2018). En México, donde los ingresos petroleros representaron cerca de 14% de los ingresos totales del gobierno federal durante el 2018, los regímenes fiscales en torno a la extracción de recursos, incluidos los temas de negociación de contratos, la definición de los sistemas de regalías y la tributación de los ingresos y alquileres de las actividades extractivas, son un importante tema de atención para garantizar que los ingresos de los recursos generen el máximo valor para los ciudadanos.

Otro aspecto importante de la política fiscal se relaciona con los impuestos que no se pagan.

Esto incluye discusiones sobre evasión fiscal, o las estrategias que los individuos y las empresas adoptan para pagar menos impuestos, ya sea de manera ilegal o legal. También debe incluir el problema de los “gastos tributarios”, incluidos los incentivos y las exenciones de diferentes tipos que están legalmente aprobados, con supervisión limitada y, a menudo, por razones cuestionables (Crivelli *et al*, 2015).

En México representan cerca de 35% del PIB, según algunas estimaciones (Arenas de la Mesa, 2016; Jiménez y Posdetá, 2009). Algunos incentivos fiscales podrían estar perfectamente justificados para estimular la actividad económica y proteger sectores estratégicos, pero con demasiada frecuencia son resultado del cabildeo político, y terminan perdiendo su utilidad. Esto tiene consecuencias sobre el impacto general de la política fiscal sobre la igualdad y sobre los recursos disponibles para el gasto público.

El segundo elemento se relaciona con la asignación y gasto de recursos y que es, probablemente, el más analizado en relación con la justicia presupuestaria (Martínez Alanís, 2012).

Las cuestiones de equidad en la asignación de recursos también son muy importantes cuando se trata de la distribución geográfica de los recursos. La distribución de recursos entre distintos sectores posiblemente ha sido el foco de la mayor atención debido a la presupuestación a favor de los pobres (como fue el caso de Oportunidades / Progresá / Prospera). En general es una tendencia en los países en desarrollo (Simson, 2012).

La ejecución del presupuesto es otra área en donde ha quedado claro que los presupuestos a menudo están mejor hechos de lo que se ejecutan (Núñez González, 2017). Durante la ejecución del presupuesto, los recursos a menudo se desvían de su propósito original a través de prácticas de reasignación no transparentes, lo que hace que los informes de ejecución de fin de año se vean muy diferentes de los presupuestos aprobados originalmente.

Finalmente, gran parte del gasto público toma la forma de subcontratación, esta es un área en la que los temas no sólo de transparencia y debido proceso, sino también de eficiencia y efectividad son primordiales, y de los cuales el impacto potencial del gasto público depende de manera crucial (por ejemplo, el caso de la llamada “Estafa Maestra”, véase Roldán, Castillo y Ureste, 2018).

Como tercer punto tenemos la cuestión de la entrega de servicios. Si bien los presupuestos gubernamentales se ocupan principalmente de números e información financiera, su propósito es transformar los recursos financieros en la entrega de bienes y servicios a la población. Tres aspectos son clave para pensar acerca de la prestación de servicios desde una perspectiva de justicia: *a)* acceso, *b)* calidad e *c)* impacto.

Asegurar el acceso universal y equitativo a servicios básicos clave es un aspecto importante de la política pública que se relaciona con la igualdad. Los problemas relacionados con el acceso van mucho más allá de la accesibilidad física y deben incluir la asequibilidad financiera en relación con los ingresos del hogar y la aceptabilidad sociocultural para garantizar que los servicios provistos respondan mejor a las necesidades de las personas. Pero el acceso tiene un propósito limitado sin mejoras relacionadas en la calidad de los servicios. Por ejemplo, en México la educación primaria universal gratuita puede no significar mucho si la calidad de la educación es deficiente, la infraestructura escolar es deficiente, los docentes carecen de capacitación y suelen estar ausentes, etc (véase Guevara Niebla, 2016).

Es sólo una combinación de acceso y calidad lo que puede garantizar un impacto duradero en el desarrollo del gasto público. Un enfoque en el acceso, la calidad y el impacto de los servicios públicos podría proporcionar una alternativa útil al enfoque simplista en la asignación de recursos y cambiar el enfoque a la efectividad del gasto público para lograr resultados de desarrollo.

Finalmente, en el cuarto punto, el déficit, deuda y financiamiento, el elemento sustancial es cómo se puede y debe cubrir la brecha entre gastos e ingresos. Las decisiones sobre el tamaño y la financiación de los déficit presupuestarios tienen importantes implicaciones para la justicia. Primero, el tamaño del déficit es a menudo un determinante clave del llamado “espacio fiscal”, o el espacio de maniobra que los gobiernos buscan en la gestión de las finanzas públicas. Un aspecto importante se refiere al tipo de criterios que se utilizan para determinar cuál es el nivel aceptable de déficit, para qué fines y en qué medida esto generará rendimientos. El segundo aspecto relevante es

la deuda futura. Los déficits fiscales de hoy son las deudas de mañana, que en algún momento deberán pagarse.

Esto representa una carga para las generaciones futuras que no eligieron soportar, y que se debe tener en cuenta al considerar las opciones de hoy. Las consideraciones de equidad intergeneracional no pueden simplemente dejarse de lado cuando se analizan las opciones de política presupuestaria, junto con cuestiones más amplias sobre la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal.

Ante lo anterior, podemos señalar que las consideraciones sobre la justicia distributiva y el impacto de las políticas fiscales en las necesidades de las personas y en la igualdad no están ausentes en los debates. Sin embargo, resaltan una serie de desafíos que deben abordarse para cambiar el debate:

- a) Los enfoques que se centran en la necesidad y la igualdad se limitan a las contribuciones de académicos y activistas, con una participación limitada de los gobiernos y, cuando lo hacen, no siempre se traducen en políticas gubernamentales. Esto es especialmente cierto en crisis económica, cuando los gobiernos utilizan el argumento de la austeridad fiscal para no considerar el impacto de las elecciones presupuestarias sobre la pobreza y la igualdad.
- b) Las diversas definiciones de justicia crean desacuerdos que son difíciles de resolver. Si bien pensamos que las definiciones más importantes y desatendidas de justicia son aquellas relacionadas con la necesidad y la igualdad, otras pueden argumentar que el esfuerzo y la eficiencia son más importantes.
- c) Puede ser políticamente difícil perseguir múltiples objetivos de justicia al mismo tiempo. Las políticas viables podrían abor-

dar la pobreza, mientras permiten que la desigualdad crezca. Una transferencia de efectivo podría abordar la pobreza, pero no abordar la creciente desigualdad. Alternativamente, las políticas pueden reducir la desigualdad, pero ser ineficientes para la pobreza. Por ejemplo, un impuesto a los ricos podría ser políticamente factible pero sólo proporcionando beneficios a quienes más lo necesitan, o al costo de ciertas actividades que promueven el bienestar agregado.

El segundo gran tema a desarrollar es la relación entre la democracia y las finanzas públicas. Un posible enfoque para promover la reorientación de las políticas presupuestarias hacia una mayor justicia es mirar de manera crítica la forma en que se organizan los procesos presupuestarios actualmente y pensar en formas en que podrían democratizarse (Agafanow, 2007). ¿Qué significa democratizar las finanzas públicas? Nos centramos en tres áreas: 1) fortalecer las instituciones de la democracia, que incluyen instituciones representativas y de rendición de cuentas; 2) crear mejores condiciones para la deliberación sobre las compensaciones en los presupuestos (más transparencia, mejor debate, etc.); y 3) nuevos espacios participativos donde el público influya en las políticas y los presupuestos de manera más frecuente y directa.

El primero punto aborta el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Es importante reconocer que las instituciones que se supone que representan tanto los intereses del público, como el equilibrio para el poder Ejecutivo, siguen siendo débiles.

El problema reside en que los legisladores en ocasiones no representan los intereses de sus electores, sino que promueven los intereses de un grupo particular.



Una agenda que se centre en la democratización de las finanzas públicas primero buscará mejorar cómo funcionan estas instituciones para que puedan cumplir con sus mandatos. Sin ellos, la práctica democrática y su relación con el presupuesto permanecerá inevitablemente alejada de la realidad. Por ejemplo, construir relaciones entre legislaturas y auditores es tan crucial como mejorar la independencia, la fortaleza y las capacidades de cada institución. La promoción de instituciones fiscales independientes, como los consejos fiscales o las oficinas de presupuesto parlamentario, también es importante para garantizar la disponibilidad de información creíble para todas las partes interesadas y para garantizar un equilibrio adecuado.

Aunque quizás sea más controvertido, podría decirse que también es importante considerar otras instituciones de la democracia liberal, como los partidos políticos, cuando pensamos en fortalecer las instituciones democráticas. En última instancia, todas las democracias modernas dependen de los partidos políticos para los fines de la representación ciudadana, y estos partidos tienen influencia en las políticas presupuestarias. Si conceptualizamos el fortalecimiento de la democracia, es difícil ignorar estas instituciones.

Como segundo punto tenemos la creación de mejores condiciones para la deliberación del presupuesto. La democracia no puede funcionar bien sin transparencia, y una cultura o conjunto de prácticas que fomenten la deliberación por parte de las instituciones públicas y del público en general. Una agenda democrática asume que las decisiones sobre la forma de asignar recursos públicos deben surgir de deliberaciones informadas por parte de las instituciones gubernamentales y el público en general. Para que esta deliberación sea significativa,

y más si éstas van en forma de “encuestas”, los ciudadanos necesitan datos accesibles y fáciles de usar, pero también necesitan información narrativa de alta calidad o justificaciones públicas para las decisiones que el gobierno desea tomar (Lakin, 2018). Alentar a las instituciones gubernamentales y miembros del público a dar, defender y debatir razones públicas es el núcleo de la confianza y el respeto mutuo entre los ciudadanos, y entre los ciudadanos y el Estado; elementos todos que definen una democracia.

El tercer punto se relaciona con lo que parece ser una práctica de la administración de AMLO y que se centra en la creación de nuevos espacios participativos, sobre todo a manera de “encuestas” o bien con la mayor participación de determinados grupos. En general, siempre es deseable que los ciudadanos deseen participar de manera más significativa en la gobernanza cotidiana, debido a que no quieren dejar la toma de decisiones a instituciones públicas o representantes elegidos. En todo caso, la democratización de las finanzas públicas también implica la necesidad de crear nuevos espacios donde los ciudadanos puedan tener una influencia directa en el establecimiento de prioridades y en el monitoreo de la implementación. No cabe duda de que estos mecanismos pueden traer nuevas voces a la toma de decisiones que, de lo contrario, se ven marginadas por el proceso electoral. Sin embargo, la agenda urgente es lograr institucionalizar esta participación en el presupuesto para garantizar que sea eficaz, inclusiva y bien estructurada, de lo contrario sólo entorpece la tarea legislativa y crea un caos institucional.

El trabajo en las tres áreas resaltadas enfrenta varios desafíos, que se aplican de manera general a la conceptualización de las finanzas públicas y los presupuestos gubernamentales a través de una lente de la democracia.

Éstos incluyen:

- a) Las decisiones democráticas sobre la asignación de recursos pueden no ser decisiones con las que estamos de acuerdo por otros motivos. Nos gustaría creer que, si las decisiones son verdaderamente democráticas, siempre resultarán ser decisiones objetivamente buenas y justas, pero este no es necesariamente el caso. Se plantea la cuestión de qué restricciones pueden imponerse a la democratización para garantizar que el valor de la democracia no supere a otros valores, como los relacionados con la justicia (igualdad, eficiencia, etc.). Por ejemplo, las mayorías democráticas podrían elegir políticas que reduzcan la calidad de los beneficios sociales (como la educación), creando un conflicto entre el valor de la democracia y el valor de la equidad.
- b) Promover la participación pública directa puede crear mandatos conflictivos entre los procesos centrados en los ciudadanos y aquellos liderados por instituciones representativas, como el poder Legislativo. No siempre está claro quién tiene el mandato más legítimo de representar los intereses de los ciudadanos una vez que se crean espacios alternativos para la deliberación junto con las instituciones electorales tradicionales. Los espacios participativos pueden traer nuevas voces, pero también pueden excluir a otros o alentar conductas irresponsables. Crear nuevas oportunidades de participación también puede significar una duplicación en la que tanto el Ejecutivo como el Legislativo pudieran “consultar” a los ciudadanos sobre los mismos temas en una sucesión cercana, y sin claridad sobre el propósito de las múltiples oportunidades de participación.

- c) Definir el trabajo presupuestario en términos de democratización puede ser limitante si el régimen actual no está interesado en mejorar sus procesos presupuestarios o si ven esta agenda como una permanencia del antiguo régimen.

## Conclusiones

Los enfoques actuales de las finanzas públicas, con su enfoque limitado en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, no han logrado responder a las necesidades de los ciudadanos y promover un desarrollo socioeconómico que beneficie a todos. Su incapacidad para abordar problemas como la pobreza persistente y la creciente desigualdad también pueden haber fomentado niveles crecientes de desconfianza entre los ciudadanos, lo que ha impulsado el aumento del populismo en varios países. Este trabajo enfatiza la necesidad de transitar hacia un enfoque amplio que proponga un cambio en la forma en que se formulan, deciden y aplican las políticas fiscales, basándose en los conceptos de justicia y democracia.

Bajo esta perspectiva, el objetivo principal debería ser promover la equidad y la justicia, por ejemplo, a través de la tributación progresiva, la provisión universal de servicios básicos y las transferencias dirigidas a grupos vulnerables. La necesidad de disciplina fiscal aún sería reconocida pero reinterpretada para abordar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas al tiempo que se garantiza un “espacio fiscal” adecuado para que los gobiernos financien el gasto prioritario. El enfoque en la eficiencia se complementaría con un énfasis en la efectividad en la prestación de servicios, para garantizar que el gasto público se traduzca en resultados clave, como promover la igualdad.

Y los procesos e instituciones a través de los cuales se toman las decisiones presupuestarias tendrían que rediseñarse para ser más inclusivos y participativos, a fin de facilitar un diálogo y una deliberación mejor informados.

Los cuatro pilares de equidad, sostenibilidad, efectividad e inclusión, en otras palabras, podrían formar la base de una propuesta sobre cómo deben tomarse las decisiones en torno a las finanzas públicas y los presupuestos gubernamentales.

A pesar de su larga historia, la justicia todavía es considerada un concepto confuso por muchos en el campo del presupuesto, pero ciertamente ayuda a resaltar los claros desequilibrios en las políticas fiscales existentes. La democracia tiene más que ver con el proceso que con la política, por lo que puede ser relevante en un dominio más limitado y también puede considerarse polémica en algunos contextos, pero es de fundamental importancia para rediseñar cómo se toman las decisiones en apoyo del público, tomando en cuenta las prioridades financieras y para garantizar su legitimidad.

La reestructuración de las finanzas públicas no solo es necesaria para abordar algunos de los desafíos clave de nuestro tiempo, sino que también puede proporcionar maneras de reactivar las prácticas y los valores democráticos y aumentar el nivel de confianza pública en las instituciones que han estado disminuyendo.

Los retos son grandes, pero también los problemas.

## Bibliografía

Agafanow, A., (2007), “Los límites de la eficacia económica de una sociedad democrática” en *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, no. 16.

Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

Bobbio, N., (2001), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cohen, G. A., (1989), “On the currency of equalitarian justice”, *Ethics*, no. 99, pp. 906-044.

Córdova, A., (1974), *La política de masas del Cardenismo*, México, Ediciones Era.

\_\_\_\_\_, (1979), “La política de masas y el futuro de la izquierda en México”, en *Cuadernos Políticos*, no. 19, enero-marzo, pp. 14-49.

Crivelli, E., et al. (2015), “Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries”, *IMF Working Paper* no. 15/118, International Monetary Fund.

Dahl, R., (1999), *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.

Dworkin, R., (2000), *Sovereign Virtue. The theory and practice of equality*, Boston, Harvard University Press.

Guevara Niebla, G. (2016), *Poder para el maestro, poder para la escuela. La explicación más completa y lúcida de la Reforma Educativa*, México, Cal y Arena.

Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en “América Latina”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, no. 77, Santiago de Chile, CEPAL.

Macpherson, C.B., (1981), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.

Martínez Alanís, P. J. (2012), “Distorsiones regionales en la asignación de recursos y productividad de las manufacturas en México,” *Estudios Económicos*, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, vol. 27(1), p. 3-59.

Lakin, J. (2018), “Assessing the quality of reasons in public budget documents,” International Budget Partnership.

Leonardo Núñez González (2017), ¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio. ¿Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero?, México, Aguilar-Penguin Random House.

Prichard, W. (2018), “What Might an Agenda for Equitable Taxation Look Like?”, *ICTD Summary Brief 16*, International Centre for Tax and Development.

Sartori G., (2003), *Teoría de la democracia*, (2 vol), I. El

debate contemporáneo, México, Alianza.

Sen, A. (2009), *The Idea of Justice*, Boston, Harvard University Press.

Simson, R., (2012), *Following the money: Examining the evidence on 'pro-poor' budgeting*, Overseas Development Institute.

Rawls, J., (1971), *The Theory of Justice*, Boston, Harvard University Press.

Roemer, J., (1986), "Equality of resources implies equality of welfare", *The Quarterly Journal of Economics*, vo. 101, no. 4, nov., pp. 751-784.

Roldán, N., M. Castillo y M. Ureste (2018), *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público*, México, Planeta.