

DINÁMICA PRESUPUESTAL EN MÉXICO

DIP. ÁNGEL ACEVES SAUCEDO

Según lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución de la República y por el Artículo 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal elabora y presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, es necesario que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, lo que significa que el nivel de gasto público guarde correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios del sector público.

El principal objetivo de la presente administración ha sido impulsar el crecimiento económico para el progreso de los mexicanos. Así, el presupuesto de Egresos de la federación ha estado orientado a la consecución de este fin.

El Ejecutivo Federal precisó, desde un principio, que el gasto se canalizará primordialmente a combatir las condiciones de pobreza extrema, en los ámbitos rural y urbano con mayores niveles de marginación, poniendo especial énfasis en las comunidades indígenas.

El presupuesto de Egresos sintetiza la asignación de recursos financieros para la consecución de propósitos sociales y objetivos económicos. Es una herramienta que promueve los objetivos del país y un indicador de la política económica a instrumentar en el futuro inmediato.

El poder Legislativo desempeña un papel regulador de primera importancia al debatir los proyectos y apoyar las leyes que rigen la planeación y normar la acción programada y periódica del gobierno. Tal es el caso de los presupuestos de egresos y las leyes de ingresos de la Federación.

En la discusión del presupuesto, los partidos nacionales tienen la extraordinaria oportunidad de influir para incorporar matices importantes en la política económica.

En su aspecto cuantitativo y cualitativo de política de gasto público está reflejada y determinada en el presupuesto. El presupuesto es un instrumento esencial para delimitar las esferas de responsabilidad del poder ejecutivo y del legislativo.

La política de gasto público se ha orientado a promover el crecimiento económico mediante el manejo de los recursos con criterios de disciplina, eficiencia y racionalidad.

Para apoyar el crecimiento económico sostenido, las acciones estratégicas en materia de gasto se enfocan en el impulso de importantes proyectos de infraestructura básica, tanto con recursos presupuestarios como con fuentes alternas de financiamiento, principalmente en los proyectos de inversión de hidrocarburos, energía eléctrica y comunicaciones y transportes.

En estos tres últimos años, el gasto público se ha centrado preponderantemente en el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. En efecto, el gasto público se ha convertido en un instrumento de vital importancia para dar respuestas a las demandas y necesidades básicas de la población; fomentar el desarrollo social; fortalecer la infraestruc-

tura para elevar la competitividad del país; y preservar la estabilidad macroeconómica.

A nadie escapa que al discutir el presupuesto, el problema no radica únicamente en su monto total, sino en su orientación, sentido e intención. El reto actual no es tanto de cantidad, cuanto de eficiencia y calidad en el gasto.

Los mecanismos de asignación del gasto, en el pasado reciente, han cambiado hacia formas más equitativas. Existe un predominio del gasto social en el gasto programable de la administración pública federal. En el transcurso del presente año, de cada peso de gasto, de cada peso correspondiente al gasto programable, casi 56 centavos se canalizan al gasto social. Esta proporción del gasto es, con mucho, superior a la que prevalecía hace diez años, que era tan sólo de 34 centavos.

Es importante señalar que el gasto programable para este año representará aproximadamente el 70% del gasto neto total; el 30% restante está constituido por las participaciones a las Entidades Federativas y Municipios, el costo financiero de la deuda y, en menor proporción, por los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Los ingresos públicos que obtiene el gobierno federal, así como los que generan las entidades paraestatales, se constituyen en la primera restricción al monto del gasto público por ejercer. En efecto,

nuestra Constitución Política establece en su artículo 74 que habrán de debatirse primeramente las contribuciones que deban decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los ingresos son limitados y aumentados sólo gradualmente, pero hay que considerar que existen objetivos del desarrollo nacional que requieren un mayor gasto público —el gasto social y el de infraestructura—, por lo que es preciso aplicar una política de racionalización del gasto público

A nadie escapa que cualquier exceso en el gasto en relación con el ingreso, se reflejará en un déficit presupuestario, el cual deberá cubrirse por medio de un endeudamiento público adicional o posponiendo diversos pagos. En caso contrario, cualquier excedente en el ingreso, en comparación con el gasto, arrojará un superávit presupuestario. Para 1997 se estima un déficit de las finanzas públicas, alrededor de 15 mil millones de pesos, que significa el 0.5% del PIB.

¿Qué pasaría si el déficit fiscal es mayor al programado y el gobierno gasta más de lo que le ingresa? Tendría que financiar esta diferencia emitiendo deuda. Y este financiamiento puede venir de dos fuentes: o del mercado interno, por colocar Cetes en el mercado nacional de capitales, o de los acreedores internacionales con una mayor deuda externa.

Habría menos recursos para

proyectos privados y el sector público tomaría una mayor proporción del ahorro financiero que se genera en el país. Es por eso que tenemos ahora dos limitantes: la primera, el tamaño de la deuda en relación con el tamaño de la economía; la segunda, la restricción de nuestro propio mercado financiero si no queremos recurrir al endeudamiento externo.

Otro elemento a considerar, que sería consecuencia de un mayor endeudamiento interno asociado a un mayor déficit, sería que si el gobierno tiene que financiar un mayor déficit, se vería obligado a colocar un monto mayor de valores en el público para su financiamiento, y presionar al alza las tasas de interés.

El pago de intereses sobre la deuda pública se incrementa cuando se incrementa el déficit público. En 1983, de cada peso de gasto del sector público, 32 centavos se dedicaban al servicio de la deuda y 16 al gasto en desarrollo social, educación y salud; en 1997, vamos a dedicarle 16 centavos al servicio de la deuda y 56 centavos al gasto en desarrollo social.

La integración del Presupuesto de Egresos de la Federación se realiza con base en programas que indican objetivos, metas a lograr y unidades responsables de su ejecución. Las unidades responsables constituyen el nivel de desagregación más bajo que eje-

cuta el gasto, es decir, que tiene un presupuesto directamente asignado.

El gasto público se puede apreciar en diversas dimensiones: administrativa, económica y funcional. La dimensión administrativa nos muestra quiénes realizan el gasto; encontramos que son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La dimensión administrativa contempla tres grandes rubros. En el primero se encuentran los poderes y órganos autónomos: poder legislativo y judicial; el Instituto Federal Electoral; los tribunales agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación. El segundo rubro abarca a la Presidencia de la República, a las diversas Secretarías de Estado y a los ramos generales: aportaciones a seguridad social; provisiones salariales; deuda pública; aportaciones para educación básica en los Estados; superación de la pobreza; participaciones a entidades federativas; y a erogaciones para saneamiento financiero. El tercero, por último, corresponde a organismos descentralizados, entre otros, ISSSTE, IMSS, Ferrocarriles, CONASUPO, Comisión Federal de Electricidad y PEMEX.

En una segunda dimensión, la económica, se aprecia en qué se gasta, qué tipos de insumos se compran. La división más significativa es aquella entre gasto corriente y gasto de inversión. Den-

tro del gasto corriente se tienen varios conceptos, entre los que destacan los servicios personales, materiales y suministros. Por lo que hace a la inversión, ésta se divide básicamente en inversión física y financiera. El gasto de capital corresponde a erogaciones que contribuyen a la ampliación de la infraestructura social y productiva: maquinaria, equipo, refacciones y obras públicas, entre otros.

La política de inversión pública significa la forma en que el Gobierno enfrenta la tarea de coadyuvar al desarrollo económico y a lograr mejores condiciones de vida. Al tratar el tema de la inversión pública, se habla de servicios básicos, infraestructura, atención a las demandas más sentidas de la población. En esta dimensión económica del gasto de la Administración Pública Centralizada, corresponde al gasto corriente alrededor del 77% y el restante 23% a la inversión.

La dimensión funcional del gasto nos indica para que se gasta o con que objetivos se realiza el gasto, lo que se refleja en programas sectoriales, especiales o institucionales de las dependencias gubernamentales.

El actual proceso de administración del gasto comprende las siguientes etapas: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación. En este proceso se han detectado diversas limitaciones, entre otras, que con-

centra la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos, vuelve rígida la ejecución del gasto, inhibe la iniciativa de las unidades responsables para buscar eficiencia, las auditorías se centran en el cumplimiento normativo y no en la obtención de resultados y no permite identificar programas con resultados desfavorables.

La política de gasto público para 1998 contempla cuatro grandes objetivos: primero, desarrollar grandes esfuerzos para canalizar mayores recursos a educación, salud, seguridad social, seguridad pública y a los programas de combate a la pobreza. Segundo, consolidar una reforma presupuestal que tienda a elevar la efectividad con la que se utilizan los recursos públicos. Tercero, impulsar la recuperación económica. Cuarto, avanzar en el proceso de descentralización de gasto.

La transparencia en la aplicación de los recursos del gasto público deberá ser uno de los objetivos más tenazmente buscados por el presupuesto de 1998. En la medida en que se dé claridad y adecuada prioridad a los rubros a que se destinan los recursos que aporta la sociedad para el adecuado desarrollo de las tareas del gobierno, más confianza y aceptación logrará el mismo frente a la sociedad y las fuerzas políticas.

Es fundamental que el proceso presupuestario contribuya de ma-

nera importante a la modernización del sector público. Se ha iniciado una reforma al sistema presupuestario con base en dos innovaciones: primera, el replanteamiento integral de la estructura programática y, segunda, la introducción de indicadores estratégicos para evaluar los programas gubernamentales. El propósito es promover una administración enfocada hacia resultados, eliminando la rigidez de los actuales procedimientos administrativos.

Con la Nueva Estructura Presupuestaria (NEP) propuesta, se fijan las bases para desarrollar una herramienta que eleve el nivel de la discusión sobre la asignación de recursos presupuestales, dejando atrás la planeación centralizada.

Se está construyendo una nueva estructura programática que se presentará por primera vez en el Presupuesto para el año de 1998. Ello con el fin de dar mayores elementos de juicio, más allá de la clasificación por ramos y de la clasificación económica, aportando mayores elementos para ver con mayor claridad la ejecución del gasto.

En materia de desarrollo agropecuario se contemplarán, por ejemplo, no tan sólo las erogaciones realizadas por parte de la Secretaría de Agricultura, sino aquéllas que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las aportaciones a BANRURAL, o los gastos que efectúa la Secreta-

ría de Comunicaciones y Transportes por los caminos rurales.

Se trata, básicamente, de agrupar las funciones para reflejar adecuadamente su contenido económico, su contenido social, para dar una idea más rica y mayores elementos de juicio para saber que contiene el Presupuesto. Con lo anterior, se pretende ver exactamente lo que se gasta en el Programa de Vivienda, el Programa de Procuración de Justicia, el Programa de Seguridad Pública, el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indios, entre otros, independientemente de qué dependencia realice el gasto.

La nueva estructura programática busca dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional y definir el ámbito de la aplicación del gasto público en la economía. Se busca transformar el actual proceso presupuestario de un procedimiento a un verdadero instrumento de trabajo orientado a resultados.

Se pretende mejorar la asignación de recursos, elevar la eficiencia del gasto, crear en las unida-

des responsables auténticos administradores, simplificar el proceso de planeación-programación y presupuestación, otorgar mayor autonomía de gestión y lograr una mayor participación ciudadana.

Los beneficios esperados son diversos: se muestra una mayor transparencia en la asignación de recursos; se asocian los recursos presupuestados con resultados; las auditorías detectan incumplimiento de compromisos establecidos ante la ciudadanía; se identifican en forma precisa programas y proyectos; se involucra en el proceso a funcionarios de todos los niveles; entre otros.

Es importante destacar la reorientación social del Presupuesto. Es un presupuesto que procura el bienestar de la población, encaminado a generar un proceso de crecimiento sostenido, otorgando un fuerte impulso a la acumulación de capital físico y, en particular, al capital humano. Ello, y el desarrollo e instrumentación de la nueva estructura programática, permitirán avanzar en el bienestar de la población.



