LA ADMINISTRACION DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO

José LOPEZ PORTILLO

Pudieran interesar algunas ideas respecto al papel que desempeña la administración del gasto público en la formulación y ejecución de la política económica nacional, considerando que la eficiencia en esa materia tiene todavía en México márgenes amplios de mejoría.

Al hablar del gasto público, estamos de hecho expresando, en términos cuantitativos, una de las formas más objetivas a través de las cuales se manifiesta la responsabilidad que la comunidad le da al Gobierno y de la eficiencia con que éste desempeña las tareas que le han sido encomendadas. El monto del presupuesto federal ha aumentado considerablemente en los últimos decenios, y en 1974 asciende a 231 mil millones de pesos o sea aproximadamente un tercio del producto interno bruto. En la exposición de motivos del presupuesto, por primera vez, se indica en una forma orgánica la intención de política económica, la estructura del gasto en sus funciones fundamentales, el monto de los ingresos propios y del déficit y la estructura del financiamiento. La opinión pública dispone así de un marco de referencia general para conocer, comprender y evaluar la verdadera función del sector público federal en el desarrollo económico y social del país y el administrador público de un marco de compromiso.

En la administración del gasto público, cabe destacar dos aspectos principales :

- a) El monto y la asignación sectorial de los recursos; y,
- b) El control del gasto y la evaluación de sus resultados.

Es claro que ambos aspectos son interdependientes. La evaluación de un programa permite determinar si la orientación inicial se ha completado en la realidad y conocer los cambios que aconseja la experiencia. Este conocimiento permite posteriormente, al hacer la formulación del presupuesto siguiente, incorporar los ajustes necesarios en la asignación oportuna de los recursos a los distintos programas.

El punto de partida en la formulación del presupuesto es siempre la determinación del monto global del gasto en función de los objetivos estructurales del programa de gobierno y de la coyuntura económica en un momento dado. En 1974, por ejemplo, el programa de estabilización requería un nivel de gasto público que por su monto y estructura ejerciese una influencia anti-inflacionaria, tanto desde el punto de vista de la demanda como del incremento en la producción agrícola y de energéticos, siderúrgica, fertilizantes, productos petroquímicos, etc. Se buscó una complementación para que el gasto destinado a fines productivos aumente la oferta, a la vez que el efecto de expansión de demanda que provoca sea suficiente, pero no excesivo. La determinación del monto es el resultado de un análisis objetivo del potencial de recaudación impositiva y de los ingresos de las empresas y organismos descentralizados por ventas de bienes y servicios. Conocida esta magnitud, se estima la necesidad de crédito interno total de la economía y la proporción que podría absorber el sector público sin limitar la adecuada expansión de las actividades productivas privadas. Simultáneamente, el análisis de la situación económica internacional permite

determinar cuál será el comportamiento probable de la balanza de pagos y el margen conveniente de endeudamiento externo adicional en que podría incurrir el sector público, manteniendo firme la capacidad de pago externo de la nación. Lo anterior permite sugerir al señor Presidente de la República, cuál debería ser el monto total del gasto público en un año dado. Se procede entonces al análisis de las prioridades sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que en su oportunidad han presentado a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Presidencia, las distintas entidades del sector público federal.

En México, la Secretaría de la Presidencia tiene la responsabilidad de autorizar la inversión física y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gasto corriente y la inversión financiera. Desde hace varios años como sistema de coordinación administrativa funciona un mecanismo que elabora el programa simultáneo de inversión-financiamiento, que en forma permanente vincula las atribuciones de las dos Secretarías dentro de un marco común que asegura el acoplamiento cabal entre el gasto y los recursos financieros entre cada proyecto y su propia estructura de financiamiento, tanto de fondos fiscales como de crédito interno y externo. El mecanismo de inversión-financiamiento, integrado con representantes de las Secretarías de la Presidencia, y de Hacienda y Crédito Público, se reúne regularmente todas las semanas y tiene la responsabilidad de formular su opinión técnica por escrito y firmada por los participantes. Esta opinión técnica es considerada por los Secretarios de Hacienda y de la Presidencia para normar sus recomendaciones al señor Presidente de la República. Mediante ese sencillo mecanismo administrativo se han logrado avances substanciales en la ordenación y coordinación del gasto público.

Recientemente, se ha puesto en práctica un mecanismo adicional de singular importancia. Se trata de la Comisión de Control del Gasto Público, en la que participan las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y de Patrimonio

Nacional. Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora. Se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene, además, la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos.

Gracias a esta Comisión, se puede articular convenientemente lo que en ocasiones he llamado el triángulo de eficiencia del Gobierno Federal. Entiendo por este símil la concurrencia ordenada de las funciones de asignación, control y evaluación que tienen asignados cada uno de los Secretarios en los términos de las leyes correspondientes. De este modo, se puede asegurar por ejemplo, que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia de precios unitarios y de concursos de obras, apoyan las de la Secretaría de la Presidencia en la autorización de proyectos específicos y las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ordenamiento general del presupuesto y su vinculación a la política económica.

Un aspecto muy importante al que se le dará creciente importancia, es la proyección en el tiempo de la complementariedad de los proyectos de gasto público, a fin de asegurar que las asignaciones de inversión vayan acompañadas, en su oportunidad, de los montos de gasto corriente necesario para su eficaz funcionamiento. Se trata de avanzar hacia la elaboración de verdaderos presupuestos por programas que permitan conocer y evaluar oportunamente el resultado de las decisiones de gasto adoptadas previamente. Estamos convencidos que el sistema de presupuesto por programa es la solución óptima a los distintos problemas de administración del gasto público y hacia su implantación orientamos medidas paulatinas y probadas que signifiquen sólidos avances en materia de reforma administrativa.

Una fase importante de esta tarea, es también la complementación entre programas de distintas dependencias que se realizan en las regiones del país a fin de darle al presupuesto una orientación regional que hasta ahora no ha tenido en la medida de lo necesario. Ello corresponde al propósito de lograr un desarrollo equilibrado.

Al disponer de un presupuesto con énfasis regional, se dará además un paso adelante muy significativo en apoyo de la política de descentralización económica y administrativa.

La descentralización administrativa es uno de los aspectos a los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga un interés especial. Ya se han iniciado las tareas en materia impositiva en varias regiones del país y esta orientación abarcará también a la administración y control del gasto, a fin de asegurar el desembolso oportuno de los fondos, tanto de gasto corriente como de inversión y evitar demoras injustificadas en el trámite de órdenes de pago y otros aspectos del indispensable control administrativo del gasto para dar a la comunidad la seguridad de que los fondos públicos son controlados con eficiencia y probidad.

La tarea en que estamos empeñados en 1974 es de fundamental importancia. La coyuntura económica inflacionaria requiere asegurar que el monto total del gasto no exceda la magnitud prevista en el presupuesto. En determinadas circunstancias especiales, será factible recurrir a transferencias entre programas, a fin de hacer frente a circunstancias especiales, pero cuidando que el monto total

no se exceda. También es igualmente importante que las prioridades sectoriales del gasto fundamentalmente de carácter productivo, aprobadas en el presupuesto, se ejecuten eficazmente para disponer a tiempo de la producción adicional necesaria que es, en última instancia, el método idóneo para combatir las causas reales de la inflación.

Gracias a las nuevas modalidades del presupuesto de 1974, ya se logró una expresión cuantitativa cabal para que los montos expresados sean los que efectivamente se ejerzan. No obstante, el presupuesto puede tener la flexibilidad necesaria para controlar oportunamente las circunstancias imprevistas que se puedan presentar.

En el curso del presente año, la reforma administrativa que está en proceso en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitirá avances importantes en las tareas de formulación del presupuesto de 1975, a fin de que en una época oportuna y en colaboración con las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, a través de los mecanismos de inversión-financiamiento y de control del gasto público, se avance aún más en el presupuesto por programas que es una de las metas importantes que nos tenemos propuestas. De esta manera, con prácticas probadas que no desquicien el sistema operativo estamos avanzando en la administración del gasto público, mediante medidas que en lo global nos permitan estructurarlo de mejor manera y en lo operativo lo hagan más oportuno, al tiempo que se propicien los aportes que las circunstancias de coyuntura exigen.