

EL GASTO PUBLICO COMO ELEMENTO CENTRAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Javier Castillo Ayala

Introducción

El desarrollo económico y social de México ha dependido en buena medida de que el Estado mantenga y consolide sus funciones de rectoría, regulación y orientación de los procesos políticos, económicos y sociales del país, incrementando la eficiencia y eficacia de su intervención.

Los objetivos de desarrollo y la estrategia para alcanzarlos, exigen la correcta orientación de los instrumentos del Estado, para inducir las acciones que requiera la actividad económica y la estructura productiva nacional.

Entre los instrumentos, la estrategia del gasto público es, sin duda, el factor de mayor capacidad para operar e inducir cambios cuantitativos y cualitativos en los procesos de producción, consumo, formación de capital, generación de empleo y redistribución del ingreso nacional; así como propiciar el equilibrio entre el desarrollo de los sectores, efectuar una verdadera distribución de la riqueza entre las regiones del país y combatir la marginalidad rural y urbana.

El Estado ha utilizado el gasto público como elemento central de las finanzas públicas, para desarrollar las premisas y condiciones de la actividad económica de los sectores sociales; de infraestructura industrial,

urbana, agropecuaria y de comunicaciones y transportes; y de producción directa de insumos estratégicos y energéticos. A través del gasto, el gobierno ha atendido los requerimientos educativos de la sociedad y los servicios de asistencia y seguridad social a la población de menores recursos, sin descuidar las actividades públicas centrales de defensa, justicia y de relaciones internacionales.

La adecuada administración del gasto público implica un eficiente desarrollo de la elaboración del proyecto por parte del ejecutivo, hasta que, una vez hechas las modificaciones pertinentes, el Congreso de la Unión realiza la acción aprobatoria, estableciendo su obligatoriedad para toda la administración pública federal, con efectos importantes para la sociedad civil.

En la actualidad, se ha superado la vieja tesis de quienes concebían el presupuesto como un acto que contiene la simple aprobación previa de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio determinado. Hoy, la nueva concepción del presupuesto lo entiende como un instrumento capaz de corregir las distorsiones de la economía y de ser un conducto imprescindible para orientar la demanda de recursos financieros del Estado.

Es preocupación constante del Estado

mexicano avanzar en la función de planeación, programación y presupuestación, tanto en aspectos conceptuales y técnicos como en aspectos de organización institucional.

Junto con la creciente importancia que ha venido adquiriendo el sector público en la actividad nacional, está el lograr una política de asignación de recursos que combine cada vez mejor los recursos disponibles para alcanzar el mayor beneficio para la sociedad civil. El grado de participación estatal y de la concepción presupuestal está en relación directa con el contexto doctrinario y la ideología política de quienes gobiernan.

En nuestro país existe un sólido sustento constitucional que, a partir de diciembre de 1982, se adecúa a una nueva administración. Tanto las reformas y adiciones a la carta magna como las respectivas leyes reglamentarias, enmarcan una sólida función de planeación, programación y presupuestación, ordenando y sistematizando la acción pública.

La doctrina política, emañada de la constitución de 1917, ha permitido avances importantes y sustanciales en materia de planeación y presupuesto. Es por esto que el Estado dispone hoy en día de instrumentos suficientes para la mejor toma de decisiones, que derive en el uso óptimo de los recursos y la improvisación sea sustituida por decisiones racionales, en base al manejo de la mejor alternativa.

Dentro de este contexto, el mejor procedimiento es el establecimiento de un sistema de planeación que conjugue tanto los elemen-

tos técnicos como los aspectos políticos, en cuanto decisiones que repercuten directamente a un conglomerado social.

La parte económica de la constitución, así como la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 constitucional, ha venido a constituirse en la base del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática que, por un lado, le permite al Estado alcanzar los objetivos en ciertas áreas que le están reservadas exclusivamente a través de los organismos públicos específicos y, por otro, lo responsabiliza de la toma de decisiones que hacen posible que el sector privado oriente sus actividades hacia los grandes objetivos

En ambos sentidos, el presupuesto público adquiere tal relevancia que permite contemplarlo como un importante instrumento de la acción económica, al hacer posible la instrumentación de las medidas más recomendables y adecuarlas a los lineamientos de planeación.

Por su parte, los estudiosos de la política dicen que la capacidad de un gobierno para recaudar dinero y luego gastarlo sensatamente es una prueba principal de su actuación, de igual manera, lo que un gobierno planea en su presupuesto revela claramente sus valores.

El arte de predicción del presupuesto trata de prever cuánto dinero recibirán cada una de las diversas acciones públicas en el presupuesto; un presupuesto no sólo es una herramienta de acción, sino también de control de las propias acciones del gobierno.

Los avances en la modernización presupuestaria han hecho posible que el proceso respectivo esté determinado por el diagnóstico de la situación económica, así como por los aspectos de coyuntura, que por lo general son difíciles de incorporar al plan nacional. Por otro lado, la programación del presupuesto, guiada por la planeación del mediano plazo o la operativa anual, permite eliminar las improvisaciones en la formulación del presupuesto público.

Visto así, al presupuesto le corresponde realizar, entre otras cuestiones, la inclusión de las decisiones que repercuten en la vida nacional; compatibilizar en el plazo corto los recursos con las metas señaladas; así como coordinar acciones intrasectoriales e intersectores, armonizando las relaciones respectivas.

Un ejemplo sencillo podría permitirnos observar el "gran paso" dado en materia presupuestaria de la concepción estrictamente jurídica y administrativa, que regía la formulación, sanción, ejecución y control del presupuesto, hacia una nueva en la que el presupuesto se transforma en una herramienta de política económica: para acelerar un programa de obra pública debe analizarse desde las necesidades a satisfacer como los recursos financieros, sin olvidar la repercusión sobre la balanza de pagos, el nivel de empleo, el nivel de precios, la capacidad de producción de insumos, los efectos sobre el medio ambiente, etc.

En las páginas siguientes se hará un repaso acerca de algunas de las principales acciones

emprendidas por el gobierno mexicano al través de los años, con el propósito de adecuar y modernizar la administración presupuestaria. Tales acciones muestran el dinamismo que caracteriza al proceso presupuestario, así como la base jurídico-formal y a la organización institucional de la función de planeación, programación y presupuestación.

I. El presupuesto público: un proceso continuo en el tiempo

Antecedentes

Los antecedentes más remotos del presupuesto datan de la época de independencia, momento en que por razones de inestabilidad económica, política y social, escasez de recursos y un sinnúmero de necesidades que atender, se requería de un presupuesto que permitiera identificar los compromisos más apremiantes: deuda pública, gastos militares, impulso a actividad productiva, etc. Sin embargo, los avances que en esta materia se alcanzaron fueron mínimos.

En 1853, con fundamento en el artículo 8o. de las bases para la administración pública, se formuló un presupuesto de los gastos de la nación. Documento que era examinado por la junta de ministros y servía de norma para todos los gastos autorizados. Ahí se estableció que ninguna erogación debía efectuarse si no estaba consignada en dicho documento.

Durante la época del presidente Juárez se realizaron importantes intentos por incorporar la integración de una estructura admi-

nistrativa; pero debido a la situación turbulenta de la época, tanto interna como externa, no fue posible su consolidación; sin embargo, estos esfuerzos fueron significativos para el ulterior desarrollo de la administración pública en el aspecto presupuestal.

A fines del siglo XIX, el presupuesto de egresos de la federación se dividía en once ramos. El proyecto era enviado a la Cámara de Diputados por el presidente de la República y aquella decretaba con fundamento en el artículo 72 de la constitución federal.

En la época revolucionaria, por decreto del 8 de mayo de 1917, el Congreso de la Unión concedió facultades extraordinarias al ejecutivo en el ramo de hacienda, para el ejercicio presupuestal; ésto mientras no se expidieran las leyes que deberían normar el funcionamiento de la hacienda pública federal, y hasta en tanto no fuera promulgado el proyecto de la Ley de Egresos que se había enviado a la Cámara de Diputados.

La Comisión del Presupuesto

Durante 1928, siendo presidente de la República Plutarco Elías Calles, se creó la Comisión del Presupuesto, cuya función era formular e integrar el presupuesto anual, vigilar la estricta ejecución del mismo y elaborar estudios administrativos y económicos. Posteriormente, desaparece tal comisión y se forma el Departamento del Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual emite su Ley Orgánica en junio de 1928 y cuyas disposiciones más importantes consistían en:

- Normar las funciones y atribuciones que competen a la SHCP, en materia de presupuesto de egresos.
- Dar normas para la elaboración del presupuesto.
- Indicar la estructura del presupuesto.
- Reglamentar los pasos a seguir por el ejecutivo federal para presentación del presupuesto ante la Cámara de Diputados.
- Estipular los procedimientos de reforma y ejecución del presupuesto, así como lo relativo a la deuda pública.

La Ley Orgánica del Presupuesto

Por decreto presidencial del 6 de enero de 1924 se crea la Dirección General de Egresos y la Subsecretaría de Egresos; el 31 de diciembre de 1935 se publicó en el Diario Oficial, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenamiento básico que reguló las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestaria. Dicha ley fue reformada en varias ocasiones al igual que su reglamento.

Puede decirse que con la publicación de la citada ley, se inicia un período de intentos por imprimir cierto grado de congruencia y consistencia a la planeación económica, con la instrumentación de los planes sexenales 1934-40 y 1941-46. En el año de 1947

se crea la Comisión Nacional de Inversiones, organismo que sólo formalmente existía y es hasta los años 1953-54 cuando interviene en la preparación del plan de inversiones para el sector público.

En 1954 se realizan importantes cambios en la configuración técnica del presupuesto: se implantan las clasificaciones económica funcional y por objeto del gasto. Posteriormente, en 1958, se crea la clasificación en cuenta doble, a fin de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento. A partir de ese año se establece el control de la totalidad de la inversión pública, a través de la Comisión de Inversiones Públicas y a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se designan a tres dependencias para desarrollar las funciones de formulación, control y vigilancia presupuestal; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia.

El control presupuestal

En 1965 se incorporaron al control presupuestal las 20 entidades paraestatales más importantes. Esta medida tuvo su origen en el año de 1964, cuando las entidades paraestatales ejercieron su presupuesto, particularmente de inversiones, muy por encima de sus posibilidades, colocándose en una situación financiera difícil.

El sistema adoptado se basó en el control del presupuesto de caja o financiero de estas entidades, obligándolas, por ley, a depositar

en la Tesorería de la Federación todos los ingresos obtenidos, sin importar la índole de los mismos y a retirarlos de dicha tesorería solamente mediante autorizaciones específicas, en donde se mencionaba el destino concreto del gasto. La aprobación se daba por la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tenía a su cargo el presupuesto.

A principios de la década de los 70's se inicia la tarea de automatizar el proceso presupuestario a través del sistema integral de información. Con estos avances se logra incorporar a 9 organismos y empresas más al control presupuestal.

En 1974 se adopta la clasificación sectorial en el presupuesto y se elabora con el auxilio de la computación; y es a partir de este año cuando se inicia la instrumentación de las bases para la reforma presupuestaria, preámbulo para la adopción de la técnica del presupuesto por programas.

Limitaciones de los avances

Lo expuesto permite resaltar los cambios graduales más significativos que se dieron en materia de modernización presupuestaria. Sin embargo, si bien el presupuesto evolucionó y se fortaleció, los procedimientos y técnicas utilizados sólo permitían establecer parcialmente los alcances de lo que se gastaba, sin precisar cómo y para qué eran destinados los recursos financieros.

De la misma forma, no existía una definición precisa de la responsabilidad de las 95

dependencias en cuanto al ejercicio del presupuesto, lo cual originaba una concentración en su funcionamiento que limitaba la agilidad en el ejercicio del gasto.

Existía además una onerosa centralización de trámites, autorizaciones, registros y controles por parte de las dependencias globalizadoras que intervenían en el proceso presupuestario. De esta manera, para ejercer la inversión pública y realizar la adquisición de bienes, era necesario efectuar diversas gestiones y presentar información amplia, tanto para la adquisición como para el pago. Tratándose de servicios personales, el pago se realizaba en forma central a través de la Dirección General de Pagos.

En el caso de los organismos y empresas del sector paraestatal, éstos tenían que enterar de sus ingresos a la Tesorería de la Federación, situación que obstaculizaba el ejercicio de su gasto. De la misma manera, el registro de las operaciones contables se realizaba en forma centralizada.

Esta excesiva centralización, la creciente complejidad de los problemas socioeconómicos del país y la cada vez mayor dimensión de la administración pública federal, originó se determinara la implantación del presupuesto por programas, iniciándose un proceso de desconcentración que incidió en todas las fases del ciclo presupuestario. En otras palabras, la necesidad de utilizar los recursos con que contaba el Estado en una forma más racional y eficiente, obligaba a desarrollar reformas y adecuaciones en la administración del presupuesto.

Implantación del presupuesto por programas

En este contexto se inició el proceso de implantación del presupuesto por programas, en cuya etapa inicial se plantearon los siguientes objetivos:

- Modificar y mejorar el sistema tradicional de presupuestación, dotándolo de los elementos de análisis y decisión suficientes y claros, para evaluar los beneficios y repercusiones del gasto público.
- Convertir al presupuesto en un proceso de programación del gasto público, al derivar por su conducto los lineamientos provenientes de los planes nacionales de desarrollo económico y social.
- Hacer del presupuesto un instrumento eficiente y eficaz en el ejercicio de acciones, a través del cumplimiento oportuno de los programas establecidos.

Con esta base se inician los primeros esfuerzos al instrumentar el presupuesto denominado con "orientación programática", mediante el cual se planteó como nueva estrategia, relacionar la estructura programática con la organización administrativa, identificando los programas con los niveles de las secretarías, subsecretarías y oficinas mayores y los subprogramas con las direcciones generales.

El marco jurídico-administrativo

El propósito de continuar con el proceso

de implantación de la nueva técnica, demandaba en forma urgente disponer de un marco jurídico-administrativo adecuado, razón por la cual se promulgan las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal; General de Deuda Pública; y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Esta última tiene como propósito fundamental modernizar la concepción y el manejo del gasto público federal, a través de un mecanismo que fuera capaz de unir estrechamente las grandes decisiones políticas de acción en materia de gasto público, y que este último se programara y ejecutara eficientemente.

La emisión de esa ley institucionaliza el uso de la técnica del presupuesto por programas y, en materia de ejercicio, establece las normas generales a que se sujetarán las dependencias y entidades en el uso de los recursos asignados a nivel de entidad o dependencia, programa, subprograma y proyecto.

Con la promulgación de la Ley General de Deuda Pública se perseguía el propósito de que la solicitud de crédito al extranjero se efectuara en forma programada y racional, y su utilización promoviera la realización de actividades y empresas que apoyaran la estrategia del desarrollo económico y social.

A través de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fines de 1976, se establecieron las bases de organización de la administración pública federal. Se adecuaron estructuras y se precisaron responsabilidades, a fin de contar

con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno, lo cual permitió superar parte de las duplicidades contenidas en la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Se inicia un nuevo proceso

Es hasta el año de 1977 cuando las acciones en esta materia se encaminan a iniciar la integración del presupuesto en un proceso de planeación-programación-presupuestación, que permitiera la definición de objetivos y metas, estableciendo medidas claras para su cumplimiento y asignando responsables de su ejecución, a fin de asegurar el logro de los grandes objetivos nacionales.

Para dar viabilidad a lo anterior se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual se le otorgan atribuciones y se le confieren responsabilidades en materia de planeación, programación y presupuestación del gasto público federal y del desarrollo económico del país. Igualmente, le ha correspondido determinar el instrumental y los mecanismos necesarios para diseñar, orientar y normar el proceso de planeación y programación de largo, mediano y corto plazos.

El esquema sectorial

Como resultado de las reformas implantadas, se diseñó un esquema sectorial con base a un acuerdo de sectorización, cuyo propósito básico consistió en ordenar que las relaciones de la empresa pública con el ejecutivo federal, se realizaran a través de la secretaría de estado

o departamento administrativo correspondiente.

De este modo, los sectores administrativos se constituyeron agrupando entidades paraestatales con objetivos comunes, bajo la coordinación del titular de la secretaría de estado o departamento administrativo, con el objeto de lograr una más adecuada coordinación programática presupuestal que permitiese mayor eficiencia administrativa.

El programa quinquenal del sector público

Asimismo, y durante ese período, se fijan los criterios y procedimientos para la instrumentación del programa quinquenal del sector público (1978-1982), el cual es revisado y ajustado a principios de 1979. Constituye el primer avance formal para programar las acciones y gastos de la administración pública federal, así como el antecedente y la plataforma para el diseño e instrumentación a partir de 1980 del programa de acción del sector público.

Con estas bases se logra definir e integrar el Sistema Nacional de Planeación, mediante el cual se instrumentó la planeación a nivel global, sectorial y regional para coordinar las acciones inmediatas, de mediano plazo y con una perspectiva de largo plazo; derivado de lo anterior se promulga el Plan Global de Desarrollo, el cual representó un paso decisivo en el avance de planeación.

La corresponsabilidad del gasto público

significativo en la simplificación de trámites, al eximirse, a las dependencias ejecutoras, la obligación de presentar a la Tesorería de la Federación y oficinas pagadoras, la documentación comprobatoria, sustituyendo este requisito por el de presentar solamente un documento denominado cuenta por liquidar certificada. En ese mismo año se efectúa el primer intento por realizar un seguimiento del avance físico de metas a nivel de programa y subprograma, acción que se ve reforzada posteriormente con la implantación del sistema de control y seguimiento físico y financiero del gasto.

Con el objeto de instrumentar y dar congruencia a las disposiciones en materia de ejercicio y control presupuestal, la Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró un manual de normas y procedimientos denominado "Manual de corresponsabilidad en el gasto público". Manual que estableció el manejo del gasto público por parte de las dependencias y entidades del sector público federal, acorde con sus instancias de decisión sectorial, de tal forma que la delegación de facultades implicara con mayor precisión la corresponsabilidad en las acciones y decisiones.

El cambio se realizó bajo dos propósitos fundamentales: ampliar la flexibilidad en el manejo de los recursos y liberar gradual y paulatinamente las acciones para el ejercicio del gasto, en función de una minimización y, en algunos casos, con la eliminación total de los trámites administrativos, previos a la ejecución del presupuesto.

La expedición en noviembre de 1981 del reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, vino a reforzar las innovaciones realizadas en el proceso de programación-presupuestación. Dentro de sus disposiciones destaca la determinación de competencias y actividades a realizar en cada una de las fases del ciclo presupuestario, por parte de las coordinadoras de sector, entidades coordinadas y la Secretaría de Programación y Presupuesto; la precisión de las características y requisitos necesarios para efecto de realizar el ejercicio presupuestario, con base en los calendarios financieros y de metas.

En ese mismo año se inicia la desconcentración del pago de remuneraciones del personal federal, mediante un decreto que responsabiliza a las dependencias de la administración pública centralizada de las funciones relacionadas con el pago de servicios personales, a fin de agilizar los trámites y apoyar el cumplimiento de sus atribuciones, a través de los estímulos que se derivan del pago más oportuno al personal.

La legislación para el cambio

A partir de diciembre de 1982 y ante la necesidad de contar con la infraestructura jurídico-administrativa para apoyar el programa de gobierno, se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se promulga una serie de leyes y acuerdos que son la base de la modernización administrativa. Entre las que tienen mayor incidencia en materia de gasto público destacan:

- Las reformas en materia económica a la constitución política.
- La Ley de Planeación.
- Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Federal.
- La Ley de Obra Pública.
- Los acuerdos del 19 de mayo de 1983. Uno, que establece el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el ejecutivo federal y, otro, que les ordena la elaboración de programas en materia económica.

La iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objetivos principales:

- Clarificar y hacer explícitas las atribuciones del Estado en materia económica, a fin de fortalecer y definir la responsabilidad del mismo en los procesos del desarrollo nacional.
- Reafirmar y precisar la participación armónica y corresponsable que tienen los sectores público, privado y social, en el desenvolvimiento económico y social del país.
- Ratificar las libertades individuales en materia económica, las que deben superarse al interés nacional.

— Establecer de manera expresa un sistema de planeación democrática, como instrumento básico para que el Estado pueda asumir la responsabilidad de la rectoría en el desarrollo.

En congruencia con la reforma al artículo 26 constitucional, se presentó la iniciativa de Ley de Planeación, cuyo propósito es institucionalizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo las bases para que el ejecutivo federal coordine las actividades de planeación con las entidades federativas, y promueva y garantice la participación y contribución de los diversos grupos sociales en la elaboración y consecución del plan y los programas.

La ley regula la planeación en sus diferentes etapas: la formulación, instrumentación, control y evaluación, así como en sus diferentes vertientes: la obligatoria para el sector público, la coordinada con los estados y municipios y la inducida y concertada con los sectores social y privado.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene como propósito hacer las adecuaciones necesarias al aparato administrativo del ejecutivo, para desarrollar con mayor agilidad y eficiencia el programa de gobierno. Como aspecto relevante destaca la creación de una nueva secretaría que tiene por objeto armonizar el sistema de control de la administración pública y llevar a cabo el proyecto de renovación moral.

Por su parte, la Ley de Obra Pública contiene un esquema normativo que da uniformidad y congruencia entre las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas. Incorpora, también, la política de corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público para tal fin. Con este nuevo orden, se pretende que los recursos destinados a las obras realizadas por dependencias y entidades, cuyo volumen es considerablemente alto en relación al presupuesto anual de egresos, se apliquen racionalmente y consigan los propósitos originalmente planteados.

El Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto

En el marco de estas reformas a los principios normativos del desarrollo económico y social contenidos en la constitución política, se implantó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en los términos y en el plazo fijados por la Ley de Planeación.

Para lograr la instrumentación del plan fueron traducidos los lineamientos y objetivos de mediano plazo en acciones concretas de dirección y asignación de recursos programados en forma anual. Para ello, se instrumentaron los programas de mediano plazo, que en su cobertura temporal visualizan las metas y acciones de corto plazo correspondientes al año de 1984, lo cual constituyó el insumo básico para la elaboración de los programas operativos anuales, estableciéndose, de esta manera, el vínculo entre la programación de mediano y corto plazo.

En función de los elementos anteriores se fijan las bases para vincular la planeación con el presupuesto a través de la programación. Con ella se pretendió derivar los grandes objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo a través de los programas de mediano plazo sectoriales, institucionales, regionales y especiales, con la finalidad de alimentar y orientar a los programas operativos anuales, de tal forma que constituyan el vínculo inmediato con el presupuesto. Es así como el programa operativo anual y el presupuesto de egresos de la federación han venido a constituir los instrumentos básicos de la planeación económica y social, para concretar en el corto plazo los objetivos y metas de desarrollo del país.

Catálogo de puestos y tabuladores

También en 1983 se inicia la implantación del catálogo de puestos y de los tabuladores asignados a los respectivos puestos, como resultado de los estudios tendientes a homogeneizar y estandarizar las estructuras ocupacionales y de sueldos existentes en el gobierno federal.

Este catálogo constituye un documento que contiene el universo ocupacional y en el que se precisan las funciones, atribuciones y responsabilidades inherentes a cada puesto, así como los requisitos necesarios para poder ocuparlos. En cuanto a los tabuladores de sueldos, éstos se agruparon en niveles de remuneración que se asignan con base al puesto ocupado.

A la fecha se tienen catálogos y tabulado-

res generales e institucionales que se aplican a los empleados de la administración pública, en base a los lineamientos generales que emite la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La simplificación administrativa

El proceso para 1984 incluyó varios cambios, destacando la implantación del programa de simplificación administrativa, cuya orientación ha consistido en imprimir mayor fluidez y oportunidad a la aplicación del gasto público, con base en la descentralización, desconcentración y modernización de los sistemas a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el propósito de adecuar sus funciones al esquema normativo y globalizador que le corresponde y, de esta manera, fortalecer el esquema sectorial.

La problemática a resolver se centró en tres aspectos básicos; el primero, un agudo congestionamiento de trámites y normas para el manejo del presupuesto y los conceptos de gasto que se han traducido en fallas y carencias de oportunidad y calidad de los sistemas y mecanismos de información; el segundo, eliminación de solicitudes de información por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para el ejercicio, seguimiento y control del gasto; y el tercero, la necesidad de fortalecer el esquema sectorial mediante acciones concretas de descentralización y decisiones coordinadas.

En este contexto hay diferentes aspectos de modernización, los cuales tenderán a una mayor eliminación de trámites administra-

tivos que obstaculizan y hacen más complejos los procesos decisivos; entre los más importantes se señalan:

- La actualización de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento.
- Reestructuración de los manuales de normas y procedimientos, entre cuyos aspectos más relevantes podemos citar:
 - o Delegación de facultades a las coordinadoras de sector, para que a un nivel mayor de agregación efectúen adecuaciones presupuestales.
 - o Se faculta a las dependencias el manejo de los capítulos de servicios personales, materiales, suministros y servicios generales, otorgando flexibilidad a las adecuaciones entre programas o unidades administrativas.
 - o Se descentraliza en los coordinadores de sector la formulación y actualización de tabuladores de sueldos, emitiéndose para ello normas generales por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, además de realizarse la compactación de sueldos.
 - o Para imprimir un mayor ritmo al programa de inversiones, la Secretaría de Programación y Presupuesto emitirá autorizaciones hasta por el 70 por ciento del monto previsto, a más tardar el 30 de octubre del año anterior al ejer-

cicio; y el 15 de febrero se realizarán las autorizaciones definitivas a nivel de subprograma. Los coordinadores de sector aprobarán a sus entidades coordinadas lo correspondiente a proyectos.

- o En lo que se refiere a la autorización de adecuaciones presupuestales con recursos propios adicionales de las entidades paraestatales fuera de presupuesto, los coordinadores de sector harán uso de esa facultad y efectuarán, además, las distribuciones a sus entidades cuando se involucren transferencias y/o usos de crédito.
- o Asimismo, se ha instrumentado el sistema de pagos de compromisos de la administración pública federal centralizada, por conducto de las sociedades nacionales de crédito, el cual ha sido diseñado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la participación del Banco de México.

De esta manera, se pretendió sentar algunas bases para avanzar en la aplicación del programa de simplificación administrativa, tratándose de conjugar los aspectos técnicos con los orgánico-funcionales para dar mayor racionalidad al proceso de planeación.

A la luz del proceso histórico del presupuesto de egresos de la federación, se demuestra, en forma clara y objetiva, la importancia que reviste este instrumento de política económica.

II. El presupuesto como instrumento de una estrategia de desarrollo

Cuando la severidad de los ciclos económicos aumenta, el Estado puede disponer de diversos instrumentos derivados de un conjunto de políticas públicas. Para esto, la estrategia establece los propósitos generales en los que se apoyan los objetivos de desarrollo.

Los planes, inmersos en la política económica, contienen los objetivos a mediano plazo. Las finalidades específicas derivan de los instrumentos proporcionados por las políticas fiscal, monetaria, agrícola, industrial, de empleo, educacional, de salud, habitacional, etc.

Por su parte, la economía presupuestaria hace posible la compatibilización de los instrumentos de que dispone el Estado, con base a los análisis de coyuntura y la correcta selección de alternativas. Finalmente, la adecuada combinación de los recursos y la fijación de metas, nos sitúa ante el presupuesto público para iniciar su ejecución e influir directamente en los fenómenos económicos de la nación.

En tal virtud, resulta de trascendental importancia diseñar una estrategia de desarrollo, cuya sustentación principal sea una política de gasto público acorde con la situación prevaleciente, porque cuando el gobierno gasta, se genera una demanda de bienes y servicios que, adicionada a la privada, forma la demanda global. De este modo, cuando los gastos fiscales se modifican hacia determinada dirección, los gastos totales tienden a la misma dirección.

El dinamismo de la demanda global es importante para el desarrollo económico, ya que cuando se incrementa hay nuevas inversiones; por el contrario, cuando desciende, las inversiones privadas se contraen. Tal situación, de manera sencilla, revela cómo las variaciones del gasto público afectan de manera decisiva al desarrollo económico.

Otro aspecto importante por señalar es la forma en que el gobierno lleva a cabo la distribución de sus gastos. En general, se establece que mientras mayor sea la proporción destinada al gasto de inversiones o de capital, y menor al gasto de consumo, el desarrollo adquiere mayor aceleración, no sólo por la rápida acumulación de capital, sino también por la necesidad de que la inversión privada y pública se complementen.

Desde luego, no se pasa por alto que existen otras políticas que tienen una acción importante en el desarrollo de un país; sin embargo, sólo se ha querido demostrar cómo la política de gasto público influye en la economía.

El PIRE como base de acción

En su discurso de toma de posesión, el presidente de la República anunció la puesta en marcha de un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyo propósito central era enfrentar la crisis prevaleciente en 1982.

Los aspectos centrales en materia de gasto público contenidos en el PIRE son, entre otros, los que se indican:

1. Disminución en el crecimiento del gasto público.
2. Protección a la planta productiva y el empleo.
3. Rigurosa selectividad en la obra pública en proceso.
4. Aseguramiento de la disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto.
5. Actuación del sector público con base al principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta.

Los grandes lineamientos de este programa hicieron posible que la política económica avanzara en los ajustes necesarios para corregir los desequilibrios graves de la crisis. Por ejemplo, el déficit financiero del sector público se redujo al 6.7 por ciento del PIB en 1984; se abatió el índice inflacionario; han disminuido los desequilibrios del sector externo, etc.

En materia del gasto público, en términos generales, se han logrado las metas y compromisos establecidos en el presupuesto público. Su papel desempeñado en el comportamiento económico, y particularmente en las finanzas públicas, ha sido fundamental. Se redujo su ritmo de crecimiento de acuerdo con la capacidad de la economía nacional y su magnitud se adecuó a un financiamiento no inflacionario.

La estrategia del presupuesto público está determinada por los cuatro propósitos centrales de la política económica: abatimiento de la inflación, saneamiento financiero del sector público, apoyar la recuperación iniciada y lograr mayores beneficios a la sociedad civil.

Con una adecuada reestructuración del gasto se pretende que la inversión pública sea un factor importante a la recuperación económica, manteniendo el nivel del gasto social. Un aspecto básico es continuar frenando el gasto corriente y las transferencias gubernamentales, exigiendo un mayor esfuerzo a las entidades desconcentradas y a las empresas públicas, con el fin de que la dependencia con el gobierno sea cada vez menor.

De acuerdo a la estrategia de austeridad, se ha enfatizado en que cierto tipo de gastos, como pueden ser las adquisiciones y los servicios generales del sector central, se mantengan al mínimo indispensable. En tanto que el gasto de operación de la administración paraestatal debe ser más eficiente y productivo, en la adquisición de insumos necesarios para producir bienes y servicios estratégicos.

Los lineamientos fundamentales del presupuesto público, basados en una estrategia de gasto realista, son, entre otros, los siguientes:

1. La orientación sectorial da énfasis a la asignación de gasto social, educación, salud, comunicaciones y transportes, en base al contexto de descentralización de la vida nacional.

2. La inclusión de nuevos programas con recursos liberados de gasto comprometido, por la cancelación de proyectos no prioritarios o por la eliminación de erogaciones que se consideren contrarias a la política de austeridad.
3. No existen programas, proyectos o actividades para los cuales se carezca de respaldo presupuestal correspondiente o no haya seguridad para cumplir las metas previstas.
4. Las transferencias de capital se condicionan a programas de saneamiento financiero, de eficiencia y de productividad de la empresa pública y se limitan a entidades estratégicas.
5. Buscar nuevos espacios para el programa de inversión de los programas prioritarios.
6. Dar transparencia a la política de subsidios a la empresa pública.
7. El gasto directo del gobierno central seguirá siendo poco dinámico, sin afectar la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios de los servidores públicos.

La orientación sectorial del gasto

La tesis central para la orientación sectorial del gasto es buscar un mayor peso específico, en aquellos sectores que inciden de manera decisiva en la sociedad, tal es el caso de los sectores social, de desarrollo rural y de infraestructura. Con esto, el Estado pretende la consolidación de los logros de la reordenación y, principalmente, reorientarlo hacia

los aspectos estratégicos del cambio estructural.

Dentro de este contexto rector se pretende reforzar los procesos de descentralización y de regionalización del gasto de los sectores, dando apoyo especial a los programas con mayor impacto en la generación de empleo.

En educación se pretende elevar la calidad de la docencia, así como reorientar los planes y programas de estudio a formar técnicos para el trabajo productivo y dar mayor énfasis a la descentralización de la educación, la cultura y la investigación.

En salud y seguridad social, la prevención y control de enfermedades y accidentes, consolidar el sistema nacional de planificación familiar y la educación para la salud, serán las prioridades específicas, así como la formación y desarrollo de recursos humanos.

En vivienda, el gasto se orienta prioritariamente a la atención de la población con menores recursos; a estimular la construcción para arrendamiento con opción a compra; a la promoción de programas de autoconstrucción individual y comunitaria con apoyos financieros y asistencia técnica.

En ecología se fortalecerán los mecanismos para el control de las fuentes contaminantes domésticas, industriales y vehiculares en las cuencas hidrológicas; se rehabilitarán y operarán los mecanismos de control en la contaminación de agua.

En desarrollo rural, con el fin de mejorar 105

los niveles de bienestar, incrementando producción y productividad agropecuaria y la organización de productores, se apoyarán los cultivos básicos, principalmente en las áreas de temporal, para fortalecer la autosuficiencia alimentaria. Tal estrategia contempla, igualmente, fortalecer la capacidad de generación de empleo e ingreso en el campo.

El reparto agrario y la regulación de la tenencia de la tierra son acciones prioritarias de la reforma agraria.

En pesca, la prioridad es la de diversificar e incrementar la captura, la promoción de la acuicultura, la conservación de los recursos pesqueros, establecer gradualmente la infraestructura de una red de frío y mejorar los sistemas de distribución.

En abasto y comercialización es prioritario regular el mercado de productos básicos garantizando su oferta; proteger los niveles nutricionales; reforzar la inspección y vigilar los precios y la calidad; y orientar y proteger al consumidor.

Se reorienta el papel de CONASUPO para restituirle su tradicional función eminentemente reguladora de la oferta y de los precios. Se racionalizarán y abaratarán los subsidios no esenciales, siendo selectivo, transparente, temporal y de claro contenido social, su otorgamiento por el organismo. Se apoya el saneamiento de sus finanzas, mediante la asunción paulatina de sus pasivos.

106 En comunicaciones se modernizará y ampliará la infraestructura de telecomunicacio-

nes; se continuará el apoyo a la modernización de los servicios telefónico, postal y telegráfico. El sistema de enlaces directos será fortalecido; se impulsará la construcción de ejes carreteros transversales y caminos regionales.

En desarrollo urbano se expedirán declaraciones de reservas, programas parciales de crecimiento y de mejoramiento. Se elevarán los niveles de vida y bienestar de la población, mediante la elaboración y actualización de los estudios y proyectos para construcción y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

En desarrollo industrial, energético y minero, se fortalecerá la oferta de bienes de consumo básico y estratégico, apoyando los que sustituyan importaciones en forma selectiva. Avanzar en la consolidación de las industrias generadoras, sean de bienes de capital, como de materiales, partes y componentes para su producción; se instensificará la explotación de minerales preciosos, siderúrgicos no metálicos y asociados, así como la capacidad de producción en fertilizantes y siderurgia.

Las acciones en materia de energéticos se orientarán hacia el impulso de su ahorro y, de acuerdo a las condiciones del mercado, se ajustará la plataforma de explotación; se abatirá la quema de gas y se impulsará la recuperación secundaria. Se promoverá la diversificación en materia de electricidad, impulsando la disponibilidad de centrales hidroeléctricas.

La estrategia de descentralización se expresa también en los ámbitos de la economía y la política. Tiende a hacer más eficiente la función reguladora del Estado y una mayor eficiencia del sector paraestatal; por otro lado, se orienta a ampliar los conductos de participación social en las decisiones públicas.

La estrategia de desarrollo regional pretende avanzar en el proceso descentralizador, para propiciar una progresiva reordenación económica y ser la base de un desarrollo equilibrado entre las regiones.

Con la estrategia sectorial de gasto público antes señalada, el Estado mexicano pretende disponer de suficientes recursos para distribuirlos en la cantidad requerida para cada sector, en el momento y lugar específicos.

De este modo, aquella tesis de que la forma en que cada gobierno planea y ejecuta su presupuesto es una prueba básica de su actuación a través del tiempo, cobra vigencia. La estrategia de gasto público del presente muestra los resultados, tanto cualitativos como cuantitativos, que produce la adecuada combinación del dinero y la política.