

EL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION

EL GASTO PUBLICO EN 1985

Marcela ASTUDILLO*

Los problemas de la hacienda pública, es decir, la determinación de los gastos que realizará el gobierno y de cómo obtendrá los recursos necesarios para financiarlos, ha tenido una gran importancia a través de la historia de la humanidad, llegando a representar el control de los ingresos y los egresos públicos un avance en el proceso democrático, en épocas en que el poder ejecutivo se alcanzaba por herencia, y no por el sufragio popular.

En la medida en que el Estado asume nuevas funciones en la sociedad, el presupuesto se convierte en un instrumento de política económica y deja de ser una simple relación de los ingresos y los egresos gubernamentales del año anterior, que iba acompañada de las modificaciones propuestas para el año siguiente. Hoy, el presupuesto se utiliza en forma deliberada para influir en la situación económica general, siendo fundamental averiguar los efectos a corto y largo plazo de las distintas clases de ingresos y gastos públicos.

Ahora bien, si en un país avanzado la intervención del Estado es importante, resulta evidente que en los países atrasados como México, donde la escasez de recursos es uno de los problemas fundamentales, el presupuesto público como un proceso indispensable para determinar prioridades y elegir en consecuencia, juega un papel de gran relevancia para el desarrollo económico de la nación, que implica obviamente el mejoramiento del nivel de vida de la población. De ahí la necesidad de que tanto el presupuesto de ingresos como

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

de egresos, además de que estén orientados al fomento económico, favorezcan una distribución equitativa del ingreso y la riqueza.

Es conveniente hacer hincapié en que dentro del procedimiento presupuestario deben considerarse los ingresos y los gastos, así como la deuda pública que por lo regular es el resultado de presupuestos mal equilibrados; sin embargo, en este trabajo únicamente se considerará el aspecto de los gastos públicos.

Presupuesto de 1985

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se propone una política de gasto público orientada, entre otros objetivos, a la generación de empleos, a fortalecer la capacidad del aparato productivo, a promover una distribución más equilibrada del bienestar social y a ejercer el gasto con eficiencia, honradez y control; no obstante para 1985, el presupuesto maneja objetivos como el saneamiento financiero del sector público —que implica la contención del gasto corriente y de las transferencias—, que dificulta el logro de otro de los propósitos centrales anunciados en dicho documento, como es el mejoramiento del nivel de vida de la población; veamos cómo se refleja esta situación en el presupuesto.

En los últimos años, los presupuestos de gastos del gobierno federal mexicano, en cifras constantes, han tenido una tendencia a disminuir ya que sus incrementos en términos absolutos, no son suficientes para compensar el aumento de los precios derivados del proceso inflacionario que en 1984, según datos oficiales, alcanzó un índice de 59.2%; mientras que, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985 asciende a 18 390.0 miles de millones de pesos, lo que representa un crecimiento de solamente el 38.3% en relación al gasto esperado de 1984. Lo que determina una baja tanto cuantitativa como cualitativa de las actividades del Estado.

Como puede apreciarse en el cuadro número 1, del total del gasto presupuestado, el 22.2% lo ejercerá la administración pública central, con un incremento de cerca del 50% respecto a 1984; en este sector sobresalen por la magnitud de sus presupuestos, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ambas absorberán la mitad del total de recursos destinados a este sector.

El siguiente renglón con 31.2% corresponde a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que constituyen un instrumento del Estado para influir directamente en la producción

y el empleo y se considera¹ que inducirán la reactivación económica del país a través de su programa de inversiones, de la generación de divisas y de la protección del empleo productivo; sin embargo, su asignación únicamente crecerá en 35.3% respecto a 1984; por otro lado, no es deseable que la anunciada rehabilitación financiera del sector paraestatal signifique que el incremento de precios sea para cubrir ineficiencias. En este sector influye en forma determinante Petróleos Mexicanos, que se proyecta participe con 7.5% en el PIB durante el periodo 1985-1988; mientras que todas las demás empresas del sector paraestatal sólo contribuirán con el 7.9% en el mismo periodo.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL GASTO

Porcentajes

Concepto	Porcentaje
Administración pública central	22.2
Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria	31.2
Deuda pública	37.3
Participaciones a estados y municipios y desarrollo regional	8.7
Aportaciones a seguridad social	0.6
Total	100.0

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1985.

El otro renglón que destaca en este cuadro es la Deuda Pública con 37.7%.

Gasto sectorial

Pero, ¿qué pasa con la distribución del gasto desde un punto de vista sectorial? Como puede observarse en el cuadro 2, aún más

¹ Véase Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1985.

de una tercera parte del presupuesto lo absorben los sectores energético e industrial, tendencia que se ha registrado en los últimos años, y que no ha sido posible modificar a pesar de que se ha propuesto una "reorientación de los criterios de asignación y su adecuación a las prioridades sectoriales".² Por otra parte, el sector correspondiente al desarrollo rural disminuye su participación de 13.7% a 9.2% de 1983 a 1985, no obstante que la producción del sector agrícola también ha sido insuficiente en las últimas décadas para cubrir las necesidades alimenticias de la población, lo que originó entre otras razones, la necesidad de utilizar una parte importante de la reserva presupuestaria para la recuperación de la actividad económica asignada el año pasado, en el abasto de granos y de productos básicos.³

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR SECTORES

Porcentajes

Concepto	1983 ^p	1983 ^e	1984 ^p	1984 ^e	1985 ^p
Desarrollo rural	13.7	12.1	9.2	8.7	9.2
Desarrollo regional y ecología	1.2	1.1	4.1	4.6	5.3
Pesca	1.5	1.9	1.9	2.0	2.0
Educación	13.5	12.7	12.8	12.0	14.0
Salud y seguridad social	11.7	12.2	11.0	9.6	10.6
Comunicaciones y transportes	8.4	8.9	9.8	8.9	9.2
Abasto	7.7	10.2	8.8	9.9	6.6
Turismo	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2
Energéticos	25.0	26.2	25.9	24.3	23.1
Industrial	7.2	8.4	8.1	12.5	12.4
Administración	4.8	6.0	6.0	7.2	7.3
Reserva	5.1		2.2		
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^p) Presupuestado^e) EsperadoFUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1984 y 1985.² Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1985, pp. 2 y 3.³ *Ibidem*, p. 12.

En cuanto a sectores cuyo gasto tiene un impacto directo en los niveles de bienestar de la población como son educación, salud y seguridad social, en conjunto representaron el 25.2% del total del gasto presupuestado en 1983, disminuyendo en 1985 al 24.6%, situación que de por sí influye negativamente en la distribución del ingreso y que se torna grave si consideramos, además, que se trata de un presupuesto en términos relativos menor que el de 1983 y que debido al proceso inflacionario cada vez es mayor la polarización del ingreso y la riqueza en la sociedad mexicana.

Como dato curioso, cabe resaltar que en el cuadro que se está comentando, se observa una tendencia a presupuestar una cantidad menor en sectores como el de energéticos e industrial, a lo que después se considera gasto esperado.⁴ Así, en 1983 ambos sectores representaron el 32.2% del total presupuestado; mientras que del total esperado fue el 34.6%, y en 1984, la variación fue de 34.0% a 36.8% respectivamente. Precisamente lo opuesto sucede en los sectores educación, salud y seguridad social ya que en 1983, representaron 25.2% del total presupuestado; pero del total esperado alcanzaron el 24.9% y en 1984 las proporciones fueron 23.8 y 21.6%, respectivamente. ¿Casualidad? Será necesario analizar la categoría de gasto ejercido correspondiente a dichos años.

El gasto según su objeto

Como ha podido constatarse, el gasto puede clasificarse de maneras muy diversas. Desde un punto de vista económico, es importante el monto que se destina al gasto corriente o sea al pago de servicios personales, adquisiciones de insumos, y en fin, al pago de servicios generales; porque de ellos depende en gran medida la eficacia en el funcionamiento del aparato de la administración pública. Durante décadas, este rubro ha sido castigado en aras de lograr el mayor monto posible para la inversión. Esto afecta directamente el nivel de sueldos y salarios de una gran parte de los servidores públicos, situación que finalmente favorece la corrupción administrativa. Si además se toma en cuenta el incremento en la demanda de servicios gubernamentales, es fácil concluir que mantener reducido este tipo de gastos resulta peligroso para el funcionamiento del propio aparato gubernamental,⁵ y para el desarrollo social, si

⁴ Nueva categoría inventada por la actual administración.⁵ Véase, Benjamín Retchkiman, *Política fiscal mexicana (Reflexiones)*, UNAM, 1979, p. 35.

consideramos que particularmente estas bajas remuneraciones se registran en sectores como docencia, procuración de justicia y salud. Por otra parte, no debe olvidarse que los gastos públicos pueden ser una fuente de trabajo y hacer que los ingresos aumenten tanto directa como indirectamente, lo que en cierta medida ayuda a resolver el problema del desempleo.

Al respecto es conveniente señalar que resulta plausible el proyecto de instauración del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal que se dice, busca garantizar la permanencia del personal, otorgarle seguridad laboral, proporcionar remuneraciones en función de las responsabilidades y estimular la capacitación de los trabajadores. Con esta medida podrán evitarse los cambios excesivos de personal que siempre se dan en los sistemas donde se premian los servicios políticos con cargos públicos; con la libre designación de todo el personal administrativo por parte del funcionario electo jamás se logrará eficiencia en el gobierno.

Otro capítulo de la clasificación económica de los gastos públicos, está constituido por las transferencias,⁶ que representan el 15.5% del total del presupuesto de 1985. Están constituidas principalmente por subsidios a los sectores educativo, salud, agropecuario, comunicaciones y transportes, así como al sector paraestatal industrial. Como afirman los tratadistas, en este tipo de gastos que en realidad significan poder de compra que el gobierno otorga al sector privado, lo importante es saber el uso que le da éste.

En México, durante décadas las transferencias sirvieron más para fomentar la capitalización privada que para desconcentrar el ingreso. En la Exposición de Motivos del Presupuesto para el presente año, se afirma que la reestructuración del gasto busca incrementar la inversión pública, por lo que continuará la contención del gasto corriente y de las transferencias. En este caso, lo importante será que esta disminución sea selectiva, eliminando aquellas transferencias que otorgan más al que más tiene, y que los sectores cuya actividad repercute directamente en el nivel de vida de la población no sufran reducciones en el nivel de estos gastos.

El tercer renglón está integrado por la deuda pública, a la que se destina más de un tercio del presupuesto (37.3%).⁷ Por su impacto, es uno de los problemas más serios con que se enfrenta la

⁶ Se considera que las erogaciones de transferencias existen únicamente por su efecto redistributivo.

⁷ Véase, Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo* 1984-1988.

economía y que limitan la posibilidad de su crecimiento.⁸ Desde luego esta problemática se gestó durante décadas, siendo el resultado de una política de financiamiento basada en recursos ajenos, en lugar de los propios —lo que hubiera significado la necesidad de gravar con mayores cargas impositivas al capital y al patrimonio—, dando lugar a un crecimiento del aparato productivo totalmente dependiente del exterior.

Sin embargo, esta política de financiamiento está llegando a sus límites y a la fecha, la deuda pública junto con el gasto corriente; las transferencias; las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales —estos últimos dos renglones corresponden a «otros» del cuadro 3—, hacen un total de 87.3% del gasto presupuestado, que por su rigidez, limitan el monto de recursos que pueden destinarse a la inversión pública. De ahí que, en términos reales, este último rubro de gastos se tenga que mantener al mismo nivel alcanzado en 1983.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR SU OBJETO
Porcentajes

Concepto	Porcentaje.
Gasto corriente	27.5
Transferencias	15.5
Deuda pública	37.3
Intereses	23.1
Amortización	11.2
Adefas	3.0
Inversión	12.7
Otros ¹	7.0
Total	100.0

¹ Este renglón se integra por participaciones a estados y municipios (6.8%) y estímulos fiscales (0.2%).

⁸ Al pago de intereses se destina el 23.1%, cifra que adquiere mayor importancia si recordamos que para los especialistas estas erogaciones constituyen un ejemplo típico de gasto gubernamental que acentúa la concentración del ingreso.

En México, la inversión pública ha jugado un papel primordial en su proceso de desarrollo, y a partir de 1940, se ha dicho que el gasto público debe estar orientado a la capitalización y por eso su crecimiento continuo durante décadas; sin embargo, como ya dijimos, a la fecha es imposible proseguir con esta tendencia y ahora tendrá que ser la inversión privada el pivote de la reactivación económica del país.

De lo dicho en este trabajo, se deduce que dada la tremenda escasez de recursos por una parte, y por otra, la rigidez de cerca del 90% del gasto, el presupuesto de 1985 tiene una estructura regresiva, a pesar de que la intención, según se ha dicho, sea favorecer al desarrollo social; pero, ¿existe algún principio que determine la distribución del gasto público entre diferentes bienes y servicios? Desde luego que sí, para los tratadistas existe un principio económico esencial: "el gasto debería ordenarse de manera tal que se maximizaran los beneficios sociales".⁹ También se ha dicho que con el presupuesto debe obtenerse la máxima ventaja de los recursos de la población, para su propio beneficio, lo que obviamente nos lleva a la necesidad de considerar las fuentes de recursos del gobierno, ya que como dijimos anteriormente, el gasto y el ingreso son dos caras de la misma moneda.

En fin, si se acepta que uno de los problemas graves de México es la desigualdad económica —el 20% de las familias generan el 70% del ahorro familiar total—¹⁰ es evidente la necesidad de que el gasto público se oriente hacia una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, ya que únicamente de esta manera será posible preservar la paz social.

⁹ Prest, *Hacienda Pública*, Editorial Gredos, S. A., Madrid, 1976, p. 59.

¹⁰ Véase, Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*, 1984-1988.