

CAPITULO QUINTO

I. EL GASTO PUBLICO EN MEXICO

Guillermo Barnes García

GUILLERMO BARNES GARCIA

Profesional

Diputado Federal en la LVII Legislatura por el Partido Revolucionario Institucional. Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Miembro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta diciembre de 1996. Fue Director General del Patronato del Ahorro Nacional en 1994. En 1992 recibió el nombramiento de Director General de Planeación del Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde 1989 ocupó el puesto de Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Entre 1995 y 1996 fue Consejero de la Juntas de Gobierno del Banco Nacional de Comercio Exterior, Nacional Financiera, Aseguradora Hidalgo, Patronato del Ahorro Nacional, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Nacional de Bellas Artes, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Casa de Moneda, Productora de Cospes, Desarrollo Integral de la Familia, Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Pronósticos para la Asistencia Pública. Entre 1989 y 1994 fue Vocal de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Consejero de diferentes Instituciones de Crédito y Vocal de la Junta de Gobierno del Fondo de Cultura Económica, del Centro de Investigación y Docencia Económica, del Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, de Fonatur, del Consejo Nacional de Población y del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

Actividades Políticas

Coordinador de la Diputación Priísta del D.F. en la LVII Legislatura. Secretario de Programa de Acción y Gestión Social del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional de enero a septiembre de 1997. Miembro de este Partido desde 1976. Ha participado en diversas campañas electorales, particularmente en las de 1994 y 1988. Militante de la Liga de Economistas Revolucionarios desde 1982 e integrante del Consejo Político Nacional del PRI desde 1996.

Educación

Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde se graduó con honores en 1977. Realizó también estudios de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre 1978 y 1982 efectuó sus estudios de posgrado en Economía en la Universidad de Columbia en Nueva York donde obtuvo dos títulos. En materia de docencia ha sido es Profesor en Licenciatura y Maestría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ha sido también profesor invitado en el Colegio de México. Asimismo, cuenta con diversas publicaciones a nivel nacional e internacional.

Publicaciones y Escritos Seleccionados

- Barnes, G. • “Lessons from Bank Privatization in Mexico.” Building Sound Finance in Emerging Market Economies. Edited by Gerard Caprio, David Folkers-Landau, and Timothy D. Lane. International Monetary Fund, World Bank. Washington. June 1993.
- “Modernización del Sistema Bancario Mexicano” Modernización Bancaria y Financiera. México. Instituto Nacional de Administración Pública. R.A.P. No. 81. Enero 1992.
 - “Desincorporación e Inversión México,” Universidad de Salamanca, España. Primer Semana de Economía Iberoamericana. Noviembre 1991.
 - “Modernización del Sistema Financiero en México”. México. El Mercado de Valores. Nacional Financiera México. Octubre 1990.
 - “Liberalization and Regulation of the Securities Market, The Mexican Case”. Seminar Financial Sector Liberalization and Regulation. Harvard Law School and The World Bank. Mimeo. June 1990.
 - “Una perspectiva sobre el Sistema Financiero.” México al Filo del Siglo XXI. ITAM. Trillas. México 1989.
 - “A Macro Model of the Dutch Disease.” ITAM. Mimeo. September 1983.
 - “Money Substitutes in a Two Currency System.” Columbia University. Mimeo. April 1983.
 - “On the Aggregate Demand of the Wharton Macroeconomic Model.” Columbia University. Mimeo. August 1979.

Personales

Becado por la Organización de los Estados Americanos, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Nació en la Ciudad de México el 24 de julio de 1952. Casado

El Gasto Público en México

El gasto público implica el conjunto de erogaciones que realizan los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, el sector paraestatal y los Poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de sus funciones.

Los objetivos del gasto público pueden ser múltiples. En principio, se establecen de acuerdo con su contribución al bienestar social. En la práctica, es necesario aproximar la maximización deseada del bienestar social mediante la interacción de los representantes populares y los funcionarios del Poder Ejecutivo. Los primeros señalan las demandas de la sociedad y los segundos las posibilidades reales de llevarlas a cabo, de acuerdo con el conjunto de restricciones existentes.

Los objetivos básicos de la política presupuestal del sector público son tres: (i) procurar la mayor eficiencia económica; (ii) propiciar condiciones de equidad, vertical y horizontal, entre los sectores sociales y agentes económicos y, finalmente, (iii) mantener la estabilidad macroeconómica.

La eficiencia se logra mediante la mejor asignación de recursos públicos, siempre escasos, a fines alternativos, de forma tal, que se optimice el bienestar social. En la práctica, se aproxima al evitar la distorsión de precios relativos de bienes y servicios, y mediante la búsqueda de condiciones de operación de similares entre las empresas públicas y privadas. En relación a los bienes públicos, que el Estado provee con mayor eficiencia y responsabilidad que el sector privado, estos deben mantener costos competitivos y en forma que se cubran las demandas sociales.

En materia de política presupuestal la equidad conlleva la responsabilidad del Estado en la búsqueda de la justicia social. La eficiencia económica por sí misma no garantiza la equidad, ya que pueden existir diversas condiciones en la distribución de oportunidades, en situaciones de optimización de eficiencia. En este contexto, la equidad implica favorecer a los segmentos más desprotegidos de la sociedad, de acuerdo con los principios expresados por Rawls (minimax). Ello implica la optimización de la eficiencia y la transferencia de recursos hacia los sectores e individuos más desfavorecidos.

En la práctica y durante la última década, las posibilidades reales en la búsqueda de una mayor equidad, fue liberar recursos orientados previamente a financiar el sector paraestatal y disponer de estos hacia el llamado gasto social. El desmantelamiento de infinidad de empresas de participación estatal mayoritaria, ante su escasa competitividad en mercados abiertos y sus crecientes necesidades financieras, permitió destinar una mayor proporción de recursos focalizados hacia educación, salud, vivienda, alimentación, ecología, etc.

Finalmente, la estabilidad macroeconómica constituye un principio básico de la política presupuestal. En economías globalizadas y mercados financieros abiertos, el gasto público debe mantener un equilibrio básico con los ingresos del Estado. La estabilidad se mantiene mientras los inversionistas estén dispuestos a mantener el acervo de bonos de la deuda pública, así como el incremento anual del flujo de deuda resultante del déficit público. Teóricamente, el déficit puede incrementarse anualmente a la misma tasa de crecimiento del producto interno bruto de un país manteniendo el monto de deuda constante, siempre y cuando, los inversionistas nacionales y extranjeros estén dispuestos a adquirir dichos bonos. En caso de expansión de los déficits públicos, inmediatamente se presionan las tasas de interés reales y los gobiernos se ven obligados a destinar una mayor proporción de recursos presupuestales al pago de intereses, en lugar de destinarse a otros servicios públicos, o bien hacia la inversión pública.

* * * * *

Los objetivos de la política presupuestal son cada vez más complejos, ya que en buena medida, asignar recursos en función de prioridades implica cierta subjetividad dada por las negociaciones parlamentarias en sociedades democráticas. Ello se debe a que las prioridades y su definición toman en cuenta desde la concepción del papel del Estado en la economía, hasta las demandas que plantean los diversos sectores. Por tanto, no existen criterios económicos objetivos y únicos para determinar la estructura del presupuesto.¹

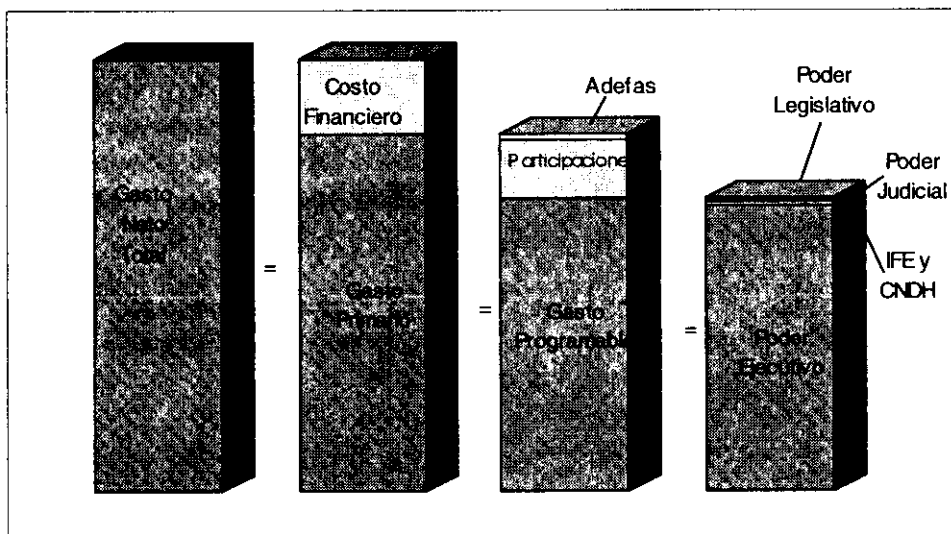
Para alcanzar los objetivos antes mencionados el Estado emplea instrumentos bien definidos, tales como: el consumo y la inversión públicas, la provisión de servicios, la programación en la estructura del gasto público y la distribución del ingreso mediante transferencias, subsidios directos o indirectos, a ciertos segmentos de la comunidad.

1 Clasificaciones del gasto público

El gasto neto total en México se distribuye en programable, costo financiero de la deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios y adeudos de ejercicios anteriores (Adefas).

¹ Véase Rawls, J. primera parte.

Gráfica 1
Identidad del Gasto Neto Total



Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000.

1.1 Gasto Neto Total

El gasto neto total se integra por el gasto primario más las erogaciones derivadas del costo financiero de la deuda. El gasto primario, a su vez, se distribuye en gasto programable el cual está integrado por el Poder Legislativo Federal, Poder Judicial de la Federación, Poder Ejecutivo Federal, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

1.2 Gasto Programable

El gasto programable es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones y entidades de los poderes de la Nación y los organismos autónomos.

Al sustraer del gasto primario las Adefas y las participaciones a estados y municipios, se obtiene el gasto programable. Este agregado mide la disponibilidad de recursos del Estado para proveer de bienes y servicios a la sociedad conforme a sus funciones y responsabilidades.

1.2.1 Clasificación del Gasto Programable

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación cumple en términos generales con los lineamientos del "Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales" emitido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y con las recomendaciones sobre el registro de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Por tanto, el Presupuesto de Egresos de la Federación presenta tres clasificaciones básicas de los gastos del sector público presupuestal:

- 1) **Clasificación administrativa.** Corresponde a las principales entidades ejecutoras del gasto de la administración pública central y paraestatal. Además, esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público.
- 2) **Clasificación económica.** Se refiere al tipo de gasto que ejerce la administración pública, dividido esencialmente entre erogaciones corrientes y de capital. La mayor parte de estos recursos son destinados al pago de servicios personales, pensiones y jubilaciones.

El capítulo de servicios personales constituye el rubro más importante del gasto corriente del Ejecutivo Federal, La Administración Pública Federal eroga a favor de sus servidores públicos, las remuneraciones ordinarias, extraordinarias, prestaciones de carácter socioeconómico, las obligaciones fiscales y las de seguridad social. Estas erogaciones permiten cumplir con los servicios básicos proporcionados por el Estado: de educación, salud, seguridad pública, procuración de justicia, defensa de la soberanía nacional, representación de México en el extranjero, cuidado de la ecología, fomento de desarrollo social, etc.

- 3) **Clasificación funcional.** Señala las actividades y sectores en los que se orienta el gasto público, tales como: el desarrollo social; las actividades productivas; y actividades de gestión gubernamental.

2. Política y tendencias del gasto público en México

En México el gasto público ha sido compatible con las metas fiscales definidas para generar un entorno de estabilidad macroeconómica. Su orientación ha procurado promover un desarrollo con mayor justicia social y abatir las inequidades socioeconómicas entre los diferentes estratos de la población y regiones del país, así como fomentar las actividades productivas. La mayor participación de los Poderes Legislativos, Judicial, y de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio del presupuesto, ha beneficiado al proceso democrático y fortalecido el equilibrio entre los Poderes.

A partir de la década de los 80's se inició la reforma del Estado mexicano, que incluyó un conjunto de cambios estructurales orientados a elevar la eficiencia de la actividad gubernamental y privada. Esta reforma se tradujo en un proceso de apertura comercial y firma de tratados de libre comercio, privatización de empresas para estatales, desregulación, reconversión de la planta productiva, reformas a la seguridad social, entre otras, lo que transformó el concepto, tendencia y montos del gasto público.

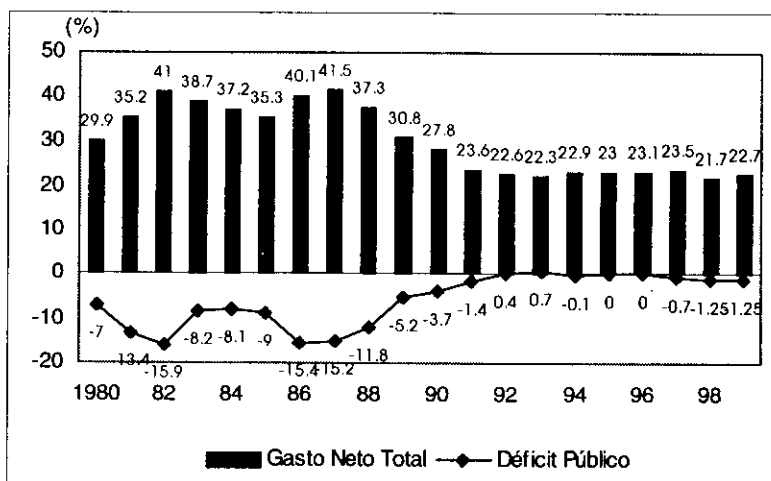
2.1 Evolución del gasto neto total

La evolución del gasto neto total entre 1994 y el 2000 muestra una disminución de 0.2 puntos del PIB. Su participación como proporción del PIB ascenderá a 22.7 por ciento, el

mismo nivel que el de 1999. Lo anterior obedece a la reducción del gasto programable y del costo financiero de la deuda; este último originado por el comportamiento favorable a la baja de las tasas de interés y a un programa de reestructuración de los términos de contratación de la deuda que reduce las erogaciones anuales.

Por su parte, el gasto en participaciones federales aumentó durante el mismo período en 0.15 puntos porcentuales. En 1980, las participaciones a entidades federativas y municipios representaban el 18 por ciento de la recaudación federal participable, mientras que en 1999 representaron poco más del 25 por ciento. Los cambios en la política de participaciones federales entre 1995 y 1999 permitieron que los montos pagados por la vía de las participaciones federales crecieran el 22 por ciento, una vez descontada la inflación. En contraste, la recaudación federal participable creció en 12 por ciento real, los ingresos totales del sector público federal se incrementaron también en términos reales en 3.8 por ciento y el PIB acumuló un crecimiento de 14.1 por ciento.

Gráfica 2
Evolución del Gasto Neto Total y del Déficit Económico
(porcentaje del PIB)



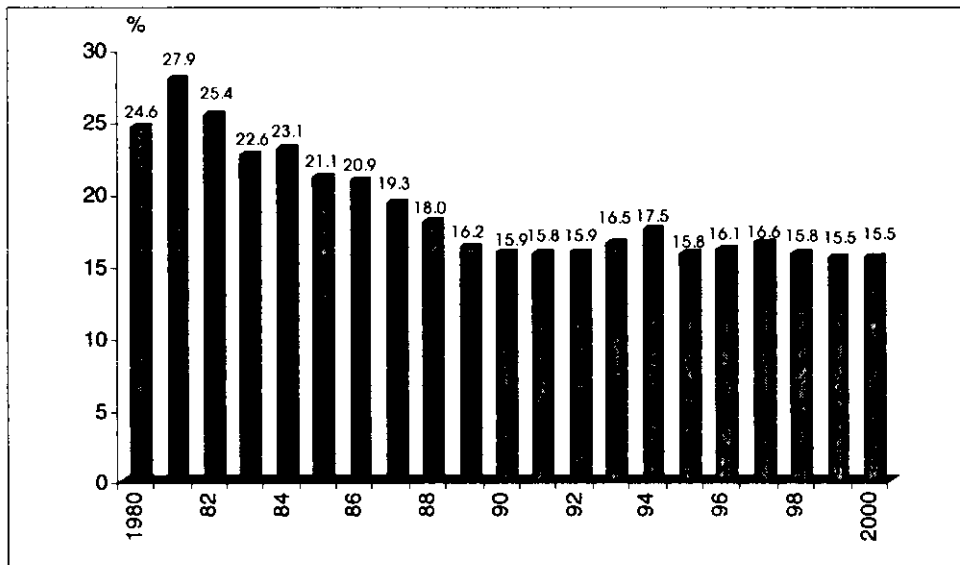
Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000

El gasto primario entre 1994 y el 2000 acumuló un crecimiento absoluto del 8.9 por ciento, lo cual contrasta con el crecimiento acumulado del PIB en el mismo periodo, que se estima en 18.3 por ciento.

2.2 Evolución del gasto programable

El comportamiento del gasto programable como proporción del PIB disminuyó del 24.5 por ciento en 1980 al 15.46 en el 2000, lo cual representa el nivel más bajo en los últimos 20 años. Cabe resaltar que se excluye el costo de las obligaciones derivadas de la nueva Ley del Seguro Social.

Gráfica 3
Evolución del Gasto Programable
(porcentaje del PIB)



Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000.

3. Gasto social en México

Uno de los resultados más favorables para el reencuentro con las condiciones y posibilidades reales en la búsqueda de la equidad, fue la liberalización de recursos orientados previamente a financiar el sector paraestatal, y disponer nuevamente de recursos destinados directamente al gasto social.

En estas circunstancias, el Gobierno se ha visto en la imperiosa necesidad de encontrar los mecanismos viables, a través del gasto público, para mantener los principios de equidad, solidaridad y subsidiariedad social.² El gasto social se convierte, así, en el principal instrumento redistributivo de recursos en la sociedad. El gasto social se orienta hacia los individuos de menores ingresos, hacia las regiones con menores recursos y hacia los segmentos sociales más desprotegidos.

3.1 Objetivos y evolución del gasto social

En México la política social tiene como objetivos:

- Elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población,
- Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones, garantizando los derechos individuales y colectivos;

² Véase Atkinson A. y Stiglitz, J., en particular los capítulos 3 y 8.

c) Disminuir la pobreza y la exclusión social

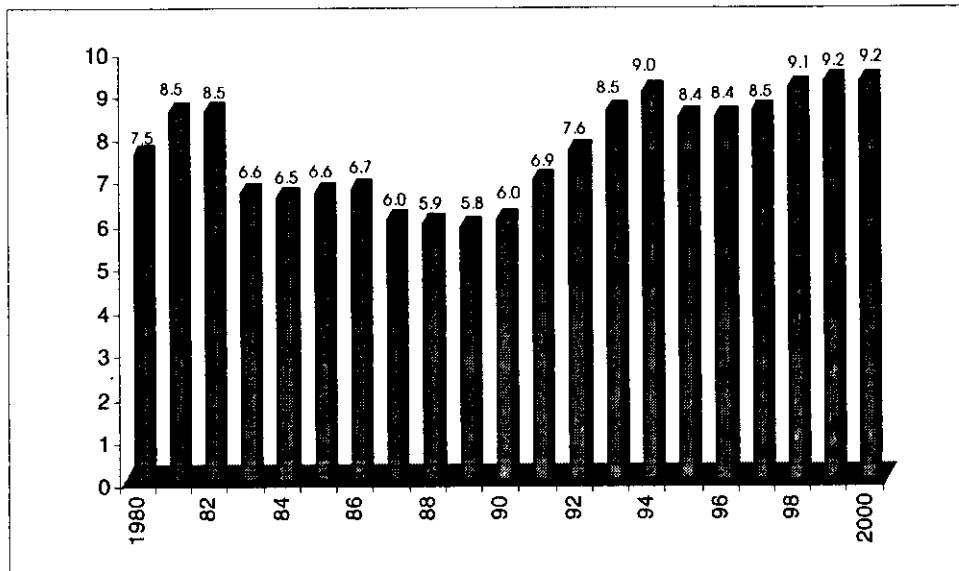
La política social pretende crear las condiciones básicas para que las familias, particularmente las de escasos recursos, tengan acceso a mejores niveles de vida con una perspectiva de largo plazo. Los programas de la política social atienden a un criterio de equidad y se orientan a la disminución de los rezagos en temas fundamentales, como educación, salud, alimentación, vivienda, servicios básicos, como energía eléctrica, agua potable, drenaje, telefonía rural, caminos de acceso, recolección de basura, por citar algunos.

Para que la política social genere mejores resultados se ha promovido que las acciones y programas tengan un enfoque integral, es decir, que traten de resolver los principales problemas sociales con una visión de conjunto que procura romper el círculo vicioso que existe entre pobreza, desnutrición, bajos niveles de educación y salud.

3.2 Evolución del gasto social

En los últimos 20 años, el gasto social se incrementó como proporción del PIB, pasando de un 7.4 por ciento en 1980 a un 9.2 por ciento en el 2000, alcanzando su nivel más alto en este periodo, a pesar de la disminución del gasto programable como proporción del PIB. Ello demuestra que el gasto social ha incrementado su participación dentro de la sociedad, en un contexto de severas limitaciones económicas, tiempos de inestabilidad y debilidad de los ingresos públicos.

Gráfica 4
Gasto Social
(porcentaje del PIB)



Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000.

3.3 Estrategia del Gasto Social

La estrategia de la política social en México se basa en el fortalecimiento de los recursos para elevar la calidad y cobertura de la educación pública, salud y alimentación, sobre todo en las regiones que presentan los índices más altos de pobreza.

Esta estrategia contribuye a la transformación de las instituciones públicas encargadas de áreas sociales y al fortalecimiento de los programas gubernamentales, para que ambos respondan con oportunidad y eficiencia a las demandas de la población. A su vez, busca un equilibrio entre las acciones que tienen un impacto inmediato en el bienestar de la población, y aquellas cuyo resultado se aprecia en el mediano y largo plazos.

La estrategia promueve la participación y corresponsabilidad de distintos sectores sociales, como asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, empresas privadas y los tres órdenes de gobierno³.

Como parte de la estrategia, se ha puesto especial énfasis al desarrollo regional, para evitar la concentración de recursos financieros, infraestructura y servicios en las grandes ciudades y generar una descentralización⁴ en cada uno de estos temas. Para ello se han incrementado en forma sostenida la asignación de recursos federales a los estados de la República y a los municipios. También se han incrementado las funciones y responsabilidad de los respectivos gobiernos estatales y municipales, ya que se considera que son ellos precisamente, quienes conocen con mayor precisión los problemas y las necesidades específicas de la población.

Cada región y poblado en México poseen diferentes características demográficas, geográficas, étnicas, y sociales. Por ello, los programas y acciones deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada región. Su diseño incorpora análisis específicos de cada poblado.

La estrategia general de política social distingue entre la población extremadamente pobre y aquella que a pesar de tener niveles bajos de ingreso, no se desenvuelve en condiciones de alta marginación. Ambos grupos son acreedores del apoyo del Estado, a través de programas diseñados de acuerdo a la naturaleza de sus necesidades específicas.

3.4 Orientaciones del Gasto Social en México

La política social despliega sus acciones a través de las dos grandes orientaciones: las acciones amplias, diseñadas para la población general; y las acciones focalizadas, que se proyectan para el combate a la pobreza extrema. Con base en estas dos vías, se amplía la cobertura y

³En México, los tres órdenes de Gobierno son el Federal, Estatal y Municipal, este último está investido de personalidad jurídica y maneja su patrimonio en forma autónoma. Existen reglas específicas para ejercer los recursos que la federación entrega a los municipios.

⁴La descentralización es un proceso mediante el cual el Poder Ejecutivo Federal transfiere funciones y recursos a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

se mejora la calidad de los servicios de educación, salud y nutrición; se promueve el desarrollo equilibrado de las regiones; y se impulsa un gran esfuerzo para la integración social y productiva de los mexicanos que tienen niveles de bienestar claramente insuficientes.

Orientaciones de la Política Social en México

3.5 Población en general (acciones amplias)

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acciones Amplias (Población general) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Educación ➤ Salud ➤ Seguridad social ➤ Capacitación laboral ➤ Vivienda
POLÍTICA SOCIAL	ORIENTACIONES	ÁREAS DE ACCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acciones Dirigidas(Focalización a poblaciónen pobreza extrema) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollo del capital humano (salud, nutrición, educación) ➤ Oportunidades de ingreso ➤ Desarrollo del capital físico (infraestructura social básica)

A través de las acciones amplias, el Gobierno Mexicano provee servicios de educación, salud, seguridad social, capacitación para el trabajo y vivienda.

En años recientes, estas acciones han sido impulsadas por las reformas estructurales al sistema de pensiones⁵, la ampliación de cobertura y mejoras en la calidad de la educación (mejores y prestaciones sueldos a maestros, profesionalización de la carrera magisterial, actualización de programas y desarrollo de libros de texto gratuito, etc.), la descentralización de los servicios de salud y educación, el crecimiento de los programas de capacitación laboral, así como el replanteamiento de los programas de vivienda.

Las acciones amplias son de carácter nacional y procuran cubrir a toda la población. Sin embargo, por las características geográficas, étnicas, culturales, de organización administrativa y de limitaciones presupuestal, las acciones amplias no benefician, en todos los casos, a los sectores con mayor grado de marginación.

⁵ El sistema de pensiones en México tuvo una importante reforma que incluyó la individualización de los fondos para el retiro a nombre de cada trabajador; el aseguramiento de una pensión mínima de retiro; mayor participación del Gobierno Federal y las empresas en el financiamiento de las pensiones (por cada peso que el trabajador deposita en su cuenta individual, el patrón deposita más de cuatro y el Gobierno Federal casi dos.), entre otras reformas.

Entre los principales temas en los que se apoya a la población en general, destacan:

Educación

La educación constituye uno de los medios para ampliar las oportunidades de superación de las personas y ayuda a distribuir la riqueza. Asimismo, se considera una inversión fundamental para el capital humano.

Las acciones amplias en materia de educación se basan en el Sistema Nacional de Educación Pública, el cual incluye la educación primaria y secundaria obligatoria y gratuita; las universidades y centros de capacitación técnica; el impulso a los estudios de postgrado y al desarrollo de la tecnología propia.

Dentro de esta orientación, se han emprendido diversas acciones, entre las que destacan: ampliación de la cobertura y el número de beneficiarios para lograr equidad en el acceso a los servicios educativos en todos los niveles; mejoramiento de la calidad, a través de la profesionalización de la carrera magisterial, actualización de programas de estudio y mejoramiento de libros de texto gratuito; reducción de los índices de reprobación y deserción e incremento de la eficiencia terminal; y descentralización de los servicios, funciones y presupuesto a los gobiernos locales.

Aproximadamente el 26% del gasto programable se destina a la educación. Este es el rubro al que se otorgan más recursos dentro del presupuesto en México. Es decir, se le asignan aproximadamente al año \$ 147,000 millones de pesos⁶. Estas cifras representan el esfuerzo que se está realizando para invertir en el capital humano a través de la educación, considerando que ésta es la base para el desarrollo de una mejor sociedad.

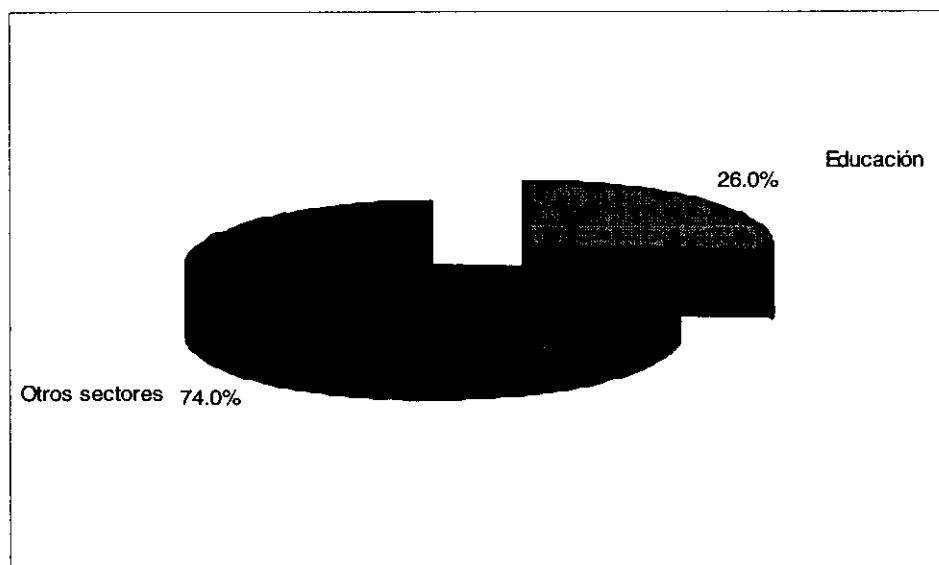
Salud

En el rubro de salud, las estrategias que se han empleado en los últimos años, han sido básicamente dos.

La primera fue aumentar el gasto en la medicina de carácter preventivo, en virtud de los beneficios que ésta produce a la población en general.

⁶A un tipo de cambio promedio de \$10 pesos por dólar americano se destinan al gasto en educación \$ 14,700 millones de dólares anuales.

Gráfica 5
Participación del Gasto en Educación
en el Gasto Programable total 2000
(millones de pesos de 2000)



La segunda estrategia fue modificar la distribución de los recursos asignados a atender a la población abierta⁷, a través de la descentralización a favor de las entidades federativas y de los programas especiales orientados a la atención de los grupos de mayor marginación y vulnerabilidad. Esta estrategia propició que los gobiernos estatales asignen de manera más productiva los recursos a las regiones y grupos étnicos y sociales más necesitados.

Las acciones amplias en materia de la política social, se han orientado a aumentar la capacidad de respuesta institucional, elevar la calidad de la atención, ampliar la cobertura de servicios y el fortalecimiento de la participación de las autoridades estatales a través de la descentralización.

Entre 1995 – 2000, el gasto en salud reflejó un incremento anual promedio del 7.3% en términos reales. Este esfuerzo económico se ha visto reflejado en la disminución de la mortalidad general que pasó de 4.70 a 4.52 defunciones por cada 1,000 habitantes. El gasto destinado a la población que no está amparada por los esquemas de seguridad social formales se incrementó en 46% entre 1995 y 1998.

Desarrollo rural

En el medio rural vive el 26.5 por ciento de la población total de México; de ésta 9.7 millones de personas se dedican a las actividades agropecuarias (productores y trabajadores),

⁷ La *población abierta* es la aquella que no tiene acceso a los servicios de seguridad social públicos.

de los cuales el 33 por ciento disponía de tierras, el 9 por ciento eran productores sin predios y el 58 por ciento trabajadores del campo: 24 por ciento remunerado y 34 por ciento sin pago.⁸

Para la modernización del campo mexicano se estableció una política de desarrollo rural que fomenta la rentabilidad del sector mediante el incremento de la productividad y la competitividad. La estrategia está dirigida, también, a elevar de manera permanente, los ingresos de los productores, con objeto de generar mejores niveles de bienestar para las familias campesinas.

Para contribuir a la solución del problema de alimentación, se han orientado las acciones para fortalecer la producción de alimentos en los que México cuenta con ventajas comparativas y se han mejorado los sistemas de comercialización, distribución y abasto.

3.5.1 Combate a la pobreza extrema (acciones focalizadas)

En México existen regiones y grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación no se benefician de manera homogénea, tanto del crecimiento económico como de las acciones amplias de la política social.

Mediante programas focalizados se refuerza el combate a la pobreza extrema en las regiones más apartadas y en los grupos sociales con mayor grado de pobreza.

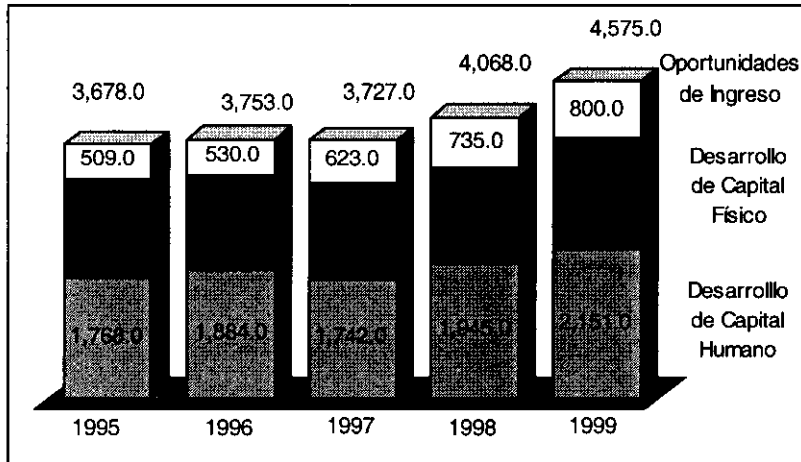
Los programas focalizados canalizan apoyos directos al ingreso familiar, mejoran la nutrición y la salud, y amplían la infraestructura social básica (agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, etc.). De esta forma inciden en el bienestar inmediato y la capacidad productiva de las familias pobres, promoviendo su inclusión en la vida económica del país.

Se han realizado importantes esfuerzos para combatir la pobreza extrema. En los últimos años, la política para combatir la pobreza extrema se ha desarrollado con tres orientaciones fundamentales:

- Impulsar el desarrollo de las capacidades de las familias, por medio de inversiones en su capital humano, es decir en su educación, salud y alimentación.
- Promover la generación de empleo y oportunidades de ingreso para favorecer la inserción de estas familias en las actividades productivas.
- Desarrollar la infraestructura física, con el fin de aumentar la oferta de servicios básicos y mejorar el entorno en que se desenvuelven las comunidades.

⁸ INEGI: Encuesta Nacional de Empleo 1995. México.

Gráfica 6
Gasto para programas de Combate a la Extrema Pobreza
 (millones de dólares de 1999)



La experiencia de los programas de superación de la pobreza en México indica que para aumentar su eficacia, es necesario que las acciones dirigidas a la inversión en las personas deben ser integrales, es decir que contemplen la salud, alimentación y educación. En consecuencia, el principal programa de superación de la pobreza tiene por nombre *Progresas*⁹ el cual está enfocado a tres objetivos fundamentales:

- **Educación:** busca fomentar la asistencia escolar regular de las niñas y niños beneficiarios, a través de becas y apoyos para útiles escolares. Apoya básicamente a los niños entre los grados de tercero de primaria y tercero de secundaria.
- **Salud:** otorga atención básica y promueve el autocuidado de la salud por medio de intervenciones preventivas y de educación para la higiene y nutrición.
- **Alimentación:** que apoya el consumo alimentario familiar a través de una transferencia monetaria y de complementos alimenticios a niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas y en lactancia.

El Programa de Educación, Salud y Educación, Progresas, es el eje fundamental de la estrategia del gobierno mexicano para combatir la pobreza extrema en regiones y estratos de población bien identificados.

⁹ PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Este es un programa (surge en agosto de 1997) que pretende dar apoyo a familias seleccionadas –básicamente rurales-, que se encuentren en las regiones de:

Zona Rural de Campeche; Sierra Sureste de Coahuila; Sierra Gorda -San Luis Potosí, Hidalgo y Guanajuato-; Costa de Guerrero y Oaxaca; Sierra Negra; Sierra Norte de Puebla; Zongólica, Veracruz; así como la Sierra Tarahumara de Chihuahua; Tierra Caliente Michoacán y la Sierra Norte de Chiapas, entre otras.

Se distingue el Progres a porque canaliza en forma directa los apoyos a las familias por medio de las madres de familia. De esta forma se logra que las madres, como centro de la organización familiar, administren los recursos en beneficio de sus hijos.

Principales acciones dirigidas al combate a la Pobreza Extrema

	➤ Desarrollo del Capital Humano	<ul style="list-style-type: none">• Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres a).• Programas alimentarios: desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla, y otros apoyos• Programas de salud: Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) e IMSS-Solidaridad• Programas compensatorios de educación• Seguridad social para jornaleros agrícolas del IMSS
	➤ Oportunidades de Ingreso	<ul style="list-style-type: none">• Programa de Empleo Temporal• Programas productivos para agricultores de bajos ingresos• Apoyos a las zonas áridas• Apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista• Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales
	➤ Desarrollo del Capital Físico	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas• Agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas• Caminos y telefonía rural

4. Participaciones Federales

En los últimos años, el Gobierno Federal ha iniciado diversos programas de descentralización en los que ha transferido funciones y responsabilidades a los gobiernos estatales. Entre

ellos destacan los servicios de educación pública, algunos servicios de salud y parte del ejercicio presupuestal en materia de comunicaciones y agricultura.

A partir de 1995, los gobiernos estatales y municipales han aumentado sus disposiciones por participaciones, aportaciones y gasto descentralizado por convenios como porcentaje de la Recaudación Federal Participables.

A través del Sistema de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal ha contribuido a fortalecer los recursos de las haciendas públicas locales, adoptando las siguientes medidas:

- Se redujo de un peso a veinte centavos la participación de los estados y municipios por cada peso que aporte la Federación. Asimismo, se permitió que los recursos puedan destinarse a obras de infraestructura y gastos de inversión;
- Se ampliaron las facultades de las autoridades locales para el establecimiento y cobro de derechos para fortalecer los ingresos propios de las entidades federativas; tales como el impuesto predial, el catastro y el servicio de agua;
- Se modificaron las facultades de los gobiernos de los estados para participar en la fiscalización de los impuestos federales con el nuevo convenio de colaboración administrativa. Así, además de fiscalizar el impuesto al valor agregado, se permitió a las entidades participar en la fiscalización de los Impuestos Sobre la Renta, al Activo y el Especial sobre Producción y Servicios con los correspondientes incentivos económicos; y
- Se entrega desde 1998 a los municipios el 70 por ciento de la recaudación que se obtiene del ISR aplicable a los pequeños contribuyentes, que incorporen al Registro Federal de Contribuyentes.

5. El gasto extrapresupuestal

Ante la magnitud del reto que representa disponer de la infraestructura indispensable para el desarrollo de las funciones productivas a cargo del sector público, desde 1997 se recurrió al mecanismo de inversión financiada bajo la figura de PIDIREGAS (Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto), que al complementar los fondos público permite en el corto plazo, asignar recursos presupuestarios a otros fines prioritarios de carácter social.

Los proyectos a realizar bajo esta modalidad se adjudican, a través de licitación pública, a empresas de los sectores social y privado, mismas que sufragan el costo de la inversión financiada y los ejecutan por cuenta y orden de las respectivas dependencias o entidades públicas.

Este tipo de inversión financiada se sustenta en las reformas de diciembre de 1995 a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley de General de Deuda Pública. Dichas disposiciones establecen las bases para que la contabilidad refleje de manera adecuada y transparente el tipo de obligaciones que las entidades asumen, y para que estas operaciones se registren en los presupuestos una vez que las obras se han realizado y las recibe el sector público para su operación.

Las obligaciones financieras que derivan de estos contratos, se cubren después de recibidas las obras con los recursos federales que genere la comercialización de los bienes o servicios que producen. Durante la construcción de los proyectos, estos no tienen efectos sobre el gasto público y los resultados presupuestarios. Sin embargo, cabe señalar que estos proyectos tienen el inconveniente de generar intereses sobre el capital que está siendo financiado, por lo cual las obras resultan ser más costosas para el gobierno.

A la fecha, sólo se han financiado programas bajo esta modalidad para PEMEX y CFE, los cuales cumplen con los requisitos de ser de carácter productivo, por el flujo futuro de ingresos que genere la venta de los bienes y servicios resultantes, y se asegura la capacidad de pago de las obligaciones contraídas al inicio del proyecto.

6. Retos del gasto público

6.1 Presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos

El avance democrático ha permitido una mayor participación del Poder Legislativo en la toma de decisiones económicas. Es menester adecuar y complementar el marco jurídico de la presupuestación a nivel constitucional, para promover a través de reglas claras, la certidumbre y estabilidad macroeconómica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, en su artículo 74 fracción IV, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, nuestra Carta Magna dispone que el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo el nuevo Gobierno.

La demanda por un sector público eficiente, que responda a las políticas acordadas en el plano político, es cada vez mayor, por lo que resulta evidente el afán por consolidar la estabilidad que la mayoría de los países han logrado.

Existe una creciente preocupación por dar al manejo de las finanzas públicas una adecuada transparencia en la programación, presupuestación, control y evaluación. Bajo esta óptica cobra relevancia la forma en que se asignan los recursos en el sector público y cómo se controla su aplicación en tiempo y forma.

Para ello, parece deseable reformar el texto constitucional para que exista una mejor vinculación y compatibilidad de las variables macroeconómicas, entre la presentación, la asignación de recursos y los fines que el estado y la sociedad persiguen.

Con la presentación de las iniciativas en una nueva fecha, también es indispensable revisar todo el marco jurídico relacionado con el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, ya que existe una correlación de leyes, reglamentos, acuerdos y normas que se vinculan.

El cumplimiento de los objetivos de política económica a través del proceso ingreso – gasto, por lo que se considera adecuado y realista adelantar la fecha de entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación y la presentación de la Cuenta Pública, manteniendo los equilibrios fiscales necesarios o fracciones del déficit del año anterior y mejorando las posibilidades de una correspondencia entre programación y acción.

Parece deseable contar con el marco jurídico, que permita asegurar la aprobación en tiempo y forma de las leyes en materia económica, para evitar la incertidumbre anual. Ello implica, el análisis de la interacción y corresponsabilidad entre ambos Poderes en materia económica, la naturaleza bicamaral de la Ley de Ingresos, de las leyes tributarias y del endeudamiento público, y las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria y de cuenta pública.

Se requiere garantizar constitucionalmente la facultad permanente de recaudación del Estado, asegurar la aprobación de los egresos y los mecanismos que permitan superar eventuales desacuerdos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Con ello se garantiza la certidumbre jurídica y económica y la existencia de un presupuesto al inicio del ejercicio.

6.2 Presupuestos de Ingresos – Egresos

Se debe evaluar la conveniencia de integrar en un solo instrumento tanto los presupuestos de ingresos y de egresos de la Federación, para evitar las distorsiones que provoca analizar por separado y por órganos diversos cada iniciativa. Ello implica garantizar a nivel constitucional la facultad recaudatoria del Estado para evitar un elemento adicional de incertidumbre con la necesidad de aprobación anual de la Ley de Ingresos. También, se deberá revisar la participación del Senado en estos temas.

6.3 Federalismo

En toda sociedad democrática deben existir reglas claras para reasignar recursos federales a las entidades federativas, procurando que la distribución de recursos se efectúe con base en fórmulas y criterios que aseguren su transparencia. En este contexto, parecería conveniente revisar la distribución de funciones públicas entre los tres órdenes de gobierno y la forma como serían financiadas.

6.4 Inversión Pública Multianual

La mayor parte de los proyectos de inversión son de carácter multianual. Por ello, se requiere establecer con claridad y transparencia la evaluación multianual de los proyectos, así como sus requerimientos financieros, públicos y privados.

Esto se podría incorporar en un capítulo explícito en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se consignarán a nivel indicativo aquellos programas que implican gastos multianuales, aunque sólo se aprobará aquel a ejercer durante ese año.

Se debe evaluar la alternativa de presupuestar los proyectos de inversión multianual, y que éstos sean evaluados bajo los mismos criterios técnicos, de tal forma de dar prioridad a la disponibilidad de recursos financieros. Además, se deben considerar las reglas para la contratación de créditos externos, para financiar total o parcialmente los proyectos. Ello permite congruencia entre la contratación y la asignación presupuestal.

6.5 Variaciones no programadas en ingresos o egresos

Las variaciones aleatorias en el entorno internacional, y por consiguiente, en la economía nacional, pueden generar cambios no programados en las variables macroeconómicas. En este caso se vivió con las variaciones observadas en los precios internacionales, en particular de los hidrocarburos.

Se considera conveniente establecer mecanismos presupuestales para precisar y prever el uso de los recursos excedentes, o bien, el impacto y dirección de los recortes presupuestales. Se requiere claridad en el uso eventual de recursos excedentes con el objeto de contar con proyectos específicos, así como precisar con la debida anticipación las áreas particulares en caso de recortes de gasto. Se propone establecer límites claros a estas variaciones, con normas que permitan evaluar las desviaciones y la responsabilidad de los gestores del gasto público. Con ello se logra mayor certeza en las áreas ejecutoras de gasto.

Conclusión

Cualquier esfuerzo de la sociedad y del gobierno debe estar encaminado a construir una Nación con más oportunidades, más justa y con un futuro más promisorio para su población. México requiere una economía con crecimiento estable, abierta, competitiva, productiva, generadora de empleos y desarrollo, con mayor distribución del ingreso, riqueza y oportunidades.

La Reforma del Estado mexicano iniciada con la apertura comercial y la respuesta hacia las fuerzas globalizadoras fomentó como consecuencia el ahorro y la inversión privada, como fuentes generadoras de riqueza. Además, las reformas fiscales se orientaron a disminuir las

tasas de los impuestos directos y a favorecer el financiamiento público mediante mayores impuestos al consumo. Esta estrategia permitió aumentar el ahorro público y privado, promover la reinversión de utilidades de las empresas y el inicio de nuevos proyectos de inversión.

Se ha avanzado en la política social y se han logrado un conjunto de resultados positivos, sin embargo, prevalecen retos a futuro que requieren de la participación de todos los sectores de la población. En particular, a pesar de los logros alcanzados y los recursos empleados para avanzar, será importante analizar y evaluar los mecanismos de coordinación institucional y los montos de recursos destinados a combatir la pobreza.

En una economía que tenga como eje la justicia social, es necesario mantener condiciones económicas de certidumbre, estabilidad y de crecimiento económico sustentable de largo plazo. La participación de todos los sectores es indispensable para generar mayores empleos, mejorar las remuneraciones y la calidad de vida de la población, ampliar y mejorar la calidad de la educación, dotar de mejores servicios en materia de salud, alimentación y vivienda al mayor número de mexicanos.

Para reforzar la política social, es necesario fortalecer los ingresos tributarios y de esta forma contar con mayores recursos que se puedan destinar al gasto social, sin afectar las condiciones de estabilidad y crecimiento económico sostenido. Estas medidas son necesarias para alcanzar resultados efectivos, ya que la inflación y la inestabilidad afectan en mayor medida a los sectores más débiles de la sociedad.

La experiencia nacional e internacional ha demostrado que sólo con responsabilidad, prudencia y previsión en el manejo de las finanzas públicas, es posible mantener un crecimiento sustentable. Las condiciones para que el país progrese no pueden estar ajenas a la estabilidad en las principales variables de la economía nacional, ni tampoco a una realidad internacional de mayor intercambio, apertura y competencia. La política de gasto público ha de tener como compromiso fundamental mejorar el nivel de vida de la población.

Bibliografía

- Atkinson A. and Stiglitz J., *Lectures on Public Economics*. Ed. MacGraw Hill, New York, 1980.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1998-1999*. Ed. BID, Washington, D.C., 1998.
- Bird M. R. and Casanegra M., *Improving tax administration in developing countries*. Ed. IMF, Washington, D.C.1992.
- Bracho Alemán C. y Garcés Ferrer J., *Política Social*. Ed McGraw Hill, Madrid, España, 1997.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina, Informe 1997*. Ed. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.
- Dornbusch, Rudiger and Leslie, C.H., *The open economy: tools for policymakers in developing countries*. Ed. Oxford University Press for the World Bank, Nueva York, 1988.
- Giddens Anthony, *Beyond left and right: The future of radical politics*. Ed. Stanford University Press, 1994.
- OCDE, *Familia, mercado y comunidad. Equidad y eficiencia en la política social*. Estudios de Política Núm. 21, París, Francia,1997.
- OCDE, *The New Social Policy. Agenda for Caring World*. Paris, 1998.
- Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno*. México, 1998.
- Presidencia de la República, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000*. México, 1999.
- Rawls John, *Teoría de la Justicia*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Algunos aspectos del gasto público en México*. México, 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. México, 1998.

Tanzi, Victor, *Transition to market. Studies in Fiscal Reform*. Ed. IMF. Washington, D.C. 1993.

Yergin D. and Stanislaw J., *The commanding heights*. Ed. Simon Schuster, New York, 1998.