

El Desarrollo Económico y el Control del Gasto Público

Dr. ALFREDO NAVARRETE R.

“...La falta de fiscalización de los gastos, el que no se justifiquen sistemáticamente los costos a la luz de los programas o que no se evalúen los resultados, reducen la eficiencia de los programas gubernamentales, socavan la moral del personal administrativo y disminuyen la confianza de los ciudadanos en el gobierno...”

DESEO aprovechar la oportunidad que brinda la celebración del XXV Aniversario del establecimiento del *Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.*, y del éxito que ha alcanzado en sus operaciones, para invitar a reflexionar al selecto público de esta revista, sobre un problema al que, en nuestra opinión, no se le ha prestado la debida atención, y cuya solución es necesaria para elevar el desarrollo no sólo económico, sino cívico, político y social del país: nos referimos al control del gasto público. Es decir, a la vigilancia que debe hacer la comunidad de que los recursos puestos a disposición de las autoridades públicas se utilicen eficiente y honestamente.

El problema es cada día más importante, entre otras, por las siguientes razones:

1) El notable crecimiento de las funciones del Estado exige que todas y cada una de ellas se realicen con el máximo de beneficio y el mínimo de desperdicio. Si bien hay sectores de la opinión pública que sostienen que el Estado Mexicano se ha excedido en su participación en la vida económica del país, hay también voces valiosas que opinan que lo que pasa es que no ha intervenido en forma suficiente. Sin embargo, faltan quienes se dediquen a examinar, tanto globalmente como por sectores, los campos de intervención gubernamental confrontando sus objetivos con el grado de eficiencia en sus operaciones y con los resultados obtenidos. Entonces podría suceder que se demostrara la necesidad de ampliar la acción gubernativa en algunos campos y de abandonarla o reducirla en otros. Por ejemplo, la intervención directa en la economía a través de cuotas, permisos y controles para tratar de proteger la balanza de pagos o el consumo, no sólo refleja una oferta insuficiente, sino también una demanda excesiva que resulta, en parte, de las limitaciones del sistema monetario y fiscal respectivamente. Ganarán todos —productores, consumidores y gobierno— si se reorganiza persistentemente el sistema de impuestos y ésto hará posible liberar más la política crediticia y eliminar muchos de los engorrosos controles directos. Desde luego, que en otros casos, la intervención del Estado no sólo obedece a causas económicas, sino también a móviles políticos y sociales. Así, por ejemplo, se considera como conquista de la Revolución que el petróleo, y los ferrocarriles y la ener-

gía eléctrica, se manejen como empresas públicas; pero precisamente por esta razón, es necesario que su manejo sirva eficazmente al mejor interés del país y que el pueblo lo sepa.

Lo importante es que, *independientemente de la amplitud o estrechez de las funciones gubernamentales exista la garantía de que éstas se realicen con eficiencia y honestidad.* Para esto deben existir procedimientos adecuados que vigilen el cumplimiento de los objetivos que les fija la política económica. Estamos acostumbrados a considerar la capacidad y honestidad de los funcionarios exclusivamente como atributos personales sin poner suficiente énfasis en si las instituciones, sistemas, organización y métodos vigentes garantizan el buen manejo de los recursos públicos que ellos manejan. Dice el refrán popular que en arca abierta el más justo peca, y aún cuando las más altas jerarquías de la administración pública se comporten irreprochablemente, en ocasiones sus buenas intenciones se estrellan ante la ineficacia de los sistemas de control y ante la venalidad de múltiples funcionarios menores. Centrar todo el buen funcionamiento del gobierno alrededor de la personalidad de los funcionarios, invita al enfoque emocional, en vez de racional, y a lanzar toda una serie de juicios sobre amiguismo, el vandalismo, la traición, la ingratitud, etc., que en el peor de los casos reflejan ganancias indebidas para los funcionarios o en el caso opuesto, calumnias y vituperios injustificados para los mismos. Independientemente de buscar personas capaces y honestas para el servicio público —la honradez de los funcionarios debe ser consustancial a ellos, dijo en alguna ocasión nuestro Primer Mandatario— la moderna técnica fiscal ha establecido toda una serie de métodos que garantizan que el manejo de los recursos públicos sea el más eficiente posible. La honestidad y eficiencia de la administración pública es una cuestión técnica, de métodos y sistemas, no sólo una cuestión personal.

2) Hay necesidad de mantener un ritmo de crecimiento en el ingreso real *per capita* de un 2 a 2½% anual como mínimo, lo que significa que frente a un crecimiento demográfico del 3.5% anual el producto nacional deberá aumentar cuando menos a una tasa del 6% anual. El papel que tiene el Estado como activante del desarrollo económico es participar en él con una mayor inversión social (gastos que

aumenten el rendimiento de la población —fundamentalmente educación y adiestramiento técnico—) y una mayor inversión directamente productiva (inversiones de infraestructura, créditos y otras inversiones industriales y agrícolas).

Existen enormes necesidades insatisfechas en la población rural y enormes necesidades de inversión en ciertas regiones del país todavía desconectadas del nivel de vida medio que alcanzan las ciudades importantes. Hay una conciencia de que las necesidades colectivas básicas se satisfagan de un programa general de desarrollo económico, lo que significa evidente e indiscutiblemente que el gobierno federal y los gobiernos locales necesitan mayores recursos sin recurrir a métodos inflacionarios. Pero si hay conciencia de que el 8% del Ingreso Nacional que recauda en impuestos el Gobierno Federal y el 2% que recaudan los gobiernos locales, no son suficientes para que el Estado satisfaga las necesidades que democráticamente se le exigen, aún dentro de una cuidadosa jerarquización y selección de las mismas, es necesario que antes de otorgar mayores recursos a las autoridades, la colectividad se asegure que se manejan satisfactoriamente los que actualmente tiene a su disposición, así como los adicionales que se obtengan. Porque ¿cómo dar mayores recursos fiscales a los Estados y Municipios —descentralización fiscal— sin garantizar adecuadamente que se manejen bien? Y aún en el caso de gobernantes dinámicos y emprendedores ¿qué garantía tenemos de que las obras ejecutadas responden al mejor interés colectivo, sin beneficiar intencionalmente a minorías privilegiadas y sin atropellar innecesaria e inequitativamente a minorías en ocasiones las más desposeídas?

3) El último argumento que queremos mencionar es el de la reforma fiscal y el aumento en los impuestos que significaron para los grupos de ingresos elevados. Es un hecho en la historia económica y social de las democracias, que la política fiscal es un poderoso mecanismo para redistribuir el ingreso. Para lograr este fin la política fiscal dispone por un lado de un sistema progresivo de impuestos tanto directos como indirectos, y por otro lado, aplica una parte del gasto público a finalidades redistributivas. La base del sistema progresivo es el impuesto personal sobre la renta, que en México se aplica en forma todavía muy rudimentaria e inequitativa, pero ya se han dado los primeros pasos para lograr que el impuesto sobre la renta grave a las personas físicas conforme a su capacidad económica. Al gravar en mayor proporción a los ricos que a los pobres, nivela las rentas y en casos críticos puede hasta llegar a evitar que los ingresos individuales pasen más allá de cierto límite que se considere antisocial. El sistema de impuestos indirectos también puede tener elementos importantes de progresividad. La política fiscal puede darle un fuerte contenido redistributivo al gasto público, aumentando directamente el consumo colectivo de las clases socialmente débiles cuando les proporciona servicios tales como los de educación, sanidad, seguridad social, habitación popular y cuando otorga subsidios a las mercancías de consumo popular. Es por tanto necesario que los impuestos y los gastos se realicen en forma tal que alteren deliberadamente la distribución de la renta y estimulen al mismo tiempo la actividad económica. Y para que el pueblo pague los impuestos sin protestar, debe haber la seguridad de que se han alcanzado altos estándares administrativos en la recaudación fiscal y en el proceso presupuestal del gasto. No ha podido demostrarse que exista un *nivel máximo* de impuestos más allá de los cuales la economía privada no pueda operar. Todo depende de que los particulares sepan para qué fines se usan los impuestos y si están de acuerdo pueden soportar una carga tributaria que resultaría intolerable si la exigiera un gobierno corrupto y desperdiciado.

En realidad, los problemas anteriores se condensan en uno solo: la necesidad de integrar y complementar un sistema de finanzas públicas adecuado para un país que ya no es subdesarrollado. En México, algunos procedimientos administrativos en materia fiscal son muy defectuosos y ponen en peligro el éxito de las políticas de desarrollo y redistribución del ingreso por muy sanas que éstas sean.

Siendo de la mayor importancia la estricta responsabilidad en el manejo de los ingresos y los gastos públicos, algunos métodos que emplea la administración pública mexicana, especialmente por lo que toca al *control del gasto*, son ineficaces para garantizar el cumplimiento eficiente y honesto de los programas de gobierno. Los procedimientos y técnicas de control deben garantizar la aplicación óptima de medios limitados a finalidades aprobadas, que obedezcan no a la demanda de los consumidores en el mercado, sino a la política económica y social propuesta por el ejecutivo, aprobada por los representantes del pueblo, ejecutada por las autoridades, y vigilada por el propio legislativo, cerrando así un circuito de *planeación, ejecución y vigilancia*.

En México, la Secretaría de la Presidencia se encarga de la *planeación* en colaboración con las dependencias que realizan inversiones; las Secretarías de Hacienda, Patrimonio y las propias dependencias que realizan erogaciones han establecido numerosos requisitos y procedimientos en la *ejecución del gasto*, pero en cambio la función de *vigilancia* a cargo de la Contaduría Mayor deja mucho que desear. El sistema es técnicamente incompleto y ocasiona innecesarias pérdidas a la nación. La situación es especialmente deficiente si se extiende a los organismos descentralizados y empresas estatales. En el caso de la empresa privada, la persecución del máximo lucro y las condiciones de competencia del mercado, las impulsan a operar con la mayor eficacia posible y por tanto, con costos mínimos. En el caso de las empresas y organismos estatales, las motivaciones son diferentes y no cuentan, siempre, con la prueba del mercado como garantía de su eficiencia. En gran parte, en este hecho se basa la oposición a las empresas gubernamentales. Se les acusa de fomentar la ineficiencia, el desperdicio, las malversaciones, las arbitrariedades, etc. A pesar de que a la luz de la técnica fiscal moderna estas críticas resultan anticuadas, no por esto dejan de ser aplicables en la práctica tanto a empresas públicas como a monopólicas corporaciones privadas. El progreso de las técnicas de la administración pública, aplicadas por un equipo de técnicos con un elevado espíritu de servicio público, prueban que se puede manejar con tanta eficiencia una actividad pública como una privada, y con señaladas ventajas económicas y sociales cuando se toma como punto de partida no al individuo, ni a la empresa, sino a la colectividad. La falta de fiscalización de los gastos, especialmente de aquellos que no están previamente autorizados por el legislativo —partidas de ampliación automática— el que no se justifiquen sistemáticamente los costos a la luz de los programas o que no se evalúen los resultados, reducen la eficiencia de los programas gubernamentales, socavan la moral del personal administrativo, y disminuyen la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Hasta ahora el Ejecutivo, ha tratado de asegurar una adecuada fiscalización sólo en el manejo de los fondos, estableciendo un sistema de controles, algunos excesivos y engorrosos que retardan y dificultan el manejo de la maquinaria oficial y que además son inefectivos en la finalidad de imponer un alto grado de responsabilidad y eficacia, debido a que la función de vigilar debe corresponder —como en toda auditoría— a un organismo claramente independiente que rinda cuentas de los asuntos públicos directamente al Legislativo, al Ejecutivo, o a ambos.