

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

LA POLÍTICA DE GASTO Y SUS MÁRGENES DE OPERACIÓN*

INTRODUCCIÓN

En años recientes, las finanzas públicas de México se han caracterizado por presentar una situación paradójica, pues aun cuando los ingresos petroleros extraordinarios han permitido ejercer un gasto público creciente, mayor al Presupuesto aprobado, especialmente a partir del año 2002, las posibilidades de redistribución del gasto y los márgenes de operación de la política de gasto son estrechos.

La mayor disponibilidad de recursos no se ha traducido en una mayor capacidad de la política de gasto para asignar y distribuir los recursos públicos. Situación que, sin embargo, no es producto de las políticas de gasto recientes sino más bien el corolario del llamado proceso de reestructuración de la economía mexicana, iniciado en la década de los ochenta.

Las decisiones de política económica asumidas durante las dos décadas anteriores pueden ser citadas como los antecedentes inmediatos de los estrechos márgenes de operación que la política de gasto enfrenta actualmente.

En esta *Nota* se analiza, *grosso modo*, en primer lugar, la evolución del gasto público, para luego abordar los estrechos márgenes de operación del mismo, a partir de la proporción de él que se halla comprometida, y es necesario respetar en cada proceso de aprobación del PEF para, en consecuencia, estimar cuáles son los recursos disponibles para reasignar o distribuir, en

arreglo a las políticas públicas que se busca promover para atender las demandas sociales. El análisis se realiza en el contexto de la evolución de la política fiscal, para observar cómo ésta ha modelado la estructura reciente del gasto público, y ha incidido en la tendencia observada por él, en los últimos años.

1. ANTECEDENTES

La política económica empleada en la etapa anterior a la denominada reestructuración económica se basó en una política fiscal de gasto expansivo e ineficiente política de ingresos, que dio lugar a una condición de creciente debilidad y deterioro en las finanzas públicas; misma que llegó a su punto álgido en la década de los ochenta, cuando se observaron niveles deficitarios del orden del 17 al 32 por ciento del Producto Interno Bruto¹, en escenarios recesivos. Situación asociada a la crisis de la deuda externa y la ulterior ausencia de crédito foráneo; hechos que agudizaron la crisis del financiamiento público.

Frente a esta realidad, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de emprender un proceso de saneamiento de las finanzas públicas, además de verse precisado a cambiar el esquema de política económica, para corregir tal situación; bajo la divisa de la transformación estructural, impulsada con el paradigma neomonetarista.

La política fiscal correspondiente se caracteriza por la contracción del gasto público y la búsqueda de un financiamiento público basado en los ingresos fiscales, y no en la deuda y la emisión monetaria, para alcanzar el objetivo del presupuesto equilibrado.

* Este documento junto con el de la *Evolución del Gasto Público 2001-2006 y sus Perspectivas para 2007*, constituyen los reportes del Proyecto de investigación: *Análisis de la Estructura, Composición y Tendencias del Gasto Público*.

¹ Cfr. CHAVEZ PRESA, J. y BUDEBO, Mario G., *Logros y retos de las finanzas públicas en México*. Ed. CEPAL Naciones Unidas. Serie de Política Fiscal N° 112. Santiago de Chile, junio 2000.

De este modo, a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa el gasto público se distingue por su reducción constante. En 1982 el gasto público como proporción del PIB representaba el 42.2 por ciento, diez años después esta participación se había contraído a 23.0 por ciento, proporción alrededor de la cual el gasto público se ha mantenido desde entonces² (Gráfica 1).

Esto ha ocurrido en un contexto de pobre desempeño económico en el mismo período; como ejemplo puede citarse el hecho de que entre 1992 y 2005, la tasa de crecimiento promedio real anual de la economía mexicana fue de 2.9 por ciento, al tiempo que los sectores informales de la economía se expandieron en respuesta al desempleo. El resultado de esta situación fue un bajo nivel de recaudación fiscal ocurrida por estos motivos.

En consecuencia, el bajo crecimiento económico no ha permitido aumentar de forma adecuada el financiamiento público por vía de mayores ingresos

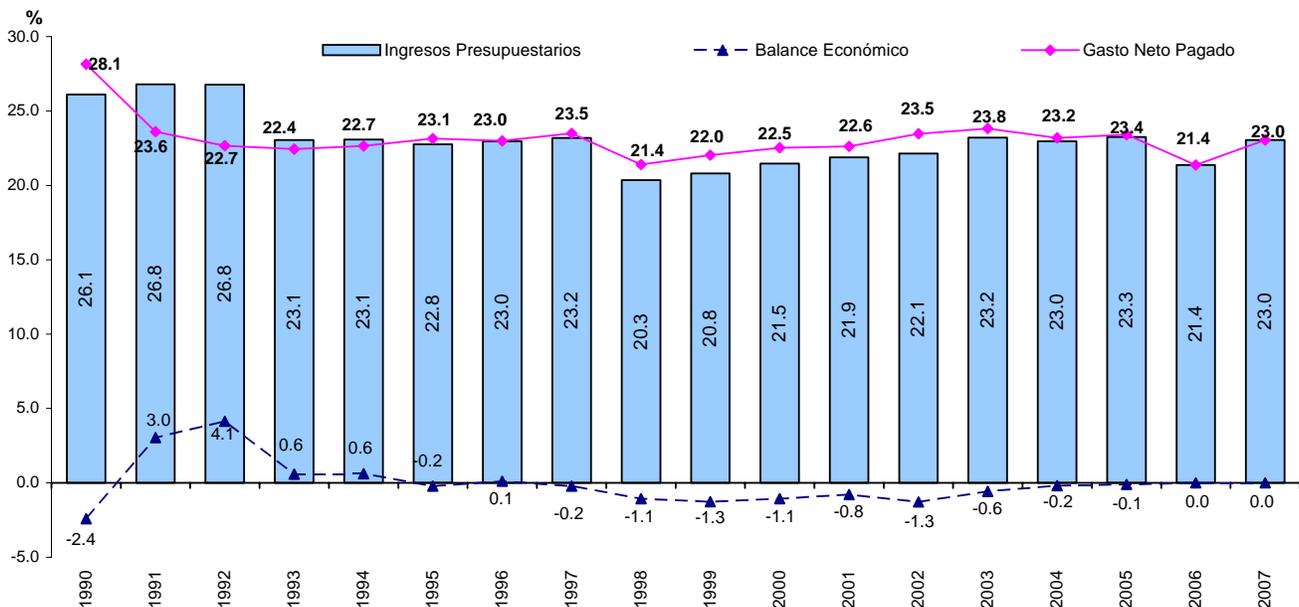
fiscales, no petroleros. Aún más, la legislación y estructura de recaudación fiscal heredada de la etapa anterior no ha podido ser renovada y permite actos de elusión. A ello debe aunarse el hecho de que los sucesivos períodos de crisis económica³ y los escándalos de corrupción, por los que ha transitado el país, han provocado la pérdida de legitimidad del Estado y la consecuente desconfianza en los ciudadanos; hechos que se resuelven en prácticas frecuentes de evasión fiscal.

Así, la contención del gasto público no es sólo resultado de las directrices actuales de política económica, que buscan mantener el equilibrio fiscal, sino también del relativo estancamiento de los ingresos fiscales (no petroleros), derivado de la expansión de la economía informal y las bajas tasas de crecimiento económico. Vale entonces decir que los márgenes de operación del gasto público no se explican únicamente en el campo de las propias finanzas públicas sino en el contexto mismo del actual esquema de política económica y la historia económica reciente del país.

² Ver **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados, *Evolución del Gasto Público por Ramos, 1980-2006* (Actualizado con la Cuenta Pública 2005). Ed. Serie de Cuadernos de las Finanzas Públicas N° 16, CEFP/042/2006.

³ LUSTIG, Nora, *México: hacia la reconstrucción de una economía*. Ed. FCE y El Colegio de México, 2ª edición, México 2002.

Gráfica 1
Gasto Neto Pagado, Ingresos Presupuestarios y Balance Público como Proporción del PIB, 1990-2007
(Porcentajes)



NOTA: Para 2006 y 2007 se empleó el Gasto Total Devengado Aprobado.

FUENTE: Elaborado por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados**, con información de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2005, y PEF Aprobado 2006 y 2007.

2. LA POLÍTICA FISCAL 2000-2006

Desde que el gobierno mexicano inició el llamado proceso de reestructuración de la economía mexicana, el esquema de política económica no ha variado en lo esencial. En este marco vigente, la política fiscal se subordina a las determinantes de la política monetaria, asume un papel pasivo o reactivo frente a posibles presiones inflacionarias. Por tanto, el objetivo final de la política fiscal de 2000 a 2006 ha sido contribuir a la estabilidad de precios.

Amen de lo anterior, los objetivos propios de la política fiscal se han reducido a dos: el *objetivo fiscal* y el *objetivo redistributivo*. Toda vez que se considera que el mercado puede asignar eficientemente los recursos, el *objetivo de eficiente asignación*, prácticamente se excluye, y sólo se incluye de él la función reguladora del Estado.

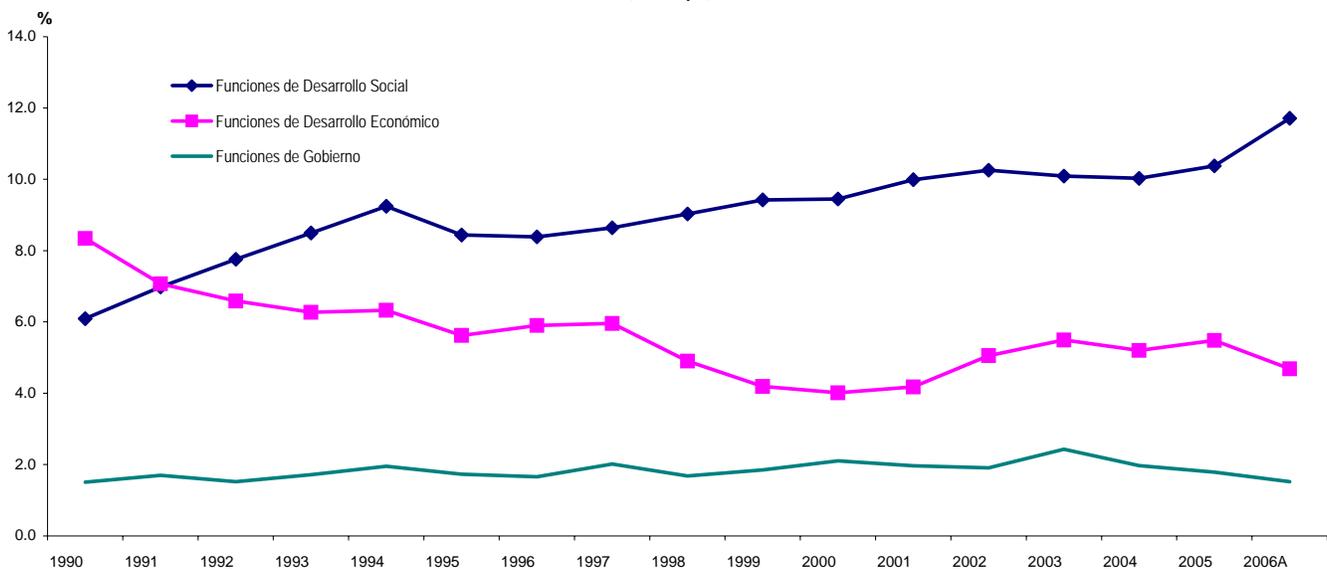
En el *objetivo fiscal*, que se refiere a la búsqueda del financiamiento suficiente para cumplir con las funciones del Estado y la sostenibilidad de las finanzas públicas, dada la baja capacidad de recaudación de los ingresos fiscales (fuera de los ingresos petroleros extraordinarios), la meta del equilibrio presupuestal se ha sustentado en la contención del gasto público, especialmente del gasto de capital; además, para el logro de la meta se han aplicado políticas de austeridad, que entre otras cosas

han involucrado la reducción de las estructuras gubernamentales; acciones cuya estrategia fue la puesta en marcha de programas de retiro o separación voluntaria por parte de los servidores públicos. En suma, el objetivo se refiere a mantener controlado el gasto público en arreglo a la capacidad del financiamiento público. Según se aprecia en el Gráfico 1, la trayectoria del gasto se ha ajustado a la de los ingresos, procurando siempre el equilibrio fiscal.

Por su parte el *objetivo redistributivo*, se ha basado en el incremento del gasto social, al parecer aceptando “la evidencia internacional que sugiere que el gasto público es el principal instrumento para lograr una distribución más justa del ingreso”⁴. Sin embargo, el crecimiento del gasto social ha estado acotado por el propio crecimiento del gasto público total, pues tal incremento desde el año 2001 hasta el año 2005 se había mantenido casi constante como proporción del PIB, en 10.1 por ciento en promedio (Gráfica 2), y sólo observa un repunte en 2006 cuando llega a 11.7 por ciento, dejando la incertidumbre de si este aumento se mantendrá, o sólo ocurrió en función del año electoral. Aun cuando puede adelantarse que dado el menor gasto previsto para

⁴ CIDE, A. C. e ITAM, *Análisis de las Finanzas Públicas en México*. Ed. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, 2004. Pág. X.

Gráfica 2
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario, en Clasificación Funcional, como Proporción del PIB, 1990-2006 (Porcentajes)



A Aprobado

NOTA: De 1990 a 2002 las Funciones de Desarrollo Económico se denominaron Funciones Productivas, y las Funciones de Gobierno Funciones de Gestión Gubernamental.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2005 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

2007 es probable que regrese al nivel de 2004 (10.0 por ciento). De hecho, los datos correspondientes al Proyecto de Egresos para 2007 señalan que el gasto social como proporción del PIB disminuiría a 9.9 por ciento⁵.

3. LA POLÍTICA DE GASTO 2001-2006 ⁶

Durante el período 2001-2006, los principios rectores de la política fiscal de egresos se mantuvieron inalterados. Un análisis genérico de ella podría resumirse con un aforismo: *la disciplina fiscal hace estabilidad*. Es decir, el principal objetivo de la política de gasto en estos años fue contribuir al logro y preservación de la estabilidad de precios, basándose para ello en seis ejes, expresados en los Criterios Generales de Política Económica:

1. Disciplina y responsabilidad fiscal que, desde el punto de vista del gasto, implicaba crecimiento de éste en congruencia con la capacidad de generación de ingresos, procurando el logro de una posición fiscal de equilibrio.
2. Fortalecimiento del gasto social, pero siempre acotado por los límites que la disciplina fiscal imponía.
3. Racionalidad del gasto corriente, con especial énfasis en la disminución de los gastos en servicios de personal.
4. Gasto de capital para favorecer el abatimiento del rezago social, mediante la creación de infraestructura, vinculada a la generación de empleos y el incremento de la competitividad y la productividad.
5. Fortalecimiento del federalismo, para impulsar la descentralización y el desarrollo regional; y
6. Impulso al crecimiento económico.

Esencialmente en ese orden de prioridades. Empero un análisis más específico de la política de gasto revela que el orden y jerarquía de estos principios se modificó a lo largo del período, dependiendo de diversos factores, entre los que destacan el escenario macroeconómico, la evolución de los ingresos petroleros, el calendario electoral y el contexto político.

Así, en el año 2001, la prioridad manifiesta fue la contención del gasto para afirmar la estabilidad

⁵ Ver **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados, *Análisis General de la Propuesta Económica 2007 del Ejecutivo*. México, diciembre 2006, CEF/055/2006.

⁶ Esta sección se basa en el análisis de SHCP, *Criterios Generales de Política Económica*, de 2001 a 2006 inclusive; y de la *Exposición de Motivos* del Proyecto de PEF, para los mismos años.

económica frente a una previsión de menor crecimiento económico; incluso como una de las principales metas se estableció reducir la participación del gasto público dentro del PIB a 21.8 por ciento, un punto menos de lo que había significado en 2000⁷; lo cual suponía un estricto manejo del gasto y mantenerse en arreglo a lo Aprobado. Al final se observó un subejercicio del gasto, debido quizás al exceso de prudencia o a la falta de experiencia del nuevo gobierno, de cualquier modo, la política de gasto contribuyó, en parte, a la recesión de ese año, cuando la economía permaneció estancada con un decrecimiento de 0.2 por ciento.

Para 2002 la política de gasto se modificó ligeramente, pero según se desprende de los Criterios Generales de Política Económica correspondientes, se pretendió que la política de gasto indujera un mayor crecimiento económico, pero siempre en el marco de la astringencia impuesta por la búsqueda del menor déficit público posible. Se enunció entonces entre los principales objetivos de la política de gasto: la protección de los niveles de bienestar de la población; inducir niveles de inversión impulsada por el sector público superiores al crecimiento del PIB y favorecer la creación de empleos. En este orden de cosas, es que puede comprenderse como el crecimiento económico adquirió mayor relevancia dentro de la intencionalidad de la política económica, pretensiones que se prolongaron hacia 2003.

Para ese año se reafirmó el crecimiento económico como prioridad de la política de gasto; de nueva cuenta se destacó el gasto que beneficia a la ciudadanía, el de inversión pública y el de fortalecimiento de las regiones de menor desarrollo relativo⁸. Igualmente a partir de este momento se haría un mayor énfasis en la racionalidad del gasto. Además de lo anterior, la política de gasto se distingue porque entre sus objetivos incluye el fortalecimiento del Federalismo y, en consecuencia, la distribución de los recursos hacia los Estados, lo cual podría atribuirse en parte al empuje que la CONAGO adquirió en 2002⁹, y cuya labor se reflejó en la formulación del presupuesto federalizado desde el ejercicio de 2003, y precisamente en este año el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) se integra a la estructura administrativa como el Ramo General 39, mediante el cual se regularizaba esta transferencia de recursos federales a las Entidades.

⁷ SHCP, *Paquete Económico 2001. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*. Sección II-2.

⁸ Criterios Generales de Política Económica 2003, pág. 52.

⁹ Ver ABASCAL y MACIAS, Rafael, *La Conago y la dispersión del poder foxista*. En Revista **La crisis**, Unidad de Análisis Político, marzo 26 de 2004 (www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?column02%7C20040326024906)

A partir de ese mismo año la política de gasto también incluiría entre sus propósitos expresos el apoyo al campo mexicano, en correspondencia con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el cual determina que “las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente (para el Desarrollo Rural Sustentable) serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”¹⁰.

La política de gasto de 2003 también se significó porque a partir de ese año se sustituye el concepto de gasto social por el de *gasto en inversión social*, definido como “un término que se utiliza para identificar a todo el gasto que realiza el Poder Ejecutivo Federal que beneficia directamente a las personas. Este concepto incluye la inversión física y todas aquellas erogaciones que brindan un servicio a la ciudadanía o que incrementan el capital humano de la población”¹¹. Bajo este concepto se agrupará en ese y en los siguientes años a más del 90 por ciento del gasto programable; con lo que se pretendía demostrar la preocupación del Estado por el desarrollo social.

Para 2004 y 2005 los principios de estabilidad y racionalidad vuelven a cobrar preeminencia en los enunciados de la política de gasto, haciendo énfasis en la reducción del gasto corriente y en particular del gasto en servicios personales. (Ver cuadro Anexo Política de Gasto Público, 2001-2005)

Al contrastar el orden de los propósitos primeros de crecimiento y estabilidad en la política de gasto de esos años con el comportamiento de la economía, se observan resultados paradójicos; pues en 2002 y 2003, cuando se enunciaba con hincapié el crecimiento como fin de la política de gasto, el PIB reportó tasas de incremento reales muy bajas, de 0.89 y 1.35 por ciento, respectivamente. En cambio para 2004 y 2005, cuando se privilegió a la estabilidad entre los fines de la política de gasto, el PIB creció en mayor medida, a tasas de 4.2 y 3.0 por ciento, en cada caso, favorecido por el entorno económico internacional y el financiamiento que proporcionó el importante incremento de los precios del petróleo.

Finalmente, para 2006, año electoral, los objetivos de la política de gasto destacan la necesidad de acelerar el ritmo de expansión y consolidar la fase de crecimiento económico, lo mismo que fortalecer el

¹⁰ Ver Ley del Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001 (última versión publicada, 2 de febrero de 2007). Artículo 16.

¹¹ SHCP, Exposición de Motivos, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Pág. 13.

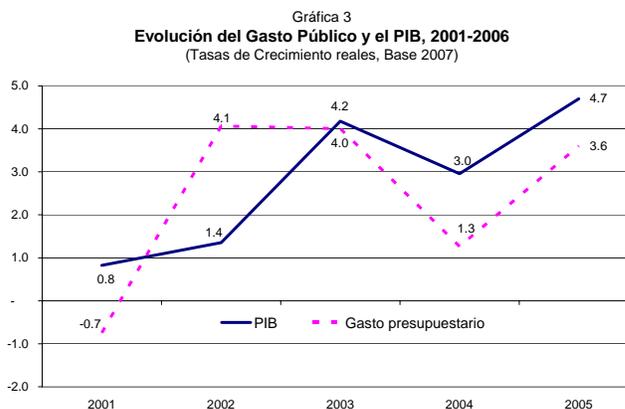
gasto en desarrollo social y el impulso a la inversión, al señalar que “la prioridad de la política de gasto público seguirá siendo asignar los mayores recursos posibles a los programas que tienen un impacto directo sobre el bienestar de la población en general y ,especialmente, de las familias que enfrentan las mayores carencias”¹², a la par que se mencionan los objetivos de disciplina fiscal y la moderación del gasto en servicios personales. Lo mismo que consolidar el Federalismo y apoyar el desarrollo rural.

Es oportuno recordar que aun cuando la política de gasto presenta algunas variaciones en el período de referencia, éstas ocurrieron en el marco del objetivo esencial de la política económica de mantener la estabilidad de precios, mediante la contención del gasto público, sujetando la política fiscal a la guía restrictiva de la política monetaria, con un carácter pasivo y reactivo.

Así, la política de gasto fue compatible con el fin de reducir la participación del Sector Público en la economía, meta planteada de modo recurrente, buscando que la proporción del Gasto Público en el PIB se ubicará entre 21 y 22 por ciento. Sin embargo, el gasto ejercido siempre fue superior a lo propuesto y aprobado, con lo cual se incumplió esta meta.

4. POLÍTICA DE GASTO Y COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

El gasto público mostró una tendencia creciente de 2001 a 2006 con una tasa de crecimiento real promedio anual de 4.6 por ciento, en tanto que en el mismo período el PIB lo hizo a un ritmo de 2.8 por ciento. Al respecto puede señalarse que existe una fuerte vinculación entre los comportamientos de la economía y del gasto público, especialmente si se considera a este último con un período de rezago. La Gráfica 3, muestra el crecimiento del gasto de 2001 a



FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la SHCP e INEGI.

¹² SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para 2006*. Pág. 84.

2005 y el crecimiento del PIB de 2002 a 2006. De esta evidencia gráfica se puede inferir que la política de gasto seguida en los últimos años fue procíclica.

Esta política de gasto no parece ser la óptima, en la medida que al seguir el comportamiento de la economía, esta política de gasto renuncia a cumplir la función estabilizadora que podría cumplir en el mediano y largo plazo. Es decir, si el gasto se contrae en épocas de expansión económica puede generar ahorros que podrían ser empleados en etapas recesivas. En el primer caso no compite por los recursos con las familias y las empresas, ni incurre en endeudamiento; y en el segundo puede apuntalar los procesos de ahorro e inversión de esos agentes económicos, para relanzar el proceso de crecimiento. Todo esto en conjunto favorece la sostenibilidad fiscal más allá del puro equilibrio de corto plazo¹³.

En igual medida, se comprende que con una política fiscal procíclica, una baja de la actividad económica provocará fragilidad en las finanzas públicas. En el caso de nuestro país esta situación reviste una mayor gravedad aún, en tanto que una parte importante del gasto se halla financiada por recursos petroleros extraordinarios. Si bien la política de gasto ha buscado contener su aumento, también lo ha alineado con los ingresos, por lo que no ha evitado su expansión. Así,

¹³ Ver BURNSIDE, Craig and MESHCHERYAKOVA, Yuliyia, *Mexico: a case study of procyclical fiscal policy*. En BURNSIDE, Craig (editor) *Fiscal Sustainability. A handbook*. Ed. The World Bank, Washington, D. C. 2005, Capítulo 6.

una caída de los ingresos públicos induciría una caída del gasto que tendría un efecto contractivo, a pesar de que su peso dentro de la demanda agregada es limitado.

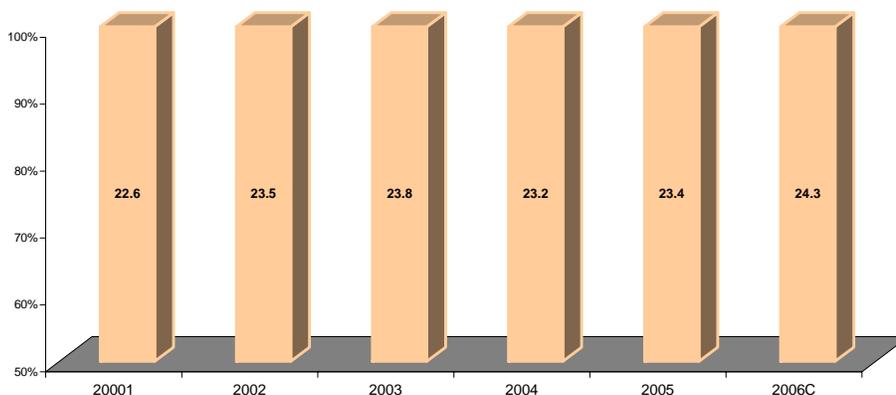
La participación promedio anual del gasto público total pagado dentro del PIB fue de 23.5 por ciento en el período 2001-2006. En los años 2004 y 2006 se rebasó esta proporción al llegar a 23.8 y 24.3 por ciento, respectivamente (Gráfica 4).

El hecho de que el gasto público represente menos de una cuarta parte del ingreso nacional implica que sus variaciones tendrán un impacto limitado sobre el comportamiento de la economía. Sin embargo, debe considerarse que sus efectos multiplicadores sí inciden sobre las decisiones de consumo e inversión agregadas, además de que la política de gasto se diseña con el fin de influir en la trayectoria del ciclo económico, especialmente para mantenerlo en línea con el principal objetivo de la política económica, es decir, el cumplimiento de la meta inflacionaria; y en menor medida impulsar el crecimiento económico.

En el cumplimiento de tales propósitos, la distribución de las erogaciones públicas a lo largo de los ejercicios fiscales cobra relevancia e incide de manera necesaria en el comportamiento de la demanda agregada, acentuado por sus efectos multiplicadores. Empero, su influencia dependerá de la oportunidad con que se realicen las erogaciones y su distribución sectorial.

Sin menoscabo de ello, si se hace una relación directa entre la evolución trimestral del gasto público y del PIB

Gráfica 4
Gasto Total Pagado como Porporción del PIB, 2001-2006
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con Información de SHCP e INEGI
C Información al Cierre del ejercicio, estimada por el CEFP de la Cámara de Diputados.

(Gráfica 5), se puede apreciar que a lo largo del período existen tanto trayectorias convergentes como divergentes. En consecuencia, la trayectoria trimestral podría sugerir que la política de gasto no fue del todo sistemática. Empero, si de nueva cuenta se toman los datos del gasto rezagados en cuatro trimestres, respecto del comportamiento del PIB, se confirma el ritmo procíclico que la política de gasto adoptó. Aún más, en 2001 y los primeros trimestres de 2002, la política de gasto al parecer respondió de modo tardío para contener la caída de la economía y dar fuerza a la recuperación.

Es oportuno comentar que, además, las decisiones de gasto también poseen un componente político. Para 2003 y 2006, la política de gasto también estuvo determinada por los procesos electorales que se vivieron en esos años. Hechos que no restan validez a la afirmación de que la política fiscal fue procíclica¹⁴.

Visto de forma separada, para 2004 la política de gasto se muestra contracíclica, a contrario de lo sucedido de ordinario; esta decisión obedeció al hecho de contener el ritmo de incremento del gasto público pagado que, durante 2003, había alcanzado una de sus tasas más

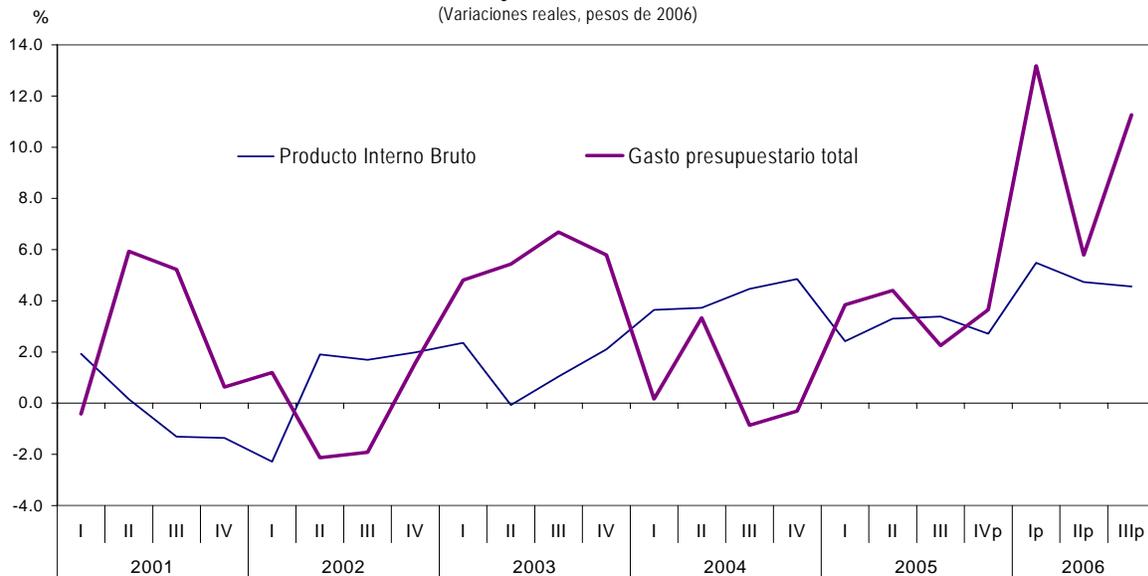
elevadas en la anterior gestión gubernamental, y que de mantenerse hubieran podido significar, en la visión del Ejecutivo, presiones inflacionarias. No obstante, no se aplicó el mismo criterio en la distribución de los egresos y su ejercicio en el año de 2006, cuando a pesar del escenario económico de mayor crecimiento y el importante incremento previo del gasto público en 2005, las erogaciones se expandieron, registrando la mayor tasa de crecimiento del sexenio (10.1 por ciento, real anual).

Por otra parte, la relación entre Gasto Público y Demanda Agregada señalan que efectivamente el primero puede inducir en alguna medida el comportamiento de la economía, pero que es la demanda privada la determinante en su comportamiento. La Gráfica 6 muestra la alta relación que existe entre la demanda privada y la demanda agregada. Igualmente se advierte que la demanda pública de consumo e inversión, aun cuando presenta tasas de crecimiento más importantes que la demanda privada, no logra revertir la caída de la demanda agregada en su conjunto entre el fin de 2001 y el principio de 2003. Asimismo, su caída en 2004 no afecta considerablemente su trayectoria positiva.

Por el contrario, en 2006 la demanda pública compensa la caída de la demanda privada y logra mantener el comportamiento positivo de la demanda agregada, hecho derivado del volumen de recursos públicos movilizados en ese año. Hacia el tercer

¹⁴ Y que en realidad fue una continuación de la política seguida desde principios de la década de los noventa (1993), a partir de la consolidación de la estabilidad fiscal.

Gráfica 5
Evolución del PIB y del Gasto Público, 2001-2006
(Variaciones reales, pesos de 2006)



p Información preliminar.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de SHCP e INEGI.

trimestre de 2006, la demanda pública (de consumo e inversión) importó un billón 366.0 miles de millones de pesos (Mmdp) constantes de 2006, la cifra más alta para un tercer trimestre en el período de 2001-2006, sólo comparable al tercer trimestre de 2003 cuando la demanda pública alcanzó un billón 308.1 Mmdp. Este análisis confirma el sesgo electoral que adquirió la política de gasto.

Por último cabe mencionar que la política de gasto de estos años descansó en la posibilidad de efectuar erogaciones superiores a las aprobadas, gracias a que contó con recursos extraordinarios; lo cual le permitió compensar el pobre desempeño económico observado a lo largo del período 2001-2006, y aprovechó los efectos multiplicadores del gasto, especialmente a partir de 2003, induciendo un mejor comportamiento desde entonces, además de lograr sus mejores resultados en 2006. Si se observan las gráficas 5 y 6 se puede advertir que el impacto del gasto público sobre el PIB y la demanda agregada tienen un efecto rezagado mayor que el que provocan paralelamente, por lo que es de esperar que la expansión del gasto público a final del período tenga un efecto positivo sobre el crecimiento económico en 2007, al menos en sus primeros trimestres; y que sólo podría ser contrarrestado por una caída importante de la demanda privada.

5. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2000-2006

El gasto público experimentó un incremento de 3.6 por ciento promedio anual en el período comprendido entre 2000 y 2006, lo que implicó aumentar el gasto público pagado neto de 1 billón 782.0 Mmdp

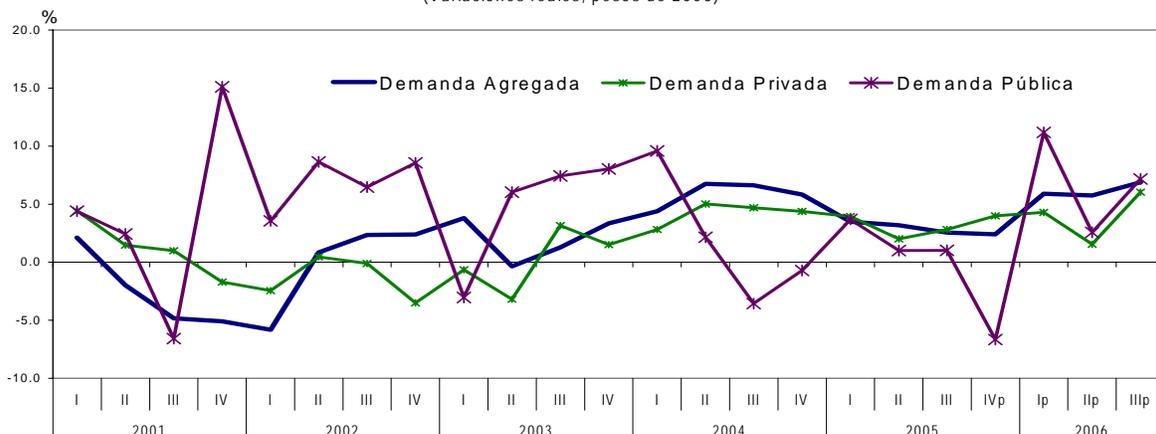
constantes en 2000 a 2 billones 203.1 Mmdp en 2006 (Gráfica 7). La magnitud de esa tasa revela que dicho aumento se ha mantenido bajo control y en línea con la planeación hacendaria, según el comportamiento de los ingresos fiscales. Aún más, dado que el aumento del gasto se sustentó principalmente en ingresos petroleros extraordinarios, puede inferirse que de no haber ocurrido el alza de los precios del crudo, la expansión del gasto hubiera sido aún menor, especialmente a partir de 2002 cuando se empezaron a considerar los llamados estabilizadores automáticos del gasto.

Una revisión al destino de los ingresos petroleros excedentes, en el período de referencia, permite ver que efectivamente en la mayoría de esos años, tales recursos se emplearon para compensar caídas en la recaudación tributaria, o de los ingresos programados, así como para mejorar el balance económico¹⁵.

Así, la política de gasto persigue conservar su expansión dentro de los techos financieros establecidos por la recaudación, que permita el ejercicio del Gobierno Federal. De esto se desprende que los márgenes de operación del gasto público están determinados y acotados por los límites que impone la búsqueda del equilibrio fiscal y el comportamiento de los ingresos fiscales.

¹⁵ Ver **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados, *Destino de los ingresos petroleros excedentes, 2000-2006*. Ed. Serie de Cuadernos de las Finanzas Publicas N° 5, México 2006, CEFP/032/2006

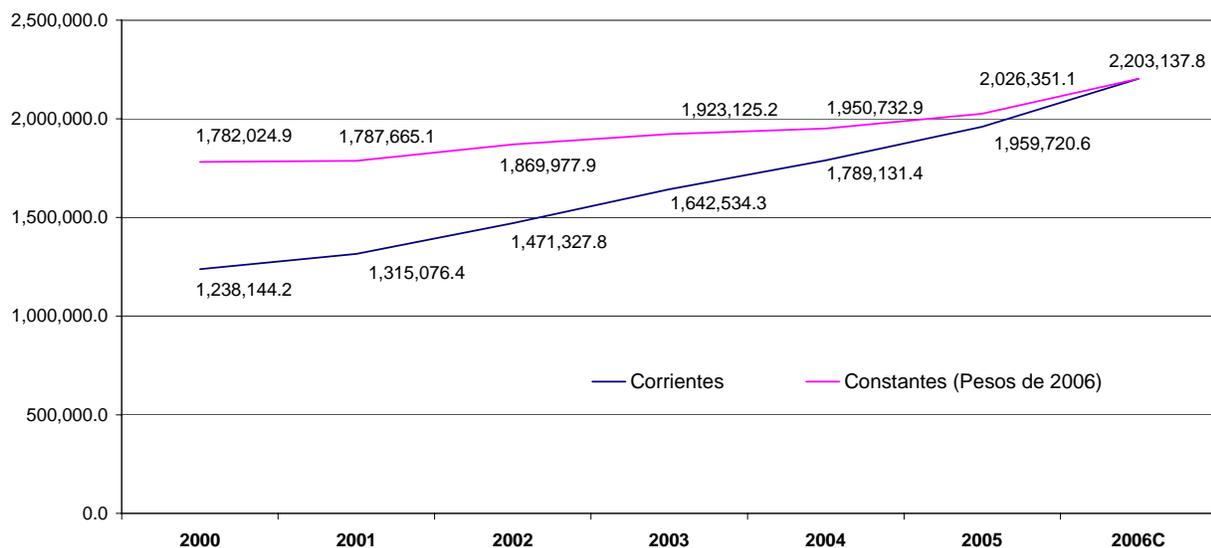
Gráfica 6
Demanda Agregada y sus Componentes Demanda Pública y Privada, 2001 I - 2006 III
(Variaciones reales, pesos de 2006)



p Información preliminar.

FUENTE: Elaborado por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados con información de SHCP e INEGI.

Gráfica 7
Gasto Público Presupuestario Pagado (Nominal y Real), 2000-2006
(Millones de Pesos)



C Datos del Cierre Estimado para 2006.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000-2005 y Proyecto de PEF 2007.

Por otra parte, la estructura del gasto programable (Gráfica 8 de la siguiente página) favorece esta afirmación pues, según se advierte, ella se ha mantenido sólo con pequeños cambios a lo largo del período, mostrando una estructura que responde a una escala de operación prácticamente constante, si bien el gasto de capital ha disminuido. La mayor parte del gasto programable se concentra en el gasto corriente y, al interior de él, son los gastos por servicios personales los de mayor importancia; su reducción dentro de la estructura obedece a los resultados de los programas de retiro voluntario y de la contracción de las estructuras administrativas, sin que ello llegue a constituir un cambio en la composición económica del gasto programable.

También es notable el incremento de las pensiones y jubilaciones como parte del gasto programable, siendo ésta una presión sobre el gasto público que, además, tiende a incrementarse. Ahora, si a ella se añaden los recursos destinados a Subsidios y Transferencias, asociados en su mayor parte al cumplimiento de programas sociales y compulsivos, los cuales también muestran una tendencia a incrementarse ligeramente a lo largo del período, se advierte entonces la proporción de los compromisos financieros ineludibles, inherentes a la operación del Gobierno Federal. En este sentido, sólo de considerar los servicios personales, los subsidios y transferencias, así como las pensiones y

jubilaciones, se consolida ya el 70 por ciento del gasto programable. Este dato es un indicador de los estrechos márgenes de operación de la política de gasto, los cuales se reducen aún más al considerar otra serie de gastos ineludibles en la operación del Gobierno Federal.

6. LOS MÁRGENES DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

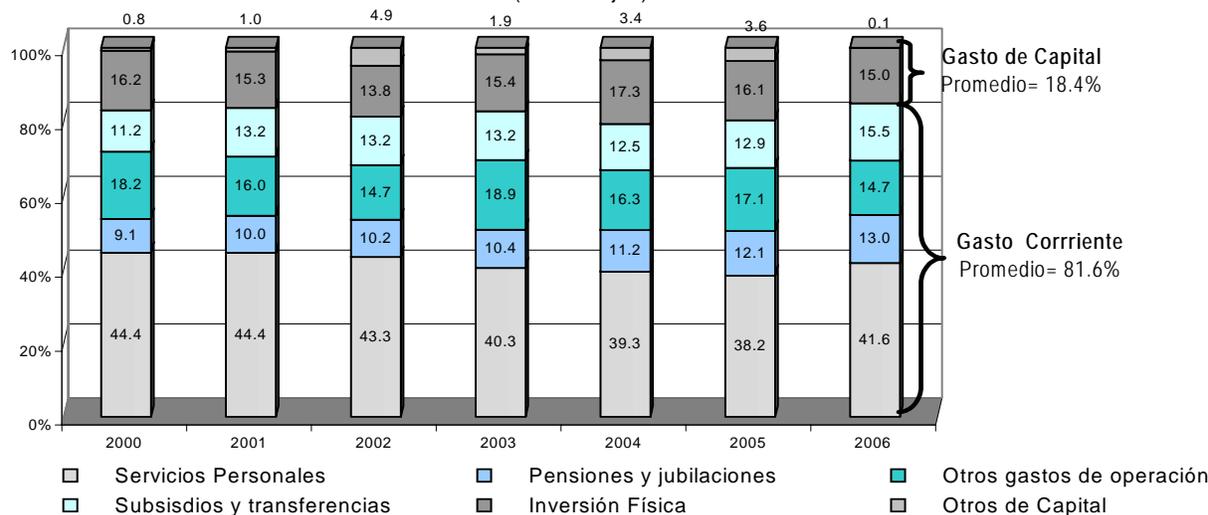
La Primera Convención Nacional Hacendaria señala en su diagnóstico que, “al interior del gasto público del gobierno federal, el 94% se encuentra sujeto a diversas disposiciones jurídico normativas bajo el carácter de irreductible, lo que implica que del gasto neto total sólo el 6% sea susceptible de reasignación hacia otros programas”¹⁶.

Así, el llamado gasto irreductible o ineludible está determinado por una serie de disposiciones legales y normas jurídicas que es preciso respetar; entre las que deben de incluirse algunos pasivos de carácter laboral, como es el caso del pago de pensiones.

Esos ordenamientos se hallan determinados por las Leyes Generales de Educación y Desarrollo Social, al

¹⁶ Declaratoria a la Nación de la Primera Convención Nacional Hacendaria. México, agosto 2004. Pág. 33.

Gráfica 8
Evolución del Gasto Programable: Corriente y de Capital, 2000-2006
 (Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000-2005 y del PEF Aprobado 2006.

igual que por la Ley de Coordinación Fiscal, principalmente. La mayor parte de estos ordenamientos jurídicos se relacionan con el cumplimiento de compromisos relacionados con la atención de demandas sociales básicas; buscan que se dé cumplimiento a diversos programas sociales de educación, desarrollo tecnológico, salud, superación de la pobreza y creación de infraestructura¹⁷.

Adicionalmente existen otros gastos ineludibles que se relacionan con programas de desarrollo rural y de apoyo a la producción agropecuaria, como es el caso de PROCAMPO y, a partir de 2004, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, este último dimanado de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.

Para complementar estos gastos, existen otros relacionados con las funciones gubernamentales básicas de seguridad pública y nacional; además del propio funcionamiento de la gestión gubernamental; y, por otra parte, con el gasto federalizado, a los que la SHCP denomina gastos de operación inflexible. La Gráfica 9 muestra el cálculo realizado por esta

Secretaría del gasto ineludible total, el cual para 2005 asciende a 91.5 por ciento del gasto programable total.

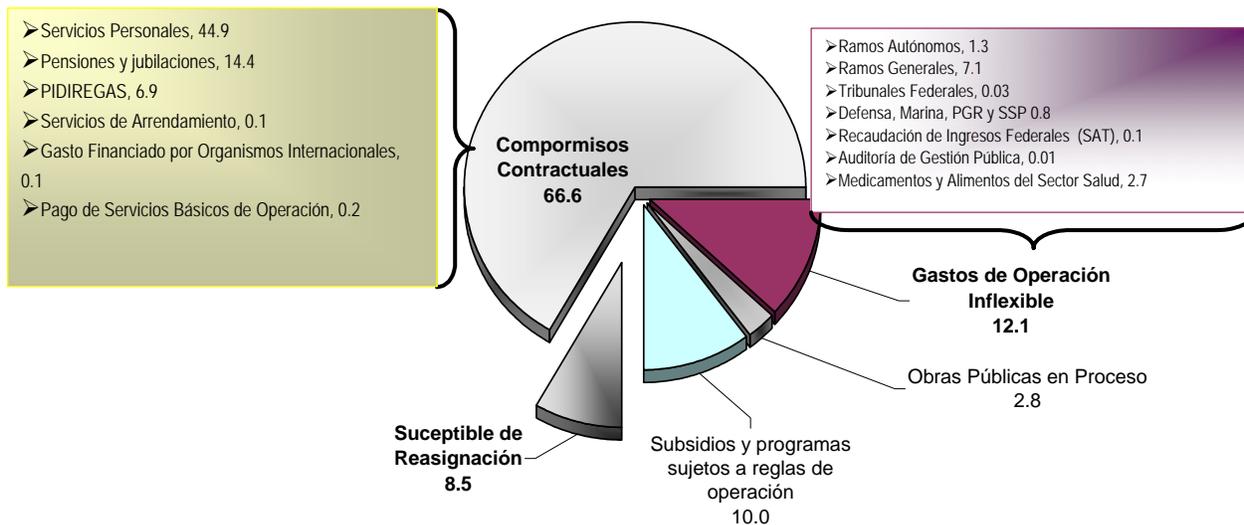
El cálculo de la evolución del gasto ineludible realizado por el CEF, con información de la SHCP, muestra que el margen de maniobra de la política de gasto se ha venido estrechando cada vez más (Gráfica 10): en 2001 la proporción de gastos ineludibles ascendía a 83.3 por ciento del gasto programable; para 2006 se estima que esa participación ya habría llegado a 92.1 por ciento, acotando considerablemente la capacidad de reasignación de recursos y su distribución hacia otros objetivos que, especialmente en el proceso de aprobación del presupuesto, pudieran ser considerados como prioritarios por el poder legislativo.

Al respecto, es pertinente señalar que el cómputo del gasto ineludible, inducido por la SHCP, se ha basado en un método normativo-contable. Sin embargo, un cálculo realizado sobre bases diferentes podría tener resultados distintos, por ejemplo, si se emplearan criterios de racionalidad del gasto, probablemente el margen de maniobra del gasto sería más amplio, ya que dicha racionalidad limitaría erogaciones que hoy son consideradas como ineludibles.

El acotamiento actual al margen de operación de la política de gasto, operada desde el Ejecutivo Federal, y la posibilidad de reasignación de recursos, por parte de la Cámara de Diputados, encuentra una restricción

¹⁷ Cf. **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados, "Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación". Serie de Cuadernos de las Finanzas Públicas N° 16, México, octubre 2006. CEF/051/2006

Gráfica 9
Proporción Susceptible de Reasignación del Gasto Programable, 2005
 (Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados, con información de SHCP, Subsecretaría de Egresos.

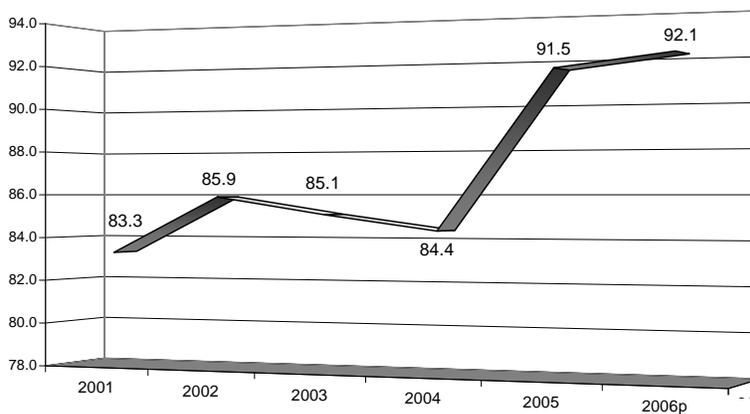
adicional en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De acuerdo al Capítulo II, Artículo 17, de esta Ley, “el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá

contribuir al equilibrio presupuestario”¹⁸, hecho que únicamente podría salvarse eventualmente para permitir cierto déficit presupuestal. En adición a ello, el

¹⁸ SHCP, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, Primera Sección.

Gráfica 10
Estimación de los Gastos Ineludibles dentro del PEF, 2001-2006
 (Porcentaje del Gasto Programable)



P Preliminar
 FUENTE: Elaborado por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** de la H. Cámara de Diputados, con información de SHCP, Subsecretaría de Egresos.

artículo 18 establece que cualquier ampliación o creación de gasto dentro de los egresos públicos deberá incluir la correspondiente fuente de financiamiento para cubrirlo¹⁹.

En esta circunstancia, la política de gasto se encuentra sujeta no únicamente a las proporciones del gasto ineludible sino además a la obligatoriedad de cumplir con el equilibrio presupuestario, estrechando aún más los márgenes de operación del gasto público.

Existe entonces, para los espacios de maniobra del gasto público, una restricción autoimpuesta por el Estado mexicano mediante esta Ley, que acota las posibilidades de operación de la política de gasto público más allá de la propia gestión de la administración pública. La entrada en vigor de esta Ley puede tener una fuerte influencia, inclusive mayor que

las limitaciones que significan la proporción del gasto ineludible sobre los márgenes de operación del gasto público.

CONCLUSIÓN

Los márgenes de operación de la política de gasto son reducidos, no sólo por el monto y proporción de los propios recursos comprometidos en el gasto corriente del Gobierno Federal, sino por la propia definición de la política económica, ya que la política fiscal debe ahora por Ley contribuir a su objetivo más importante que es la estabilidad de precios, con el propósito de dar continuidad al equilibrio presupuestal.

Finalmente, pero no menos importante, la astringencia en los márgenes de maniobra de las finanzas públicas está atado de forma importante al bajo crecimiento económico observado en las últimas dos décadas.

¹⁹ Ídem.

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.

<http://www.cefp.gob.mx>

Anexo

POLITICA DE GASTO PUBLICO 2001-2005				
2001	2002	2003	2004	2005
OBJETIVOS	OBJETIVOS	OBJETIVOS	OBJETIVOS	OBJETIVOS
1 Contribuir a reducir el déficit fiscal y la inflación.	1 Contribuir al cumplimiento de las metas fiscales y al mantenimiento de la estabilidad económica.	1 Contribuir a la estabilidad económica y promover una asignación eficiente de los recursos públicos.	1 Mantener la disciplina fiscal.	1 Mantener la disciplina fiscal.
2 Abatir el rezago social y ampliar las oportunidades de empleo y bienestar.	2 Abatir los rezagos sociales y los desequilibrios regionales.	2 Abatir los rezagos que en materia de educación, salud, desarrollo rural y alimentación aún aquejan a un amplio sector de la población.	2 Otorgar prioridad a la inversión social.	2 Privilegiar la inversión social.
3 Impulsar el desarrollo económico y regional con mayor equidad.	3 Coadyuvar a la recuperación de la actividad productiva y a la creación de empleos.	3 Expandir, modernizar y mantener la infraestructura básica del país.	3 Fortalecer el federalismo.	3 Promover el crecimiento de la economía.
4 Mejorar la seguridad pública y la procuración de justicia.	4 Ampliar la infraestructura pública.	4 Fortalecer las instituciones de seguridad social.	4 Racionalizar el gasto corriente.	4 Impulsar el federalismo.
			5 Ordenar y optimizar el gasto en servicios personales.	5 Disminuir el peso relativo del gasto en servicios personales y mejorar el nivel de profesionalización de los recursos humanos del sector público.
			6 Incentivar la inversión impulsada.	6 Continuar impulsando el gasto en desarrollo social.
			7 Elevar el gasto en desarrollo social.	7 Lograr una asignación eficiente del gasto en desarrollo económico.
			8 Priorizar las erogaciones para el desarrollo rural.	8 Fortalecer las erogaciones para el desarrollo rural.
			9 Impulsar el desarrollo económico.	9 Incrementar los recursos destinados a seguridad pública.
			10 Cumplir cabalmente con las funciones de gobierno.	
ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS	ESTRATEGIAS
1 Sujetar las erogaciones a criterios de sustentabilidad fiscal.	1 Mantener niveles de gasto congruentes con la disponibilidad de ingresos y con los límites de endeudamiento público.	1 Adecuar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos públicos.	1 Establecer un nivel de gasto congruente con la disponibilidad de recursos públicos.	1 Ajustar el nivel de gasto estrictamente a los recursos disponibles.
2 Mantener un nivel de gasto acorde con los propósitos de equilibrio presupuestal en el mediano plazo.	2 Reducir el costo del financiamiento del sector público.	2 Otorgar prioridad al gasto que beneficia directamente a la población y que eleva su capital humano.	2 Elevar el gasto que beneficia directamente a la población.	2 Elevar las erogaciones que tienen impacto directo sobre el bienestar de las personas.
3 Privilegiar el gasto social, fundamentalmente en las áreas de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda.	3 Racionalizar el gasto corriente, especialmente en servicios personales.	3 Incrementar el gasto que se asigna a las regiones de menor desarrollo.	3 Incrementar la asignación de recursos y responsabilidades a las entidades federativas y los municipios.	3 Desarrollar esquemas eficaces de inversión y programas para elevar la productividad del gasto público.
4 Reforzar las acciones encaminadas a la atención de la población en pobreza extrema.	4 Proteger el gasto en educación, salud, nutrición, vivienda, seguridad pública y superación de la pobreza.	4 Impulsar la inversión destinada a la infraestructura social y productiva.	4 Reducir el gasto burocrático e incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.	4 Avanzar hacia un nuevo equilibrio en la asignación de recursos y responsabilidades entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, que responda mejor a las demandas y expectativas ciudadanas.
5 Promover el crecimiento con calidad mediante la inversión en infraestructura pública de sectores estratégicos y prioritarios, y el impulso a programas de apoyo a las actividades productivas.	5 Apoyar los programas públicos que favorezcan la creación de empleos.	5 Disminuir el gasto corriente, particularmente en servicios personales.	5 Orientar este tipo de gasto a las funciones gubernamentales con las que se proporcionan servicios públicos en beneficio de la población.	5 Seguir con las acciones para racionalizar el gasto en servicios personales, como la aplicación de las medidas relativas a la Conclusión de la Relación Laboral de los servidores públicos, y las relacionadas con la profesionalización, capacitación y evaluación del desempeño.
6 Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública y las instituciones de procuración de justicia.	6 Continuar el proceso de descentralización del gasto e introducir mecanismos que eleven la eficiencia en su aplicación.	6 Utilizar criterios de costo-beneficio en el desarrollo de programas y proyectos de inversión para generar un mayor impacto en la aplicación del gasto.	6 Asignar mayores recursos a la inversión, para detonar el crecimiento económico y la generación de empleos.	6 Propiciar una mayor eficacia y eficiencia en las asignaciones presupuestarias que se destinan a mejorar las condiciones de vida de la población, así como las que benefician especialmente a las familias de menores ingresos.
7 Avanzar en la modernización de la administración pública y en el mejoramiento de los sistemas de control y evaluación de las acciones gubernamentales.	7 Impulsar un crecimiento de la inversión pública superior al del producto interno bruto, mediante recursos presupuestarios y otros esquemas de financiamiento privado.	7 Asociar los recursos presupuestarios canalizados a programas y acciones con indicadores y metas específicos para ser evaluados con base en resultados.	7 Aumentar las asignaciones presupuestarias a los sectores educación, salud y superación de la pobreza.	7 Disponer de una mayor y mejor infraestructura, y propiciar de manera eficaz el desarrollo laboral y empresarial.
	8 Asignar recursos suficientes a PEMEX para sustentar su operación, aumentar sus inversiones y asegurar su contribución a las finanzas públicas en los próximos años.		8 Apoyar el cumplimiento de los compromisos suscritos por el Gobierno Federal y las organizaciones de productores en el Acuerdo Nacional para el Campo.	8 Apoyar el bienestar y las oportunidades para las familias y productores del sector.
	9 Elevar la calidad y eficiencia en la aplicación de los recursos, destinándolos a programas asociados a fines y metas específicos, orientados a resultados y que puedan ser evaluados a través de la rendición de cuentas y el uso de indicadores de desempeño.		9 Mejorar la infraestructura y fortalecer las acciones para elevar la competitividad de las empresas y la productividad laboral.	9 Prevenir y combatir el delito y fortalecer las funciones para la readaptación social.
	10 Revisar y actualizar el marco jurídico y normativo que rige el proceso presupuestario.		10 Canalizar los recursos presupuestarios necesarios para la defensa de la soberanía, la protección de la población ante desastres naturales, la procuración de justicia y la seguridad pública.	

FUENTE: tomado de SHCP, *Libro Blanco de la Gestión Gubernamental, 2001-2006*. Página 315.