

Nota Informativa

Política de gasto 2009 y crisis económica

Introducción

La evolución de la crisis económica internacional ha obligado al gobierno mexicano a efectuar modificaciones en sus propuestas originales de política económica, para el año 2009.

Los cambios han consistido, hasta ahora, en ajustes de la política de gasto público, bien sea corrigiendo las metas o redireccionando asignaciones presupuestales, mediante lo cual se busca fortalecer la capacidad de la economía para mantener las fuentes de empleo y evitar el deterioro de las condiciones de vida de la población.

Sin embargo, la fuerza que la crisis ha venido adquiriendo, con particular énfasis a partir del tercer trimestre del año pasado -cuando la crisis financiera de los Estados Unidos hizo eclosión- ha generado una rápida obsolescencia en las medidas adoptadas.

En esta circunstancia el Congreso mexicano también intervino durante el proceso de aprobación del presupuesto para inducir una política de gasto de tipo contracíclica, que fue acordada con el ejecutivo federal.

Empero, de nueva cuenta, la potencia de la crisis, originalmente subestimada, parece anunciar que tales medidas no serán suficientes.

1. Propuesta de modificación a los criterios generales de política económica 2009

Los Criterios Generales de Política Económica para 2009 proponían un Gasto Total Presupuestario neto por 2 billones 820 mil 696.9 millones de pesos (mdp), pero la trayectoria descendente de los precios del petróleo y el empeoramiento del panorama económico obligaron al ejecutivo federal a anunciar el 8 de octubre, justo un mes después de haber presentado su propuesta de paquete económico 2009, una modificación a su marco macroeconómico, la cual incluía una estimación diferente de los ingresos presupuestarios, y con ella un nuevo cálculo para el gasto público.

Las medidas anunciadas en esa ocasión ubicaron el monto del gasto presupuestario en 2 billones 793 mil 100.0 mdp. Lo que implicaba que el gasto programable se reduciría de 2 billones 117 mil 591.1 mdp a 2 billones 63 mil 891.0 mdp. Por su parte el gasto no programable se incrementaría ligeramente, al pasar de 729 mil 105.9 mdp a 729 mil 205.9 mdp¹.

¹ SHCP, Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, Comunicado de Prensa 079/2008. Octubre 8 de 2008.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Propuesta Original del Gasto Neto Presupuestario y sus Cambios
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Concepto	Original	Nueva Propuesta
	(8 de Septiembre)	PICE* (8 de Octubre)
Gasto Neto Devengado del Sector Público		
Presupuestario	2,846,696.9	2,793,096.9
Gasto Programable del Sector Público	2,117,591.1	2,063,891.0
Presupuestario		
Gasto Programable del Gobierno Federal	1,295,391.1	n. d.
Gasto No programable	729,105.9	729,205.9

n. d. No disponible

* Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo. Las cifras señaladas son desglosadas a partir de la información proporcionada con el documento que propone la revisión del marco macroeconómico, y las estimaciones de ingresos y gastos previstos en el Paquete Económico 2009.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Como se recordará, el anuncio de las modificaciones a la política de gasto, acompañaba la puesta en marcha del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, mismo que era considerado en el contexto de la política de gasto como un programa anticíclico. Ya que suponía incrementar el gasto de inversión en infraestructura. Es decir, se buscaba compensar la reducción de 53 mil 700 mdp del gasto programable con una inversión adicional en infraestructura por 65 mil 100 mdp.

Para lograrlo se otorgaba un tratamiento distinto a las amortizaciones de PIDIREGAS, y se convertía la deuda contraída por este esquema de inversión en deuda pública. Asimismo, se excluía la inversión de PEMEX de la meta del balance presupuestario con lo cual se liberaban los recursos adicionales, conforme al argumento de al SHCP, para emprender el programa de infraestructura, que contribuiría a mantener el nivel de empleo².

De esta forma, la estructura del gasto programable suponía un cambio, pues al aumento del gasto de inversión debería corresponder una reducción del gasto corriente, habida cuenta de que el techo del gasto programable habría de reducirse. Sin embargo este aspecto no quedó del todo claro en el anuncio del Programa.

² Ibídem.

En suma, la crisis económica orillaba a adoptar una política de gasto más restrictiva, combinada con medidas de inversión en infraestructura que intentaban ser contracíclicas, pero que dada la astringencia presupuestaria parecían limitadas, pues se buscaba ceñirse a la vez a la meta del equilibrio presupuestal.

2. El gasto Aprobado para 2009

La intervención del Congreso durante el proceso de aprobación del presupuesto, buscó un acuerdo con la Secretaría de Hacienda que liberara en alguna medida esa restricción.

La política de gasto resultante fue una de corte anticíclico más auténtica, pues expandía el monto total de gasto público, en medio de un ambiente recesivo, a contrario de lo propuesto con el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, que lo reducía. La nueva propuesta aceptaba incluso la presencia de un déficit fiscal del orden del 1.8 por ciento del PIB.

Este hecho permitió expandir el gasto presupuestario neto hasta una cantidad de 3 billones 45 mil 478.6 mdp, que fue el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el Congreso para el año 2009.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Propuesta Original del Gasto Neto Presupuestario y sus Cambios en la Aprobación
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Concepto	Proyecto	Propuesta PICE*	Aprobado	Variación (%) sobre Proyecto
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	2,846,696.9	2,793,096.9	3,045,478.6	7.0
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	2,117,591.1	2,063,891.0	2,320,352.4	9.6
Gasto Corriente	1,708,748.8	n. d.	1,727,985.9	1.1
Gasto de Capital	408,842.3	n. d.	592,366.4	44.9
Gasto No programable	729,105.9	729,205.9	725,126.2	-0.5

n. d. No disponible

* Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo. Las cifras señaladas son desglosadas a partir de la información proporcionada con el documento que propone la revisión del marco macroeconómico, y las estimaciones de ingresos y gastos previstos en el Paquete Económico 2009.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y PEF Aprobado 2009.

Con este monto el Gasto Programable se incrementó en 9.6 por ciento respecto de la propuesta del Proyecto original. Aumento que permitió crecer el Gasto de Capital en 44.9 por ciento, en tanto que el Gasto Corriente se mantuvo casi en el mismo nivel con apenas un crecimiento del 1.1 por ciento. Por su parte, el Gasto No Programable decreció en 0.5 por ciento.

Esta nueva composición del gasto, y su crecimiento en materia de inversión de capital hablan de una política de gasto que puede actuar con mayor eficacia a contra corriente del ciclo económico y atemperar los efectos de la crisis económica.

Sin embargo, su efectividad dependerá de la evolución de la propia crisis, que en las últimas semanas ha llevado a formular nuevas predicciones y estimaciones económicas, que conducen de nueva cuenta a pensar en medidas alternativas para enfrentar, los que ahora se antojan que podrían ser, los peores momentos del ciclo económico.

3. El Gasto público y el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo

Dado que la etapa recesiva ha tendido a profundizarse en las últimas semanas, obligando a la reformulación de las expectativas tanto de la economía internacional como de la nacional, el Ejecutivo Federal decidió emprender una nueva acción en la primera semana de enero, presentando lo que definió como el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo, en el que se integran 25 acciones divididas en cinco bloques, denominados pilares. Las acciones que, como su nombre lo indican, están encaminadas a proteger las fuentes de empleo y a la economía familiar, incluyen además acciones para impulsar la competitividad y la inversión en

infraestructura, así como ejercer el gasto público de forma eficiente y transparente.

El Acuerdo, que en un sentido estricto no es tal, partió de la integración de las decisiones del Ejecutivo Federal en un conjunto de acciones de política pública que no requirió del consenso previo entre los diferentes sectores sociales de la economía, los cuales sólo fueron convocados para su presentación y firma, pero no les obliga en su inicio a acciones específicas.

En términos de política de gasto el Acuerdo no significa cambios, pues si bien se estima que tendrá un costo adicional de 90 mil mdp, como resultado del congelamiento de los precios de los combustibles y la energía, así como de las transferencias para inversión en PEMEX y los Estados, lo mismo que a programas de ampliación del empleo temporal y de apoyo a las familias; los recursos adicionales provendrán de ingresos excedentes obtenidos en la exportación petrolera (por efecto del tipo de cambio) y en la recaudación tributaria, durante el último trimestre de 2008³.

En estas condiciones, el Acuerdo no tendrá ningún impacto sobre el balance público, y en consecuencia se mantiene la meta de un déficit fiscal del 1.8 por ciento del PIB⁴.

Asimismo, la Inversión Impulsada que se anuncia en el Acuerdo es derivada de los recursos ya considerados en el gasto de Inversión Física del Presupuesto aprobado, por lo que tampoco tendrá un impacto sobre el déficit público.

³ SHCP, *Preguntas y Respuestas sobre el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo*. Informe Semanal del 5 al 9 de enero de 2009, en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sala_de_prensa/vocero/documentos/2009/vocero_02_2009.pdf

⁴ Idem. Pág. 2.

Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo
Inversión Impulsada en Infraestructura 2009
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Concepto	Monto	Estructura
Total Inversión Impulsada	568,902.6	100.0
I. Inversión física presupuestaria (neta de amortización de PIDIREGAS)	521,590.1	91.7
II. Inversión con recursos extrapresupuestarios*	27,431.8	4.8
III. Inversión Financiada	19,880.7	3.8

NOTA: los totales pueden no sumar lo exacto debido al redondeo

* Se refiere a la inversión realizada principalmente con recursos propios de los Organismos de Control Presupuestario Indirecto

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de Presidencia de la República, Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo; y SHCP, PEF 2009, Tomos I y VI.

Por ende, el Gasto Público se mantiene en el monto aprobado y sólo se reflejará en la contabilidad gubernamental en el transcurso del ejercicio, cuando las adiciones aparezcan en el concepto de Presupuesto Autorizado.

Comentario Final

La evolución de la crisis económica ha obligado al Estado mexicano a modificar su

política de gasto a partir de la propuesta original para el ejercicio de 2009, llevándolo a adoptar una política de gasto contracíclica, *contrario sensu* de lo que había sucedido en pasado frente a situaciones similares. Si bien, han sido las propias condiciones las que han favorecido esta decisión, no resulta menos plausible por ello.

La participación del poder Legislativo ha sido relevante en este cambio de política. Pues después de un primer intento, por parte el Ejecutivo, de emprender una política de este corte, con las modificaciones propuestas en su Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, en octubre pasado, la actuación del Congreso fue decisiva para cambiar a una política de gasto contracíclica en el proceso de aprobación.

Si bien, sus alcances y resultados se verán, sin duda, determinados por el desarrollo y la magnitud de la crisis económica mundial, que hasta hoy nadie parece prever con certeza cuál será su duración e intensidad.

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>

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez
Director de Presupuesto y Gasto Público: Mtro. Roberto Ramírez Archer
Elaboró: Rosalío L. Rangel Granados