

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## Evolución del Gasto Público Programático, periodo 1990-2017

Documento de trabajo núm. 295

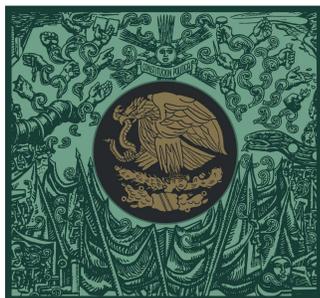


Noviembre 2018

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

---



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

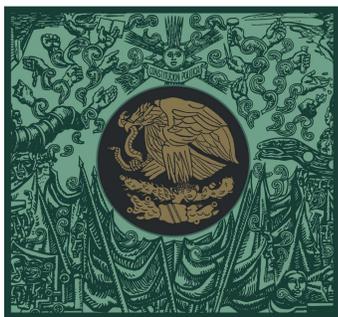
---

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

Información que fortalece  
el quehacer legislativo

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

## Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*Organización Interna*

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del  
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández  
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez  
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga  
Coordinadora Técnico

### Investigadores

Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Roberto Candelas Ramírez  
Rafael López Vega  
Salvador Moreno Pérez  
Felipe de Alba Murrieta  
Rafael del Olmo González  
Giovanni Jiménez Bustos

### Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez  
Nora Iliana León Rebollo  
Ricardo Ruiz Flores  
Erika Martínez Valenzuela  
Alejandro Abascal Nieto  
Abigail Espinosa Waldo  
Elizabeth Cabrera Robles  
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

## Evolución del Gasto Público Programático, periodo 1990-2017

**Giovanni Jiménez Bustos**

“Las normas son ‘la materia ausente’ en la ciencia económica. Se puede estar muy cerca de un equilibrio en el que todos cooperen, pero para que efectivamente lo hagan se necesita algo más. Y lo que hace que la gente coopere son las normas.”

DRA. ELINOR OSTROM

Primera Mujer en ganar el Premio Nobel de Economía

### **Gasto público**

El gobierno requiere recursos para poder cumplir con sus funciones. A esos recursos se les denomina: *gasto público*. La orientación, el destino y el tipo de gasto se detalla en el Presupuesto de Egresos de la Federación, documento que autoriza la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El Presupuesto de Egresos especifica el monto y destino de los recursos económicos que el gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

El gasto público federal es utilizado por el gobierno federal con fin de: proporcionar servicios educativos y de salud; construir carreteras y vivienda; apoyar el desarrollo del campo; generar y distribuir electricidad; garantizar la soberanía y seguridad nacional; procurar e impartir justicia; desarrollar actividades legislativas; transferir recursos a los estados y municipios; sostener relaciones con otros países y para atender el costo financiero de la deuda, entre otros.

Pero, ¿de dónde vienen esos recursos? El gobierno federal los obtiene del pago de los impuestos y otras contribuciones de la sociedad; de los ingresos del petróleo; de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos; de las

contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social; así como de financiamientos que contrata.

La Cámara de Diputados es el organismo facultado para el análisis, discusión y aprobación del Paquete Económico, éste contiene: Los Criterios Generales de Política Pública, La ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Sin embargo, es facultad exclusiva de la Cámara baja el PEF. Tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74 apartado IV:

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara 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.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente,

debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.<sup>1</sup>

Las cámaras de Diputados y de Senadores autorizan el cobro y la recaudación a través de la Ley de Ingresos de la Federación, a diferencia del Presupuesto de Egresos, que sólo lo aprueba la Cámara de Diputados.

Es importante señalar que la principal fuente de financiamiento del presupuesto es la contribución ciudadana por concepto de impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos, y que la diferencia entre estos ingresos y el gasto público, cuando este último es mayor, se cubre con deuda pública, esto es, con los préstamos que el gobierno adquiere. Así, el ingreso anual es igual al monto de gasto público.

En suma, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.<sup>2</sup> Sin embargo, estas erogaciones están sujetas a lo que quieren los ciudadanos, ya que son ellos los que determinan el nivel de gasto público y las preferencias del mismo, ya que son ellos los que mantienen al Estado.

Desde el punto de vista de las teorías económicas, el principal determinante de las preferencias fiscales y de gasto son los intereses de los individuos. El ciudadano fijará su postura respecto de los impuestos y los diversos programas de gasto tomando en consideración los costos y beneficios que le suponen los impuestos pagados y los servicios que obtienen a cambio y actuará en consecuencia maximizando sus utilidades personales. En 2011 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) llevó a cabo una encuesta para determinar cuál había sido la distribución del gasto público, mostrando la siguiente pauta: entre las personas adultas mayores lo más importante es el gasto en seguridad ciudadana, las personas con altos niveles de instrucción educativa y que viven en las regiones urbanas prefieren que el gasto público se ejerza en

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 27-08-2018.

<sup>2</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

procuración de justicia, la demanda de mayor gasto en pensiones correlaciona con mujeres de edad avanzada, la vivienda es una demanda de los jóvenes de población urbana y niveles medios y altos en instrucción educativa, finalmente las demandas de educación, cultura, medio ambiente y mejor distribución del ingreso, son las más importantes para regiones urbanas y segmentos altos de la población.<sup>3</sup>

La encuesta llevada a cabo por la OCDE muestra que los ciudadanos urbanos son los que cuentan con un punto de vista sobre sus preferencias en torno al gasto. En 2014, en términos porcentuales, esas personas urbanas en México representaron 77.1% del total de la población.<sup>4</sup> Que los ciudadanos reconozcan sus preferencias en cuanto al nivel y tipo de gasto se debe a la información con la que cuentan.

La información es la principal herramienta que tenemos los ciudadanos para conformarnos una opinión, pero: “La información es incompleta y desigualmente distribuida entre los agentes, costosa de adquirir y conduce a un comportamiento distinto al que tradicionalmente se conoce como los mecanismos de oferta y demanda”,<sup>5</sup> de ahí la importancia del gasto público, ya que éste, de acuerdo con los teoremas del bienestar, la información es un bien público y éste aumenta la eficiencia en la distribución de bienes y servicios.

Teoremas del bienestar:

1. Preposición: bajo ciertas circunstancias más o menos restrictivas, los mercados llevan una asignación eficiente.
2. Teorema: bajo las mismas condiciones, cualquier asignación eficiente puede alcanzarse a través del funcionamiento de los mercados si se redistribuyeran los recursos iniciales de manera apropiada.
3. Corolario: las intervenciones de los gobiernos a través del gasto público pueden, por tanto, reducir los fallos de mercado.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Ernesto Carrillo Bravo y Manuel Tamayo Sáez, “La formación de las preferencias de gasto público: un análisis comparado por políticas públicas”, *Frontera Norte*, vol. 23, núm. 45, enero-junio de 2011.

<sup>4</sup> INEGI, Las Zonas Metropolitanas de México. Censos económicos 2014.

<sup>5</sup> Josep Stiglitz, *La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica*, Universidad de Columbia, 2014.

<sup>6</sup> El análisis de las políticas de gasto público, Hacienda Pública I, Universidad de Salamanca, 2010.

Para nuestros fines nos interesa el impacto del corolario, ya que en él se define cómo la Cámara de Diputados puede mejorar la eficiencia de los mercados a través de la asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia actividades que redistribuyan los recursos iniciales. Por tales recursos iniciales entenderemos: educación, salud y desarrollo social, ya que, de acuerdo con la teoría del capital humano de Gary Becker, lo que nos hace avanzar como individuos en una economía de mercado son las habilidades y cualidades que nos convierten en personas productivas, siendo la educación (conocimientos) la más importante. Sin embargo, para que se logre la correcta absorción de la educación, es necesario poseer salud y satisfactores sociales, de ahí la inversión en salud y desarrollo social. Una vez que el PEF está asignado, les corresponden a las autoridades administrativas su correcta aplicación, por lo que en el proceso de negociación del PEF hay varios actores, mismos que se analizan a continuación.

### **El proceso de negociación del Presupuesto de Egresos: análisis de actores**

A medida que hay más pluralismo en el Poder Legislativo se observa un mayor peso de prácticas de gestoría de recursos y más intercambio clientelar en la lógica de negociación del gasto público. Cada año los legisladores han podido modificar aproximadamente entre 6 y 10% del gasto total, la llamada bolsa negociable. El resto del presupuesto se considera comprometido porque incluye partidas con obligatoriedad jurídica o política, como el pago de sueldos y salarios, los subsidios, las pensiones y los programas sujetos a reglas de operación, así como las transferencias a entidades federativas.<sup>7</sup>

Con el objetivo de mostrar los roles de cada uno de los actores del proceso presupuestario, así como las estrategias con las que cuentan cada uno de ellos, a continuación se describen el mapa de actores y las relaciones que hay entre los jugadores.

---

<sup>7</sup> Luis, Carlos Ugalde, “Clientelismo presupuestario”, *Nexos*, 2014,

**Tabla 1. Mapa de jugadores en el proceso presupuestario**

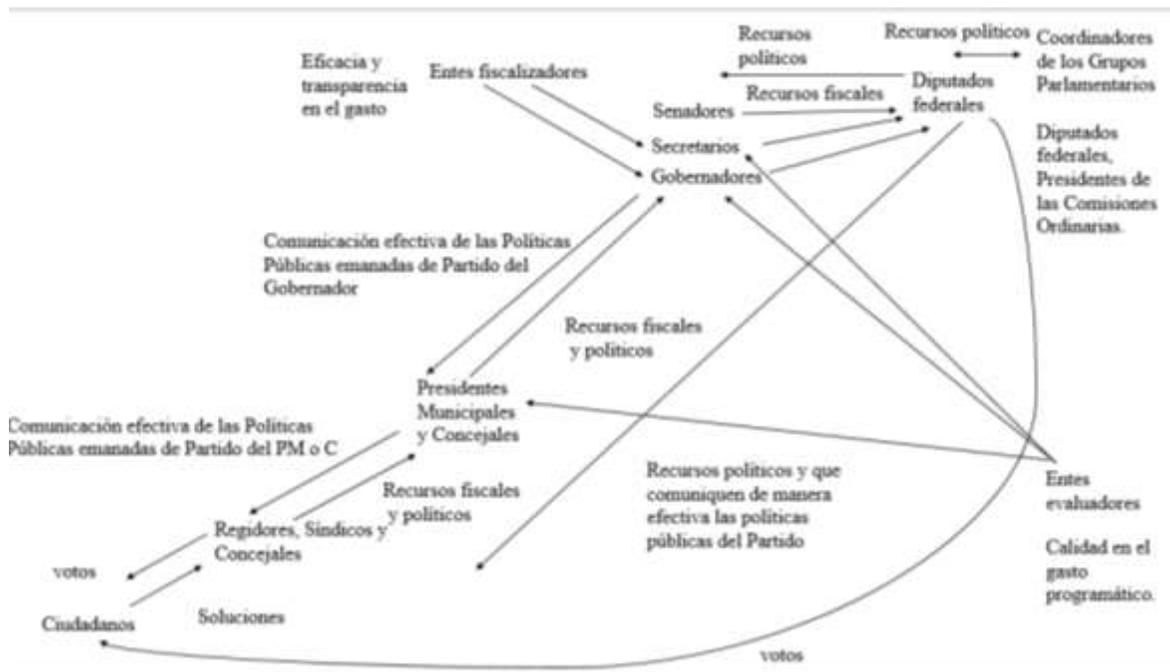
<i>Proceso de negociación del presupuesto</i>	<b>Jugadores</b>			
	<b>Diputados integrantes de las Comisiones Ordinarias.</b>	<b>Secretarios de despacho y directores generales de los organismos públicos descentralizados y sectorizados.</b>	<b>Evaluadores del Gasto</b>	
			<b>Auditoría Superior de la Federación.</b>	<b>Coneval.</b>
<b><i>Incentivos</i></b>	Reelección	Elevar el gasto público programático para cada una de sus dependencias.	Mejorar la gestión pública mediante la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades.	Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.
<b><i>Obstáculos</i></b>	Transparencia en las decisiones sobre cuáles son los proyectos susceptibles de financiamiento público.	Restricciones presupuestarias.	Acciones de fiscalización no vinculantes	Acciones de evaluación no vinculantes

	<b>Senadores</b>	<b>Gobernadores</b>	Órganos fiscalizadores a nivel local.	Algunas entidades federativas cuentan con Organismos de Evaluación de la Política Social, como: CDMX, Guerrero, Jalisco.
<b>Incentivos</b>	Relección. Varios senadores aspiran a ser gobernadores.	Poder influir en la sucesión de la gubernatura.	Vigilar el gasto público.	Sugerir acciones en materia de política pública.
<b>Obstáculos</b>	Cómo mostrar el trabajo legislativo a la ciudadanía	Opacidad en el gasto público y endeudamiento	Además de las acciones no vinculantes, varios autores señalan que los organismos encargados de la fiscalización en los estados se encuentran cooptados por los gobernadores.	Acciones no vinculantes.
	Concejales, síndicos, regidores	Presidentes municipales y alcaldes (CDMX)	Organismos de fiscalización al nivel entidad federativa	Organismos de evaluación de la política pública al nivel local

<b>Incentivos</b>	<b>Reelección</b>	<i>Ibidem.</i>
<b>Obstáculos</b>	Dado que los municipios y alcaldías son la forma de gobierno más cercana a la población, el principal obstáculo es la falta de recursos públicos para atender todas las necesidades de sus demarcaciones territoriales.	<i>Ibidem.</i>

Fuente: elaboración propia.

**Imagen 1. Relaciones entre jugadores en el proceso presupuestario**



Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2. Estrategias por jugador**

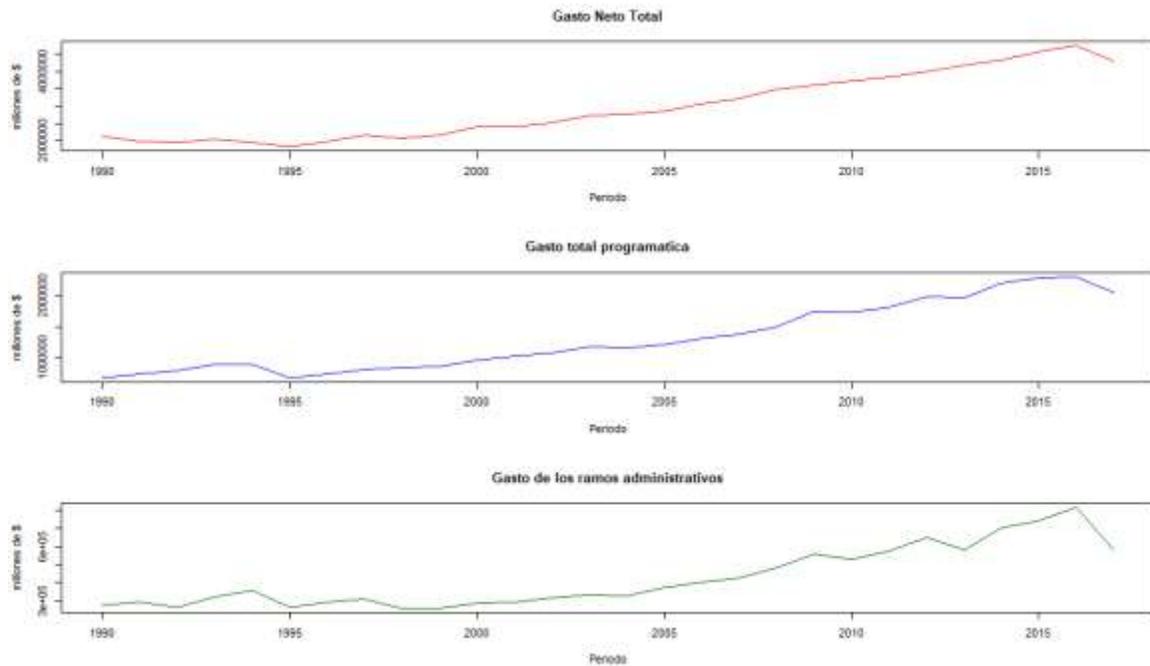
<b><i>Jugador</i></b>	<b><i>Estrategia dominante</i></b>
<b><i>Diputados federales</i></b>	Asignación de recursos fiscales.
<b><i>Senadores</i></b>	Poder de veto de iniciativas de ley.
<b><i>Entes encargados de la fiscalización del gasto público</i></b>	Evidenciar actos de corrupción.
<b><i>Entes encargados de la evaluación del gasto público</i></b>	Evidenciar el uso ineficiente en el uso del gasto público.
<b><i>Gobernadores y secretarios de despacho</i></b>	Asignación programática de los recursos presupuestales.
<b><i>Presidentes municipales y alcaldes</i></b>	Permitir o no eventos políticos en sus demarcaciones, así como comunicar, o no, las acciones que llevan a cabo los otros jugadores en favor de la población de su demarcación territorial.
<b><i>Síndicos, regidores y concejales</i></b>	Comunicar, o no, las acciones que llevan a cabo los otros jugadores en favor de la población de su demarcación territorial.
<b><i>Ciudadanos</i></b>	Votar o no por el partido de los jugadores antes enunciados.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, este proceso de negociación presupuestaria es relativamente nuevo, ya que fue hasta 1997 cuando por primera vez hubo un gobierno federal que no tenía mayoría en las Cámaras. “La democratización electoral trajo consigo la diferenciación entre el partido en el gobierno, el partido en el parlamento y el partido-organización. Estos tres pilares en los que se sostienen los partidos comenzaron a cobrar importancia haciendo más complejas las relaciones intrapartidarias y, desde

luego, las relaciones partidos–gobierno”.<sup>8</sup> ¿Cómo influyó este proceso de democratización en la evolución del gasto público?

Gráfica 1. Evolución del gasto público 1990-2017



Fuente: elaboración propia. Series deflactadas a precios de 2013. Estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018).

Las gráficas anteriores muestran una evolución positiva en materia del gasto programático, así como los recursos que se destinan a las secretarías (ramos administrativos); sin embargo, el gasto neto total, así como los otros dos rubros, caen a partir de 2015. De acuerdo con el apartado anterior, la evolución de los ingresos presupuestales no explica la caída en el gasto, ya que los ingresos presupuestales, gracias a la reforma fiscal que sustituyó los ingresos petroleros por los ingresos tributarios, han ido en aumento.

<sup>8</sup> Ma. Amparo Casar, “Governments whitout majority in Mexico 1997-2006”, *Política y Gobierno*, 2008.

**Tabla 2. Principales estadísticos de gasto público durante el periodo 1990-2017**

	Año en que se registró el valor máximo	Año en que se registró el valor mínimo
Gasto neto total	2016	1995
Gasto programático	2016	1995
Gasto por ramos administrativos	2016	1999

Fuente: Elaboración propia. Series deflactadas a precios de 2013. Estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018).

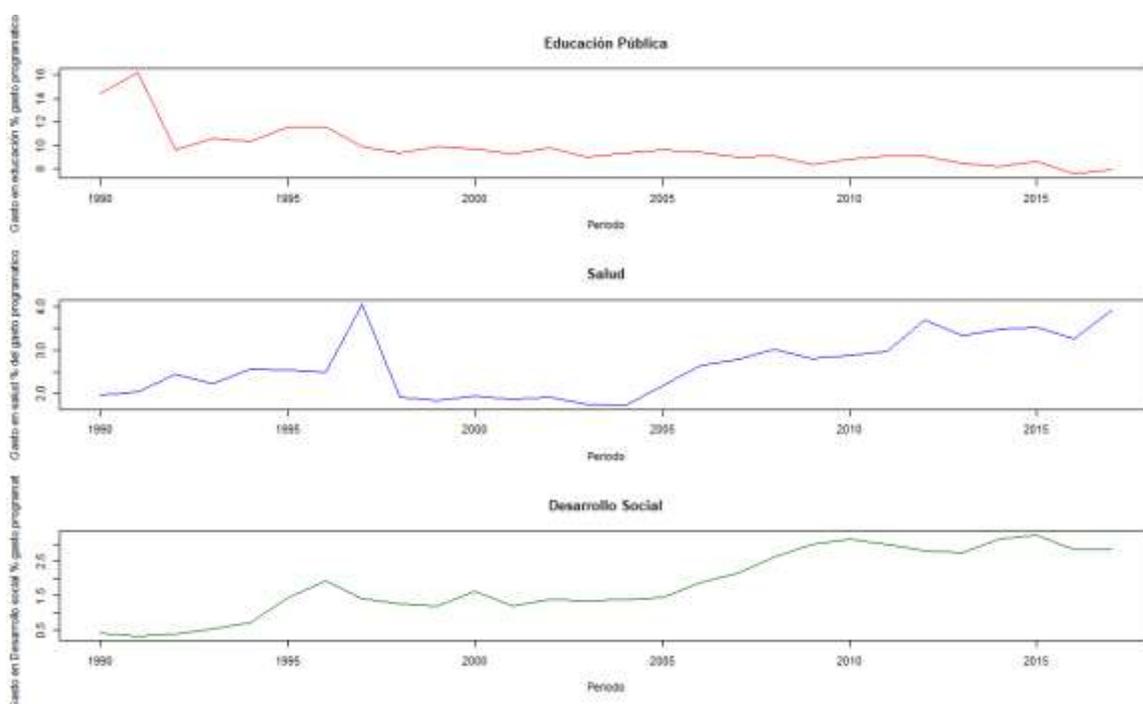
La tabla anterior muestra cómo la crisis de 1995 pegó duramente a las finanzas públicas. De acuerdo con la SHCP, al cierre de 1995 la deuda pública ascendió a 841,629.8 millones de pesos. Sin embargo, a pesar del duro golpe al erario, el gobierno federal no contrajo los recursos destinados a las estrategias programáticas de las secretarías. Por su parte, la contracción en el gasto de las dependencias se dio en 1999 durante la denominada *crisis del rubro*. Durante ella, los precios del petróleo se derrumbaron y las monedas de los mercados emergentes estaban en caída libre. Recordemos que antes de la Reforma Fiscal los principales recursos fiscales provenían de los hidrocarburos.

### **Gasto público dirigido a la formación de capital humano**

Si analizamos los principales rubros a donde se destina el gasto público, observamos que seis ramos concentran más de 15% del gasto total programático: infraestructura, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, educación pública, salud, desarrollo social y agricultura, ya que, de acuerdo con el marco teórico conceptual y nuestro mapa de actores, el gasto público tiene la función de disminuir las deficiencias del mercado y generar votos. Las obras públicas visibilizan las

políticas públicas a través de la generación de empleos y los eventos que se llevan a cabo al inicio y al finalizar cada una de ellas. Sin embargo, las principales demandas sociales vienen de la mano de las exigencias tradicionales sobre un piso parejo para el desarrollo económico de todos los mexicanos, lo cual sólo se logra atendiendo las necesidades de formación de capital humano: educación,<sup>9</sup> salud y desarrollo social.<sup>10</sup>

Gráfica 2. Evolución del gasto público dirigido a la formación de capital humano 1990-2017



Fuente: Elaboración propia. Series deflactadas a precios de 2013. Estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018).

<sup>9</sup> El capital humano es una variable difícil de medir en su dimensión exacta, las variables más utilizadas se refieren a los años de escolaridad en forma anual o a la rentabilidad educativa.

<sup>10</sup> Un documento que sirve para analizar las demandas del sector rural es: Giovanni Jiménez Bustos, “Productividad, competitividad e innovación en el campo mexicano”, CEDRSSA, Cámara de Diputados, 2014.

**Tabla 3. Principales estadísticos de gasto público en materia de educación, salud y desarrollo social durante el periodo 1990-2017**

	Año en que se registró el valor máximo	Año en que se registró el valor mínimo
Educación pública	1991	2016
Salud	1997	2004
Desarrollo social	2015	1991

Fuente: elaboración propia. Series deflactadas a precios de 2013. Estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018).

### **A manera de conclusión**

¿El proceso de democratización que inició en 1997 modificó favorablemente la calidad del gasto?

A diferencia del gasto neto, programático o por ramos, los recursos destinados a la formación de capital humano no tienen una tendencia clara sobre sus variaciones. Los recursos destinados al fomento del capital humano tienen como objetivo generar un piso parejo entre los mexicanos. ¿A quiénes favorecen los recursos en materia de desarrollo social?

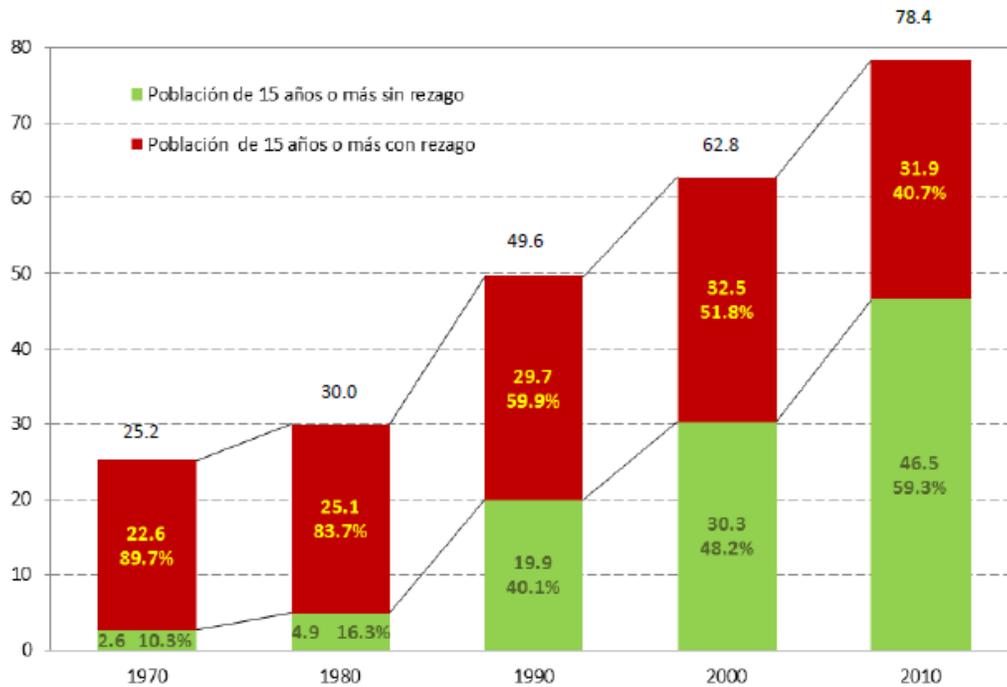
**Tabla 4. Incidencia del gasto en desarrollo social en el ingreso promedio per cápita 2014-2016.**

Décil	2014			2016		
	Ingreso antes de transferencias \$	Ingreso después de transferencias \$	Variación %	Ingreso antes de transferencias \$	Ingresos después de transferencias \$	Variación %
1	2,706	3,656	35.1	2,733	3,948	28.0
2	4,334	5,047	16.5	4,893	5,593	14.3
3	5,551	6,216	12.0	6,492	7,114	9.6
4	6,491	7,431	7.1	7,961	8,462	6.3
5	8,474	8,951	5.6	9,722	10,219	5.1
6	9,954	10,329	3.8	11,108	11,508	3.6
7	12,040	12,435	3.3	13,447	13,849	3.0
8	14,383	14,688	2.1	15,898	16,199	1.9
9	19,151	19,406	1.3	20,906	21,226	1.5
10	42,623	42,961	0.8	46,346	46,711	0.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Precios de 2016.

De acuerdo con la tabla anterior, el gasto en materia de desarrollo social se destina principalmente a las personas con menores ingresos, ya que, como se observa, entre más se avanza en los deciles de ingresos, menos es la variación de los ingresos derivada de las transferencias fiscales. Sin embargo, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, el rezago educativo se ha mantenido constante.

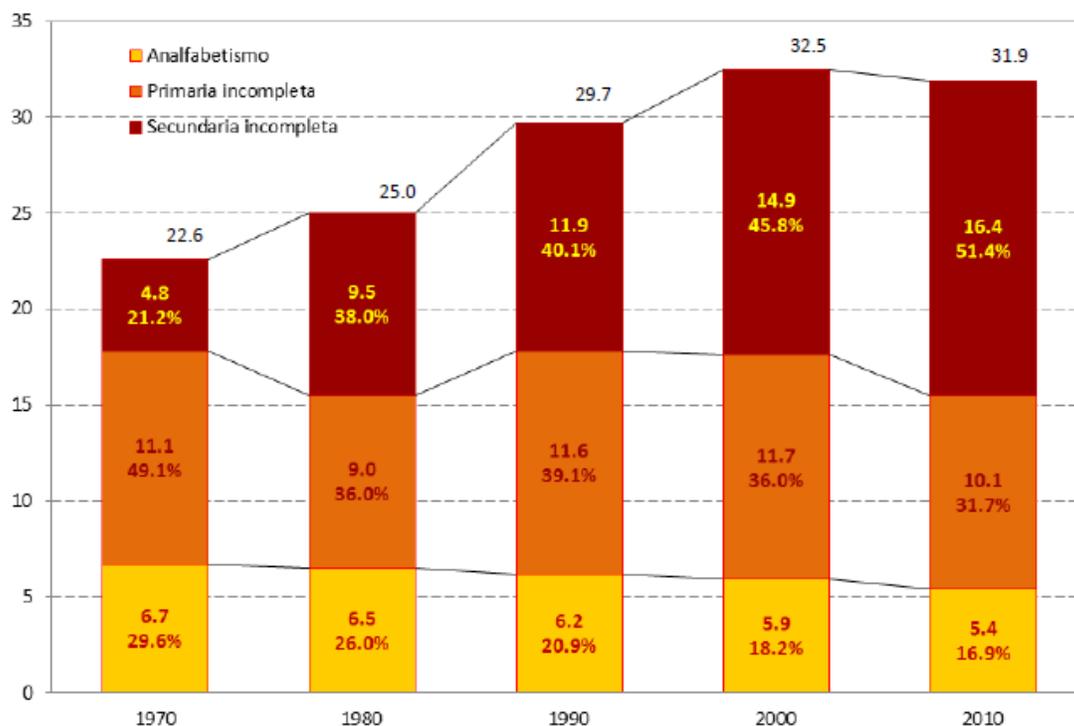
EVOLUCIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO POR TIPO Y DÉCADAS, 1970-2010  
(Millones de personas y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx>

La gráfica anterior muestra que en materia educativa se ha avanzado en cuanto a rezago educativo. Sin embargo, al observar los datos de la cuenta pública que presenta la Auditoría Superior de la Federación, vemos que la política educativa sigue siendo un problema.

COMPOSICIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO POR DÉCADAS, 1970-2010  
(Millones de personas y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx>

En 40 años de política educativa:

- ✓ Los niveles de analfabetismo se han reducido en 13%.
- ✓ Hay menos niños con primaria incompleta, pasando de 49.1% en 1970 a 31.7% de la población total en 2010.
- ✓ Las personas que cuentan con secundaria incompleta aumentaron de 21.1% en 1970 a 51.4% en 2010.

# CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

 cesop01

 @cesopmx