

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN

SEMINARIO DE TITULACIÓN

**EL GASTO PÚBLICO PROGRAMABLE EN DESARROLLO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO, POR SU CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
1994-2000.**

ENSAYO EN LA MODALIDAD DEL SEMINARIO DE TITULACIÓN PARA OBTENER EL GRADO
DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA:

NADIA LOBATO FRAGA

ASESOR:

MTRO. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
GASTO PÚBLICO Y SU ANÁLISIS TEÓRICO	
1.1. Definición de Gasto Público	3
1.2. La teoría de los bienes públicos	3
1.3. La elección pública	5
1.4. La producción pública	8
1.5. El intervencionismo estatal	9
1.6. Análisis costo- beneficio	10
1.7. Impacto redistributivo del Gasto Público	11
1.8. Aspectos fiscales de las teorías macroeconómicas	12
1.9. Descentralización fiscal	13
CAPÍTULO II	
EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MÉXICO	
2.1. Principios básicos del presupuesto	14
2.2. Estructura del Sector Público en México	15
2.3. Marco Jurídico de la política económica	17
2.4. El proceso de presupuesto en México	21
2.5. Clasificaciones del Gasto Público	24
2.6. Clasificación funcional y su nueva estructura programática	26

CAPÍTULO III

POLÍTICA Y ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN EL SEXENIO (ANÁLISIS DEL PERIODO 1994- 2000)

3.1. Plan Nacional de Desarrollo	27
3.2. Categoría Programática por clasificación funcional orientado a desarrollo económico	29
3.3. Producto Interno Bruto	35
CONCLUSIONES	39
ANEXO ESTADÍSTICO	41
BIBLIOGRAFÍA	44

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo se elaboró en la modalidad de seminario de titulación de la Facultad de Economía, habiéndose logrado su terminación después de un constante análisis y opiniones de los integrantes del Seminario, quienes con objetividad manifestaron sus puntos de vista para mejorarlo, reconociéndose la importancia de las aportaciones presentadas por cada trabajo por el conjunto de sus integrantes.

Este ensayo tiene como objetivo principal facilitar la comprensión y el análisis del Gasto Público en México, así como reconocer su importancia en el cambio estructural de la economía mexicana y sus repercusiones orientadas a las actividades productivas.

Una de las formas en las que la intervención del Estado se manifiesta en la economía es a través del ejercicio del Gasto Público, que corresponde al compromiso social y económico del Estado con la sociedad.

Partiendo de lo anterior, la importancia del tema radica principalmente en que el presupuesto se obtiene de la sociedad mediante las cargas fiscales y es el Estado quien debe decidir su asignación, es decir, el Gasto Público es un elemento macroeconómico para orientar y fomentar la producción, inversión, empleo, acumulación de capital, etc., en síntesis promover el crecimiento y desarrollo económico, y por ende un elemento microeconómico para lograr una mejor distribución del ingreso, servicios y oportunidades para la sociedad.

A partir de los años ochenta los cambios estructurales que ha sufrido la economía mexicana afectan directamente al ejercicio de esta variable, por lo que el análisis del gasto enfocado al desarrollo económico es primordial para el entendimiento de dichos cambios en la economía de nuestro país.

Por ello, el ensayo inicia por explicar el significado de Gasto Público y sus aspectos teóricos, revisando las diferentes teorías de la justificación de la participación del Estado en la economía.

Posteriormente en un segundo capítulo se explica el proceso presupuestario en el caso de México y se aborda una de las tres clasificaciones del Gasto Publico utilizado por el Gobierno Federal, su clasificación funcional, la cual explicará, hacia dónde se van los recursos, quiénes ejecutan el Gasto Público y de qué manera se cumplen los objetivos mediante dicha política.

Por último, en el tercer capítulo se realiza un breve análisis comparativo del Gasto Programable del Sector Publico por su clasificación funcional orientado al desarrollo económico y el Producto Interno Bruto del periodo comprendido de 1994 al 2000, sexenio correspondiente al mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León, por ser un periodo de una profunda crisis que marcó a la sociedad mexicana, a fin de que proporcionar un enfoque más claro de esta variable, su clasificación y su dimensión dentro de la economía del país y así contestar a la pregunta que dio origen a este trabajo de investigación:

¿Cumplió el Gasto Público con el fin propuesto mediante la acción orientada del mismo?; en otras palabras, si el nivel de producción alcanzado en el periodo, reflejó la situación económica del país; las medidas adoptadas en las políticas públicas de gasto destinado al crecimiento económico fueron congruentes con los criterios de política que indicaban la fuerte intervención por parte del Estado, ante las fallas del mercado interno y donde los problemas que rodeaban a la crisis financiera que vivimos, no permitieron llevar con éxito los planteamientos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo destinado al crecimiento económico, como veremos a lo largo de este ensayo.

CAPÍTULO I

GASTO PÚBLICO Y SU ANÁLISIS TEÓRICO

1.1 DEFINICIÓN DE GASTO PÚBLICO

En diversos textos del estudio de la economía pública coinciden en que no es posible contar con una única definición de Gasto Público, para este ensayo se considerará al mismo como toda aquella erogación que realiza el Gobierno para adquirir los medios necesarios para la realización de sus actividades de producción de bienes y servicios públicos.

El Gasto Público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos y en la estabilización o desestabilización de la economía.¹

A lo largo de la historia se han dado diversos estudios sobre teorías que explican el intervencionismo del Estado en la economía, a continuación se repasaran las teorías más importantes relacionadas a este tema.

1.2. LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS

Un bien público es el que se caracteriza por varias propiedades que impiden que el mercado pueda suministrarlo, o si acaso lo hiciese, este suministro sería deficiente; basándome en un gran autor del estudio de la Economía Pública, Joseph Stiglitz, entenderemos que para distinguir entre bienes privados y públicos, debemos hacernos la siguiente pregunta en relación a los bienes públicos: ¿Tiene el bien la propiedad de consumo rival?; Consumo rival significa que si un bien es utilizado por una persona, no puede ser utilizado por otra. La siguiente pregunta se refiere a la propiedad de la exclusión: ¿Es posible excluir a una persona de los beneficios de un bien público sin incurrir en grandes costos?, es decir; no es posible excluir a un

¹ Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano, Ed. Esfinge, Pág. 141.

barco que navega cerca de un faro de los beneficios que este proporciona a diferencia de un bien privado que puede excluir mediante un sistema de precios.

En resumen, los bienes públicos se caracterizan por el consumo no rival y la imposibilidad de excluir a nadie de sus beneficios y son definidos como bienes públicos puros.

Los bienes privados públicos tienen la propiedad esencial de que el consumo de un bien, por parte de un individuo disminuye el monto de bienes que podría consumir otro individuo, a esta propiedad se le denomina rivalidad en el consumo. Además, tienen la propiedad de la exclusión, es decir, solo puede consumirlo el individuo que ya pagó un precio por este bien.

Existen seis tipos de fallos básicos en el mercado en los cuales no se da la eficiencia en sentido Pareto, los cuales son:

1. Fallo de la competencia
2. Bienes Públicos
3. Fallo por Externalidades
4. Mercados incompletos o complementarios
5. Fallos en la información
6. Paro, Inflación y desequilibrio

Es ahí donde resulta más clara la diferencia entre provisión pública y privada, si sólo hubiera, por ejemplo, una autopista el monopolista elegiría un peaje que maximizara su ingreso, y construiría esa autopista sólo si esos ingresos fueran iguales o superiores al costo de la autopista. Las autoridades deben realizar cálculos más complejos sopesando consideraciones relacionadas con la equidad y consideraciones relacionadas con la eficiencia, por ello las autoridades podrían construir la autopista aún cuando el ingreso máximo por peaje fuera menor al costo de la autopista, ya que reconocen que esta genera algún excedente del consumidor.

El problema del gorrón, se refiere textualmente a una situación en la cual los agentes económicos eluden el pago de un bien y/o servicio público. Debido a que los bienes más importantes suministrados por el Estado, tienen la propiedad de que no es posible excluir a nadie de su consumo, es inviable el racionamiento mediante el sistema de precios, lo cual implica que el mercado competitivo no genere una cantidad del bien público eficiente en el sentido de Pareto; por ello debe obligárseles a financiar estos bienes mediante impuestos.

Finalmente, la regla básica que debe cumplirse para que el nivel de provisión de bienes públicos sea eficiente, debe modificarse cuando la recaudación de los ingresos y la redistribución de la renta conllevan costos (distorsiones). Por ello la gestión eficiente del Estado es en sí misma un bien público y tiende a maximizar la utilidad del consumidor de bienes públicos.

1.3. LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La elección pública, es la rama de la economía pública que estudia los problemas relacionados con las decisiones del Gobierno, de naturaleza colectiva y/o pública respecto a la asignación de recursos, regulación económica en la corrección de fallas de mercado, y la intervención del Estado en la economía o en el mercado político. Sus objetos de estudio son la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de los partidos, los políticos y los burócratas.

Dentro de este análisis, la lógica para actuar colectivamente proviene de las ganancias mutuas que los individuos pueden obtener al sujetarse voluntariamente a las restricciones derivadas de su participación en una acción colectiva, esta lógica forma parte de la explicación de la existencia y funcionamiento del gobierno en la sociedad.

“La elección pública representa la toma de decisiones de una sociedad por el tipo de bienes públicos que desea consumir; es el punto de partida de un gobierno que determina la forma de administrar la hacienda pública; la cual tiene actualmente dos

principales misiones, por un lado se busca preferenciar al mercado para que sean sus mecanismos los que asignen la redistribución de los factores a través de su productividad y por otro lado que desconoce la eficiencia del mercado y la reasignación y redistribución de la riqueza que se da a través del Estado y sus instituciones”².

La toma de decisiones colectivas, como la determinación de bienes públicos, se diferencia de la toma de decisiones habitual en el seno del hogar en dos importantes aspectos: en primer lugar, hay que tratar de conocer las preferencias. En segundo lugar, hay que resolver las diferencias entre las preferencias ¿Qué cantidad de bien público debe suministrarse si cada individuo desea que el Estado gaste, por ejemplo, un nivel distinto en la provisión de bienes públicos?

El sistema de votación por mayoría es el procedimiento más sencillo para resolver esas diferencias. Desgraciadamente, puede no existir un equilibrio en la votación por mayoría. El teorema de la imposibilidad de Arrow demuestra que es imposible hallar un mecanismo político que no sea dictatorial, que resuelva el problema de la votación por mayoría y que satisfaga otras propiedades que serían deseables en cualquier mecanismo político (como la independencia de las opciones irrelevantes). El sistema de votación por mayoría llega a un equilibrio si las preferencias son unimodales.

El equilibrio del sistema de votación por mayoría, cuando existe, refleja las preferencias del votante mediano. En un sistema bipartidista, las posiciones de los dos partidos tienden hacia la del votante mediano. El votante mediano, es un votante hipotético que divide a la comunidad en dos. El equilibrio del sistema de votación por mayoría no da lugar, en general, a una provisión eficiente de bienes públicos; la cantidad suministrada puede ser insuficiente o excesiva. En este escenario el equilibrio de Lindahl, es el nivel de provisión de bienes públicos en el que la suma de los precios en impuestos es igual al costo marginal de producción.

Aunque es eficiente en el sentido de Pareto, los individuos no tienen incentivos para

² Jesús Sánchez Arciniega, Apuntes de clase: Economía Pública, Facultad de Economía 2004.

revelar sinceramente sus preferencias. Es en este escenario que los grupos de presión suelen influir poderosamente en el resultado de los procesos políticos.

Dentro del estudio de la escuela de Elección Pública, se habla de la teoría de la búsqueda de la renta, como un enfoque que surge para estudiar de qué modo los grupos sociales (o grupos de interés) buscan preservar rentas monopólicas a través de la introducción, mantenimiento y preservación de regulaciones económicas, por lo que las regulaciones afectan desigualmente a los grupos. La lucha política y económica de los grupos consume recursos sociales que aplicados a las actividades productivas aumentarían el bienestar social.

La propuesta política de los autores de la búsqueda de la renta es eliminar la mayoría de las regulaciones para atenuar la búsqueda de la renta a través de la desregulación de la economía, la privatización y la liberalización de mercados.

La escuela de la elección pública, atribuye a la privatización posibilidades para frenar las pérdidas de la eficiencia, atribuibles a la búsqueda de la renta que surgen alrededor de las empresas públicas. Desde este punto de vista, la privatización es un caso particular de la regulación, cuando las empresas públicas podrían ser más eficientes en un mercado competitivo, la solución consiste en cambiar la estructura de los derechos de propiedad, privatizando y aplicando una regulación en el mercado garantizando el bienestar de los consumidores.

El costo, sería que la regulación es una estructura institucional que genera costos de transacción a los agentes y a la sociedad en su conjunto, que terminarían pagándola el consumidor o el contribuyente a través de aumentos de precios o de impuestos.

1.4. LA PRODUCCIÓN PÚBLICA

La teoría de interés público, se basa en el supuesto de que en sus tratos con el sector privado, las agencias públicas tratan de maximizar el bienestar social, es decir, no hay problemas de incentivos al interior del gobierno. La justificación de este enfoque es que las agencias son en sí mismas agentes de un público más amplio, de modo que deben de actuar en su interés.

El problema del principal y del agente, es un enfoque analítico que se aplica para estudiar las relaciones entre el gobierno federal (el principal) que delega funciones en el Gobierno local (agencia). El problema surge porque los dos niveles de gobierno tienen información diferente, el Gobierno Federal tiene amplio conocimiento de los problemas nacionales y el Gobierno local está más enterado de los asuntos de la comunidad. La eficiencia en la asignación de recursos se ve afectada por la distribución desigual de la información entre los niveles de gobierno.

Otro problema asociado son los monopolios naturales, que se caracterizan por economías crecientes, lo que aunado al poder de mercado tiende a maximizar el beneficio de la empresa monopolística en detrimento de los consumidores, de aquí la necesidad de regular el monopolio para evitar la pérdida de bienestar o pérdida de peso muerto asociada al monopolio.

Ante este escenario, uno de los principales argumentos a favor de la privatización es eliminar los efectos negativos de los monopolios públicos. La privatización, puede transformar un monopolio público en uno privado y podría no existir la estructura institucional adecuada para regularlo, así que es necesario que el Gobierno fije primero un marco regulatorio, para los nuevos monopolios privados que surgirán de la privatización. Aún así, no necesariamente las empresas estatales son menos eficientes que las privadas.

1.5. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL

Las fallas del Gobierno son imperfecciones que se producen cuando la intervención del mismo en el mercado, incluyendo la producción de bienes públicos, no es eficiente en el sentido de Pareto. Las fallas pueden ser por comisión como: asignación ineficiente de recursos, operación ineficiente de empresas públicas, sobrerregulación de la economía e implantación de programas de inversión poco sustentables; o pueden ser por omisión, por ejemplo: la falta de capacitación de la burocracia y la falta de previsión de la infraestructura física y los recursos humanos.

Es en este punto que aparece la teoría del segundo mejor óptimo, que nos dice que cuando no se cumplen las condiciones para un óptimo de Pareto, la sociedad puede aceptar un segundo mejor óptimo que no necesariamente mejora el bienestar.

La privatización de algunas empresas puede enfocarse desde la perspectiva del segundo mejor óptimo para determinar aquellos casos en los cuales los criterios de eficiencia económica son insuficientes per se, para tomar una decisión de privatización adecuada si no se incluyen consideraciones sociales y políticas, por ejemplo, en algunos casos puede ser recomendable la privatización desde el punto de vista de una mejoría de la eficiencia en el sentido de Pareto (primer óptimo), pero no es aconsejable desde el punto de vista social o político.

Ante la acción estatal, la reacción privada ha sido proponer que se fortalezca la presencia del mercado y estimular la competencia para lograr una coordinación más eficaz, para ellos la existencia de una economía de libre mercado es la condición necesaria para la libertad, por ello se oponen a las políticas intervencionistas ya que violan la libertad individual y argumentan que la intervención del Estado en la economía permite y favorece el establecimiento de monopolios, estas son las razones por las cuales postulan que la libertad económica es requisito indispensable para la eficiencia y que deben evitarse las intervenciones públicas, aún aquellas orientadas a corregir las fallas del mercado.

En mi opinión el Estado debe intervenir dentro de la economía para garantizar la eficiencia en los mercados y evitar los monopolios mediante acciones orientadas a la regulación y el favorecimiento de la productividad del mercado mediante sus

instituciones.

1.6. EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El análisis costo-beneficio, proporciona un conjunto sistemático de procedimientos mediante los cuales el Estado puede valorar si debe emprender o no un determinado proyecto o programa y, cuando hay varios, cuál de ellos. El análisis de los costos y los beneficios privados consiste en averiguar las consecuencias (factores y productos) del proyecto, evaluarlas utilizando precios de mercado para calcular el beneficio neto anual y, por último, descontar los beneficios de los años futuros para calcular el valor actual descontado.

El análisis de los costos y los beneficios sociales utilizan los mismos procedimientos que el anterior, con la salvedad de que tiene en cuenta una gama más amplia de consecuencias y de que los precios a los que se evalúan los factores y los productos pueden no ser los precios de mercado, bien porque estos no se vendan (por lo que no existen precios de mercado), bien porque, debido a un fallo del mercado, no reflejen exactamente los costos y los beneficios sociales marginales.

La tasa de descuento que utiliza el Estado para evaluar los proyectos puede ser diferente de la que utilizan las empresas privadas. Para evaluar los proyectos que comportan un riesgo, es necesario calcular el equivalente de los beneficios y los costos. En las evaluaciones pueden introducirse consideraciones distributivas, bien ponderando los beneficios que obtienen los diferentes grupos de una manera distinta, bien valorando sus consecuencias mediante alguna medida de la desigualdad.

Los precios sombra se usan para evaluar los costos reales de los programas de Gasto Público, porque cuando existe una falla de mercado, los precios de mercado pueden no reflejar los verdaderos costos o beneficios marginales, de aquí surge el término de precios sombra; se utiliza para recordarnos que estos precios no existen realmente en el mercado, pero que son los verdaderos precios sociales, reflejados

imperfectamente en el precio de mercado.

1.7. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE GASTO PÚBLICO

La redistribución, son las políticas que alteran la distribución del ingreso existente. Existen distintas políticas que pueden afectar el ingreso, pero en general la política fiscal es la más importante. El gobierno, por medio de su política tributaria y del gasto puede ejercer una considerable influencia sobre la distribución del ingreso y la pobreza, afectándola tanto en términos absolutos como relativos.

El Estado es un promotor de la seguridad social porque los mercados no proporcionan una seguridad contra muchos de los riesgos más importantes a los que se enfrentan los individuos. Los mercados privados de seguros, se enfrentan a los problemas de la selección adversa, del riesgo moral, de los elevados costos de transacción y de asegurar contra los riesgos sociales. Otro importante motivo por el que existe la seguridad social es un problema de riesgo moral: si el Estado proporciona considerable ayuda a los ancianos indigentes porque no han ahorrado para la jubilación, los individuos tendrán insuficientes incentivos para ahorrar para su propia jubilación.

Para que el sistema de seguridad social vuelva a ser viable financieramente es necesario o bien modificar las prestaciones, por ejemplo, corrigiendo el ajuste para tener en cuenta los incrementos en el costo de la vida, ajustando las formulas para calcular las prestaciones o subordinando éstas a los ingresos; o bien aumentar los ingresos, por ejemplo, gravando las prestaciones. Muchas de estas reformas aumentarían la equidad y/o la eficiencia. Entre las reformas más radicales se encuentran la inversión de una parte del fondo fiduciario de la seguridad social en acciones y privatización.

1.8. ASPECTOS FISCALES DE LAS TEORÍAS MACROECONÓMICAS

El papel del Estado para la teoría keynesiana, está centrado en el comportamiento macroeconómico y no microeconómico de los agentes económicos, además, asume que el mercado no conduce a la maximización del bienestar, por ello las políticas de estabilización se convirtieron en el corazón de la macroeconomía keynesiana, la manipulación de las políticas fiscal y monetaria permitió la gestión de la demanda, para revertir las tendencias recesivas y simultáneamente lograr la estabilidad, estimulando la actividad del sector privado mediante mecanismos aceleración-multiplicación de la inversión.

Las conclusiones básicas del monetarismo son que la eficacia de la política fiscal para afectar la demanda agregada, depende crucialmente de la política monetaria, subraya la necesidad de una política económica pasiva y una reducida intervención estatal, crítica las políticas fiscales expansivas, por sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras y reduce la importancia de cumplir metas orientadas a alcanzar el pleno empleo y acentúa la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica para alcanzar el pleno empleo.

La macroeconomía de las expectativas racionales, es una teoría escéptica sobre las capacidades de la intervención del Gobierno a través de la política económica, para mejorar la eficiencia y estabilizar la economía. El único papel del Estado es mantener políticas estables en el tiempo y metas creíbles.

La diferencia entre los diversos enfoques macroeconómicos lo podemos resumir de la siguiente manera: a) los keynesianos, prefieren intervenciones discrecionales con énfasis en la política fiscal con una posición activa por medio de ajustes finos con un horizonte de corto plazo dirigido a mejorar en el corto plazo la economía, con un Estado amplio y corrector de las fallas de mercado y con una elección social de ampliación del presupuesto público; b) para los monetaristas, la política monetaria es la más efectiva con reglas de política claras, con una posición pasiva para obtener estabilidad monetaria, con una visión de largo plazo, ya que en el corto plazo, los errores del gobierno introducen distorsiones, el Estado debe ser reducido

y como elección social se debe eliminar el déficit fiscal; c) para los partidarios de las expectativas racionales, deben aplicarse políticas estables y creíbles sin cambios drásticos, la posición que asuma el Estado no importa, sino la estabilidad y la congruencia, por ello la visión de largo plazo coincide con la de corto plazo, el tamaño del Estado debe ser el necesario para mantener políticas estables, por ello el presupuesto debe estar acorde con las mismas y; d) el ofertismo, que pretende reducir al mínimo las distorsiones fiscales con bajos impuestos y política monetarias restrictivas, cambiando con ello el comportamiento a largo plazo, además pretenden un Estado mínimo y con impuestos declinantes con un presupuesto equilibrado.

1.9. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización fiscal, se entiende como el proceso mediante el cual se transfieren funciones y recursos del Estado hacia los gobiernos locales. El teorema de la descentralización indica que en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será mayor, si los niveles de consumo del bien, eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.

A lo expuesto en éste capítulo se ha visto que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar las fallas que presentó el mercado, haciéndose así necesarios diferentes ajustes en materia de política fiscal específicamente en el tema que nos ocupa de Gasto Público.

En el capítulo subsecuente veremos como es el proceso presupuestario en México y como dicho presupuesto y Gasto Público fue utilizado como una herramienta de política económica para lograr uno de sus objetivos como lo fue la estabilización de la economía.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO

Con los elementos desarrollados en el capítulo anterior y en el entendido de que el presupuesto es un poderoso instrumento de acción de la Política Económica ha seguir en determinado periodo en el caso particular de un país, veremos en el desarrollo de éste capítulo los principios básicos y técnicas que se han ido modificando para responder a los requerimientos sociales. En el caso particular que nos ocupa en México el presupuesto se ha visto modificado desde su normatividad, administración y ejecución.

2.1 Principios básicos del presupuesto.

Para un mejor entendimiento se consideraran los siguientes conceptos de los principios básicos aplicados en materia de presupuesto:

Presupuesto Público Federal; es el documento legal en el cual sistemática y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrá de realizar el gobierno, en el plazo de un año.

Planificación; “es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado y a la asignación precisa de medios en función de objetivos, es decir, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre si”¹.

Programación; “es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la calidad y cantidad de resultados determinar la localización espacial de las obras y actividades”².

¹ Gonzalo Martner, Planificación y Presupuesto por Programas. Pág. 9

² Ídem.

Formulación; “es la acción que comprende el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa”³, es decir se reúne información que permita contar con una visión de los principales problemas y causas.

Gasto Programable; es aquel gasto destinado al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias del gobierno federal, sujetas a control presupuestario directo, integrados en los programas para su control y evaluación.

2.2 Estructura del sector público en México

El sector público de la economía en México, comprende una parte relevante de los recursos económicos de la sociedad en su conjunto, los cuales están organizados y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal.

Para José Ayala, el sector público se puede estudiar desde cuatro perspectivas:

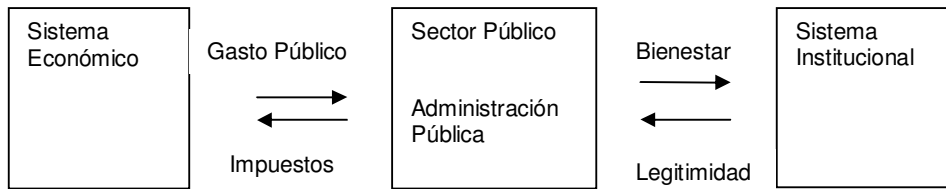
1. Institucional
2. Organización
3. Política
4. Evolución de sus principales indicadores

Y sus principales funciones son:

- Mejora la asignación de recursos en la Economía
- Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza
- Ayudar a lograr estabilización económica
- Crear confianza y certidumbre mediante un sistema legal

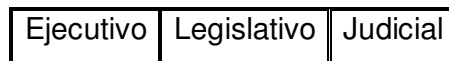
³ Ídem.

En el siguiente esquema se observa la relación del Estado como proveedor:



Fuente: José Ayala Espino, Economía del Sector Público.

México se encuentra conformado por 31 Estados y un Distrito Federal y donde su Sistema de Gobierno se divide en tres poderes:



El poder Ejecutivo es representado por el Presidente de la República, el cual es electo por medio de votación y su mandato dura 6 años sin posibilidad de reelección.

El Poder Ejecutivo está constituido por un conjunto de instituciones que forman la Administración Pública Federal, por un lado se tienen aquellas Dependencias que forman parte de la Administración Central en las que encontramos Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por otro lado nos encontramos con aquellas Entidades de Administración Paraestatal entre las que se encuentran Organismos Desconcentrados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones de Crédito y Fideicomisos Públicos.

Dentro de un Sistema Federal compuesto de Estados y Municipios, el Art. 25 Constitucional señala las atribuciones de la planeación del desarrollo, dirección y coordinación y la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Ejecutivo, en donde las Dependencias de carácter central agrupan por sectores a las Entidades Paraestatales.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, que se conforma de dos cámaras, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, la elección de senadores es por un periodo de 6 años y los diputados son electos por el término de tres años, sin posibilidad inmediata de reelección.

Es importante mencionar que la Cámara de Diputados tiene la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente.

El Poder Judicial, esta compuesto por Tribunales y Juzgados de Circuito, el Tribunal Federal Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; aquí la figura en la que recae dicho poder es el Ministro Presidente de la SCJN y el CJF, y donde cada Órgano de Jurisdicción cuenta con un titular.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable de establecer los criterios de política económica a seguir y participa como Órgano Centralizado controlador del proceso de presupuesto.

2.3 Marco Jurídico de la Política Económica

“El poder Legislativo tiene que pasar anualmente las leyes que definen las políticas de ingreso y gasto del gobierno federal y aquellas, que afectan en uno u otro sentido, los incentivos de los agentes económicos para invertir, ahorrar o trabajar en la medida en que regulan o desregular nuevas o viejas ramas de la actividad económica y redefinen las áreas de la participación exclusiva del Estado”⁴.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sustenta el marco jurídico en relación a la actividad económica en donde se establece como obligación del Estado dirigir el desarrollo económico, a fomentar el crecimiento económico, el

⁴ La Política Económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982), Leonardo Lomelí y Emilio Zebadua, El Colegio de México 1998. Pág. 231.

empleo y a promover una justa distribución de riqueza y esto se encuentra indicado en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo.

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación. (PND)

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada.

El marco jurídico con el que se sustenta el ejercicio del Gasto Publico se encuentra en los Art.73 constitucional que establece las facultades del Congreso de la Unión en materia económica.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es la Ley Suprema de nuestro país la cual regula los aspectos: los derechos del hombre y la organización del Estado; así, la Constitución define las garantías individuales; la soberanía nacional y la forma de gobierno; las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional; la división de Poderes; responsabilidades de los servidores públicos; lineamientos de los Estados y del Distrito Federal; trabajo y previsión social; acerca de las reformas a la Constitución.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Esta ley establece las bases organizacionales de la Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal. La Administración Pública Centralizada la constituyen: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo. Por su parte, componen la Administración Pública Paraestatal: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. En general, esta ley establece la forma en que se desenvolverá la Administración Pública Federal; como se integra: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y sus atribuciones.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Se publica el 30 de marzo de 2006.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

TÍTULO PRIMERO

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

XXII. Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;

XXV. Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

XXVI. Gasto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto;

XXVII. Gasto programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

XXVIII. Gasto no programable: las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

Artículo 4.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

- I. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

De acuerdo a esta Ley establece las clasificaciones del Presupuesto en su:

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

I. La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;

II. La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.

Asimismo se incluirá en el proyecto de Presupuesto de Egresos una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programático, así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total;

III. La económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales, y

IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones.

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

I. La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;

II. La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.

Asimismo se incluirá en el proyecto de Presupuesto de Egresos una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programático, así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total;

III. La económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales, y

IV. La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones.

En materia económica el eje central al cual hace referencia ésta ley es en relación al manejo del Déficit Público; si la propia ley limita mediante la fijación de un Déficit público nulo o mínimo, la Demanda agregada se contrae por la inoperabilidad de la aplicación de la Política Fiscal, resultando así ineficiente la expansión del Gasto Público para reactivar la economía del país.

Algunos países como por ejemplo los de la Unión Europea manejan déficit que permiten la acción de instrumentos fiscales que apoyan la actividad económica.

A lo largo del tiempo la Administración Pública Federal ha ido modificando y con ella las instituciones responsables.

2.4 Proceso Presupuestario en México

A principios de la década de los setentas proceso de presupuestación en nuestro país autorizaba gastos y agrupaba erogaciones de acuerdo con la línea de responsabilidad y de la jerarquía, administrativa, sin embargo dicha asignación no se encontraba realmente sujeta a la planeación y tampoco indicaba los resultados de la misma; ante esta situación la necesidad de contar con instrumentos de política que respondieran a las necesidades del presupuesto se crearon los Presupuestos por Programas mediante los cuales los gastos se agrupaban por programas específicos y así podían obtenerse un resultado.

A partir de 1998 se replantea de manera integral la estructura programática del Gasto Público en la que se introducen indicadores estratégicos de evaluación y seguimiento de la ejecución del gasto.

Anteriormente el Gasto Público contaba con una estructura basada en funciones, programas, subprogramas y a partir de la reforma presupuestaria de 1997 se adhieren categorías y elementos programáticos que permiten direccionar el Gasto Público dentro de la economía del país mediante su clasificación funcional.

Las categorías programáticas clasifican al Gasto Público por medio de funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades

institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión.

Los elementos programáticos se refieren entonces a las atribuciones de las categorías, es decir su misión, propósito institucional, objetivo, etc.

En México la acción del Gobierno esta basada en planes y programas específicos que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual elabora el Poder Ejecutivo.

La programación del Gasto Público Federal es elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el proceso de Presupuestación en México es el siguiente:

1. Preparación
2. Revisión
3. Ejecución
4. Evaluación

Abril	Junio	Septiembre-	Octubre -Noviembre
Preparación del proyecto del Presupuesto	Ajustes en la estructura programática	Formulación e Integración del proyecto de presupuesto	Se examina discute y aprueba el proyecto de presupuesto

Fuente: Elaboración propia⁵

El procedimiento es el siguiente:

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;

Posteriormente el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la

⁵ con datos de la Ley Federal de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria

Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en la Ley de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria.

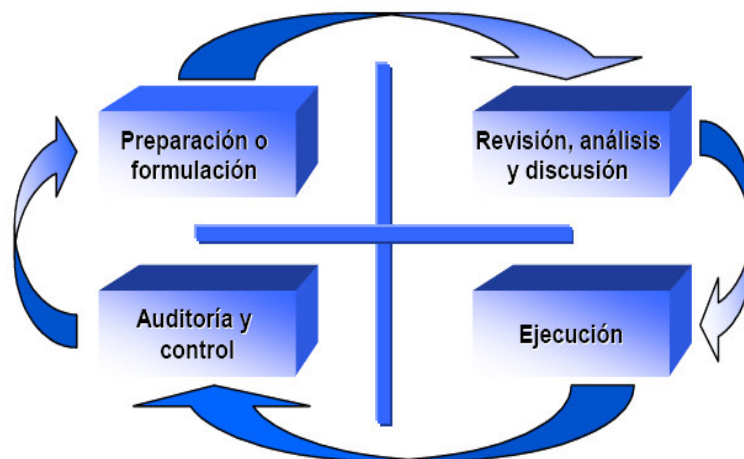
El siguiente paso es que el Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, los criterios generales de política económica, así como la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y el proyecto de Presupuesto de Egresos;

La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre y de nueva cuenta el Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

Entre los meses de octubre y noviembre se inicia la etapa de aprobación del presupuesto, mediante la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto.

El paso siguiente es la aprobación de dicho presupuesto por la Cámara de Diputados, en un periodo establecido de 15 días el cual resulta insuficiente para los legisladores.

Figura 1. Etapas del Proceso Presupuestario



Los criterios bajo los cuales se elabora el presupuesto están establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Criterios Generales de política económica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece las metas u objetivos a alcanzar durante ese ejercicio.

2.5. LAS CLASIFICACIONES DEL GASTO PÚBLICO

En México el Gasto Publico se realiza a través de tres clasificaciones:

- Administrativa
- Económica
- Funcional

Clasificación Administrativa: Muestra los datos relativos a las unidades administrativas del Gobierno Federal.

Esta clasificación responde a la pregunta de ¿quién gasta? (Ramos y unidades responsables)

Instrumentos de apoyo: Catálogo de Unidades Responsables y el Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Clasificación Económica: Clasifica el Gasto Público en gasto corriente o gasto de capital, nos dice ¿qué insumos se compran? (gasto corriente y gasto de inversión; capítulos, conceptos y partidas)

Instrumento de apoyo: Clasificación por objeto del Gasto

Clasificación Funcional: agrupa gastos por función y subfunción para lo que serán destinados, es muy importante ya que en ella se vean reflejados objetivos y

prioridades de inversión de desarrollo de Gobierno Federal.

La clasificación funcional responde los cuestionamientos de:

- ¿para qué se gasta?
- ¿para lograr qué?
- ¿para hacer qué? (programas sectoriales y especiales)

Instrumento de apoyo: Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal

Estructura programática del gasto público hasta 1997	Nueva Estructura Programática 1998-2000
<p style="text-align: center;">Categorías</p> <p>Funciones (6) Subfunciones (35) Programas (173) Subprogramas (709) Proyectos</p> <p style="text-align: center;">Elementos:</p> <p>Objetivos Regionalización Metas (3,225) Clasificación económica de las metas Unidad de medida (210) Gran división del Sistema de Cuentas Nacionales (9) Unidad responsable</p>	<p style="text-align: center;">Categorías</p> <p>Se redefinen: Funciones (21) Subfunciones (55)* Se introducen: Programas Sectoriales (36) Programas Especiales (30) Actividades Institucionales (9 grupos) Proyectos Institucionales Proyectos de Inversión</p> <p style="text-align: center;">Elementos (atributos para evaluar):</p> <p>Se introducen: Misión Propósito Institucional Se precisan: Objetivos Se introducen: Indicadores estratégicos Metas de los indicadores Se precisa: Regionalización Unidad responsable</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SHCP.

2.6. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y SU NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

La clasificación funcional intenta definir la característica del Sector Público, su esfera de influencia y el volumen de recursos asignados.

La clasificación funcional nos dice quién ejerce los recursos, que se adquiere y hacia donde se dirigen las acciones, todo basado en un principio de unidad y universalidad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora un catálogo de categorías clasificación funcional, a continuación se describirá esta estructura, no sin antes hacer la aclaración de que en el año de 1998, la estructura programática de Gasto Público se modificó, quedando así:

A partir del ejercicio fiscal de 1998 el proceso de programación y presupuesto se lleva a cabo a través de la **Nueva Estructura Programática (NEP)**. La NEP se constituye en el instrumento mediante el cual se desarrollará de forma gradual la planeación, programación y presupuesto del quehacer gubernamental con una orientación estratégica y útil tanto para los ejecutores de gasto y las áreas normativas, como para las que tienen bajo su responsabilidad las actividades de coordinación.

Es así como el sistema de presupuestación en México se desarrolló, teniendo ahora una visión más completa acerca del Gasto Público no sólo en sus aspectos teóricos, como se vio en el capítulo primero, si no mediante su estructura y el proceso mediante el cual se formula en nuestro país y sus principales modificaciones y adaptaciones que se realizaron principalmente en 1998; a continuación se presentará un breve análisis de la Política de Gasto en relación al fomento del crecimiento económico.

CAPÍTULO III

POLÍTICA Y ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN EL SEXENIO 1994-2000

Dentro de la historia económica de México las políticas de Ingreso y Gasto Público han sido utilizadas para lograr uno de los fines del Gobierno Federal en cuanto a crecimiento económico se refiere, la política fiscal ha sido muy importante por que de ella se derivan muchos de los instrumentos que han dado respuesta a las distintas problemáticas en materia económica que el país ha sufrido, un ejemplo de ello lo constituye la “reducción de montos presupuestales destinados a inversión pública, gastos sociales y la eliminación de subsidios sociales ”¹

“Durante el periodo de 1982-1988 el manejo de gasto público estuvo orientado a la búsqueda del equilibrio fiscal y a enfrentar las obligaciones que la deuda externa imponía”² como los compromisos de deuda eran unas de las prioridades del Gobierno Federal los niveles de gasto público han sido los más altos en ese periodo a pesar de la reducción que se dio en materia de desarrollo social y subsidios.

3.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, fue un plan enfocado al Crecimiento Económico, en el cual se plantean los objetivos de la política económica por instrumentar en el periodo, la estrategia para el crecimiento de la producción y del empleo presentados por el presidente Zedillo, dieron continuidad a la política neoliberal. Incorporó concepciones neokeynesianas sobre el incremento de la producción y el empleo que constituyen una crítica al modelo neoliberal y que de hecho representaron una alternativa que ayudó a contribuir a enriquecer los objetivos a seguir mediante la acción de la política económica, a fin de desmentir la aseveración gubernamental de que solamente es viable el modelo que se impuso y que a pesar de las profundas crisis consideró que solamente se requerían algunos ajustes.

¹ Carlos Javier Cabrera Adame, Cambio estructural de la economía mexicana, UNAM, Facultad de Economía Pág. 204.

² *Ibíd*em 205

El sexenio del presidente Zedillo, planteó un Plan Nacional de Desarrollo dentro de una depresión económica muy severa, lo que hace más difícil alcanzar los objetivos y las metas establecidas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 estableció el objetivo estratégico fundamental: **"Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y en la justicia"**.³

En el Plan reconoció que para solucionar el problema del empleo la economía deberá crecer en casi cinco por ciento anual, la "meta del Plan Nacional sea que, una vez superada la crisis financiera y se consolidara la recuperación económica, se alcanzarían tasas sostenidas de crecimiento superiores al cinco por ciento anual"⁴.

En torno a esta meta existen varias consideraciones, en primer lugar fue un error caracterizar a la crisis como meramente financiera. Si bien se detonó en el sector financiero, es evidente que penetró en el sector productivo y que también existen causas generadas dentro de la actividad productiva.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 fue desarrollado dentro de un esquema que se venía arrastrando en años anteriores cuando se empezó a salir de la crisis más profunda fue a mediados de los ochenta: cuando se inició un proceso de apertura comercial y de corrección estructural de las finanzas públicas. A partir de 1988 el proceso de ajuste estructural se aceleró. La apertura comercial prácticamente se generalizó, se abrieron nuevos campos para la inversión privada mediante la privatización de empresas públicas y se disminuyó la regulación de varios sectores económicos. También se fortalecieron significativamente las finanzas públicas, lo que incentivó el ahorro público.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995.

⁴ Ibidem

El PND 1995-2000 es una ratificación del modelo Salinista en la época del presidente Zedillo, pues no se plantea ningún cambio de rumbo, al contrario se establece que uno de los retos es: "consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión" ⁵

3.2 Categoría Programática por clasificación funcional orientada al desarrollo económico.

La clasificación funcional del Gasto Público Programable nos permite analizar las medidas que en materia de presupuesto destinado a desarrollo social y desarrollo económico.

Dentro de la estructura Programática, se presenta el Grupo Funcional 3: **DESARROLLO ECONOMICO** que "comprende las actividades orientadas a la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares, tales como la producción y comercialización de hidrocarburos y energía eléctrica, prestaciones de servicio ferroviario, marítimo y aéreo, fomento a la producción y comercialización agropecuaria, asuntos laborales y otros asuntos relacionados con la actividad empresarial."⁶

Función:

- 0 Energía
- 1 Comunicación y transportes
- 2 Desarrollo Agropecuario y Forestal
- 3 Temas Laborales
- 4 Temas Empresariales
- 5 Servicios Financieros
- 6 Turismo
- 7 Ciencia y Tecnología
- 8 Temas Agrarios
- 9 Desarrollo Sustentable

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995

⁶ Catalogo de categorías programáticas de la administración pública federal, 2008, SHCP.

Cada una de estas funciones contiene subfunciones las cuales especifican los programas sectoriales, programas especiales y objetivos estratégicos; así como las acciones a realizar.

Por citar un ejemplo, en el caso del grupo funcional que el ensayo aborda, la función 4, referida a Temas Empresariales contiene una subsunción 01 en la cual se muestran los objetivos estratégicos.

3 Desarrollo Económico

Función

4 Temas Empresariales:

Misión Llevar a cabo acciones relacionadas con la conducción y orientación de la actividad empresarial.

Subfunción:

01 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Misión Llevar a cabo actividades de promoción y fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa para elevar su competitividad en el mercado interno y externo.

El siguiente análisis estadístico es de suma importancia, por que nos permitirá “caracterizar las situaciones en tiempo y el espacio y así inferir en las relaciones entre variables”.⁷

Para nuestro análisis se considerará el año base de 1993, tanto para las cifras de gasto público como con las de Producción.

Se entenderá por Producto Interno Bruto (PIB), a “la suma monetaria computada a precios de mercado de todos los bienes y servicios de demanda final producidos por una sociedad dentro e su territorio.”⁸

⁷ Cabrera Adame, Carlos Javier. Introducción a los indicadores económicos y sociales de México, Pág. 23.

⁸ Ídem

Gasto Público Programable del Sector Público Total y destinado al Desarrollo Económico 1994-2000

La reorientación del gasto público ha sido evidente desde los años setenta hasta el periodo de ajuste de la crisis de principios de los ochenta y así continuo, modificándose en respuesta a los cambios suscitados en la economía mexicana.

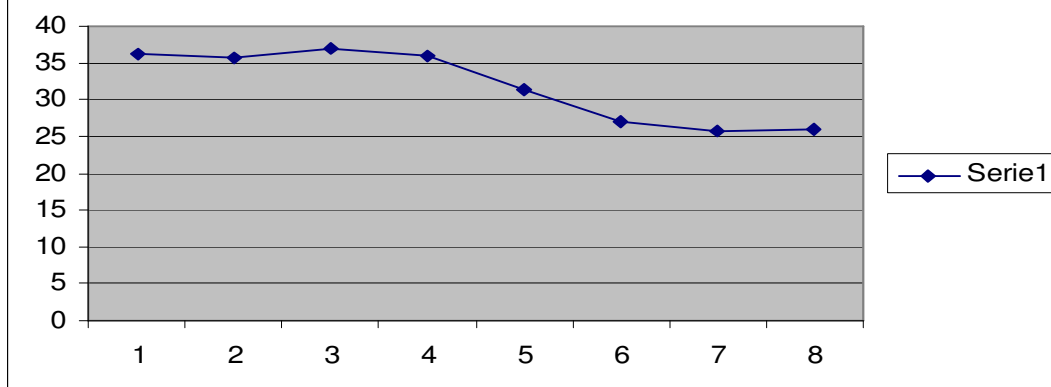
Los montos destinados al desarrollo social se han incrementado substancialmente hasta alcanzar un porcentaje del 60% dentro del periodo de estudio, lo cual nos indica la prioridad del gobierno hacia el combate a la pobreza, dejando a un lado el fomento a las actividades productivas, dándose así una reorientación de las mismas hacia otros sectores .

Porcentaje del Gasto Público Programable en Desarrollo económico 1994-2000

Variación % precios 1993

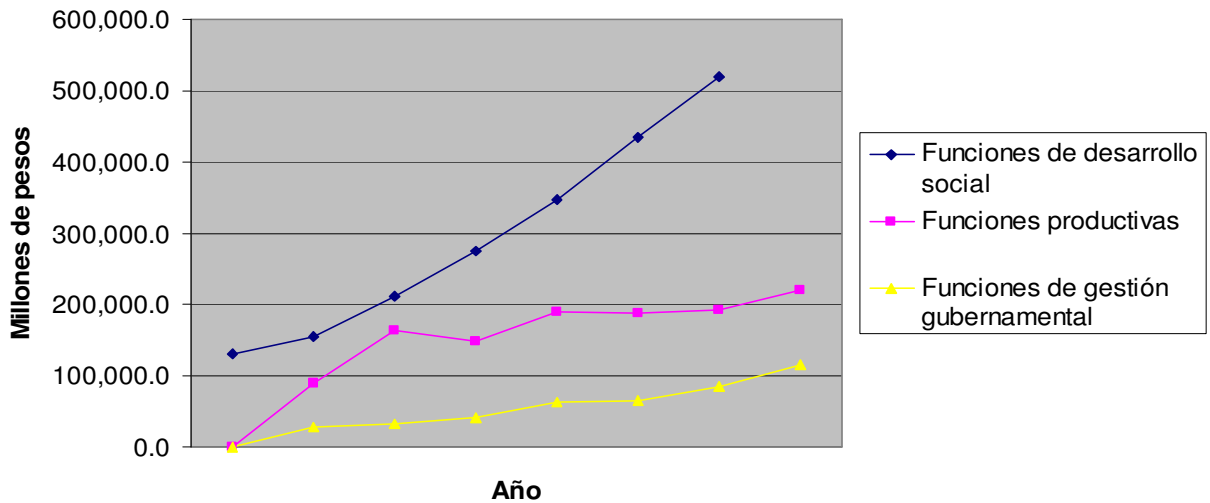
Año	Variación %
1994	36.1
1995	35.6
1996	35.8
1997	31.4
1998	27.1
1999	25.8
2000	25.9

GASTO PROGRAMABLE EN DESARROLLO ECONOMICO

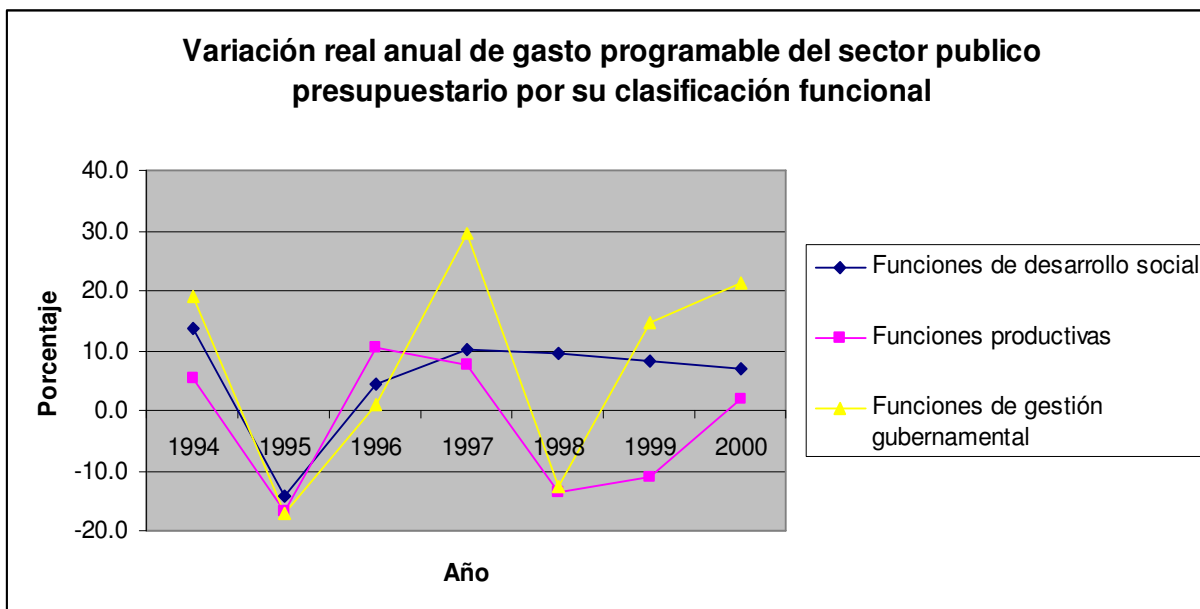


Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional 1994-2000							
(Millones de pesos corrientes)							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto programable	249,480.5	290,423.6	403,449.5	528,123.9	600,583.0	711,228.2	855,286.0
Funciones de desarrollo social	131,591.7	155,249.1	212,111.7	274,756.5	347,511.0	433,375.1	519,239.9
Educación	58,112.1	69,554.8	94,393.5	114,090.9	148,507.0	175,668.6	207,006.4
Salud	34,487.6	40,557.3	52,531.4	71,003.7	88,017.6	110,120.9	122,041.6
Seguridad social	16,953.9	22,556.4	32,526.7	52,675.9	63,336.0	95,014.8	123,396.0
Laboral	752.0	1,150.7	727.3	1,720.7	1,902.8	2,227.3	2,692.2
Abasto y asistencia social	4,383.4	6,433.6	10,267.0	8,909.6	9,475.5	10,097.9	10,823.2
Desarrollo regional y urbano	16,902.7	14,996.3	21,666.8	26,355.7	36,272.1	40,195.8	53,278.5
Funciones productivas	90,065.8	163,403.4	149,342.6	189,332.4	188,573.7	192,848.8	220,468.8
Desarrollo agropecuario y pesca	22,243.4	20,662.3	27,132.1	28,202.2	30,247.6	26,644.4	29,827.8
Energía	49,873.5	65,197.5	95,567.4	110,935.3	129,079.6	138,261.0	162,443.4
Comunicaciones y Transportes	15,577.1	14,491.3	22,776.9	44,942.1	24,209.2	24,036.5	23,569.1
Otros servicios y actividades económicas	2,571.8	3,052.3	3,866.2	5,352.8	5,037.3	3,905.9	4,828.5
Funciones de gestión gubernamental	27,823.0	31,771.1	41,995.2	64,035.0	64,498.3	85,004.3	115,577.3
Legislación	933.9	1,056.2	1,518.4	2,059.9	2,417.2	3,236.5	3,791.4
Impartición de justicia	1,650.7	1,953.0	2,782.5	3,870.1	5,413.8	7,675.3	10,538.5
Organización de los procesos electorales	2,479.0	1,313.9	2,167.3	5,368.1	3,160.4	3,512.8	8,238.7
Procuración de Justicia	1,831.0	2,054.9	2,528.4	2,896.6	3,022.7	4,064.8	4,508.7
Soberanía del territorio nacional	9,633.5	10,367.8	14,636.5	18,283.0	19,469.0	22,908.2	25,843.8
Gobierno	10,473.7	13,159.2	15,427.3	24,148.3	25,142.3	34,351.8	52,328.3
Medio ambiente y recursos naturales	821.2	1,847.1	2,934.8	7,397.0	5,872.9	9,254.9	10,327.9

Gasto Programable del Sector Público Presupuestario en su clasificación funcional 1994-2000



Variación real anual del gasto programable del Sector Público Presupuestario en clasificación funcional 1994-2000							
(Porcentajes)							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto programable	11.1	-15.6	6.3	11.2	-1.4	2.9	7.3
Funciones de desarrollo social	13.7	-14.4	4.5	10.1	9.6	8.4	6.9
Educación	13.5	-13.2	3.8	2.7	12.8	2.8	5.1
Salud	-27.3	-14.7	-0.9	14.9	7.4	8.7	-1.1
Seguridad social	3,973.4	-3.5	10.3	37.6	4.2	30.3	15.9
Laboral	86.8	11.0	-51.7	101.0	-4.2	4.0	5.5
Abasto y asistencia social	20.2	6.5	22.1	-26.3	-7.8	-7.4	-4.4
Desarrollo regional y urbano	33.7	-35.7	10.5	3.4	19.3	-3.7	18.2
Funciones productivas	5.5	-16.7	10.5	7.7	-13.7	-11.1	2.0
Desarrollo agropecuario y pesca	12.9	-32.6	0.4	-11.7	-7.0	-23.5	-0.1
Energía	-1.1	-4.8	12.1	-1.5	0.9	-6.9	4.8
Comunicaciones y Transportes	20.4	-32.5	20.2	67.7	-53.3	-13.7	-12.5
Otros servicios y actividades económicas	1.0	-13.9	-3.1	17.6	-18.4	-32.6	5.7
Funciones de gestión gubernamental	18.9	-17.2	1.1	29.6	-12.7	14.5	21.3
Legislación	32.6	-18.0	10.1	15.3	1.7	16.3	4.5
Impartición de justicia	24.7	-14.2	9.0	18.2	21.2	23.2	22.5
Organización de los procesos electorales	15.8	-61.6	26.2	110.5	-49.0	-3.4	109.2
Procuración de Justicia	12.0	-18.2	-6.3	-2.6	-9.6	16.8	-1.1
Soberanía del territorio nacional	23.2	-21.9	8.0	6.2	-7.8	2.2	0.6
Gobierno	11.2	-8.8	-10.4	33.0	-9.8	18.7	35.9



La participación del gasto programable del sector público en Desarrollo económico se vio disminuida notablemente a partir del periodo de reajuste en 1994 en comparación a las funciones de desarrollo social lo cual nos orienta en relación a la política de gasto que el sexenio desarrolló.

A partir de 1994 fue un año crítico en la economía mexicana debido a la devaluación que se había presentado era necesario realizar cambios estructurales profundos que permitieran reactivar la economía, fomentando la producción, lograr la estabilización de la moneda, evitar la fuga de capital o la introducción en el mercado de los capitales golondrinos, por lo que la política económica a seguir debía cumplir de manera integral con todos los objetivos requeridos.

Recordemos que a partir de 1998 se modifica la estructura programática del Gasto Público, hecho que afecta directamente en la disminución del mismo, al ser más delimitado se observa una drástica reducción.

3.3 Producto Interno Bruto

México es un país en donde la desigualdad social, productiva y regional, está presente hasta nuestros días, el grave problemática no ha sido a enfrentada con las medidas correctas que permitan que esa misma heterogeneidad del país, estimule las actividades económicas productivas, a fin de que se complementen entre si.

El PIB, se ha mantenido en una tasa de crecimiento poco significativa que realmente impacte en la economía de nuestro país.

En el siguiente cuadro se observa la tasa de crecimiento económico para los años 1994 – 2001, el cual muestra la tendencia de la disminución de la actividad económica reflejada en el PIB.

Producto Interno Bruto 1994-2000
(Millones de pesos a precios corriente 1993)

Año	PIB TOTAL
1994	1,312,200
1995	1,230,608
1996	1,293,859
1997	1,381,525
1998	1,448,135
1999	1,501,008
2000	1,572,318

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI

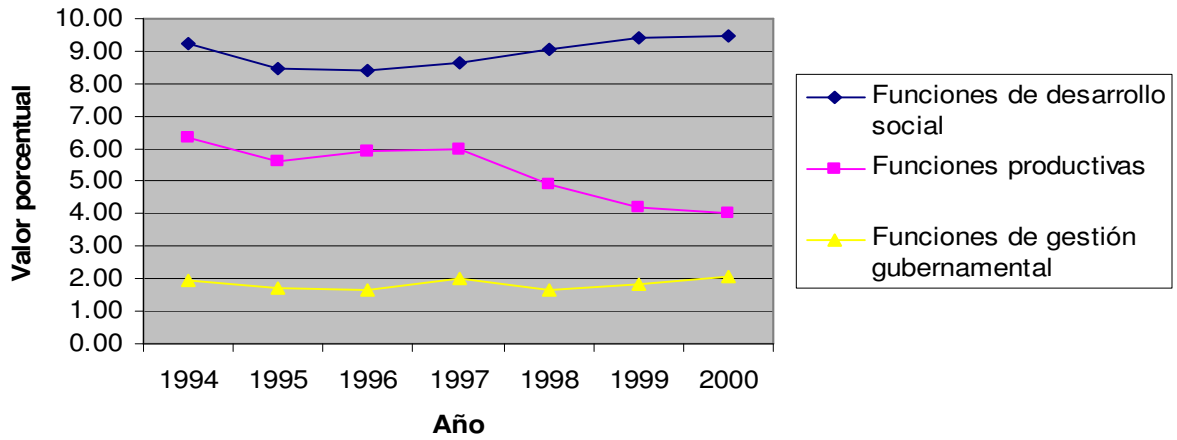
Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto 1994-2000
(Millones de pesos a precios corriente 1993)

Año	%
1994	4.5
1995	-6.2
1996	5.1
1997	6.8
1998	4.8
1999	3.7
2000	

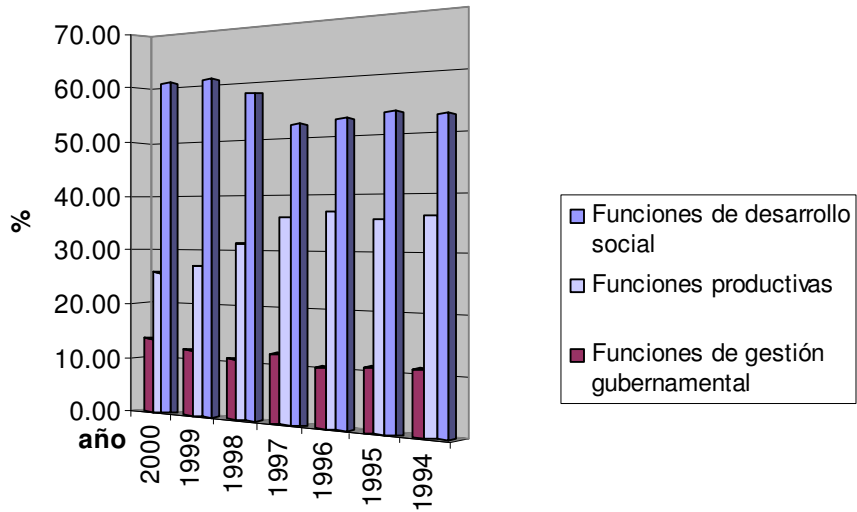
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI

Participación del gasto programable del Sector Público Presupuestario en clasificación funcional en el PIB 1994-2000							
(Porcentajes)							
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto programable	17.53	15.78	15.95	16.61	15.61	15.46	15.56
Funciones de desarrollo social	9.25	8.44	8.38	8.64	9.03	9.42	9.44
Educación	4.08	3.78	3.73	3.59	3.86	3.82	3.77
Salud	2.42	2.20	2.08	2.23	2.29	2.39	2.22
Seguridad social	1.19	1.23	1.29	1.66	1.65	2.07	2.24
Laboral	0.05	0.06	0.03	0.05	0.05	0.05	0.05
Abasto y asistencia social	0.31	0.35	0.41	0.28	0.25	0.22	0.20
Desarrollo regional y urbano	1.19	0.81	0.86	0.83	0.94	0.87	0.97
Funciones productivas	6.33	5.62	5.90	5.96	4.90	4.19	4.01
Desarrollo agropecuario y pesca	1.56	1.12	1.07	0.89	0.79	0.58	0.54
Energía	3.49	3.54	3.78	3.49	3.35	3.01	2.95
Comunicaciones y Transportes	1.09	0.79	0.90	1.41	0.63	0.52	0.43
Otros servicios y actividades económicas	0.18	0.17	0.15	0.17	0.13	0.08	0.08
Funciones de gestión gubernamental	1.95	1.73	1.66	2.01	1.68	1.85	2.10
Legislación	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07
Impartición de justicia	0.12	0.11	0.11	0.12	0.14	0.17	0.19
Organización de los procesos electorales	0.17	0.07	0.09	0.17	0.08	0.08	0.15
Procuración de Justicia	0.13	0.11	0.10	0.09	0.08	0.09	0.08
Soberanía del territorio nacional	0.68	0.56	0.58	0.58	0.51	0.50	0.47
Gobierno	0.74	0.72	0.61	0.76	0.65	0.75	0.95
Medio ambiente y recursos naturales	0.06	0.10	0.12	0.33	0.15	0.30	10.10

Participación del Gasto Programable del Sector Publico Presupuetario e el PIB 1994-2000



Estructura Porcentual de participación de las funciones de gasto programable del sector publico presupuetario 1994- 2000



Entre 1994 y 2000, la población creció un 1.7% anual; en términos reales, el Producto Interno Bruto presentó un crecimiento del 3.1% promedio anual, y el gasto público lo hizo en un 2.8%. Por su parte, el gasto programable presentó un crecimiento anual promedio de 0.9%, en tanto que el gasto no programable se incrementó al 7.7% por ciento anual, dentro de éste, es notable el incremento del costo financiero, equivalente al 11% anual.

En términos per cápita, el PIB pasó de 14 mil 578 pesos en 1994 a 17 mil 468 pesos en el año 2000, esto es, un incremento acumulado del 20% en 6 años. En 1994 el gasto programable per cápita real fue de 2 mil 555.2 pesos, la cifra para el año 2000 es 2 mil 699.5 pesos, un incremento acumulado del 5.6% en los seis años.

En términos per cápita, en pesos de 1993, el gasto no programable pasó de 800.2 pesos en 1994 a 1,251.3 pesos en el año 2000, equivalente a un incremento acumulado del 56%.

A pesar de que la renegociación de la deuda en 1993 desplazó del escenario inmediato el pago de intereses y amortizaciones, la crisis económica de 1994-1995 representó una mayor asunción de costos financieros derivados del quebranto del sistema financiero nacional. En términos reales, en 1994, el costo financiero ascendía a 32 mil millones de pesos, para 1996 se había incrementado a 56 mil millones y en 1998 disminuyó a 41 mil millones de pesos. La necesidad de reconocer los pasivos del rescate bancario hacia 1998, junto con los programas de apoyo a los deudores y ahorradores de la banca, incrementó nuevamente el costo financiero. El monto programado para el año 2000 es de 59 mil 833.7 millones de pesos de 1993.

CONCLUSIONES

El desarrollo de este ensayo me permite concluir que durante los inicios de los años noventa la estructura económica del país ya se había modificado lo suficiente para permitir un liberalismo de mercado, en donde las barreras del mismo ya se habían reducido substancialmente y acciones como la privatización de la banca mostraban una expectativa de seguridad de la inversión en el país, sin embargo a finales de 1994, México cae en una de las peores crisis de su historia la cual fue provocada por el gran nivel de endeudamiento y la fuga de capitales lo que provocó una precipitada devaluación.

Ante esta perspectiva la política económica ha seguir, debía ser orientada al fortalecimiento de la moneda, control de la inflación y respaldo en la inversión, a lo largo de esta investigación una de las variables fundamentales como mecanismo de respuesta ante esta situación, lo fue sin duda el Gasto Publico que participa en el crecimiento y desarrollo de nuestro país al formar parte de la política fiscal, la tendencia del mismo en el periodo de estudio muestra como el cambio estructural de la economía mexicana se ve reflejado un reajuste del mismo, orientado a la minimización de la intervención del Estado en las actividades productivas y la poca participación del sector privado con la finalidad de estimular el crecimiento económico del país, lo cual se vio reflejado en el mínimo crecimiento que se tuvo en relación a las expectativas.

A partir de la modificación de la estructura programática del Gasto Público, se observa una disminución muy importante del Gasto Público en el ámbito de desarrollo económico, lo cual me permite concluir que ante la crisis que se vivió a partir de 1994, el Gobierno buscó los medios de reducción del Gasto Público.

La correspondencia existente entre la situación económica del país y el Gasto Público, refleja los proyectos y programas de gobierno, en los cuales la prioridad del gobierno es realizar ajustes de estabilización de la economía sin que se diera una correcta distribución de los recursos que resuelvan la problemática económica política y social de nuestro país.

Efectivamente, a simple vista sí existe una correspondencia entre la variación del Gasto Público Programable y su resultado reflejado en la producción interna bruta, pero con ello no quiere decir que el Estado cumple con su principal función en la correcta y eficiente asignación de recursos, por lo que resulta ineficiente las medidas adoptadas para la reactivación económica que tanto requiere el país en sus ramas productivas.

Las secuelas de estas decisiones que el Gobierno de nuestro país tomó se verían reflejadas en años posteriores a ese sexenio en un crecimiento paupérrimo, polarización de los ingresos y el empobrecimiento de las clases medias bajas que integran nuestra sociedad.

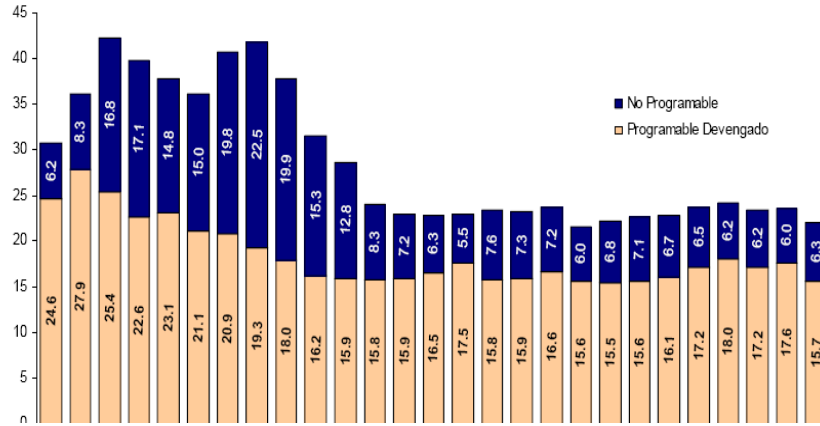
La política de gasto no solo debe formularse como un proyecto obligatorio y repetitivo si no que debe partir de la evaluación del mismo para poder observar sus deficiencias y carencias en los resultados a obtener, se debe contar con una visión mas integral y de largo plazo que permita la correcta ejecución del mismo y que esto a su vez se traduzca en resultados positivos.

El Estado debe garantizar mediante la Ley que todas las medidas que el mismo realice para promover el crecimiento de la economía deben de ser congruentes y aplicables a la realidad, no solo con una coordinación en los diferentes ordenes o niveles de gobierno si no también en sus poderes

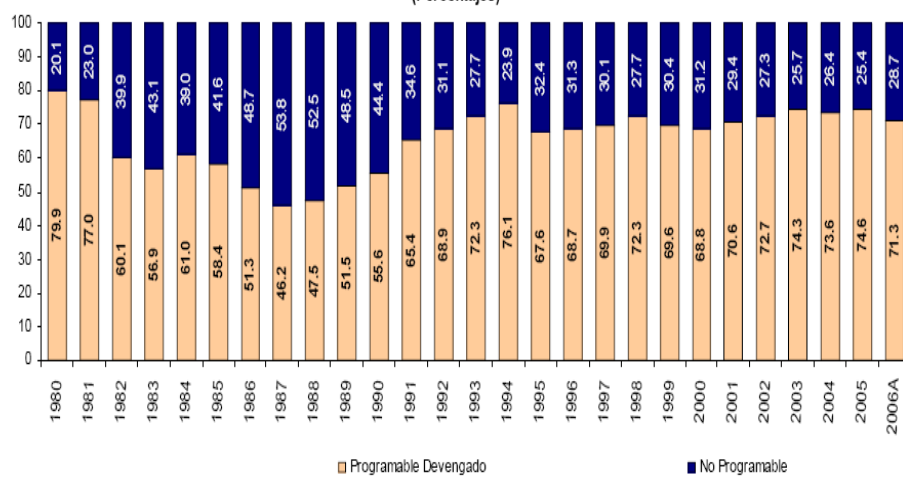
El gasto Público es uno de los instrumentos más poderosos de acción dentro de la Política Fiscal.

ANEXO

Gráfica 3
Participación en el PIB del Gasto Programable Devengado y el Gasto No Programable, 1980-2006
(Porcentajes)

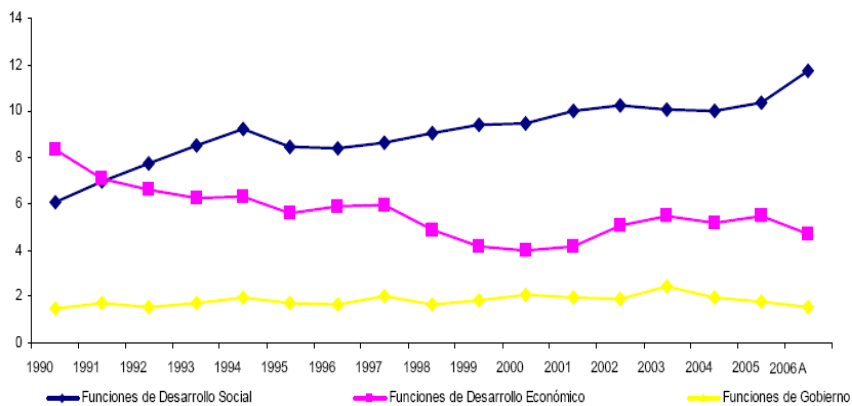


Gráfica 4
Participación en el Gasto Neto Total del Gasto Programable Devengado y el Gasto No Programable, 1980-2006
(Porcentajes)



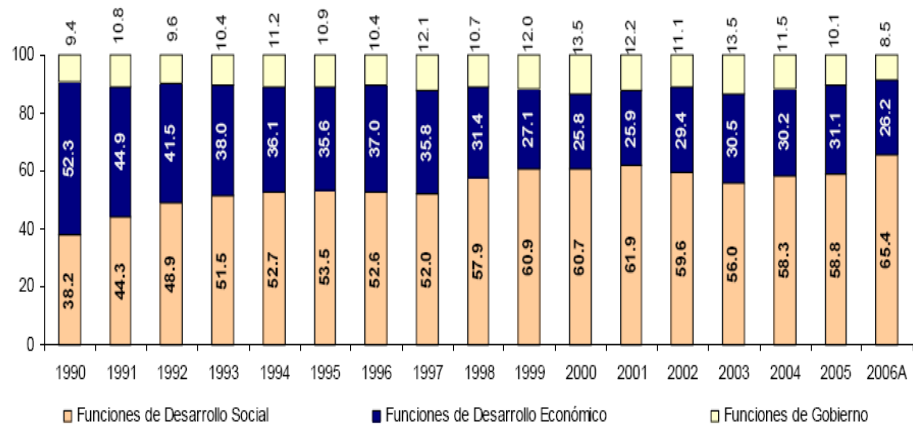
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación, 1980-2005 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. SHCP.

Gráfica 5
Participación del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario
en Clasificación Funcional en el PIB, 1990-2006
(Porcentajes)



Nota: De 1990-2002 las Funciones de Desarrollo Económico se denominaban Funciones Productivas y las Funciones de Gobierno se denominaban Funciones de Gestión Governamental.

Gráfica 6
Participación Funcional dentro del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario, 1990-2006
 (Porcentajes)



Nota: De 1990-2002 las Funciones de Desarrollo Económico se denominaban Funciones Productivas y las Funciones de Gobierno se denominaban Funciones de Gestión Gubernamental.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la Cuenta de la Hacienda.

BIBLIOGRAFÍA

Stiglitz, Joseph, *La economía del Sector Público*, Antoni Bosch editor, 2ª ed., Barcelona, España 1994.

Ayala, José, *Estado, Mercado y Elección Pública*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996

Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público en México*, Ed. Esfinge, México 2001

Cabrera Adame, Carlos Javier, *Cambio Estructural de la Economía Mexicana*, UNAM, 2006.

Ibarra, David, *La degradación de las Utopías*. UNAM, 2008

Manual de la Clasificación Funcional del Gasto Público, CIDE

www.shcp.gob.mx