

ALTO NIVEL



NO

# AL DERROCHE DEL GASTO PÚBLICO

*Atte.*

*Los contribuyentes*

**El recorte** (que aún no se aplica) y **el presupuesto base cero** son una buena oportunidad para corregir un grave error de los últimos 15 años: **el aumento desordenado del gasto público** que no ha tenido ningún efecto positivo en la economía, ni en el bienestar de los mexicanos y sí amenaza con **cargarle más deudas** a las próximas generaciones.



**E**n lo que va del siglo XXI, el gobierno mexicano ha aumentado fuertemente el gasto público sin obtener a cambio ningún resultado sobresaliente. Hay más pobres y desempleados que hace 15 años. En lugar de reconocerlo, las autoridades mantienen el dispendio, aun ante la caída de los ingresos petroleros. Esto debe parar.

### **EL DISPARO DEL GASTO**

Entre 2000 y 2014, el Gasto Neto Presupuestal del Sector Público Federal casi se cuadruplicó, mientras que la economía apenas creció una vez y media, según datos de la propia Secretaría de Hacienda y del INEGI. En números, el crecimiento es de 263.6% contra 156.3% en 14 años, en pesos nominales.

Esto quiere decir que el gobierno aumentó su gasto en un promedio de 9.7% en cada uno de esos años (5.1% en términos reales). Este torrente de dinero equivale hoy a 26.6% del PIB, cuando apenas alcanzaba 18.7% en el 2000; pasó de ser una quinta a una cuarta parte de la economía (ver tabla de abajo).



El número incluye tanto el gasto del gobierno federal como el de los organismos y empresas sujetos a su control, como el IMSS, ISSSTE, CFE y Pemex. El aumento se efectuó en el llamado Gasto Programable (10.5% anual, 6.1% en términos reales), según se desprende de un primer desglose, que es propiamente el dinero que el gobierno usa para operar y se asigna de forma libre. En contraste, el Gasto No Programable, que incluye las participaciones federales a estados y municipios, el servicio de la deuda y los adeudos de ejercicios anteriores creció incluso a un ritmo menor que la economía.

Esto pone de manifiesto que el gobierno aprovechó la reducción de las tasas de interés, lo cual implicó un menor servicio de la deuda,

# 9.7

**por ciento**

es la tasa media de crecimiento anual del gasto público federal entre los años 2000 y 2014.

EL GASTO PÚBLICO FEDERAL REPRESENTABA **18.7% DEL PIB** EN EL AÑO 2000. PARA 2014 ESTA PROPORCIÓN HABÍA **SUBIDO A 26.6%**.

Gasto neto presupuestal del sector público federal (Miles de millones de pesos corrientes)						
Concepto	2000	%	2014	%	Δ %	TMC
<b>GASTO NETO PRESUPUESTAL</b>	1,246.1		4,530.6		263.6	9.7
(-) GASTO NO PROGRAMABLE	394.1		950.3		141.1	6.5
= GASTO PROGRAMABLE	852.0	100.0	3,580.3	100.0	320.2	10.8
GASTO CORRIENTE	694.5	81.5	2,682.9	74.9	286.3	10.1
SERVICIOS PERSONALES	383.6	45.0	1,544.2	43.1	302.6	10.5
OTROS GTS. CORRIENTES	310.9	36.5	1,138.7	31.8	266.3	9.7
GASTO DE CAPITAL	157.5	18.5	897.4	25.1	469.8	13.2
GASTO SOCIAL	517.5	60.7	2,033.3	56.8	292.9	10.3
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	6,670.3		17,051.0		156.3	6.9
<b>INPC PROMEDIO DEL AÑO</b>	61.609		112.722		83.0	4.4

Fuente: SHCP e INEGI



para canalizar recursos hacia el Gasto Programable. Pero esto no fue suficiente; también amplió el déficit público y, por tanto, contrató más deuda, lo que puede convertirse en una pesada carga financiera cuando suban las tasas de interés.

En estas condiciones, no extraña que el Gasto Programable pasara de 12.8% del PIB en 2000 a un 21% en 2014. Pero hay que seguir cavando: este rubro se divide, a su vez, en gasto de capital y gasto corriente, en donde el primero creció 13.2% en promedio anual en 14 años, en comparación con el 10.1% del segundo. Estas cifras, sin embargo, son engañosas, ya que algunas erogaciones que por contabilidad se registran como gasto de capital, en realidad son gasto corriente.

Por ejemplo, en la práctica, los gastos de operación y de mantenimiento de Pemex, antes manejados como Proyectos de Inversión con Diferimiento en el Registro de Gasto (Pidiregas), hoy se consideran como gastos de capital, cuando debían registrarse como gasto corriente.

Al parecer, esta práctica contable irregular proviene de cómo se calcula el déficit público, según el Artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se establece que no se debe contabilizar el gasto de inversión de Petróleos Mexicanos para tal efecto.

De hecho, para 2015 se excluye del cálculo del déficit presupuestal no solo la inversión de

## Gasto público federal y crecimiento del PIB (%)

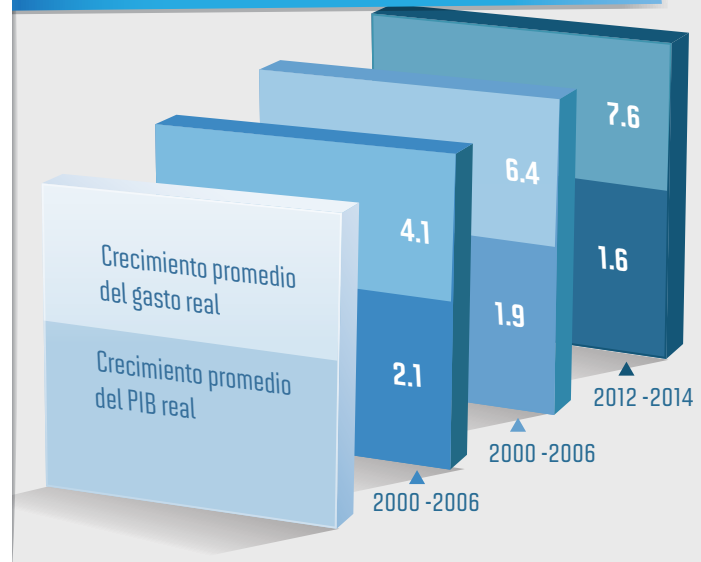
Pemex, sino también la inversión de la Comisión Federal de Electricidad, así como toda inversión pública en proyectos de “alto impacto” (cualquier cosa que eso signifique). Esto vuelve incomparable el gasto de capital de 2000 con las cifras para el ejercicio 2014.

### GASTO IMPRODUCTIVO

Ponlo en un renglón o en otro, no importa: el gasto de los últimos años ha sido improductivo, ya que no se tradujo en un mayor avance de la economía. En efecto, el crecimiento promedio del PIB real entre 1986 y 2000 fue superior al de 2000-2014, a pesar de que en aquel periodo el gasto de capital fue inferior. De hecho, en estos últimos años la correlación es perfectamente negativa: a mayor gasto, menor crecimiento.

Lo anterior debe mover a la reflexión, ya que nuestra economía evidentemente sufre de problemas estructurales que le impiden crecer, no obstante el importante gasto público que se inyecta cada año.

Y, también, estamos gastando muy mal. El gasto corriente que más rápidamente creció en lo que va del siglo fue el denominado “seguridad social”, pero no se trata de los servicios de salud. Se trata del gasto asistencial: el dinero distribuido por múltiples formas a la población, como es el caso de la pensión universal. Se gasta más en estos subsidios a la pobreza que en educación y salud, rubros que muestran tasas de crecimiento por debajo del total (ver tabla de la página 50). Ello también va en detrimento del crecimiento económico.



Fuente: SHCP e INEGI

De hecho, el gasto en educación, clave para elevar la productividad, es el que menos aumentó, por lo que ahora representa solo 30% del gasto social, desde el 40% que representaba en 2000. El gasto en salud también registra una tasa menor al total, no así el gasto en desarrollo urbano y vivienda, que creció a un 11.7% anual (7% en términos reales).

El gasto asistencial se multiplicó por cinco en 14 años (418.7%). ¿Se tradujo tanto dinero adicional en menor índice de pobreza? Basta consultar los indicadores del país (ver gráfico de la página 51). Si bien la pobreza mostró una baja entre 2000 y 2006, volvió a subir a

**EL GASTO EN SALUD Y EDUCACIÓN PERDIÓ IMPORTANCIA, MIENTRAS SE DESTINÓ CADA VEZ MÁS AL GASTO ASISTENCIAL.**

partir del año siguiente, tomando a partir de entonces una correlación positiva: a mayor gasto social, mayor pobreza. Las autoridades eligieron el camino de dar pescado a los pobres, en vez de enseñarles a pescar y -¡oh, sorpresa!- fracasaron.

## **Y ENCIMA, DEUDA**

Vamos por el lado de los ingresos (ver tabla de la página 52). Sucede que el gran disparo del gasto público tiene dos fuentes principales, una de las cuales ya se secó y la otra pone en riesgo las finanzas del país.

Lo que más ha aumentado en los ingresos públicos en estos 14 años es la colocación de deuda, a una tasa de crecimiento promedio anual de 16.9% (12% en términos

reales), seguido por los derechos de los hidrocarburos, producto de buenos precios del petróleo... hasta 2014.

Si los financiamientos en 2000 eran por 61,300 millones de pesos (mdp), para 2014 ya sumaban 547,200 mdp. No está de más aclarar que no es un acumulativo; es una suma que se contrata cada año. De esta manera, el crédito representa ya 12.1% del presupuesto federal, cuando hace 14 años solo equivalía a un 4.9%. En 2014, el ritmo de endeudamiento podría haber sido mayor: la Ley de Ingresos contemplaba un financiamiento por 650,500 mdp. La deuda no fue contraída en su totalidad por un aumento inesperado en los ingresos propios, producto, entre otras cosas, de la reforma fiscal.





Eso sí, el endeudamiento no abarcó todo el periodo. Los ingresos por financiamientos fueron a la baja entre 2000 y 2008, de manera que en este último año fueron tan solo de 20,000 mdp. El verdadero desorden comenzó en 2009, sin duda, como resultado de la crisis global.

Es cierto que hubo mucho dinero disponible en los años que siguieron a la gran recesión, debido a la espectacular baja en las tasas de interés en Estados Unidos, que provocaron un gran flujo de dinero hacia países emergentes, como México. Pero hay que destacar que la mayor colocación de deuda se dio a pesar de que, al mismo tiempo, los ingresos propios y tributarios del gobierno también iban al alza, gracias al aumento en los precios del petróleo y las reformas tributarias de 2007 y 2013. Es decir, no bastó el incremento de recursos por el petróleo y los impuestos: se juzgó que era preciso también aumentar la deuda.

¿Cuánto debe nuestro país actualmente? Primero hay que saber que el endeudamiento descrito no es todo el que existe. Además del déficit presupuestal, el cual se consigna en la Ley de Ingresos de la Federación, se tiene que sumar el de las empresas públicas no incluidas en el presupuesto de egresos, así como el fondeo de la Banca de Desarrollo. Eso nos daría el endeudamiento total que el gobierno pide al Congreso año tras año.

¿Es todo? ¡No! A esas deudas hay que sumar los pasivos asumidos para financiar la migración de burócratas afiliados al ISSSTE a cuentas individuales, producto de la reforma



**A PARTIR DE 2009, LA DEUDA PÚBLICA VOLVIÓ A INCREMENTARSE PARA COMPLEMENTAR EL GASTO.**



## Estructura del gasto social

(Miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	2000	%	2014	%	Δ%	TMC
<b>GASTO PROGRAMABLE CORRIENTE</b>	694.5		2,682.9		286.3	10.1
<b>GASTO SOCIAL</b>	517.5	100.0	2,033.3	100.0	292.9	10.3
EDUCACIÓN	203.5	39.3	623.9	30.7	206.6	8.3
SALUD	122.6	23.7	465.3	22.9	279.5	10.0
SEGURIDAD SOCIAL	121.8	23.5	631.8	31.1	418.7	12.5
DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	54.5	10.5	256.9	12.6	371.4	11.7
OTROS RUBROS	15.1	2.1	55.4	2.7	266.9	9.7
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	6,670.3		17,051.0		156.3	6.9
<b>INPC PROMEDIO DEL AÑO</b>	61.609		112.722		83.0	4.4

Fuente: SHCP e INEGI

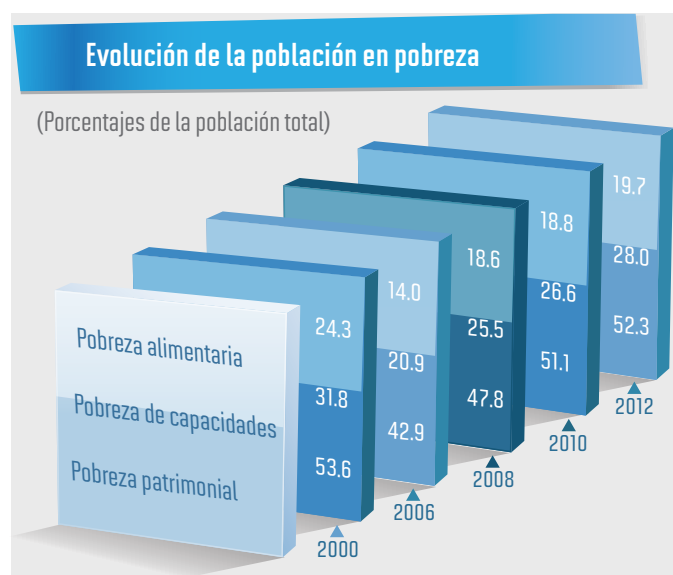
a las pensiones. Además, están los pasivos asociados a los Pidiregas de Pemex. Sumando estos últimos, lo que se obtiene es que la deuda pública federal, tanto interna como externa, asciende a un total de 7.2 billones (millones de millones) de pesos, cuando en el año 2000 esta deuda total ascendía a 1.5 billones.

¿Ahora sí es todo? No. Este dato no incluye los pasivos del IPAB, que también son deuda pública y se pagan cada año dentro del gasto no programable. Al cierre de 2014, esa cuenta sumaba 915,400 mdp, casi otro billón. Eso nos da el gran total de 8.1 billones. Comparado con los ingresos propios del gobierno federal, que casi alcanzan 4 billones (también en la tabla de la página 52), el coeficiente de deuda a ingresos propios es de 2.1, o bien de 26 meses.

### 2000-2014: EL AUJE PETROLERO

En 14 años, los Derechos de Extracción de Hidrocarburos crecieron a un promedio anual

de 12.9% y pasaron de representar 12.2% de los ingresos propios del gobierno en 2000, a 19.6% en 2014.



Fuente: CONEVAL. Pobreza por dimensión de ingreso.

La razón es que en este lapso, los precios del crudo pasaron de 24 dólares por barril (dpb) en 2000, a 86 dólares en 2014. Este incremento más que compensó la caída en la extracción petrolera mexicana, la cual cayó de forma continua a partir de 2006, pasando de



3.5 millones de barriles diarios (mbd) a tan solo 2.3 mbd en 2014. Mientras tanto, los ingresos por concepto de impuestos crecieron entre 2000 y 2014 a una tasa promedio anual de 8.5%, cifra que superó el avance del PIB, por lo que hoy el país tiene una mayor carga tributaria. De representar 8.7% del PIB en 2000, los impuestos equivalen a 10.6% en 2014.

En resumen, a pesar de tener mayores ingresos a través de los rubros de hidrocarburos e impuestos, y de haber aumentado sus ingresos propios en 236% en 14 años, el gobierno también incrementó su deuda en casi 800%. El efecto en el PIB fue tan solo de 156%. Este periodo de gasto público es un dispendio, que únicamente benefició a los burócratas.

### **2015: ¿Y EL RECORTE?**

¡Y nosotros que pensábamos que el gobierno se iba a amarrar el cinturón! Los precios del petróleo comenzaron su estrepitosa caída el año pasado, hasta llegar a menos de 40 dólares en

enero. Para finales de ese mes, el secretario de Hacienda anunciaba un recorte al presupuesto aprobado por 124,300 mdp.

Sin embargo, la caída de los ingresos reales no fue tan dramática, en gran medida debido a los ingresos netos de Pemex por la venta de gasolinas y diesel, cuyos precios en pesos han seguido al alza.

De hecho, lo que mantiene buenos ingresos en 2015 son las gasolinas, la cobertura del precio de exportación de petróleo, el efecto de la depreciación del peso sobre los ingresos por dichas exportaciones, así como el remanente de operación logrado por el Banco de México en 2014. Además, se tienen disponibles los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.

Pero el renglón más importante sigue siendo el ingreso tributario. Esto ha sido posible gracias a una recaudación impositiva excep-



EL ANUNCIADO  
**RECORTE AL  
PRESUPUESTO** EN  
2015, EN REALIDAD,  
**NO SE HA LLEVADO A  
CABO.**



## Ingresos totales del sector público federal

(Miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	2000	%	2014	%	Δ %	TMC
<b>Gobierno Federal</b>	866.2	69.5	2,888.1	63.7	233.4	9.0
Impuestos	579.0	46.5	1,807.8	39.9	212.2	8.5
Derechos de Hidrocarburos	142.1	11.4	780.4	17.2	449.2	12.9
Otros Ingresos	145.1	11.6	299.9	6.6	106.7	5.3
Organismos y Empresas	318.6	25.6	1,095.3	24.2	243.8	9.2
<b>INGRESOS PROPIOS</b>	1,184.9	95.1	3,983.4	87.9	236.2	9.1
Financiamientos	61.3	4.9	547.2	12.1	792.7	16.9
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>1,246.1</b>	<b>100.0</b>	<b>4,530.6</b>	<b>100.0</b>	<b>263.6</b>	<b>9.7</b>
<b>PIB NOMINAL</b>	<b>6,670.3</b>		<b>17,051.0</b>		<b>156.3</b>	<b>6.9</b>
<b>INPC PROMEDIO DEL AÑO</b>	<b>61.609</b>		<b>112.722</b>		<b>83.0</b>	<b>4.4</b>

Fuente: SHCP e INEGI

cionalmente alta, producto de la reforma fiscal, ya que las empresas estuvieron enterando sus pagos provisionales del impuesto sobre la renta (ISR) durante 2014, utilizando el coeficiente de utilidad de 2013. En marzo de 2015 tuvieron que cerrar la cuenta aplicando las menores deducciones fiscales, aprobadas para 2014, principalmente en gastos de previsión social, lo que redundó en un mayor impuesto anual a pagar, que sumó 207,000 mdp adicionales.

Gracias a estos ingresos, el anunciado recorte al gasto no se ha llevado a cabo y, de hecho, el presupuesto federal se está ejerciendo con sobregiro. A mayo, el gasto neto presupuestal excedía al programado en 130,300 mdp. De tal manera, el recorte al gasto anunciado en enero pasado podría no materializarse en 2015, dado los mayores ingresos.

Como podemos ver, lejos de que el gobierno se ajustara el cinturón, hasta ahora hemos sido los contribuyentes, nuevamente, quienes nos vimos obligados a pagar más, continuando así con el dispendio.

### BASE CERO: ¿FICCIÓN O REALIDAD?

Considerando que los precios del petróleo se han estabilizado en alrededor de 50 dpb (sin que a la fecha haya señales inequívocas de una mayor recuperación), que será más costoso contratar una nueva cobertura petrolera, que la mayor recaudación producto de la reforma 2014 se ha agotado y que la economía no da señales de un crecimiento ni de 3%, es plausible pronosticar que el gasto público federal para 2016 se presente con un monto nominal casi igual al de este año, lo que implicaría un crecimiento real negativo de entre 2 y 3%.

El gobierno federal ha anunciado que elabora el presupuesto de egresos para 2016 partiendo de una base cero. Esto significa que, en teoría, elimina la inercia del gasto ejercido el año anterior. De tal suerte, se inicia el proceso presupuestal justificando y cuantificando partida por partida, sin importar lo que se haya gastado el año anterior.

A fines de junio, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados la lista de programas a



En conclusión, no se percibe un verdadero deseo de realizar reducciones al gasto público ni tampoco en disminuir el déficit, lo que hacia adelante obligaría al gobierno a acumular más deuda en medio de un entorno de alza en las tasas de interés.

Esto, a su vez, complicaría bastante la actividad del sector privado que, como resultado de la irresponsabilidad fiscal de nuestras autoridades actualmente, enfrentaría mayores tasas de interés y, muy probablemente, mayores impuestos en el futuro.

De ser así, continuaríamos por el mismo rumbo que se inició a principios del siglo xxi y donde los beneficios para la mayoría brillan por su ausencia.

considerar en el presupuesto de 2016, anunciando que elimina 56, resectoriza siete, fusiona 261 en 99 y crea cuatro programas más, buscando economías administrativas. De esta manera, de un total de 1,097 programas en 2015 (123 de ellos carecían de presupuesto), se pasará a 851. Sin embargo, aún no se indican las cantidades a ejercer.

Además, para construir un presupuesto de base cero existen demasiados problemas en el camino como para pensar que el ejercicio para 2016 realmente pueda funcionar. Primero, está el tiempo necesario para examinar a fondo el gasto. El ejercicio bien hecho implica varios años de trabajo.

Segundo, porque la naturaleza obligatoria de la mayor parte del gasto implica cambios en leyes, reformas constitucionales y adaptaciones regulatorias en muchos programas caracterizados por intereses políticos. Finalmente, no se ha implementado bien a evaluación del gasto con base en resultados, porque no existen los mecanismos adecuados para cuestionar cada programa.

# 8.1

**por ciento**

**de pesos es el monto total de la deuda pública federal, incluyendo lo que se deja fuera del presupuesto de egresos.**

---

**EL AUTOR** es maestro en Economía y candidato a doctor en Finanzas Públicas por la Universidad de Wisconsin-Milwaukee. Fue subdirector de Política Financiera en la Secretaría de Hacienda y subsecretario de Ingresos en el gobierno de Nuevo León. El autor es maestro en Economía y candidato a doctor en Finanzas Públicas por la Universidad de Wisconsin-Milwaukee. Fue subdirector de Política Financiera en la Secretaría de Hacienda y subsecretario de Ingresos en el gobierno de Nuevo León.





# 10 PROPUESTAS DE ALTO NIVEL PARA REDUCIR EL GASTO PÚBLICO IMPRODUCTIVO

COMBATIR EL CRECIMIENTO PERMANENTE Y EXCESIVO DEL GASTO PÚBLICO ES CLAVE PARA EVITAR SEGUIR INCURRIENDO EN DÉFICIT Y, POR ENDE, EN MAYOR ENDEUDAMIENTO. PARA LOGRARLO, PROPONEMOS LO SIGUIENTE:

**1 IMPLEMENTAR UN PROGRAMA DE TRES AÑOS**, para que en el último año de la presente administración se presente un presupuesto realmente balanceado, en el que el gasto público sea sufragado íntegramente con recursos propios.

**2 LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES** que se propone eliminar paulatinamente serían los asociados a gastos asistenciales, así como una reducción gradual y sustancial en los sueldos y prestaciones de los funcionarios públicos de los primeros siete niveles jerárquicos (hasta jefe de departamento), para regresarlos a los niveles de 2000, con su correspondiente ajuste por inflación.

**3 CONCENTRAR LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PÚBLICO** en aquellas prioritarias, que no puedan ser desarrolladas por otras instancias de la sociedad. Esto incluye llevar a cabo labores de carácter social o de combate a la pobreza que sean estrictamente indispensables y sujetas a la disponibilidad de recursos captados con financiamiento no deficitario.

**4 ELIMINACIÓN DE LOS 200 DIPUTADOS Y 32 SENADORES PLURINOMINALES** y una severa reducción a las aportaciones que se les otorgan a los partidos políticos. Borrar los múltiples beneficios económicos que gozan los miembros de las distintas cámaras.

**5 CANCELAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS** que, por concepto de negociaciones especiales (distintas de los salarios normales y prestaciones razonables) de los contratos colectivos de trabajo, se otorgan a los sindicatos de los burócratas y de las empresas paraestatales.



**6 COMBATIR EFICAZMENTE LA PRÁCTICA DE LA COLUSIÓN** en los procesos de contratación pública en el país.

**7 INSTRUMENTAR UN VERDADERO PRESUPUESTO** base cero, con un análisis riguroso de beneficio-costo para cada programa aprobado de la administración pública federal.

**8 PRESENTAR UN PRESUPUESTO DE EGRESOS PORMENORIZADO**, que separe el gasto del gobierno federal del gasto del sector paraestatal. La práctica de “consolidar” el presupuesto federal fue útil cuando los organismos y empresas eran superavitarios y la consolidación ayudaba a disimular el nivel de déficit del gobierno; sin embargo, esta situación ya no ocurre más.

**9 CAMBIAR LAS DISPOSICIONES** que ocultan el verdadero déficit, el cual deberá presentarse sin excluir la inversión de Pemex y la CFE, así como las de proyectos estratégicos.

**10 ELIMINAR LOS INGRESOS NEGATIVOS DE LA LEY DE INGRESOS**, como en la recaudación del IEPS a las gasolinas, y considerar una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos, la cual contemple, en su caso, el subsidio correspondiente.