

# **¿CÓMO SE GASTARÁ NUESTRO DINERO EN 1999?**

**Seguridad**

**Trabajo**

**Educación**

**Salud**

**Programa de Presupuesto y Gasto Público<sup>1</sup>  
Centro de Investigación y Docencia Económicas**

Los autores de este documento son María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trillo.

---

<sup>1</sup> El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 15 investigadores del tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El responsable del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

## **PRESENTACIÓN**

El presupuesto federal representa alrededor de una quinta parte de la economía nacional. Aun si no se considera la deuda pública, el gasto público sigue significando algo cercano al 15 por ciento del Producto Interno Bruto. Además de su importancia económica, la aprobación por parte del Poder Legislativo del paquete fiscal en diciembre pasado permitió que el gobierno federal y los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el Instituto Federal Electoral, mantuvieran sus programas y actividades en forma ininterrumpida a partir del primer día de 1999. Lo anterior generó confianza en sectores económicos, sociales y políticos.

Pero no fue fácil lograr esa aprobación legislativa del paquete fiscal<sup>1</sup>. En este documento vamos a revisar brevemente como ocurrió y algunas reformas que son necesarias para disminuir el riesgo de crisis política y económica en el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y el presupuesto. Vamos a estudiar cuáles fueron los principales cambios que se introdujeron con la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo y cómo se distribuyeron para este año los recursos públicos. Revisaremos también cuánto costará en 1999 la operación del gobierno y cuánto quedará invertido en capital físico y humano. Veremos después cuánto del total del presupuesto federal, gasta el gobierno central y cuánto los estados y los municipios. Al final haremos algunas consideraciones sobre la forma en que podemos evaluar si el dinero público, que proviene de la sociedad, es eficazmente utilizado y distribuido.

## **LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTAL DE 1998**

Como en ninguna otra ocasión, la aprobación del paquete que presentó el Ejecutivo Federal requirió de una ardua negociación en el Congreso que se prolongó hasta un periodo extraordinario, extendiendo las sesiones legislativas hasta el 30 de diciembre.

Algunas de las iniciativas presentadas por el Presidente el 14 de noviembre recibieron la condena casi unánime por parte de los partidos de oposición. Los diferendos más fuertes giraron en torno al impuesto al servicio telefónico; el aumento al impuesto por consumo de gasolina; las transferencias federales a los estados y municipios (en particular los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal); los recortes en diversos rubros del gasto social, como el presupuesto en desarrollo social y en educación superior; el costo financiero de la deuda, principalmente en cuanto a los programas de saneamiento financiero.

La composición plural de la Cámara de Diputados impide la posibilidad de que un partido reúna los votos suficientes para aprobar por sí solo una iniciativa de ley. En este contexto, la negociación y construcción de alianzas fue necesaria para conseguir la aceptación del paquete.

Finalmente y después de un sinnúmero de propuestas que no lograban consenso, el 30 de diciembre, por acuerdo de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se sometieron a la votación del pleno las iniciativas correspondientes a los ingresos: Ley de Ingresos, Miscelánea Fiscal y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

Con los votos de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional quedaron aprobadas estas iniciativas que, un día después fueron aprobadas también por la Cámara de Senadores (en ambas ocasiones votaron en contra los siguientes partidos: PRD, PT, PVEM).

---

<sup>1</sup> Incluimos aquí a la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, la Miscelánea Fiscal y las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

Una vez aprobados los asuntos referentes a los ingresos, pasó a discusión y a aprobación el Presupuesto de Egresos, con los votos a favor del PRI y el PAN y los votos en contra del resto de los partidos.

De esta manera, unas horas antes de que llegara a su término el periodo de sesiones extraordinario, logró conjuntarse la mayoría de votos parlamentarios necesaria para aprobar los ingresos y egresos del Estado. Las propuestas originales del Ejecutivo sufrieron algunas modificaciones de las que hablaremos enseguida. Nos vamos a detener antes en algunas reformas que habría que emprender para facilitar la discusión y análisis serio de las propuestas del Ejecutivo.

### **Las reformas necesarias**

El proceso de negociación de 1998 mostró, una vez más, lo inadecuado del diseño legal y de las prácticas en materia de aprobación presupuestal.

1. En primer lugar, es indispensable que el Congreso cuente con más tiempo para estudiar, discutir y negociar las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo. El periodo de 30 días que marca la Constitución es, a todas luces, insuficiente para que los legisladores puedan hacer su trabajo de manera seria y eficiente
2. . Además de tiempo insuficiente, es necesario que los legisladores cuenten con personal de apoyo técnico que pueda elaborar análisis sobre algunos aspectos altamente especializados. Este personal de asesoría debe ser profesionalizado (con autonomía y apartidista) y contar con los recursos y el acceso a la información necesarios para presentar estudios que faciliten a los legisladores la discusión de la propuesta presidencial<sup>1</sup>.
3. En tercer lugar, es necesario prever algún tipo de mecanismo correctivo en el caso de que los legisladores no lleguen a un acuerdo sobre las iniciativas que envíe el Ejecutivo.
4. Finalmente, es necesario resolver si el Presidente tiene o no la facultad para vetar el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

En las siguientes líneas vamos a revisar algunos de los rasgos más relevantes del presupuesto que fue aprobado por la Cámara de Diputados. Antes revisaremos brevemente la Ley de Ingresos, es decir, la forma como pretende el gobierno allegarse de recursos para financiar el gasto.

### **Ley de Ingresos 1999**

En esta ley están contenidas las fuentes de ingreso del gobierno federal. Normalmente, cada año se hacen algunas modificaciones, a veces pequeñas y otras veces sustanciales. Por ejemplo, la última modificación sustancial fue realizada en 1995, cuando el Impuesto al Valor Agregado se elevó del 10 por ciento al 15 por ciento. Veamos cuáles son las modificaciones más significativas para este año.

La **estimación** de los ingresos del gobierno federal para 1999 aprobados por el Congreso es la siguiente:

---

<sup>1</sup> La recientemente creada Oficina de Estudios sobre Finanzas Públicas del Congreso puede caminar en ese sentido.

**Componentes de los ingresos del Presupuesto Público Federal para 1999**  
(miles de millones de pesos)

<b>Concepto</b>	<b>Cantidad</b>
Impuestos	525.60
Aportaciones de Seguridad Social	61.60
Contribución de Mejoras	0.10
Derechos	91.20
Contribuciones (no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago)	0.20
Productos	8.10
Aprovechamientos	63.30
Ingresos Derivados de Financiamientos	80.44
Otros Ingresos	199.70
<b>Total</b>	<b>1,030.26</b>

Fuente: Diario Oficial, 31 de diciembre de 1998.

El total representa un aumento esperado en términos reales (esto es, si descontamos el impacto de la inflación) del 2.8% con respecto a los ingresos que se tuvieron en 1998.

**Ingresos del Presupuesto Público Federal**  
(millones de pesos)

<b>Año</b>	<b>Monto</b>	<b>Variación Nominal ( % )</b>	<b>Variación Real ( % )</b>
1998	844,674.30		
1999	1,030.265.30	<b>21.9</b>	<b>2.8</b>

Tomando como base la inflación de 18.61 % de 1998.

Fuente: SHCP

Hay que insistir en que las cifras anteriores son las que el gobierno estima obtener como ingreso y, que el aumento esperado de 2.8 por ciento real, puede provenir de la combinación de varias fuentes. En otros términos, el aumento no se deberá exclusivamente a las reformas fiscales aprobadas. Es útil identificar dichas reformas para conocer si las estrategias gubernamentales son consistentes con respecto a los ingresos y el crecimiento esperado. La primera fuente es el propio incremento del Producto Interno Bruto, el PIB; si éste crece menos de lo esperado, por ejemplo, es improbable que se alcance la meta estimada de ingresos. La segunda, es el aumento esperado proveniente de las reformas fiscales propuestas. La tercera puede provenir de cambios en la eficiencia recaudadora (o en los niveles de evasión fiscal); en este punto, por ejemplo, un impacto positivo en los ingresos gubernamentales por las reformas, podría verse parcialmente nulificado por la disminución de la eficiencia recaudadora. Finalmente, el impacto por cualquier cambio en los ingresos por concepto de ventas de petróleo. En suma, el aumento esperado proviene de una **combinación** de las siguientes fuentes:

- Aumento PIB
- Aumento por Reformas
- Aumento por Eficiencia Recaudadora (reducción de evasión)
- Cambio en Ingresos Petroleros

Como se ve, sólo una parte del aumento en los ingresos proviene de reformas fiscales. En otras palabras, es posible incrementar los ingresos por medio de un aumento en la eficiencia recaudadora y, por supuesto, teniendo un mayor crecimiento económico (sobre lo cual el gobierno no tiene un control absoluto).

La diferencia monetaria entre lo aprobado por el Congreso y lo propuesto fue de 1.3 por ciento negativo; tras la negociación con los partidos en el Congreso, tuvo que haber una reducción de 10,000 millones de pesos en lo aprobado frente a la propuesta original del gobierno federal.

#### Propuesta y aprobación de los ingresos del Presupuesto Público Federal para 1999

(millones de pesos)

Propuesta	Aprobado	Variación	%
1,040,935.70	1,030,265.30	-10,670.40	-1.03

Fuente: SHCP. En todos los casos, las cifras provienen de la SHCP y el Diario Oficial.

Resulta importante conocer los rubros que fueron aprobados sin cambios y los que no lo fueron. En el transcurso del año podremos verificarlos para pedirle cuentas a nuestros representantes en el Congreso, así como a los funcionarios federales encargados del diseño y recaudación de los ingresos. A continuación se presentan los rubros que no sufrieron modificación:

#### Componentes de los ingresos del Presupuesto Público Federal que no sufrieron modificaciones por el Congreso de la Unión, para 1999

(millones de pesos)

Concepto	Propuesto y Aprobado
Impuestos:	
• Al Activo	7258.6
• Productos y Servicios	
Tabacos labrados	5891.4
• Tenencia o uso de vehículos	8104.0
• Automóviles nuevos	3254.6
• Accesorios	9478.8
Aportaciones de Seguridad Social	61650.3
Contribución de mejoras	10.0
Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	20
Productos	8105.4
Ingresos derivados de financiamientos	80449.5

Fuente: SHCP

**Componentes de los ingresos del Presupuesto Público Federal que sufrieron modificaciones por el Congreso de la Unión, para 1999**

(millones de pesos)

Concepto	Propuesto	Aprobado	Afectación
<b>IMPUESTOS</b>	518,658.40	525,688.40*	
· Renta	204,230.40	210,580.90	· Ahorro por reducción de 34% a 32%, (vs. 30% original).
			· Eliminación del efecto negativo de la deducción que hubiesen realizado las empresas por servicio telefónico. + 6, 350 millones de pesos
· Valor Agregado	150,169.00	148,271.00	· Reducción por cancelación del impuesto telefónico.
			· Reducción por ventas sólo a empresas PITEX y maquiladoras. - 1, 898 millones de pesos
· Producción y Servicios	113,677.00	110,468.60	
Gasolina y diesel	86,756.20	93,921.40	· Efecto por incremento en el precio mensual del 1% y aumento del 5% en el precio del diesel. + 7, 165.2 millones de pesos
Bebidas alcohólicas	3,601.70	3,900.00	· Incremento por mantener las mismas tasas del año pasado. + 298.3 millones de pesos
Cervezas y bebidas refrescantes	6,239.10	6,755.80	· Incremento por mantener las mismas tasas del año pasado. + 516.7 millones de pesos
Servicios de telefonía	11,188.70	000.00	· Disminución por la no aprobación 11, 188.7 millones de pesos -
· Al comercio exterior	22,485.90	28,271.90	· Efecto por el aumento en aranceles del 3% al 10%. + 5, 786 millones de pesos
<b>DERECHOS</b>	109,159.70	91,266.90	· Disminución por la operación de los bienes y servicios que realizan el Estado y Organismos Descentralizados. - 17, 892.8 millones de pesos
<b>APROVECHAMIENTOS</b>	57,886.70	63,379.50	· Aumento por el remanente de operación del Banco de México + 5, 492.8 millones de pesos
<b>OTROS INGRESOS</b>	204,995.70	199,695.30	· Disminución por la baja en los ingresos de Pemex y en los costos del sector eléctrico paraestatal. - 5, 300.4 millones de pesos
<b>TOTAL</b>	1,040,935.70	1,030,265.30	Reducción por ajuste en el precio internacional del petróleo, de 11 a 9.25 dólares por barril. - 10, 670.40 millones de pesos

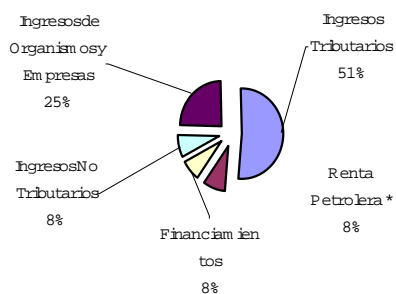
\* La diferencia entre los totales y los montos desglosados está en los componentes de los ingresos que no sufrieron modificaciones (ver cuadro anterior).

Fuente: Iniciativa de la Ley de Ingresos y Ley de Ingresos aprobada para el ejercicio fiscal 1999.

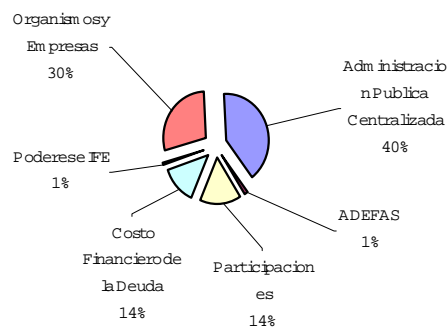
## ¿CÓMO DISTRIBUYÓ EL GOBIERNO FEDERAL LOS INGRESOS?

Una vez determinada la cantidad de dinero disponible, por los ingresos esperados, el gobierno federal propone al Congreso su asignación. Para ello el gobierno federal presenta, con la aprobación del Congreso, los llamados fuentes y usos de recursos del sector público:

Total de Fuentes  
(INGRESOS = \$ 1,030,256.30)



TOTAL DE USOS (GASTOS = \$1,030,256.3)



\*son los derechos de extracción del petróleo

**Cambios en el Presupuesto:  
Propuesta versus Aprobación 1999**

Los cambios en el presupuesto enviado a la Cámara se presentaron como sigue (en millones de pesos):

Concepto	Propuesto	Modificación del Congreso*
<b>Ramos de los poderes y órganos autónomos (Total)</b>		
	12,766.10	-1,039.90
<b>01 Poder Legislativo</b>	2,860.70	-60.00
<b>03 Poder Judicial</b>	6,134.00	-580.00
<b>22 Instituto Federal Electoral</b>	3,771.40	-399.90
<b>Ramos Administrativos (Total)</b>	227,240.90	-4,473.50
02 Presidencia de la República	1,295.90	-57.10
04 Gobernación	7,524.70	-466.90
05 Relaciones Exteriores	2,949.00	-158.20
06 Hacienda y Crédito Público	18,527.30	-835.30
07 Defensa Nacional	16,694.40	-101.00
08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	21,423.00	-305.80
09 Comunicaciones y Transportes	17,694.50	-1,162.50
10 Comercio y Fomento Industrial	2,179.30	-64.50
11 Educación Pública	70,833.10	-183.40
12 Salud	17,312.90	-66.00
13 Marina	6,656.30	-49.30
14 Trabajo y Previsión Social	2,900.00	-37.90
15 Reforma Agraria	1,368.20	-35.50
16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	14,040.40	-724.40
17 Procuraduría General de la República	4,095.70	-124.80
18 Energía	10,913.10	-11.10
20 Desarrollo Social	8,427.70	-57.50
21 Turismo	650.50	-8.10
27 Contraloría y Desarrollo Administrativo	938.10	-17.30
31 Tribunales Agrarios	355.80	-2.20
32 Tribunal Fiscal de la Federación	461.00	-4.70

\*Diferencia en millones de pesos entre lo propuesto y lo aprobado.

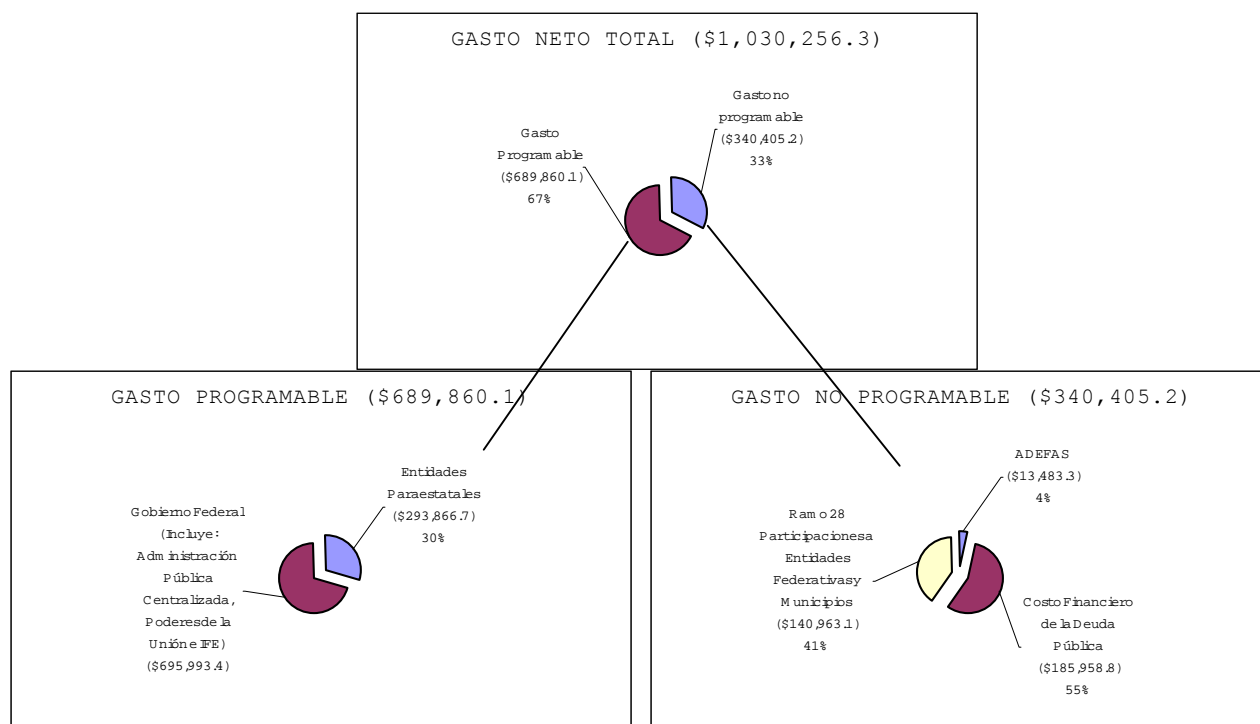
Concepto	Propuesto	Modificación del Congreso*
<b>Entidades Paraestatales (Total)</b>	300,540.90	-6,674.40
ISSSTE	29,652.10	-97.20
IMSS	106,437.40	-1,693.80
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	919.40	0.00
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	860.30	-4.70
Caminos y Puentes Federales	2,652.80	-3.60
Ferrocarriles Nacionales de México	1,145.80	-261.20
CONASUPO	1,853.10	-0.10
Comisión Federal de Electricidad	65,356.90	-2,638.70
Luz y Fuerza del Centro	11,459.60	-53.30
PEMEX Consolidado	80,203.50	-1,921.80
<b>Ramos Generales (Total)</b>	553,889.90	1,517.50
19 Aportaciones a Seguridad Social	69,855.30	0.00
23 Provisiones Salariales y Económicas	5,966.70	-360.00
24 Deuda Pública	137,359.10	0.00
25 Aportaciones para los sistemas de educación Básica y Normal	21,702.50	0.00
26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	4,077.60	0.00
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	142,223.80	-1,260.70
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	25,145.10	-22,195.10
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	13,483.30	0.00
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	134,076.50	3,138.20
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	0.00	22,195.10

\*Diferencia en millones de pesos entre lo propuesto y lo aprobado

## Otras Clasificaciones del Gasto

El costo financiero de la deuda, los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFAS) y las participaciones a estados y municipios constituyen el **Gasto No Programable**. El resto es el **Gasto Programable**, que es el que tiene que ser distribuido por el gobierno federal a través de sus múltiples programas y líneas de acción, entre las que se encuentran: fortalecer la seguridad pública, combatir la pobreza, crear infraestructura para el desarrollo del país, etc. El gasto programable incluye a la administración centralizada y a las entidades paraestatales (PEMEX, CFE, IMSS, etc.)

## Distribución del Gasto Programable y No Programable en 1999 (Aprobado)



A su vez, el **gasto primario** es el gasto neto total menos el costo financiero de la deuda. En esta clasificación se percibe, con respecto al año que termina, en dónde están **los cambios más importantes** para 1999. Mientras que el gasto neto total crece con relación al PIB frente a 1998, el gasto primario decrece en 1999 con respecto al PIB y su variación en términos reales será casi nula. Lo único que incrementa su proporción con respecto al PIB son las aportaciones y previsiones para entidades federativas (ramos 33 y 25), las participaciones a estados y municipios (ramo 28) y el **costo financiero de la deuda**, que sube una cuarta parte su proporción con respecto al PIB (de 3.2% a 4%).

La variación real estimada de la deuda es de 30.7%, es decir, una erogación adicional cercana a 64 mil millones de pesos. En otros términos, **el hecho de que el gasto neto total crezca con respecto al PIB en 1999 se deberá únicamente al incremento del costo de la deuda** (son los ramos 24 y las deudas de los organismos descentralizados). Ahí está el incremento más importante, desde el punto de vista agregado.

**Gasto Programable y No Programable  
Comparación 1998 - 1999  
(% del Gasto Neto Total)**

Concepto	1998	1999	Variación
<b>Gasto Programable</b>	<b>71%</b>	<b>67%</b>	
Organismos y Empresas de Control Directo	32%	28%	
Administración Pública Centralizada	25%	22%	
Aportaciones a Entidades Federativas	14%	16%	+
Poder Legislativo	0.5%	0.5%	
Poder Judicial	0.2%	0.2%	
IFE	0.3%	0.3%	
<b>Gasto No Programable</b>	<b>29%</b>	<b>33%</b>	
Participaciones	13%	14%	+
ADEFAS	1%	1%	
Costo Financiero de la Deuda	14%	18%	+

Fuente: SHCP

Este incremento del servicio de la deuda se debe a los siguientes factores:

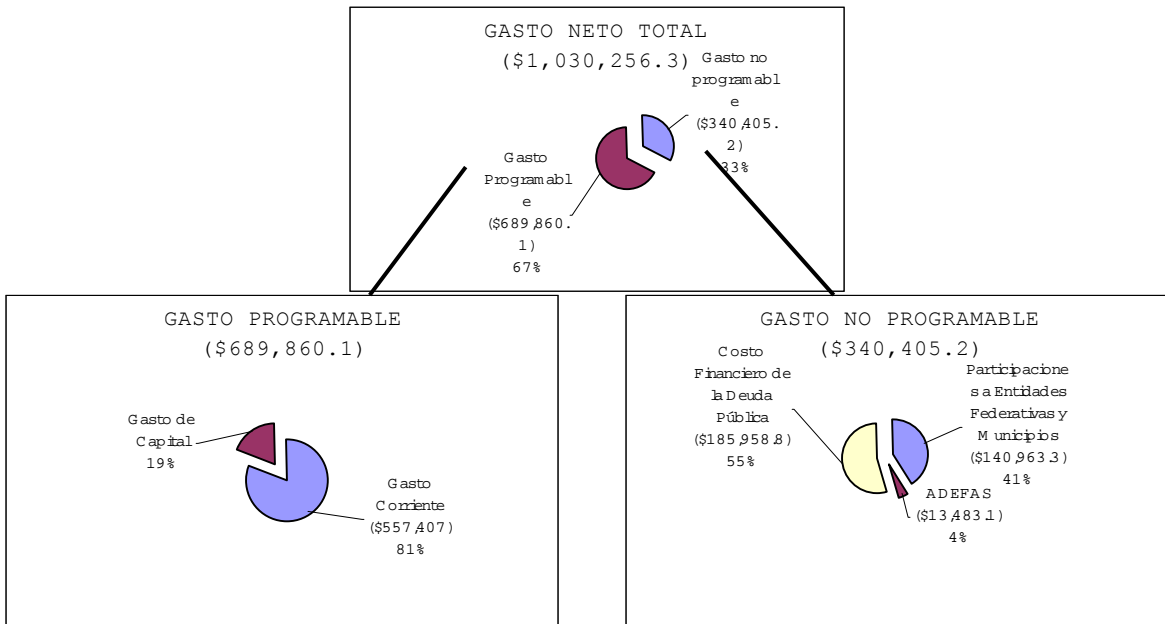
- Un 33% al aumento del saldo promedio de la deuda pública, resultado del financiamiento del déficit de 1998 (1.2% del PIB), que presiona al presupuesto del siguiente año;
- Un 19% por la depreciación del peso frente al dólar en 1998, que eleva el costo en pesos del servicio de la deuda externa;
- Un 22% por los programas de apoyo a deudores y saneamiento del sistema financiero (ramos 29 y 34);
- El resto (26%) se debe al cambio que los inversionistas hicieron en 1998 de papel de mediano y largo plazo por papel de corto plazo, dada el alza en las tasas de interés (el gobierno tiene que pagar más seguidos intereses a los inversionistas, con el fin de reducir el riesgo de tasa de interés a que están expuestos).

Por su parte, el análisis del **gasto programable** puede verse de distintas formas:

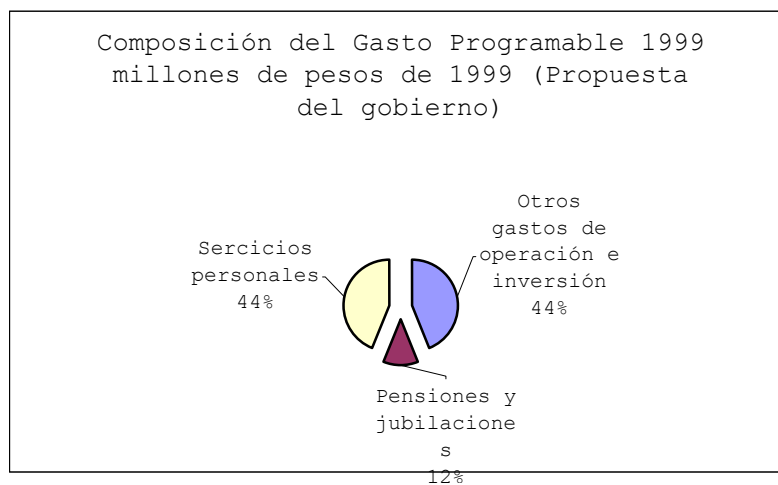
- ¿quién o qué entidad gasta el dinero?, anotada arriba;
- ¿cuánto se invierte (gasto de capital) y cuánto se usa para operar el sector público (gasto corriente)?, y;
- ¿en qué sectores se distribuye el dinero?

## ¿CUÁNTO INVIERTE Y CUÁNTO GASTA EL GOBIERNO PARA OPERAR?

### Composición del Gasto Programable y No Programable 1999 (Aprobado por el Congreso)

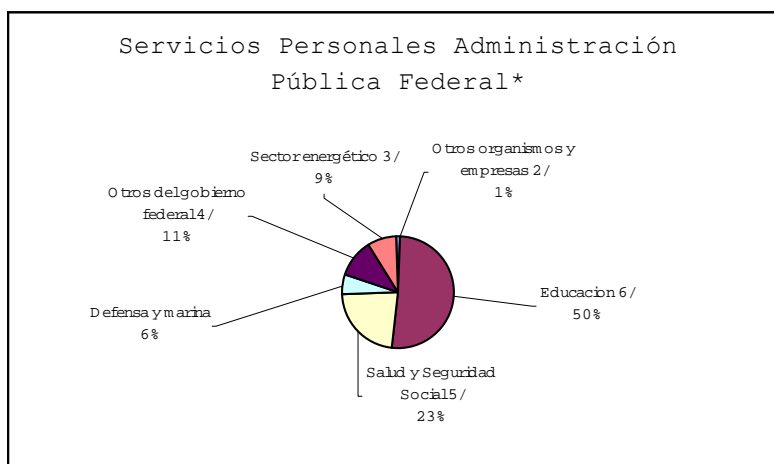


Respecto a las gráficas: Las cifras de gasto corriente y gasto de capital se obtuvieron con las ponderaciones de la propuesta dada por el gobierno. Es decir, el 80 por ciento del dinero de que dispone el gobierno federal para sus diversas tareas (gasto programable), lo usa para operarlo, lo que incluye los sueldos y salarios de todos los trabajadores del sector público, así como otros gastos de operación y el pago de las pensiones y jubilaciones. Es decir, 4 de cada 5 pesos se gastan para la operación del gobierno:



Debe señalarse que de todo el personal del sector público, el 50 por ciento corresponde a maestros y cerca del 20 por ciento corresponde a médicos y trabajadores del sector salud. Debe añadirse que, el 5 por ciento de todos los servicios personales, se destinan al pago de marinos y soldados. Adicionalmente, un 9 por ciento son trabajadores productivos, como por ejemplo, los ingenieros petroleros de Pemex, los cuales generan un ingreso al propio gobierno. Esto es importante señalarlo, porque se piensa que el gobierno gasta mucho en burócratas. Como podemos apreciar, cierto tipo de empleados públicos son en realidad una inversión para el país (como los maestros que educan a los niños y las enfermeras que curan a la población). Asimismo, otro tipo de gasto de operación es aquél de los libros de texto, vacunas, etc. Nuevamente este gasto, que se considera gasto corriente, representa una inversión en capital humano. Esto es, sólo el 11 por ciento de toda la nómina gubernamental se destina estrictamente al pago de burócratas, quienes se encargan de operar administrativamente al gobierno.

Otro aspecto a resaltar es el elevado monto para **pensiones y jubilaciones**; en 1999 representa el 12 % del gasto programable. Pero de acuerdo a la pirámide poblacional, este monto tiende a incrementarse con el paso de tiempo. Ello, ténganse en mente, representará una **fuerte presión** sobre los futuros presupuestos del país (muy claramente a partir del año 2000).



\* A los Servicios Personales se le aplicó el mismo porcentaje que se tenía en los diferentes rubros estimados por el gobierno para el cierre de 1998.

1/ Esta cifra corresponde a la propuesta dada por el gobierno en el Proyecto de Presupuesto de 1999. Excluye aportaciones al ISSSTE y Fovissste.

2/ Incluye PIPSA, Lotenal, Conasupo, Ferronales, ASA y Capufe.

3/ Incluye Pemex, CFE y LyFC

4/ Incluye entre otros: Gobernación, Agricultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, Comunicaciones, Comercio,

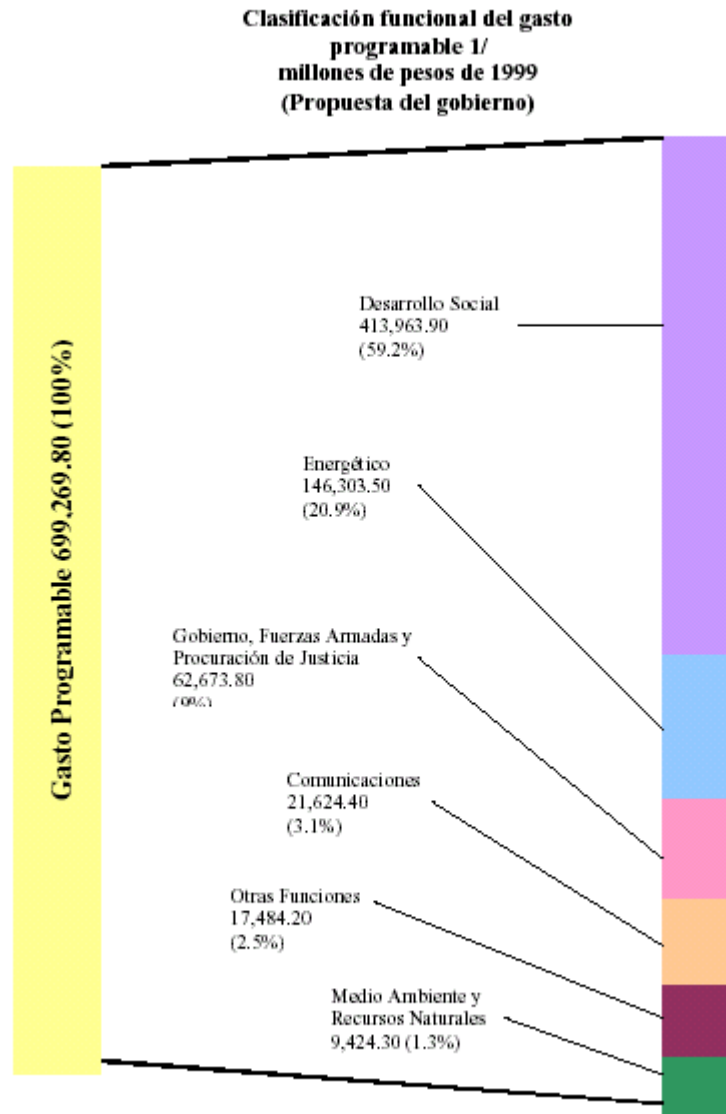
Medio Ambiente, PGR, Energía, Trabajo, Reforma Agraria, Contraloría y Tribunales.

5/ Incluye Salud, IMSS, ISSSTE y Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Ramo 33).

6/ Incluye Educación (Ramo 11), y Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal (Ramo 25) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en los Estados (Ramo 33).

## ¿EN QUÉ SECTORES SE GASTA NUESTRO DINERO?

Si bien ya sabemos cuánto se gasta en operación y cuánto se invierte, también resulta importante conocer en qué sectores se gasta el dinero. De esta forma podemos darnos cuenta de las **prioridades** del gobierno. Para 1999, casi el 60 por ciento del gasto programable se destinará al desarrollo social; en segundo lugar un 20 por ciento será dirigido al sector energético, como se aprecia en el siguiente cuadro.



1/ Incluye Poderes Legislativo y Judicial e IFE.

Es conveniente observar que el gasto en desarrollo social incluye todos los gastos en educación, en salud, en seguridad social (IMSS, ISSSTE, pensiones, etc.), capacitación laboral, vivienda así como desarrollo de capital humano, capital físico y oportunidades de ingreso. Este gran rubro de

seguridad social puede desglosarse de otra manera. Por ejemplo, sólo las tres últimas actividades mencionadas (desarrollo de capital humano, capital físico y oportunidades de ingreso) son acciones destinadas a la población más pobre. Los otros rubros se destinan a la población general, lo que significa que el beneficio de ese gasto llamado *gasto social amplio* no necesariamente se dirige a los más necesitados. Esto es importante, porque existe confusión cuando se habla de gasto en desarrollo social. A veces se piensa que este gasto se dirige enteramente a los marginados, cosa que no es cierta.

El gasto que se dirige exclusivamente a la población más necesitada es el llamado *gasto dirigido*, que constituye el 10 por ciento del total del gasto en desarrollo social, cantidad que será, en 1999, 10 por ciento mayor a la ejercida en 1998.

### ¿CUÁNTO DE ESTE DINERO LO GASTA EL GOBIERNO FEDERAL Y CUÁNTO LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS?

Otra forma útil de analizar un presupuesto es conocer cuántos recursos reciben los estados y municipios, ya que es allí donde se conocen las necesidades reales de las comunidades. Para 1999, el monto destinado a estados y municipios asciende a casi 31 por ciento del Gasto Neto Total del sector público. Es decir, de cada peso del presupuesto federal, **69 centavos** son gastados por la Federación, mientras que **31 centavos** son gastados por los estados y municipios. En años anteriores, esta proporción era desfavorable para los niveles subnacionales de gobierno. En 1995, de cada peso que se erogaba, sólo 15 centavos eran gastados por los estados y municipios.

Si bien éste es un gran adelanto con respecto a 1995, debe diferenciarse entre el gasto que se les transfiere a los estados y municipios sin condición alguna (de tal manera que ellos lo asignen con toda libertad), y aquél en el que se les indica en qué rubros gastarlo, donde los estados y municipios no lo pueden asignar libremente (porque viene etiquetado).

Solamente 140 mil millones de pesos de gasto (23%), de los 321.5 mil millones, lo deciden libremente los estados y municipios. Los otros 180 mil millones les son transferidos a los estados y municipios con un propósito específico. Es decir, los estados y municipios **ejecutan** 17 centavos del gasto, y **deciden** cómo gastar solamente 14 centavos del total de 31 centavos transferidos por cada peso del presupuesto federal. Debe aclararse que no toda transferencia etiquetada es mala por naturaleza. En ocasiones éstas son el mejor instrumento para controlar la calidad del gasto.



1/ Incluye Ramo 28: participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

2/ Incluye Ramos 25 y 33: provisiones y aportaciones a Entidades Federativas y Municipios y gasto descentralizado por convenios por SCyT, FASP, FORTAMUN y SAGAR.

## ¿ES BUENO O MALO EL PRESUPUESTO?

La evaluación del presupuesto de un país es una tarea sumamente difícil y delicada. La distribución de los recursos es importante, pero también lo es la calidad con la que se gasta. En el gasto se expresan las necesidades del país. En el caso mexicano se considera que existen tres necesidades básicas y urgentes para resolver:

- Superar la pobreza y ampliar las oportunidades sociales
- Crear infraestructura para el desarrollo del país
- Brindar seguridad pública a los ciudadanos e impartir justicia.

### *¿Qué me dice el presupuesto de 1999 de esto?*

Como se mostrará, el principal obstáculo para atender satisfactoriamente estas necesidades es la escasez de recursos.

#### **1.- Superación de la Pobreza**

En el presupuesto de egresos de la federación, el gasto social para 1999 representa el 8.9 por ciento, con respecto al 8.89 por ciento en 1998. El gasto social presenta dos tipos de acciones: las amplias y las dirigidas.

El gasto social amplio beneficia a la población general, pero no necesariamente a los más necesitados. Por ello, el gobierno federal ha fortalecido en los últimos años los programas dirigidos, que se impulsan para eliminar los rezagos que las acciones amplias no han podido lograr. Al considerar la profundidad de los rezagos existentes y tomando en cuenta la prioridad expresada por el gobierno federal, la profundidad de los rezagos existentes, el piso mínimo del gasto social dirigido, como porcentaje del gasto social total, es la proporción de pobres dentro de la población total. Esta es de 17% y 33% de pobreza extrema y moderada, respectivamente.

El presupuesto para las acciones dirigidas es del 10 por ciento del gasto social, por lo que sería necesario elevarlo al 17 por ciento como mínimo para cubrir por lo menos la pobreza extrema. Esto requiere, de acuerdo a este criterio de un poco más de 25, 000 millones de pesos adicionales a lo presupuestado para 1999.

Desde otro punto de vista, estudios hechos para Latinoamérica (Lustig, Székely y Scott, entre otros) sugieren que el gasto para combatir la pobreza extrema requiere del 2 por ciento de gasto como proporción del PIB. Actualmente, el programa dirigido hacia el alivio de la pobreza extrema representa el 0.9 por ciento del PIB, por lo que hacen falta, de acuerdo a este criterio, 46, 500 millones de pesos adicionales (diez veces más que para el ramo 26, para el desarrollo social y productividad en regiones de pobreza).

Como se ve, con cualquiera de los dos criterios las necesidades para abatir la pobreza son inmensas. La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconoce que el presupuesto se debería elevar en 0.34 por ciento del PIB, lo que indica que faltan, en 1999, recursos equivalentes en más de **15, 000 millones** de pesos. Cualquiera que sea la medida, las necesidades para ampliar las oportunidades sociales a toda la población, así como para abatir la pobreza son muy grandes. El reto urgente es cubrirlas en el futuro.

## 2.- Creación de Infraestructura

La infraestructura del país se encuentra rezagada y representa el segundo obstáculo para el desarrollo del país. La infraestructura de un país incluye diversas obras. En la mayoría tenemos muchas carencias. Es importante atender la infraestructura básica (camino rurales, drenaje, vivienda, carreteras). Los recursos necesarios para cubrir esta infraestructura básica no han sido cuantificados, pero los rezagos hacen pensar que son de considerable magnitud. Adicionalmente, la inversión en los sectores eléctrico y de hidrocarburos presenta un rezago que resulta preocupante. Para este sector, el gobierno ha propuesto lo siguiente en el presupuesto de 1999:

- *Energía*

Se calcula que para los próximos diez años, los recursos para cubrir los requerimientos mínimos de ampliación en la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como el mantenimiento respectivo, ascienden a más de 350, 000 millones de pesos actuales. Esto significa, que se tienen que invertir de aquí a diez años un promedio de 35, 000 millones de pesos anualmente.

Para 1999 se contempla un presupuesto de 20, 000 millones de pesos, es decir, **15, 000 millones** de pesos **menos** que el mínimo requerido. Sin embargo, el gobierno federal ha convocado al sector privado a que ejecute proyectos previa licitación pública y, que realicen la erogación durante la ejecución de las obras. Estas inversiones serán cubiertas con los ingresos que generen las mismas obras. El monto de esta inversión en el sector eléctrico será de **25, 000 millones de pesos**, con lo que se cubre el faltante de la inversión presupuestaria, que es la inversión pública.

El sector de hidrocarburos presenta una situación muy similar. El gobierno federal invertirá 35, 000 millones de pesos, mientras que la inversión financiada por el sector privado ascenderá a 58,000 millones de pesos. Estimaciones diversas sugieren que la inversión presupuestaria debería ascender a 75, 000 millones pesos por año en los siguientes 10 años. El faltante en el presupuesto para este año será de **40,000 millones**.

### ¿Inversión Financiada?

Debe señalarse, que en caso de que las obras encomendadas al sector privado no generen los ingresos suficientes para cubrir la inversión, ésta podría convertirse en deuda pública, por lo que hay que considerarla como **pasivo contingente** del gobierno federal. No es muy claro si esta inversión tiene una contrapartida contable en el lado de los ingresos, en particular en el rubro de costo financiero de la deuda. Debe quedar claro que la Inversión Financiada conlleva sus propios riesgos. Asimismo, en estricto sentido, no es inversión pública, a pesar de que ayuda a cerrar el rezago en los sectores.

### ALGUNOS RETOS IMPORTANTES

- El reto de la mayoría de los países es el desarrollo de indicadores que nos sugieran cómo estamos gastando el dinero. Se han hecho esfuerzos por modificar la manera como presentamos nuestro presupuesto de tal manera que los ciudadanos podamos saber si se está gastando bien o mal el dinero. Sin embargo, es necesario insistir que la calidad en la aplicación del gasto es de vital importancia. Por ello, no sólo el gobierno, sino los ciudadanos – y desde

luego el Congreso - debemos desarrollar indicadores de desempeño del gobierno, de tal manera que el análisis del gasto siempre esté atado a los resultados. Esto fortalecerá el proceso de vigilancia de nuestro dinero.

- Un ejemplo para medir la eficiencia del gasto en la educación es el que se utiliza en otros países. Éstos son los exámenes a escala nacional. Con ellos nos podríamos dar una idea sobre los cambios de programas de capacitación y actualización de maestros y los recursos invertidos en el sector. Es esencial conocer si están realmente teniendo efectos positivos, pues el gasto en educación NO es bajo en nuestro país. Es importante tomar este tipo de acciones en México. Mientras tanto no sabremos si el gasto que se ejerce en educación es eficiente. Por ejemplo, hablar solamente de porcentaje de cobertura en el ámbito nacional no es suficiente. Hay que atacar también el analfabetismo funcional, que significa que el alumno puede leer, pero no asimilar los conceptos básicos: lee, pero no entiende bien.
- Es un hecho que se necesitan más recursos para satisfacer las necesidades. Para ello es importantísimo iniciar, cuanto antes, una reforma fiscal integral que promueva inversión, amplíe la base gravable y con ello incremente la recaudación. Actualmente en México, si se compara con otros países, se recauda muy poco. La recaudación como porcentaje del PIB es la mitad de lo que recaudan en promedio los países industrializados (de la OCDE), que alcanzan un 28 por ciento. Para elevar la capacidad de levantar los impuestos son necesarios una serie de factores:

1. Crecer más, y ello se logra con fomento al ahorro y la inversión. La reforma debe guardar el principio de neutralidad en las decisiones de consumo e inversión.

2. Estudiar la posibilidad de que las exenciones del IVA y la tasa cero a ciertos productos de primera necesidad desaparezcan de manera gradual. Se deben encontrar otros mecanismos para subsidiar a la población más necesitada. En el esquema actual, se está beneficiando a sectores que no necesitan el subsidio. La equidad debe buscarse de otra manera.

3. Elevar la calidad del gasto. Una cultura de pago de impuestos se incrementa cuando los ciudadanos perciben que sus impuestos se están aplicando correctamente y en lo que más se necesita. De aquí la importancia de desarrollar indicadores de desempeño.

4. Este esfuerzo tiene necesariamente que incluir una reforma radical en la manera cómo se recaudan nuestros impuestos. Existe una evasión alta y ello en parte se debe a un ineficiente sistema de recaudación.