

## II. ANALISIS GENERAL DEL GASTO PUBLICO

**D**urante la presente Administración, la política de gasto público se ha constituido en un instrumento fundamental para cumplir con los objetivos de crecimiento con estabilidad. Desde 1995 su monto ha sido compatible con las metas fiscales definidas para generar un entorno de estabilidad macroeconómica. Su orientación, por otro lado, ha procurado promover un desarrollo con mayor justicia social y abatir las inequidades socioeconómicas entre los diferentes estratos de la población y regiones del país, así como fomentar las actividades productivas. La mayor participación de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos estatales y municipales, en el ejercicio del presupuesto ha beneficiado al proceso democrático y fortalecido el equilibrio entre los Poderes de la Unión.

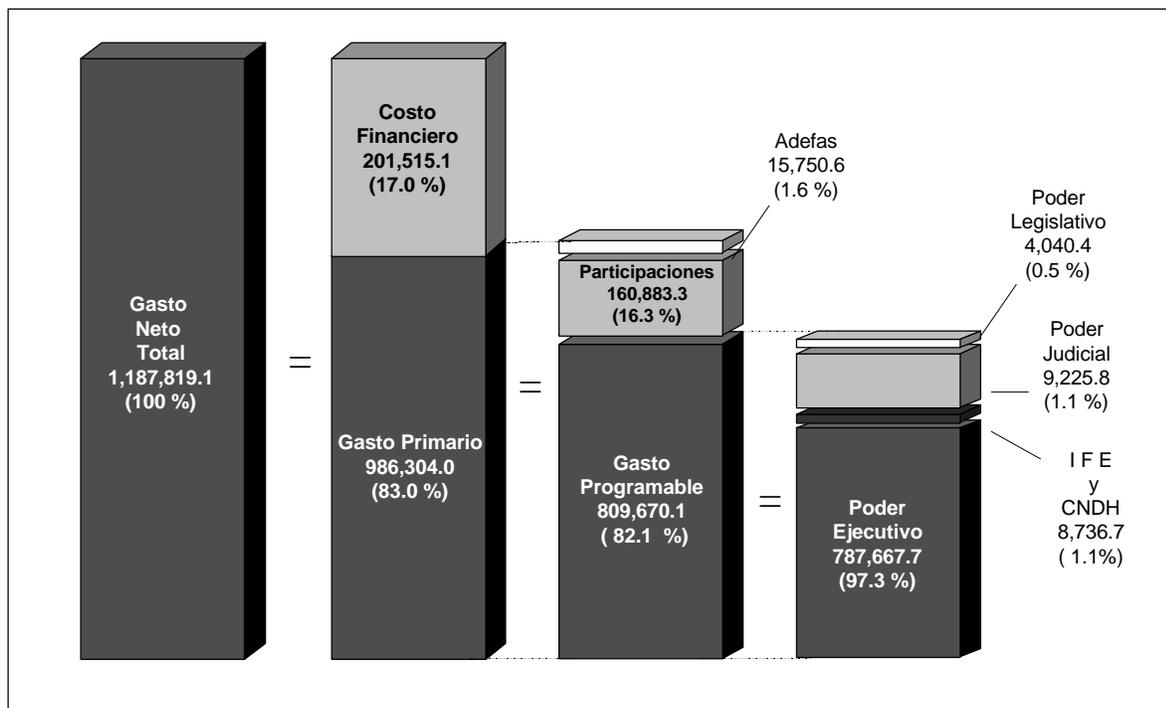
De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2000, esta política se mantendrá. El monto de gasto propuesto es compatible con las metas económicas que se plantean en los Criterios Generales de Política Económica y con el nivel de ingresos que contiene la Iniciativa de Ley de Ingresos. Su asignación entre los diferentes rubros, dependencias, entidades y funciones públicas, guarda una estrecha correlación con los propósitos antes señalados.

### II.1 Monto y Composición del Gasto Público

Para el ejercicio fiscal del 2000 el Proyecto de Presupuesto de Egresos plantea un gasto neto total por 1 billón 187 mil 819.1 millones de pesos, distribuido de la siguiente manera: 809 mil 670.1 millones de pesos al gasto programable, 201 mil 515.1 millones a cubrir el costo financiero de la deuda pública, 160 mil 883.3

millones al pago de participaciones a entidades federativas y municipios, y 15 mil 750.6 millones para cubrir los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

**Gráfica II.1**  
**Identidad del Gasto Neto Total**  
(millones de pesos del 2000)



## II.2. Gasto Neto Total

El gasto neto total se integra por el gasto primario más las erogaciones derivadas del costo financiero de la deuda. En el 2000 este agregado de gasto observará un aumento de 4.5 por ciento en términos reales respecto del cierre estimado para 1999. Su participación como proporción del PIB ascenderá a 22.7 por ciento, el mismo nivel que el de 1999. Con ello, el nivel de gasto neto total propuesto

representará uno de los más bajos en las últimas dos décadas con relación al tamaño de la economía.

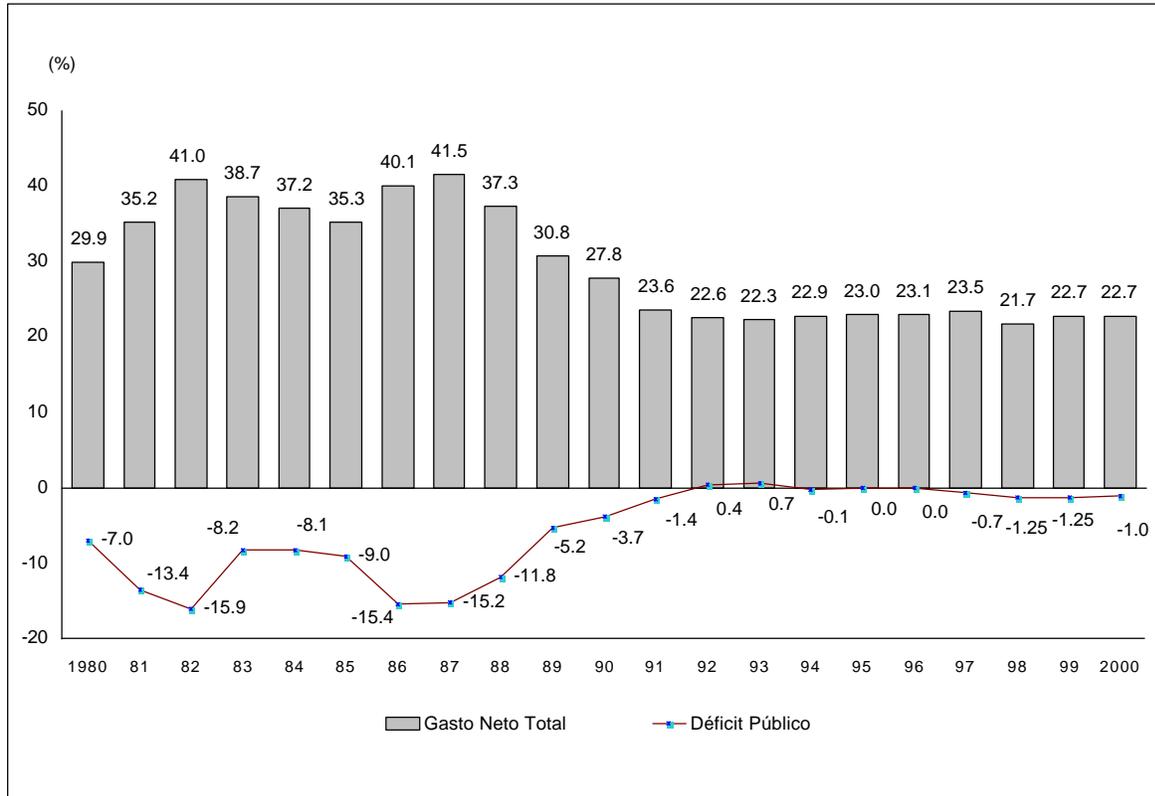
**Cuadro II.1**  
**Gasto Neto Total**  
(millones de pesos)

Concepto	Millones de pesos		Participación %				Variación Real %
	Cierre Previsto 1999	Proyecto 2000	PIB		Gasto Neto Total		
			Cierre Previsto 1999	Proy. 2000	Cierre Previsto 1999	Proy. 2000	
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>1,030,080.3</b>	<b>1,187,819.1</b>	<b>22.68</b>	<b>22.68</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>4.5</b>
<b>GASTO PRIMARIO</b>	<b>859,962.5</b>	<b>986,304.0</b>	<b>18.94</b>	<b>18.83</b>	<b>83.5</b>	<b>83.0</b>	<b>3.9</b>
<b>GASTO PROGRAMABLE</b>	<b>704,820.2</b>	<b>809,670.1</b>	<b>15.52</b>	<b>15.46</b>	<b>68.4</b>	<b>68.1</b>	<b>4.1</b>
Poder Legislativo Federal	3,020.7	4,040.4	0.07	0.08	0.3	0.3	21.2
Poder Judicial de la Federación	5,554.0	9,225.8	0.12	0.18	0.5	0.8	50.5
Poder Ejecutivo Federal	692,561.5	787,667.2	15.25	15.04	67.2	66.3	3.0
Previsiones y Aportaciones para Entidades Federativas	152,897.5	181,549.0	3.37	3.47	14.8	15.3	7.6
Administración Pública Centralizada	229,461.4	268,086.3	5.05	5.12	22.3	22.6	5.8
Organismos y Empresas de Control Directo	310,202.6	338,031.9	6.83	6.45	30.1	28.5	(1.3)
Instituto Federal Electoral	3,489.2	8,453.7	0.08	0.16	0.3	0.7	119.5
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	194.8	283.0	0.00	0.01	0.0	0.0	31.6
<b>PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS</b>	<b>141,659.0</b>	<b>160,883.3</b>	<b>3.12</b>	<b>3.07</b>	<b>13.8</b>	<b>13.5</b>	<b>2.9</b>
<b>ADEFAS</b>	<b>13,483.3</b>	<b>15,750.6</b>	<b>0.30</b>	<b>0.30</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>5.8</b>
<b>COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA</b>	<b>170,117.8</b>	<b>201,515.1</b>	<b>3.75</b>	<b>3.85</b>	<b>16.5</b>	<b>17.0</b>	<b>7.3</b>

Incluye el gasto de los Tribunales Agrarios y del Tribunal Fiscal de la Federación

Su evolución entre 1994 y el 2000 muestra una disminución de 0.2 puntos del PIB. Lo anterior obedece a la reducción del gasto programable y del costo financiero de la deuda; este último originado por el comportamiento favorable a la baja de las tasas de interés y a un programa de reestructuración de los términos de contratación de la deuda que reduce las erogaciones anuales. Por su parte, el gasto en participaciones federales aumentó durante el período en 0.15 puntos porcentuales del PIB.

**Gráfica II.2**  
**Evolución del Gasto Neto Total y del Déficit Económico**  
 (porcentaje del PIB)



### II.2.1 Costo financiero de la deuda pública presupuestaria

Para el año 2000 se destinarán 201 mil 515.1 millones de pesos al costo financiero de la deuda pública presupuestaria; de este monto 135 mil 578 millones se asignarán a las obligaciones del Gobierno Federal y 25 mil 519 millones a las entidades paraestatales de control directo. Por su parte, las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores serían de 40 mil 418 millones de pesos. Las erogaciones por concepto de intereses de la deuda aumentarán en 7.3 por ciento en términos reales, lo cual significa que pasarán de 3.75 a 3.85 por ciento como proporción del PIB, entre 1999 y el 2000. El Capítulo XIII da cuenta de estas erogaciones.

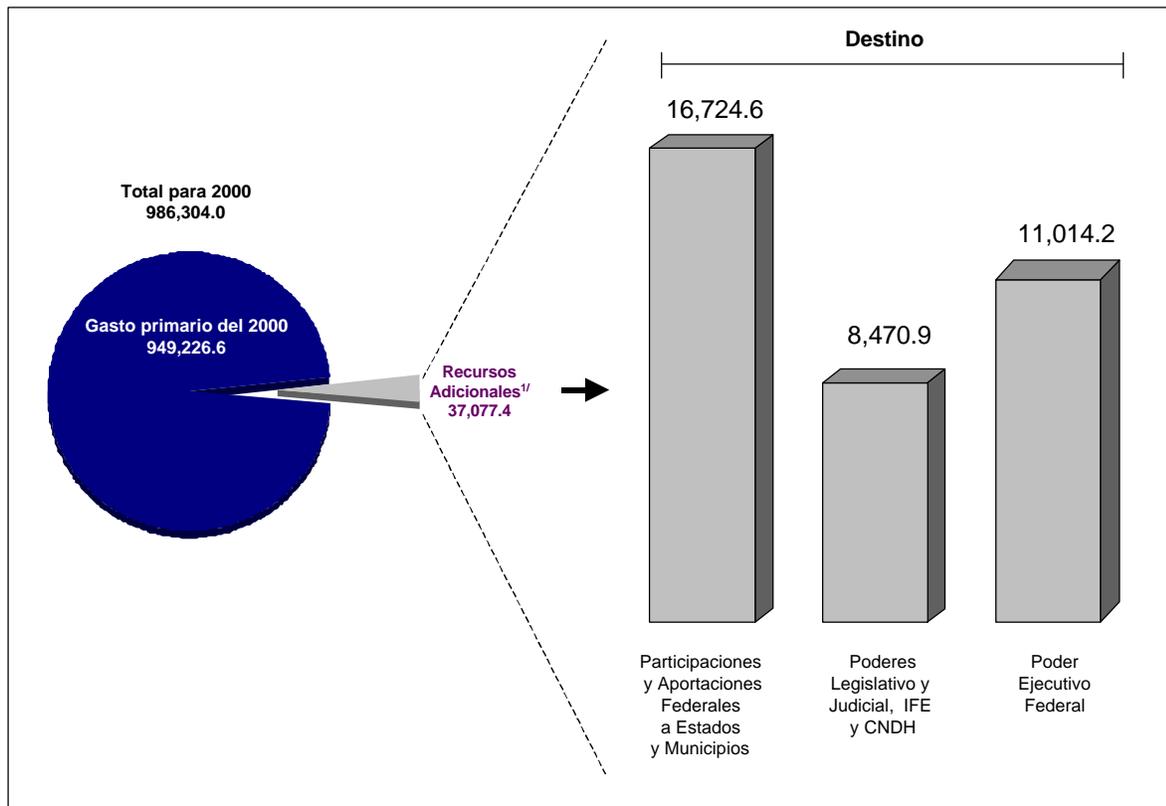
## II.2.2 Gasto primario

Al deducir del gasto neto total el costo financiero de la deuda se obtiene este agregado, que en el 2000 aumentará en 3.9 por ciento real respecto del cierre previsto para 1999. Con ello representará el 18.3 por ciento del PIB, nivel inferior al de 1999 en 0.1 puntos porcentuales.

El monto de participaciones federales de que dispondrán las entidades federativas y los municipios ascenderá a 160 mil 883.3 millones de pesos, el cual representa un incremento de 2.9 por ciento en términos reales respecto del cierre esperado para el presente ejercicio fiscal. El Capítulo XII contiene lo correspondiente a participaciones.

Como se muestra en la Gráfica II.3, en el 2000 el gasto primario aumenta en términos absolutos en 37 mil 077.4 millones de pesos. Los recursos adicionales de que dispondrán las entidades federativas y los municipios por concepto de participaciones y aportaciones federales totalizan 16 mil 724.6 millones de pesos. Por su parte, el presupuesto de los Poderes Legislativo y Judicial, el IFE y la CNDH aumenta en 8 mil 470.9 millones. El Poder Ejecutivo contará con 11 mil 014.2 millones de pesos adicionales a los de 1999.

**Gráfica II.3**  
**Destino de la Variación Absoluta del Gasto Primario**  
 (millones de pesos del 2000)

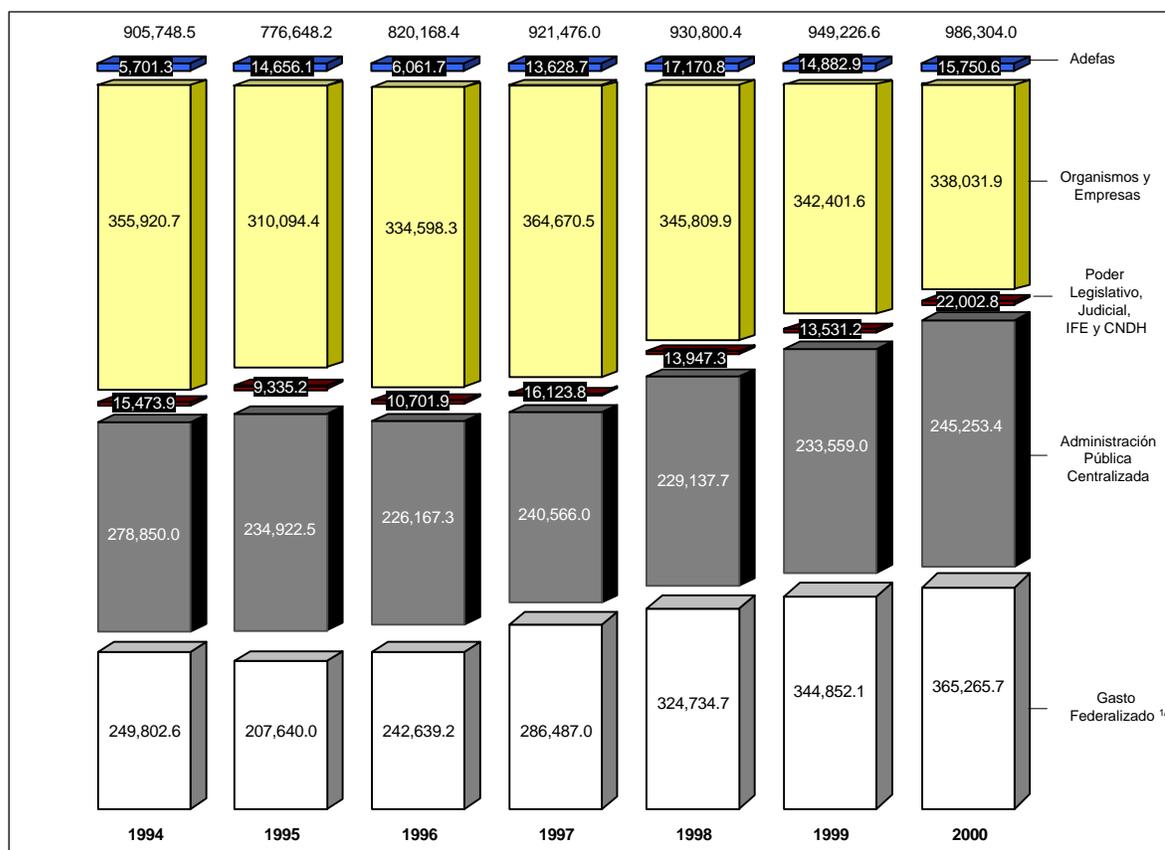


1/ Incluye 867.6 Mp de gasto adicional de Adefas.

En el año 2000 de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, las autoridades estatales y municipales, en adición a los recursos por participaciones y aportaciones, recibirán 3 mil 689.1 millones de pesos más que en 1999 por convenios de descentralización, superior en 19.3 por ciento real a lo ejercido en el presente año. Por consiguiente, el gasto programable del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000, neto del Ramo 33 y de convenios de descentralización, resulta superior al de este año en 7 mil 325.1 millones de pesos, lo que significa un aumento de 1.3 por ciento real. En su conjunto, por participaciones, aportaciones y gasto descentralizado por convenios, los gobiernos estatales y municipales

dispondrán de 365 mil 265.7 millones de pesos; dicho monto equivale al 59.0 por ciento de la Recaudación Federal Participable, RFP. Lo anterior significa que por cada peso que la Administración Pública Centralizada erogue a nivel federal el próximo año, los demás órdenes de gobierno gastarán 1.49 pesos, frente a los 0.88 centavos de cada peso correspondientes a 1995, y 1.19 pesos en 1997.

**Gráfica II.4**  
**Evolución del Gasto Primario 1988-2000**  
 (millones de pesos del 2000)



<sup>1/</sup> Incluye Participaciones y Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios y gasto descentralizado por convenios, y excluye cuotas y aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE.

Destaca de la Gráfica II.4 que la diferencia absoluta en el gasto primario entre el año 2000 y 1994 es de sólo 80 mil 555.5 millones de pesos, lo que significa que en ese período este agregado de gasto habrá acumulado un crecimiento de 8.9 por

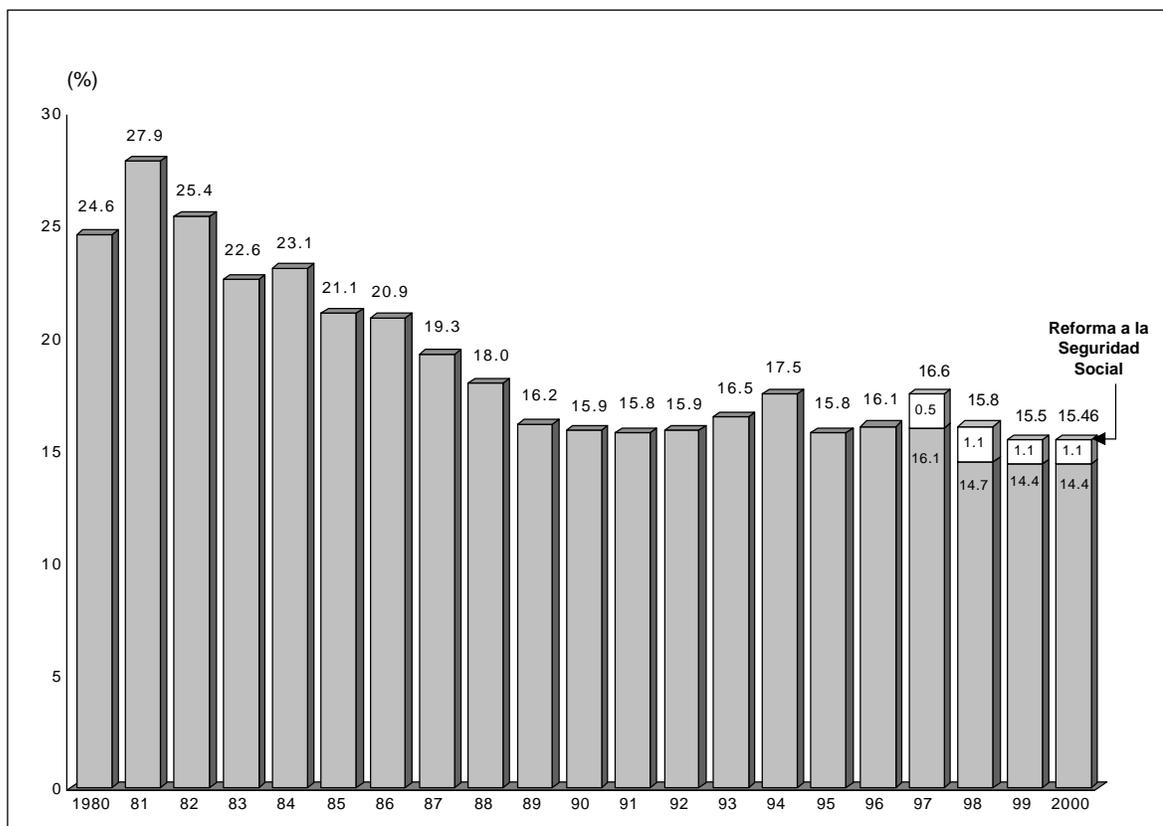
ciento. Esto último contrasta con el crecimiento acumulado del PIB en el mismo período, que se estima en 18.6 por ciento.

### **II.3 Análisis del Gasto Programable**

Al sustraer del gasto primario las Adefas y las participaciones a estados y municipios, se obtiene el gasto programable. Este agregado mide la disponibilidad de recursos del Gobierno Federal para proveer de bienes y servicios a la sociedad conforme a sus funciones y responsabilidades.

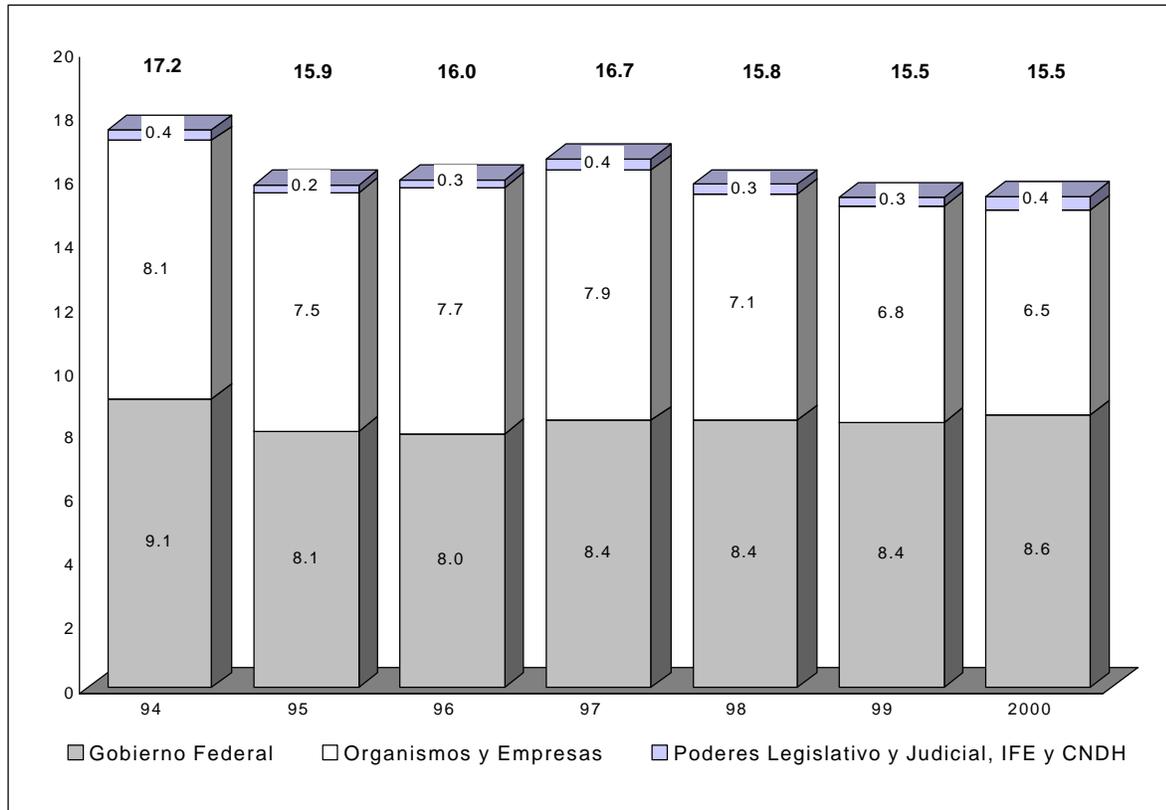
El nivel propuesto para el año 2000 es de 809 mil 670.1 millones de pesos, equivalente a 15.46 por ciento del PIB, y a un aumento real de 4.1 por ciento respecto a 1999. Destaca que la participación del gasto programable dentro del PIB será inferior a 1999 en 0.06 puntos porcentuales y, de hecho, será la más baja en los últimos 20 años. Excluyendo el costo de las obligaciones derivadas de la nueva Ley del Seguro Social, el gasto programable alcanzará el 14.35 por ciento como proporción del PIB, y representará también el nivel más bajo en, al menos, los últimos 20 años.

**Gráfica II.5**  
**Evolución del Gasto Programable**  
 (porcentaje del PIB)



En la Gráfica II.6 se muestra la evolución del gasto programable por sector institucional para el período 1994-2000. Destaca que en este período su nivel habrá descendido del 17.5 por ciento del PIB en el primer año, al 15.46 por ciento en el 2000; es decir una disminución de 2.0 puntos porcentuales del Producto. De éste, el presupuesto de organismos es inferior en 1.6 puntos del PIB, en tanto que el presupuesto ejercido por las dependencias del Ejecutivo Federal, incluyendo el gasto descentralizado, habrá descendido en 0.5 puntos del PIB, en el período mencionado.

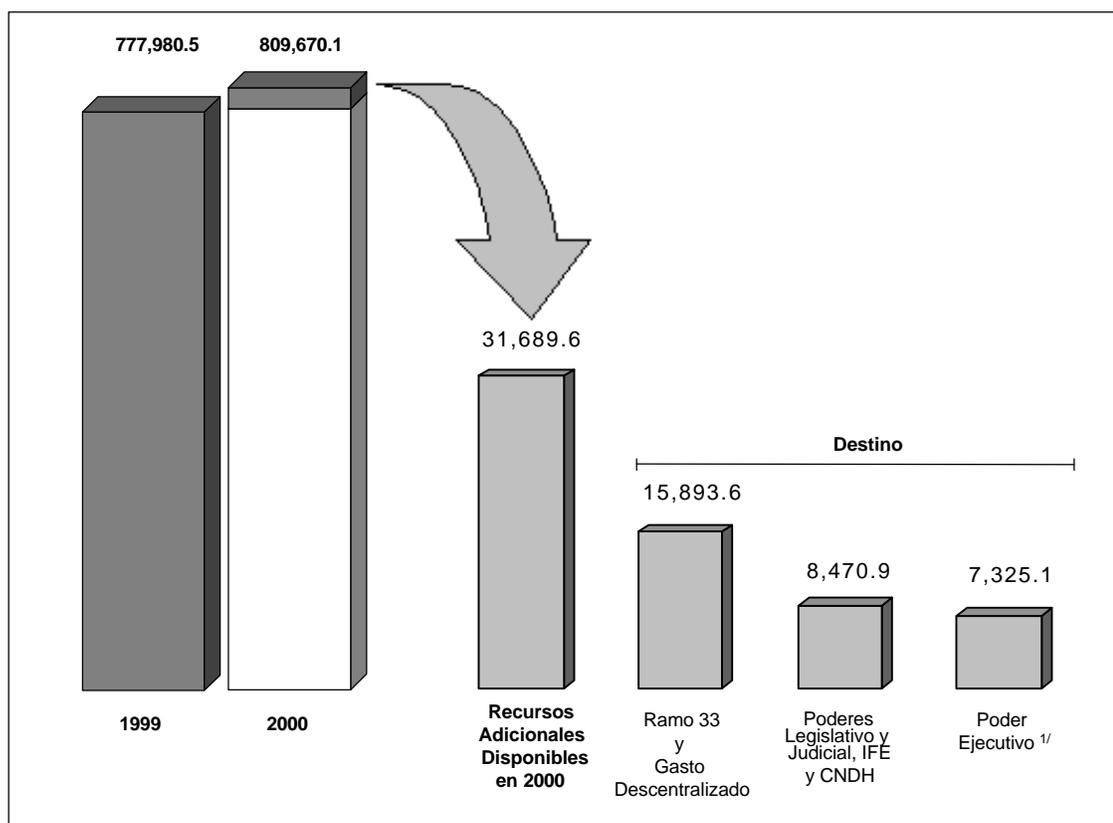
**Gráfica II.6**  
**Gasto Programable por Sector Institucional**  
 (porcentaje del PIB)



De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, los Poderes Legislativo y Judicial recibirán 4 mil 040.4 y 9 mil 225.8 millones de pesos, representando un aumento de 21.2 y 50.5 por ciento real con relación a 1999, respectivamente. Al Instituto Federal Electoral serán canalizados 8 mil 453.7 millones, un monto superior en 119.5 por ciento a lo erogado en este año. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su nuevo carácter de Organo Autónomo, tendrá un presupuesto de 283.0 millones de pesos. En los Capítulos IX, X y XI se incorporan los proyectos de presupuesto que fueron enviados al Ejecutivo Federal por parte del Poder Legislativo, el Poder Judicial y el IFE, respectivamente.

El gasto programable propuesto es mayor en 31 mil 689.6 millones de pesos respecto al que se espera ejercer en 1999. Por su parte, en su conjunto, los proyectos de presupuesto de los Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH son superiores en 8 mil 470.9 millones de pesos respecto a lo que éstos ejercerán en 1999. Finalmente, para el Ramo 33 y convenios de descentralización se dispondrá de 15 mil 893.6 millones de pesos adicionales a los ejercidos en este año. Por tanto, al descontar estos montos de la variación absoluta del gasto programable total, el presupuesto para las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal se incrementará en 7 mil 325.1 millones de pesos, lo cual significa un crecimiento anual de 1.9 por ciento en términos reales.

**Gráfica II.7**  
**Destino del Gasto Programable 1999-2000**  
 (millones de pesos del 2000)



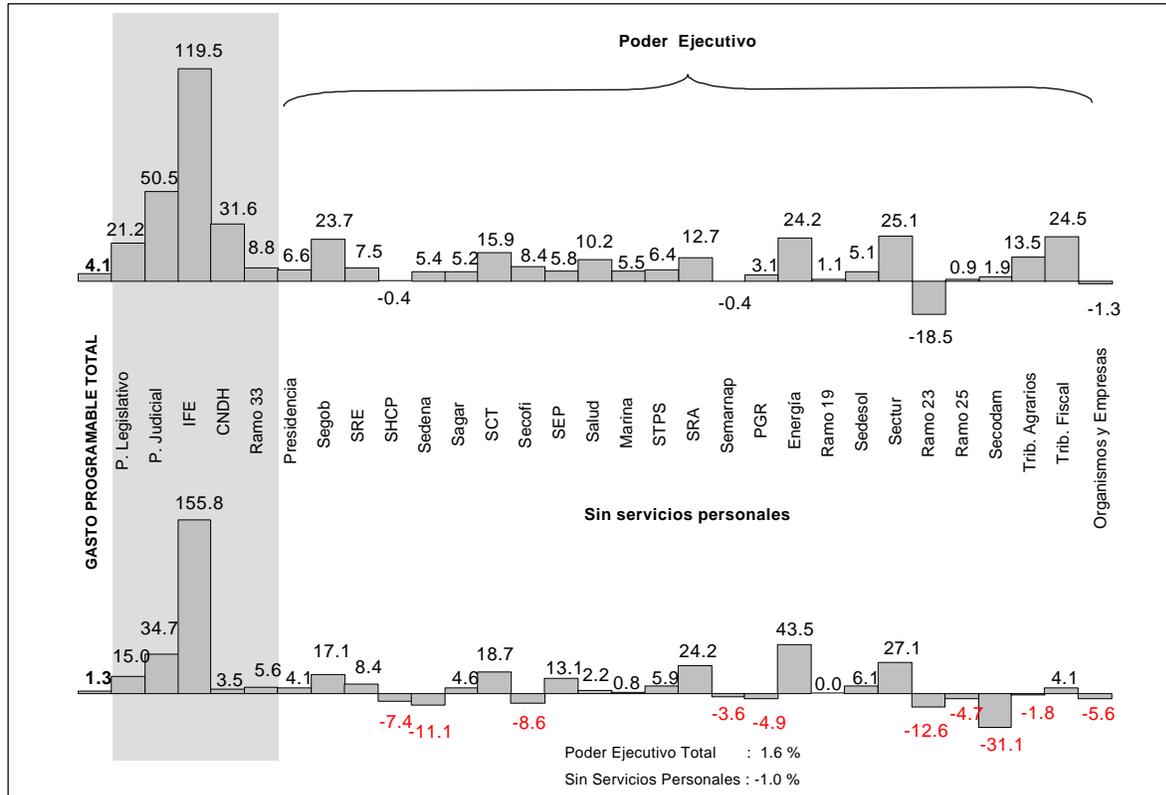
<sup>1/</sup> Administración Pública Centralizada y organismos y empresas de control directo presupuestario.

### II.3.1 Clasificación administrativa del gasto programable

Esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público. En la Gráfica II.8 se muestra la variación en términos reales del presupuesto para cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial, del IFE, CNDH y del Ramo 33. Asimismo, se presenta para cada dependencia del Ejecutivo Federal, y el conjunto de organismos y empresas, el comportamiento esperado de su gasto.

El primer panel de la gráfica se refiere a la variación del gasto programable total; en el segundo se muestra la variación del gasto de operación e inversión, excluyendo los servicios personales.

**Gráfica II.8**  
**Gasto Programable del Sector Público Presupuestario**  
 (tasa de crecimiento 1999-2000)

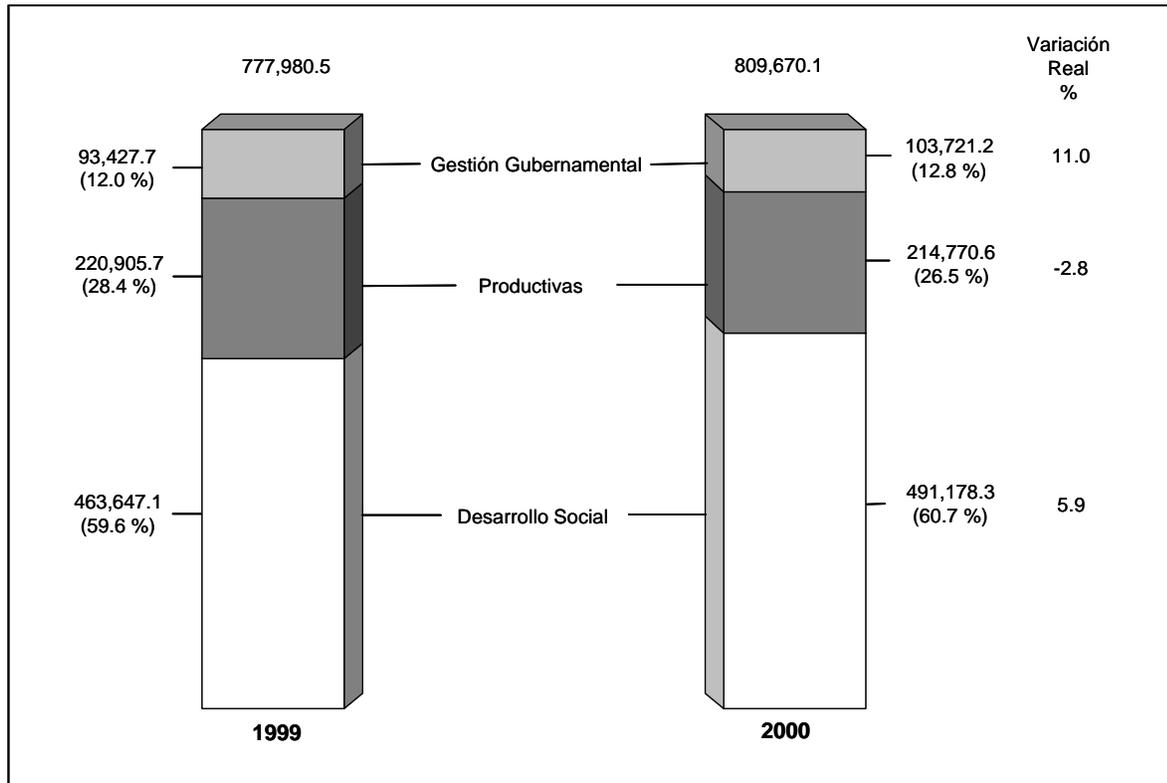


### **II.3.2 Clasificación funcional del gasto programable**

El sentido de las acciones realizadas con el gasto programable se identifica por medio de su agregación funcional; ésta muestra puntualmente la orientación de los recursos en tres grandes rubros: hacia el desarrollo social; en actividades productivas; y, por último, para actividades de gestión gubernamental.

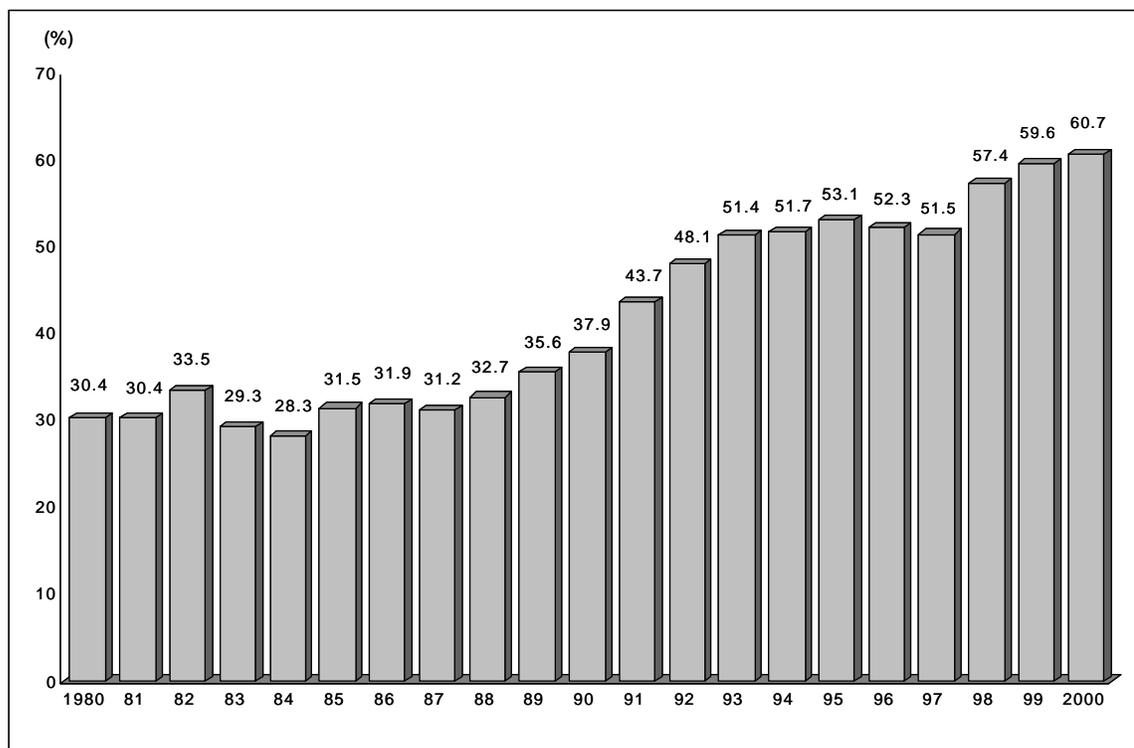
El gasto social, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto de Egresos, aumenta en 5.9 por ciento en términos reales y representará el 60.7 por ciento del gasto programable. El gasto hacia actividades productivas, principalmente de los sectores desarrollo agropecuario, energético y comunicaciones, disminuye en 2.8 por ciento real, respecto de 1999, y representa el 26.5 por ciento del gasto programable. Por último, las funciones de gestión gubernamental, vinculadas con las actividades de legislación, procuración e impartición de justicia, procesos electorales, medio ambiente, defensa y soberanía del territorio nacional, tendrán un presupuesto que supera en 11.0 por ciento real al del presente año. El Capítulo V describe las principales acciones en este último rubro que se ponen a consideración de esa H. Soberanía.

**Gráfica II.9**  
**Clasificación Funcional del Gasto Programable**  
(millones de pesos del 2000)



Como se muestra en la Gráfica II.10, el gasto asignado a la función de desarrollo social en el 2000 representará el nivel más alto de las dos últimas décadas como proporción del gasto programable. En el Capítulo IV se describen las principales acciones y programas que se proponen a esa H. Soberanía Popular en esa materia.

**Gráfica II 10**  
**Participación del Gasto Social en el Gasto Programable**  
 (porcentaje)

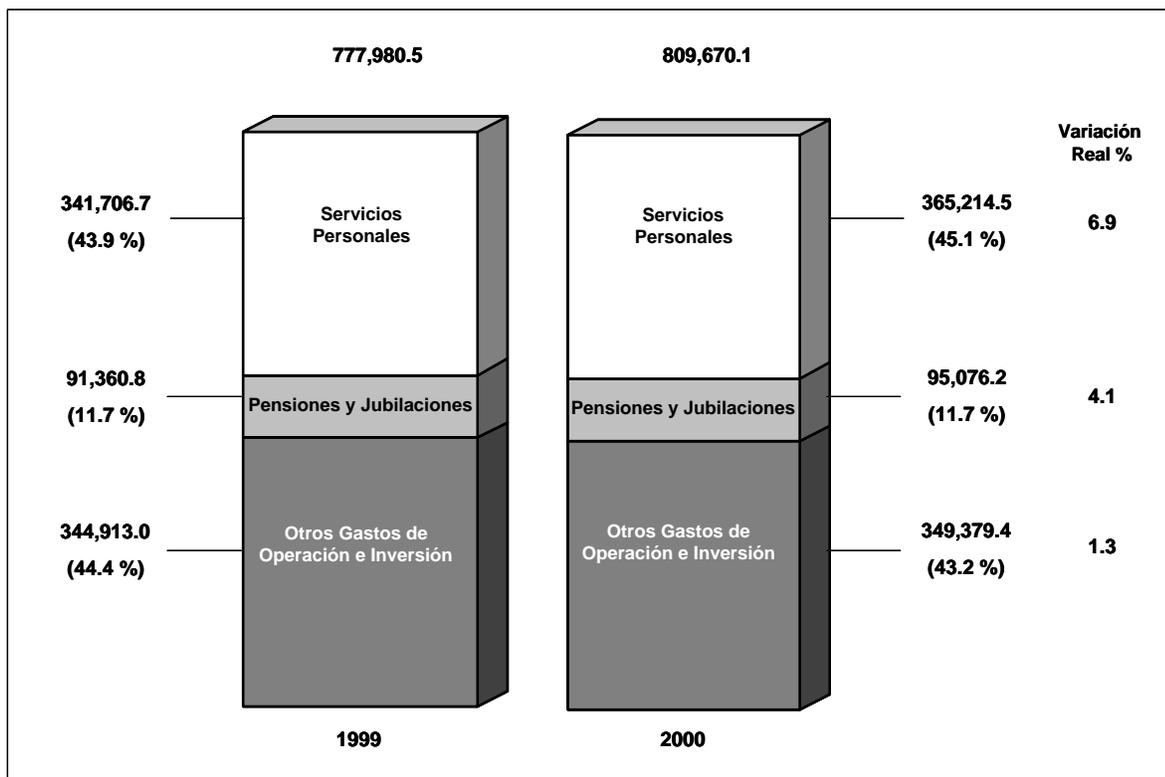


### II.3.3 Clasificación económica del gasto programable

Por último, el gasto programable también puede ser clasificado dependiendo del tipo de bienes o servicios que se adquieren para la operación del sector público. Para el 2000 el 45.1 por ciento del total de estos recursos se destinarán al pago de servicios personales; su monto es de 365 mil 215 millones de pesos, superior en 6.9 por ciento real al de 1999. El Capítulo VI describe los principales componentes de este concepto en el caso del Ejecutivo Federal. Por otro lado, el rubro de pensiones y jubilaciones revela un crecimiento anual de 4.1 por ciento con relación al presente año. Por lo anterior, ambos rubros representarán en conjunto el 56.8 por ciento.

Para gasto de operación e inversión se canalizarán 349 mil 379.4 millones de pesos, 1.3 por ciento más en términos reales respecto a 1999. La inversión física presupuestaria aumentará 4.2 por ciento con relación al presente año. En el Capítulo III se describe la orientación de este renglón de gasto; asimismo, se señala que al considerar la inversión financiada, la inversión total impulsada por el sector público aumentará a una tasa real anual de 14.4 por ciento.

**Gráfica II.11**  
**Composición Económica del Gasto Programable**  
 (millones de pesos del 2000)



**Cuadro II.2**  
**Gasto Programable Presupuestario**  
(millones de pesos)

C o n c e p t o	Millones de Pesos		% PIB		Variación Real %
	Cierre Previsto 1999	Proyecto 2000	Cierre 1999	Proyecto 2000	
<b>GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO</b>	<b>704,820.2</b>	<b>809,670.1</b>	<b>15.5</b>	<b>15.5</b>	<b>4.1</b>
<b>PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, IFE y CNDH</b>	<b>12,258.7</b>	<b>22,002.9</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>62.6</b>
Gasto Corriente	10,247.0	16,706.2	0.2	0.3	47.7
Servicios Personales	6,655.1	11,427.5	0.1	0.2	55.6
Otros	3,591.9	5,278.7	0.1	0.1	33.1
Inversión Física	345.1	1,416.4	0.0	0.0	271.8
Transferencias	1,666.6	3,880.3	0.0	0.1	110.9
<b>PODER EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>692,561.5</b>	<b>787,667.2</b>	<b>15.2</b>	<b>15.0</b>	<b>3.0</b>
Servicios Personales	302,787.6	353,787.0	6.7	6.8	5.9
Nómina de Pensiones	82,769.3	95,076.2	1.8	1.8	4.1
Inversión Física	122,530.8	139,941.9	2.7	2.7	3.5
Gobierno Federal	22,515.8	22,260.8	0.5	0.4	(10.4)
Organismos y Empresas de Control Directo	55,351.9	62,822.9	1.2	1.2	2.8
Transferencias a Entidades de Control Indirecto	44,663.1	54,858.2	1.0	1.0	11.3
Inversión Financiera	9,727.6	4,094.1	0.2	0.1	(61.9)
Otros Gastos	174,746.2	194,768.0	3.8	3.7	1.0

**Cuadro II.3**  
**Gasto Programable Presupuestario**  
**Resumen Funcional**  
(millones de pesos)

Función	Millones de Pesos		Variación Real %	Gto. Neto Total	
	Cierre Previsto 1999	Proyecto 2000		Cierre 1999	Proyecto 2000
<b>TOTAL</b>	<b><u>704.820.2</u></b>	<b><u>809.670.1</u></b>	<b><u>4.1</u></b>	<b><u>100.0</u></b>	<b><u>100.0</u></b>
<b>FUNCIONES DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL</b>	<b>84,641.9</b>	<b>103,721.2</b>	<b>11.0</b>	<b>12.0</b>	<b>12.8</b>
Legislación	3,009.9	4,027.8	21.2	0.4	0.5
Impartición de Justicia	6,491.7	9,982.5	39.3	0.9	1.2
Organización de los Procesos Electorales	3,489.2	8,453.7	119.5	0.5	1.0
Procuración de Justicia	3,833.1	4,631.3	9.5	0.5	0.6
Soberanía del Territorio Nacional	22,063.0	24,619.7	1.1	3.1	3.0
Gobierno	36,842.3	40,941.9	0.7	5.2	5.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	8,912.7	11,064.3	12.5	1.3	1.4
<b>FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>420,046.3</b>	<b>491,178.3</b>	<b>5.9</b>	<b>59.6</b>	<b>60.7</b>
Educación	171,823.9	204,727.1	7.9	24.4	25.3
Salud	97,986.2	115,027.0	6.4	13.9	14.2
Seguridad Social	96,402.1	111,578.6	4.9	13.7	13.8
Laboral	2,400.4	2,879.6	8.7	0.3	0.4
Abasto y Asistencia Social	9,781.8	11,475.2	6.3	1.4	1.4
Desarrollo Regional y Urbano	41,651.9	45,490.8	(1.1)	5.9	5.6
<b>FUNCIONES PRODUCTIVAS</b>	<b>200,132.0</b>	<b>214,770.6</b>	<b>(2.8)</b>	<b>28.4</b>	<b>26.5</b>
Desarrollo Agropecuario	26,236.7	29,628.7	2.3	3.7	3.7
Energía	147,576.5	157,451.4	(3.3)	20.9	19.4
Comunicaciones y Transportes	22,496.9	23,009.1	(7.3)	3.2	2.8
Otros Servicios y Actividades Económicas	3,821.9	4,681.4	11.0	0.5	0.6